

Cahier # 2003-4

**Actes du séminaire international
Avenir des associations. De nouvelles lois ?
CIRIEC-Canada en collaboration avec ARUC-ÉS**

Louis Jolin, Marie-Claire Malo
et Richard Nicol (éds.)

Séminaire international du CIRIEC-Canada en collaboration avec l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS)

Le séminaire international, tenu à Montréal les 2 et 3 décembre 2002, a été organisé par le groupe de travail sur le statut juridique des associations.

Le groupe de travail a réalisé ses travaux avec l'appui du CIRIEC-Canada et des partenaires : Gouvernement du Canada (Industrie Canada), Gouvernement du Québec (Madame Pauline Marois, vice-première ministre, ministre des Finances, de l'Économie et de la Recherche), Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS), Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES), HEC Montréal (Direction de la recherche), UQAM (École des sciences de la gestion), Université de Sherbrooke (IRÉCUS).

Avril 2003

Secrétariat du CIRIEC-Canada

Case postale 8888, succursale Centre-Ville, Montréal (Québec), H3C 3P8

Téléphone : (514) 987-8566 * Télécopieur : (514) 987-8564 * ciriec.canada@uqam.ca * <http://www.ciriec.uqam.ca>

Table des matières

Introduction	5
1. Première partie : la mise en situation	7
1.1 Des principes fondamentaux à respecter par Léopold Beaulieu	7
1.2 Une question d'équilibre par Louis Jolin	10
2 : Deuxième partie : les besoins, les attentes et les préoccupations des associations	17
2.1 Les besoins, les attentes et les préoccupations du milieu à l'égard de l'évolution du statut juridique des associations par Marie-Claire Malo	17
2.2 Vie démocratique, capitalisation et propriété collective. Des enjeux stratégiques pour les entreprises d'économie sociale par Nancy Neamtan ..	19
2.3 Les attentes et les préoccupations des organismes communautaires autonomes par Robert Théorêt.....	22
3 : Troisième partie : les carences du droit associatif	29
3.1 Résumé thématique des consultations sur la réforme de la Loi sur les corporations canadiennes, partie II par Nicolas Lavoie.....	29
3.2 Principaux problèmes juridiques qui affectent le milieu québécois des associations personnifiées par Marc-André Labrecque	32
4 : Quatrième partie : les repères internationaux	37
4.1 Les conclusions d'une étude de droit comparé.....	37
4.2 Le principe d'association en France par Philippe-Henri Dutheil	40
4.3 The characteristics of New York and California Laws of not-for-profit organizations par Rick Hobish	41
4.4 La nouvelle loi sur les ASBL, fondations et associations internationales belges sans but lucratif par Philippe Verdonck.....	41
4.5 Non-profit Corporations in Saskatchewan par Doug Surtees	42
4.6 La synthèse des interventions lors de la plénière	42
5 : Cinquième partie : quelques grandes idées soumises à la discussion	44
5.1 Rapport de l'atelier 1 : régime associatif.....	49
5.2 Rapport de l'atelier 2 : régime associatif.....	54
5.3 Rapport de l'atelier 3 : financement des associations.....	56
5.4 La synthèse des interventions lors de la plénière	59
Annexes	60
A- Programme du séminaire	60
B- Liste des participants	61
Tableau : Parts philanthropique, perpétuelle, associative, d'investissement social	48

Introduction

Au début des années 1990, le CIRIEC-Canada a produit un rapport de recherche sur la réforme de la Loi sur les coopératives, au Québec. Des chercheurs de son réseau (Bouchard, Côté, Lévesque, Malo) ont aussi participé au groupe de recherche du CIRIEC International portant sur « Coopératives, principes et marchés » et comprenant des comparaisons internationales des lois sur les coopératives (livre publié chez de Boeck).

En mai 2001, le conseil d'administration du CIRIEC-Canada a décidé de créer un nouveau groupe de recherche composé d'universitaires en sciences juridiques et de la gestion, de représentants de grands regroupements associatifs et d'autres organismes d'appui, d'avocats spécialisés et de fonctionnaires, pour étudier cette fois le statut juridique de l'association. Cette décision a été prise alors que le droit associatif est appelé à évoluer.

La création du groupe de travail sur le statut juridique des associations a été annoncée par M. Léopold Beaulieu, président du Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC-Canada), le 4 décembre 2001, à l'occasion du lancement du livre *L'association : du contrôle à la liberté?* (sous la direction de Louis Jolin et Georges LeBel) publié chez Wilson & Lafleur et constituant à toutes fins pratiques les Actes du colloque franco-québécois tenu en décembre 2000 à Lyon, sur le thème de *l'Association : liberté, utilité sociale et responsabilité*, dans le cadre des Entretiens du Centre Jacques Cartier.

Le groupe de travail sur le statut juridique des associations a eu pour mandats de : 1) identifier les besoins, attentes, préoccupations à prendre en compte dans la réforme du droit associatif (par une démarche de consultation auprès du milieu associatif); 2) synthétiser les principales critiques des lois actuelles au fédéral et au Québec concernant le statut juridique comme tel et les conditions d'exercice de leurs activités; 3) effectuer une brève comparaison avec le droit d'autres provinces et d'autres pays; 4) effectuer une analyse comparée des avenues de réforme (au fédéral et au Québec); 5) proposer des recommandations à présenter au conseil d'administration du CIRIEC-Canada.

Le groupe de travail s'est réuni à de multiples reprises et a constitué un ensemble de notes et de documents qui lui ont permis de tracer des pistes, des hypothèses et des consensus qu'il a souhaité partager, lors d'un séminaire international, avec des experts d'ici et d'ailleurs et un public plus large composé de représentants associatifs, de fonctionnaires, de chercheurs. Une soixantaine de personnes ont accepté l'invitation et ont contribué aux travaux.

Le séminaire a été ouvert par M. Léopold Beaulieu, président du CIRIEC-Canada, qui a rappelé l'importance d'inscrire dans tout cadre juridique associatif, les valeurs, les principes et les règles associatives dans une société démocratique. Louis Jolin, professeur à l'ÉSG-UQAM et co-président du groupe de travail, a livré ses réflexions sur le rôle et la signification des associations dans la société notamment dans la construction inachevée de la démocratie et comme acteurs d'une économie plurielle.

Marie-Claire Malo, professeure à HEC Montréal et co-présidente du groupe de travail, a exposé les faits saillants de la recherche sur les attentes et préoccupations des organismes québécois. Sa présentation a été suivie de deux témoignages. Nancy Neamtan, présidente du Chantier de l'économie sociale, a présenté le point de vue de son organisation. Robert Théorêt, porte-parole du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, a témoigné des attentes et préoccupations du Comité.

Marc-André Labrecque, directeur du service des associations et des entreprises, direction générale des normes et des services à l'organisation chez l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF), a fait état des carences du droit associatif québécois telles qu'établies par une équipe au sein de l'IGIF. M. Nicolas Lavoie, analyste des politiques juridiques à Industrie Canada, a rendu compte des consultations qui ont eu lieu en 2002 sur la réforme de la Loi sur les corporations canadiennes.

Suite au dépôt des conclusions de l'étude de droit associatif comparé réalisée dans le cadre des travaux du groupe de travail sur le statut juridique des associations, des experts ont apporté un éclairage spécifique : M. Philippe-Henri Dutheil, avocat, vice-président du Conseil national de la vie associative (France); M. Rick Hobish, directeur général, Probono Partnership, organisation d'aide juridique aux associations (New York, États-Unis); Philippe Verdonck, expert-juriste au cabinet du ministre de la Justice (Belgique). M. Doug Surtees, professeur, University of Saskatchewan (Canada).

Louis Jolin a ensuite présenté les propositions et interrogations du groupe de travail sur le statut juridique des associations. Ces propositions et questions ont été discutées en ateliers portant d'une part, sur le régime associatif (constitution, organisation, fonctionnement) et, d'autre part, sur le financement des associations (et son interface avec le régime associatif). Une plénière a permis de faire ressortir les principales idées-forces.

Le présent cahier constitue les *Actes du séminaire international « Avenir des associations. De nouvelles lois? »*, organisé par le groupe de travail du CIRIEC-Canada, en collaboration avec l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS). Il est complété par un *recueil des textes des conférenciers internationaux et canadiens* invités pour présenter différentes lois¹.

¹ *Textes du séminaire international « Avenir des associations. De nouvelles lois? »* : P.-H. Dutheil (France), R. Hobish (États-Unis), D. Surtees (Saskatchewan), P. Verdonck (Belgique), Montréal, Groupe de travail sur le statut juridique des associations, CIRIEC-Canada, Cahier # 2003-5, mars 2003.

1. PREMIÈRE PARTIE : LA MISE EN SITUATION

Dans cette première partie, les allocutions d'ouverture évoquent les perspectives.

Léopold Beaulieu, président directeur général de Fondation et président du CIRIEC-Canada, souhaite la bienvenue aux participants et expose quelques enjeux.

Louis Jolin, professeur à l'ESG-UQAM, co-président du groupe de travail sur le statut juridique des associations, livre ses réflexions sur le rôle et la signification des associations dans la société.

1.1. Des principes à respecter

Léopold Beaulieu

Bienvenue à tous.

Permettez moi d'abord de dire quelques mots à propos du CIRIEC.

Le Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives (CIRIEC-Canada) est affilié au CIRIEC International. Fondée en 1947, cette organisation s'efforce de promouvoir des échanges internationaux entre les divers types d'entreprises qui sont orientés vers l'intérêt collectif ou l'intérêt général et entre le monde de la pratique et les milieux scientifiques. Quant au CIRIEC oeuvrant ici, il a été créé au Québec en 1966. Il s'agit d'une association qui rassemble à la fois des membres collectifs (entreprises publiques, coopératives, mutuelles, associations, fonds de travailleurs, syndicats, centres de recherche universitaire, instituts de formation) et des membres individuels (chercheurs, enseignants, professionnels). Le but de cette association scientifique est de contribuer à l'édification d'une économie plurielle, par un soutien éclairé et critique au développement de l'économie collective publique et sociale (associations, coopératives, mutuelles) et par la promotion de l'intérêt général en matière de développement économique-social.

En décembre 2000, nous avons été invités - et j'y ai participé - à un colloque franco-québécois organisé dans le cadre des Entretiens du Centre Jacques Cartier à Lyon. Ce colloque, dont les co-organisateurs pour le Québec étaient les professeurs Georges LeBel et Louis Jolin, portait sur le thème *Les associations : liberté, utilité sociale et responsabilité*.

Au retour de ce colloque et dans le prolongement de cette thématique, le CIRIEC-Canada a formé un groupe de travail coordonné conjointement par Louis Jolin et Marie-Claire Malo. L'annonce de la formation du groupe de travail a été faite le 4 décembre 2001 à l'occasion du lancement du livre constituant les actes du colloque de décembre 2000 publié sous la direction de Louis Jolin et Georges LeBel.

Le présent séminaire marque une étape dans les travaux de ce groupe de travail dont je tiens à remercier tous les membres pour la réflexion et la collaboration apportées.

Dans le contexte actuel de la mondialisation des marchés, de la dévitalisation des régions périphériques ou de certaines zones urbaines, du vieillissement de la population, etc., la société québécoise est confrontée à des problèmes sociaux et économiques nouveaux. Dans ce contexte, la formule associative apparaît comme une option pertinente et éprouvée qui permet de trouver des solutions novatrices à ces problématiques.

Je crois qu'après une trentaine d'années de crises et d'expérimentations diverses, nous pouvons maintenant apporter une contribution originale et structurante à l'émergence d'un nouveau modèle fondé sur de nouvelles formes de participation, oeuvrant en faveur d'un développement plus respectueux de l'être humain et de son environnement, plus susceptible de déboucher sur un partage équitable de la richesse. Du fait de la pluralité des logiques à l'œuvre au sein même de la vie associative, la prise en compte de la complexité des situations que permet l'association devrait élargir le champ des possibles, permettant de faire face à des problèmes qui nous apparaissaient hier presque insolubles.

L'association permet l'atteinte d'objectifs philanthropiques ou moraux. Elle constitue par ailleurs un outil largement utilisé au service de la défense des droits. Mais l'association doit aussi assurer un accroissement du contrôle citoyen de la vie économique en facilitant la participation de la société civile à la gouvernance de l'activité économique. Non pas l'économie en tant que science de l'efficacité des marchés, mais l'économie comme activité sociale centrée sur la production, l'échange et la consommation de biens et de services utiles à la vie. En ce sens, l'économie est une des activités fondamentales de toutes les sociétés humaines, et la raison d'être de la formule associative est d'inscrire la démocratie à l'intérieur de ces pratiques de production, d'échange et de consommation. Ce faisant, l'association participe à deux transformations majeures : elle rétablit les personnes exclues dans leur citoyenneté en les rendant protagonistes dans la solution de leurs problèmes ; elle leur apprend que la seule liberté citoyenne viable est celle qui s'engage envers les autres et envers la société.

Dans cette optique, les organisations de la société civile ont le rôle indispensable d'insuffler davantage de social, c'est-à-dire une pluralité d'autres logiques d'action, à des activités économiques ou prétendues associatives qui ont tendance à s'autonomiser du social. Nous ne devons pas oublier que la raison d'être de l'association va bien au-delà des individus qui se donnent une association pour la satisfaction d'objectifs personnels. Sa raison d'être va même au-delà du collectif qui le forme. À des degrés divers, l'association relève de l'intérêt général. D'une manière ou d'une autre, c'est l'utilité sociale rattachée à l'association qui non seulement justifie ses privilèges fiscaux, mais qui nécessite l'assurance d'un cadre institué reflétant les caractéristiques propres à l'associationnisme.

La législation sur les associations devrait pouvoir assurer un cadre général qui soit le reflet des valeurs, des règles et des pratiques associationnistes. Dans ce cadre, le rôle des États est plus important qu'il ne l'a jamais été. Mais il doit s'exercer de façon différente : un peu moins d'interventionnisme direct unilatéral (hiérarchique) et un peu plus d'interventionnisme régulateur (partenarial). C'est pourquoi nous devrions être favorable à un renouvellement de la réglementation sur la base d'un allègement bureaucratique ou administratif permettant de faciliter la vie associative, mais nous sommes opposés à une déréglementation sociale qui affaiblirait les initiatives d'intérêt général en délégitimant la mission régulatrice de l'État.

Pour nous, les motifs communautaires d'engagement sont aussi nombreux que les problèmes auxquels sont confrontées les communautés. Dans le monde pluriel où nous vivons, les logiques d'action dépassent le cadre trop étroit dans lequel on les enferme souvent, séparant de façon dichotomique le public et le privé. Même si elles ont les mêmes obligations de résultats que les entreprises privées ou les entreprises publiques commerciales, les associations sont en plus déterminées par les logiques de solidarité, de réciprocité et d'engagement citoyen. Dans la mesure où leurs finalités vont bien au-delà de l'enrichissement à court terme de leurs membres, l'intérêt collectif assumé par les membres d'une association débouche sur des « périmètres de solidarité » élargis qui rejoignent l'intérêt général.

Ce qu'il faudrait retenir de cette démarche de réflexion, c'est notre préoccupation d'assurer un développement authentique de la formule associative. Ce qui nous apparaît primordial, c'est moins la croissance du nombre d'associations, que leur développement, c'est-à-dire l'accroissement de leur apport à la vie en société et à la vie économique des communautés dans les différentes régions du Québec. Ce que nous désirons avant tout, c'est le développement de pratiques associatives dans nos milieux ainsi qu'un cadre législatif qui induit

et assure de nouvelles manières de faire. Je vous rappelle que, au siècle dernier, c'est le mouvement associatif (syndical, coopératif et mutuel) qui avait établi les principes et les règles de fonctionnement des systèmes de sécurité sociale, avant qu'ils soient mis en place dans tous les pays occidentaux. Il faut être conscient que les mouvements actuels de la société civile, dont l'associationnisme est partie prenante, participent à la formulation des principes et à la mise en œuvre des règles de base d'un nouveau système de régulation en émergence.

La législation doit reconnaître que l'organisation née de l'association est assujettie à des règles et à des finalités différentes. La loi doit pouvoir assurer à la société un cadre général qui soit le reflet des valeurs, règles et pratiques associatives. La « modernisation » de la législation fédérale présentement en préparation aura des répercussions sur la législation et les pratiques québécoises. Nous devons nous en préoccuper et conjuguer les efforts pour qu'à Québec et à Ottawa le cadre législatif corresponde le plus possible à celui souhaité.

J'ai voulu centrer mes propos sur quelques principes fondamentaux, qui je l'espère, contribueront à stimuler les échanges lorsque seront abordés les aspects plus techniques portant sur le régime associatif et sur le financement des associations. Je crois important de toujours garder à l'esprit ces principes fondamentaux.

À toutes et à tous, bon séminaire.

1.2. Une question d'équilibre

Louis Jolin

Bonsoir à tous

À mon tour, à titre de président du groupe de travail du CIRIEC-Canada sur le statut juridique des associations, je vous remercie d'être présents et d'avoir répondu positivement à notre invitation. Comme vous avez pu le constater à la lecture du document préparatoire, le groupe de travail est un groupe mixte composé de leaders associatifs, de juristes, de professeurs-chercheurs, de fonctionnaires qui se sont réunis plusieurs fois durant la dernière année afin de réfléchir sur l'état actuel du droit associatif au Québec et sur les perspectives souhaitables de réforme. La consultation animée par Industrie Canada sur la révision en profondeur de la Loi sur les corporations canadiennes a confirmé l'actualité de nos travaux.

En début de séminaire, qui portera donc spécifiquement sur la réforme souhaitable du droit associatif à la lumière des travaux en cours menés par le groupe de travail mais aussi grâce à la contribution de conférenciers d'ici et d'ailleurs - que je remercie très sincèrement pour leur collaboration -, il me semblait opportun d'introduire brièvement la thématique générale du séminaire par quelques considérations générales sur la complexité et la richesse du phénomène associatif et sur les fonctions et les limites du droit. Ces premières réflexions n'engagent que moi et non l'ensemble du groupe de travail dont vous aurez l'occasion de prendre connaissance de ses idées tout au long du déroulement du séminaire....

1- Le phénomène associatif, un phénomène d'envergure

Qu'entend-on exactement par le terme « association »?

L'association est un groupement de personnes qui poursuivent un but autre que le partage des bénéfices pécuniaires entre les membres; c'est en ce sens que l'on dit qu'elle sans but lucratif ou à but non lucratif.

Il s'agit d'un organisme de droit privé. Même si on emploie beaucoup au Québec l'expression d'OBNL ou d'OSBL, l'emploi du terme « association » me paraît préférable et plus spécifique que celui d'organisme sans but lucratif (OSBL) ou celui d'organisme à but non lucratif (OBNL) qui, eux, renvoient à des organisations de droit public ou de droit privé et qui, étymologiquement, n'impliquent pas nécessairement un groupement de personnes. D'ailleurs on retrouve, depuis la mise en vigueur du nouveau Code civil du Québec en 1994, une définition explicite du contrat d'association à l'article 2186.

L'association peut être dotée de la personnalité juridique (on parlera alors d'une association personnifiée) ou non dotée de la personnalité juridique (il s'agit en ce cas d'une association non personnifiée, selon le Code civil, ou encore d'une association contractuelle).

Phénomène d'envergure, la vie associative s'est développée de façon manifeste ces dernières années. Près de 50 000 associations ont la personnalité juridique au Québec et il en existe presque autant sans la personnalité juridique. Ce phénomène s'observe aussi dans de nombreux pays occidentaux (en France, en Belgique, aux États-Unis...): nos invités internationaux vous le confirmeront demain matin. On peut expliquer la création récente de nombreuses associations de diverses manières malgré l'individualisme ambiant : la révision du rôle de l'État dans certains secteurs de la vie sociale amène des citoyens et des citoyennes à

prendre en mains des activités en créant des associations; l'émergence de nouvelles préoccupations, comme la protection de l'environnement, contribue à la mise sur pied d'associations nouvelles; enfin, la complexité de la société favorise la création d'associations d'intérêts ou de revendications sociales qui permettent aux citoyens de se faire entendre...

Presque tous les secteurs de l'activité humaine sont concernés par les associations qui peuvent justement être classées sur la base du champ d'activités (culture, art, économie, sport, loisir, tourisme, science, éducation, services sociaux, etc.)

Mais ce type de typologie n'est pas suffisant pour rendre compte de la diversité des associations. Intuitivement, on reconnaît qu'il y a des divergences importantes entre un club de philatélie, un comité de citoyen d'un quartier, une association de manufacturiers, une centrale syndicale, un camp de vacances, un CLD...Ce n'est pas que le champ d'activités qui constitue un critère de distinction : on doit aussi considérer les fonctions exercées ou les finalités sociales. Les associations relèvent aussi bien du « volontarisme » de la société civile que de la pénétration des pouvoirs institutionnels dont l'État, dans la vie des individus et des groupes.

2- L'association et ses rapports à la société civile et à la société politique

M'inspirant de travaux d'un sociologue québécois de l'UQTR, Roger Levasseur, j'aime bien analyser les associations dans leurs rapports à la société civile et à la société politique.

- Sous l'angle de la société civile, on considèrera surtout les fonctions et les finalités poursuivies par l'association : certaines sont orientées vers la promotion individuelle comme les associations qui permettent aux individus de s'adonner à leurs activités préférées (*un club de philatélie*) ou qui visent la défenses des intérêts particuliers des membres (*une association de manufacturiers*); d'autres sont orientées davantage vers la promotion collective comme celles qui visent à traduire l'expression de l'appartenance des individus à une collectivité (*un club de l'âge d'or*) ou qui visent l'amélioration, la transformation des conditions de vie d'un groupe social (*un comité de citoyens de quartier ou une association environnementale*); un autre type d'association sous l'angle de la société civile est l'association gestionnaire qui offre et gère des produits et services, qui exploite une entreprise...(un camp de vacances, un CPE, une « ressource »)
- Par rapport à la société politique, il s'agit d'examiner la contribution des associations à la chose publique et leur degré d'indépendance ou d'autonomie par rapport aux pouvoirs

publics : l'association peut être complètement indépendante des pouvoirs publics, c'est-à-dire que la création et l'action relèvent essentiellement de l'initiative des individus et des groupes; elle peut être aussi partenaire, invitée par la puissance publique à collaborer à l'intérêt public moyennant certains avantages (subventions) et certaines sujétions; elle peut être mixte parce qu'elle constitue un lieu de rencontres entre personnes privées et personnes publiques ou être carrément une association qui relève de l'initiative des pouvoirs publics.

Cette sorte de typologie me paraît plus éclairante et signifiante qu'une classification basée uniquement sur le champ d'activités. Elle permet d'expliquer diverses dénominations qui ont cours dans la société québécoise : organisme communautaire autonome, association d'économie sociale, organisme de défense de droits, association d'intérêts, groupe intermédiaire, organisme de services, etc. Néanmoins, il y a des traits communs entre les divers types d'associations : notamment, le non partage des bénéfices entre les membres, le fait qu'il s'agit d'abord d'un groupement de personnes (et non de capitaux), la nature collective intrinsèque de l'association découlant de la mise en commun de connaissances, d'activités et de ressources...

Quelles qu'elles soient, les associations ont un lien avec la construction toujours inachevée de la démocratie et le déploiement d'une économie plurielle.

A) L'association et la construction inachevée de la démocratie

- Parce qu'elles facilitent l'expression et l'action des citoyens, les associations, quelles qu'elles soient, contribuent à la démocratie.
- Retrouver l'élan démocratique dépasse de très loin le seul personnel politique car la véritable impulsion doit venir de la société elle-même qui peut imposer progressivement son propre agenda politique.
- La véritable démocratie n'a de sens alors que s'il existe un véritable espace public de délibérations et de propositions et les associations peuvent, du moins en partie, constituer cette force de délibérations et de propositions, si elles ne tombent pas dans le piège sclérosant du corporatisme.
- D'un autre point de vue, la gouvernance associative elle-même – dans la mesure où la loi ne la contrecarre pas – représente en soi, dans bien des cas, une école de démocratie.

- L'existence des associations dans une société témoigne de la liberté d'association, mais ce n'est pas suffisant en soi : il faudra considérer les conditions d'exercice de l'activité associative.
- Quelle est et quelle sera l'attitude des pouvoirs publics à son égard?

B) L'association comme acteur de l'économie sociale et d'une économie plurielle

- Les associations - on l'oublie parfois mais c'est moins vrai ces dernières années - constituent aussi l'une des trois grandes composantes de l'économie sociale avec les coopératives et les mutuelles (Desroche).
- Dans bien des cas, mais pas toujours car il y a des associations, à gauche et à droite de l'échiquier, qui ne sentent pas concernées par cette approche, elles intègrent deux des caractéristiques de base de la nouvelle économie sociale et solidaire : en premier lieu, une construction conjointe de l'offre et de la demande des services par des professionnels et des usagers; en deuxième lieu, une hybridation de ressources non monétaires (bénévolat), non marchandes (redistribution étatique et subventions) et marchandes (autofinancement par la vente de biens et services).
- Même dans l'état actuel du droit, les associations constituent un cadre juridique souple pour l'exercice d'un entrepreneuriat collectif, innovateur et socialement responsable.
- Outre l'aspect social et convivial, de nombreuses associations explorent donc une autre voie entre l'économie étatique et l'économie de marché.
- Mais au jour le jour, la réalité de l'entreprise associative, malgré ses grands succès et ses potentialités, n'est pas toujours rose. Agissant dans des secteurs où la concurrence est forte, l'entreprise associative vit intensément des contradictions provoquées par la nécessité d'affronter sur leur propre terrain les autres intervenants et par sa volonté de poursuivre une mission d'intérêt général, d'utilité sociale, voire de service public. La question du sous-financement et de la sous-capitalisation des associations représente l'un des gros problèmes sur ce plan.
- Sur cette dernière question aussi, quelle sera l'attitude des pouvoirs publics?

Une nouvelle loi des associations (ou de nouvelles lois si on prend compte le niveau fédéral et le niveau québécois) peut-elle, doit-elle prendre en compte le fait que l'association est un acteur de premier plan dans la construction toujours inachevée de la démocratie et un acteur au sein de l'économie sociale et, plus globalement, d'une économie plurielle?

Une nouvelle loi des associations peut-elle reconnaître la diversité des associations (ça ne passe pas nécessairement par un système de classification mais par la capacité de la loi à tenir compte de cette diversité) tout en reflétant rigoureusement les traits communs, les aspects fondamentaux qui font que l'association est un groupement de droit privé particulier?

Comment juridiquement re-dynamiser le statut associatif pour mieux l'adapter aux défis que posent l'exercice de la démocratie et l'exploitation d'une entreprise? Mais, en même temps, il faut reconnaître que la loi ne peut pas tout régler et qu'un certain nombre d'enjeux trouveront leur résolution autrement...

3- De quelques caractéristiques du droit

Selon le philosophe de droit réputé qu'est Henri Battifol, « Le droit, étant un produit de la conscience collective, est lié à la société en ce double sens que tout droit est engendré par la société mais aussi que toute société engendre un droit. La sociologie mène donc à voir le phénomène juridique dans les règles d'organisation de tout groupement humain qu'il s'agisse de la plus modeste association aussi bien que du plus puissant État, ou de la communauté internationale. »

En outre, le droit moderne est confronté avec une multiplicité de problèmes neufs et en évolution rapide : il faut donc aviser, imaginer, prendre parti....

La loi (qui est la source principale de droit) est un fait social mais aussi un acte délibéré, dont l'élaboration implique « exercice de l'intelligence et intervention de la volonté ».

La loi est aussi un instantané d'un rapport de forces dans une société donnée à un moment donné.

La loi est aussi, à la fois, un moyen de traduire les demandes sociales mais un outil de contrôle social. D'où notre ambivalence à son égard....

Le droit est généralement à la remorque de la société mais il peut être également un outil de développement puissant.

C'est en ayant, dans l'esprit, ces considérations que je vous invite à aborder la thématique générale de notre séminaire. Prendre acte des carences du droit associatif actuel, morcelé, relégué trop souvent dans l'antichambre du droit des compagnies, des sociétés à capital-actions...et s'interroger sur l'opportunité et les avantages d'adopter une véritable loi des associations personnifiées (au Québec, mais aussi au niveau fédéral avec un champ d'application plus limité).

Selon moi, une nouvelle loi des associations doit traduire une liberté fondamentale, celle de s'associer, reconnue par nos Chartes (il y a actuellement un certain hiatus entre la reconnaissance de cette liberté fondamentale et l'encadrement juridique des associations); elle doit tenir compte des attentes et préoccupations des divers organismes mais aussi de l'importance et de la diversité des associations dans notre société, des rapports multiples et ambivalents des associations par rapport à la société civile et par rapport à la société politique ainsi que du rôle qu'elles exercent dans la construction de la démocratie et dans le déploiement d'une économie plurielle. Enfin, elle doit considérer l'environnement international, les débats et les évolutions qui ont cours dans d'autres pays.

4- La recherche d'un équilibre

Avec ce débat sur l'opportunité d'adopter de nouvelles lois sur les associations, nous sommes tous conviés à rechercher un équilibre optimal

- entre contraintes et liberté...
- entre dimension contractuelle et dimension institutionnelle de l'association...
- entre réglementation et déréglementation...
- entre droits des membres, protection des tiers, intérêt privé et intérêt public.

Ce n'est pas un mince défi, mais je crois que notre société est mûre pour mener un tel débat.

Bon séminaire à tous!

2. DEUXIÈME PARTIE : LES BESOINS, LES ATTENTES ET LES PRÉOCCUPATIONS DES ASSOCIATIONS

Marie-Claire Malo, professeure à HEC Montréal, co-présidente du groupe de travail du CIRIEC-Canada, expose les faits saillants d'une recherche sur les besoins, les attentes et les préoccupations des organismes québécois.

Nancy Neamtan, présidente du Chantier de l'économie sociale présente le point de vue de son organisation .

Robert Théorêt, coordonnateur de la Table des regroupements d'organismes communautaires et bénévoles, secteur santé services sociaux (TRPOB) et membre du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, témoigne des attentes et préoccupations des organismes d'action communautaire autonome.

2.1. Les besoins, les attentes et les préoccupations du milieu à l'égard de l'évolution du statut juridique des associations

Marie-Claire Malo

La première étude réalisée au groupe de travail a porté sur les attentes, besoins et préoccupations des organismes². Onze personnes ont été interviewées par Martin Murray (Progesor) qui a effectué la recherche pour le groupe de travail :

1. Pierre Drapeau, Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ);
2. Francine Némeh, Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI) ;
3. Claude Masse et Irène Le Bot, Centraide du Grand Montréal;
4. Nancy Neamtan et Jean Robitaille, Chantier de l'économie sociale;
5. Marie Leclerc, Comité aviseur de l'action communautaire autonome;
6. François Lamarche et Anne Pineau, Confédération des syndicats nationaux (CSN);
7. Gabriel Tremblay, Conseil québécois des entreprises adaptées (CQEA);

² Martin Murray (Progesor) sous la direction de Louis Jolin et Marie-Claire Malo (2002), *Évolution du statut juridique des associations : besoins des organismes, Synthèse et comptes rendus des entrevues*, Montréal, Groupe de travail sur le statut juridique des associations, CIRIEC-Canada, Cahier # 2003-1, février 2003.

8. Jean-Pierre Néron Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ);
9. Claude Carbonneau, Investissement Québec – vice présidence développement des coopératives et des autres entreprises de l'économie sociale;
10. Laurier Dugas, Regroupement Loisirs Québec (RLQ);
11. Élise Tessier et Monsieur Olivier Rousseau, Réseau d'investissement social du Québec (RISQ).

La synthèse des entrevues fait ressortir une définition de l'association comme groupement de personnes qui ont un objectif commun et dont les fins sont non lucratives.

Devenir une association personnifiée semble important dès lors que l'association est là pour durer et qu'il y a des entrées et des sorties de fonds. De plus, la perception négative qu'ont les organismes de la responsabilité des administrateurs définie par le Code Civil amène certains à se constituer en association personnifiée (loi) plutôt que de rester non personnifiée (Code civil).

Il y a un désir d'avoir une loi distincte spécifique aux associations. Cette loi devrait permettre de :

- Créer facilement une association;
- Reconnaître la diversité des associations;
- Favoriser l'exercice de la vie démocratique;
- Pouvoir répondre rapidement à des demandes urgentes;
- Clarifier la reddition de comptes des organismes intermédiaires;

Le régime associatif pourrait comprendre un tronc commun et des catégories (préférence exprimée par plusieurs) ou du moins une gradation (droits/obligations).

Par ailleurs, sur la question du financement, il y a lieu de :

- Se doter d'outils financiers compatibles avec le statut (constituer un capital social);
- Élargir la définition et les critères du statut d'organisme de bienfaisance (avantage fiscal lié au don);
- Réduire la portée de la Loi C-36;
- Maintenir le patrimoine au service de fins non lucratives;
- Rendre cohérentes les lois (statut, fiscalité, taxes);

Il y a donc nécessité de tenir compte des interfaces entre droit associatif, droit fiscal et taxation.

2.2. Vie démocratique, capitalisation et propriété collective. Des enjeux stratégiques pour les entreprises d'économie sociale

Nancy Neamtan

Je voudrais commencer en remerciant les organisateurs et organisatrices de ce colloque pour avoir investi le temps et l'énergie afin d'approfondir ce sujet d'ordre stratégique pour nos milieux. Comme présidente du Chantier de l'économie sociale, une organisation constituée d'un ensemble de réseaux d'acteurs dans le domaine de l'économie sociale et ayant comme mission la promotion, la représentation, la concertation et le développement de l'économie sociale, je dois souligner l'importance des questions abordées dans le cadre de cette rencontre.

Je voudrais également souligner, au départ, que mes commentaires se limitent à des observations préliminaires et ne constituent pas une prise de position formelle. Bien que la réflexion soit déjà amorcée au sein du Chantier de l'économie sociale, elle est loin d'être terminée. Il ne s'agit pas là d'un manque d'intérêt. Il faut plutôt l'attribuer au fait que lorsqu'on est dans le développement, qu'il s'agisse de l'entrepreneuriat collectif ou de l'action communautaire, on est trop souvent pris par les impératifs immédiats de survie et de reconnaissance. Ceci est encore plus vrai au Chantier, où on est témoin d'un développement fulgurant du secteur qui apporte à tous les jours de nouveaux défis.

Avant d'arriver dans le vif du sujet, rappelons que l'économie sociale dont je vous parle ce soir réfère à un ensemble de plus de 6 200 organisations, dont 2 200 coopératives et 4 000 OSBL. Parmi les organisations à statut associatif (OSBL), on trouve un grand nombre de centres de la petite enfance (950) ainsi que de nouveaux organismes dans le domaine du loisir et tourisme social, la culture, les communications, les médias communautaires, les services de proximité et l'environnement pour n'en nommer que quelques uns.

Un premier défi auquel nous sommes confrontés est celui de pouvoir cerner le secteur et de comprendre sa spécificité. Ceci a comme objectif non seulement de les comptabiliser mais également de comprendre la réalité complexe de ces entreprises, qui combinent souvent des ressources financières très variées, de la subvention pour la fonction sociale à la vente de services, de l'investissement à la contribution non-marchande des bénévoles.

Un deuxième défi de taille est celui de se doter d'outils d'investissement appropriés pour le développement de l'économie sociale. Ce problème existe aussi au sein des coopératives. Car même si la formule coopérative permet d'attirer des investisseurs sur la base de parts

privilégiées, la structure coopérative défend le principe de la primauté des personnes sur le capital, ce qui nie à l'investisseur un contrôle sur l'entreprise ainsi qu'une garantie de rendement maximal.

Pour les entreprises d'économie sociale à statut associatif, la question du statut juridique pose un autre niveau d'obstacles, car en plus des barrières mentionnées ci-haut, il n'y a aucune place dans le cadre juridique pour une capitalisation réelle des entreprises.

Face à ce défi, certains suggèrent que la solution repose dans la transformation des OSBL en coopératives à partir du moment où les organismes s'inscrivent dans une approche entrepreneuriale. Le Conseil d'administration du Chantier a d'ailleurs souligné l'importance de rendre ce passage librement choisi, d'OSBL à coopérative, le plus facile possible sur le plan juridique. Ainsi, la création de la catégorie « coopérative de solidarité » dans la Loi sur les coopératives, a ouvert davantage ce chemin en acceptant un membership plus diversifié, ressemblant davantage aux OSBL.

Mais il est irréaliste et même impertinent de penser que toutes les OSBL qui font face aux problèmes de capitalisation puissent se transformer en coopérative. Car la formule coopérative a comme prémisses de base un lien d'usage avec la coopérative, ce qui n'est pas le cas pour les OSBL. Il est donc essentiel d'assurer que le cadre juridique évolue pour mieux refléter la réalité et pour mieux servir le développement de l'économie sociale sous toutes ses formes.

Qu'est-ce que ça veut dire au juste, mieux refléter ce qu'on est ? Pour répondre à cette question, je vais reprendre point par point les éléments de la définition de l'économie sociale ; un exercice qui nous permettra d'exposer succinctement la nécessité de pouvoir compter sur un cadre juridique reflétant avec plus de justesse les besoins et les valeurs de nos entreprises collectives.

Pris dans son ensemble, le domaine de l'économie sociale regroupe l'ensemble des activités et organismes, issus de l'entrepreneuriat collectif, qui s'ordonnent autour des principes et règles de fonctionnement suivants :

- **L'entreprise de l'économie sociale a pour finalité de servir ses membres ou la collectivité plutôt que de simplement engendrer des profits et viser le rendement financier.**

Ainsi, tout cadre juridique doit absolument continuer à protéger ce principe. Ceci ne veut pas dire que les OSBL ne peuvent pas générer de surplus, comme certains ont tendance à l'interpréter. La question doit être posée autrement, à savoir « Que peuvent-ils faire avec les surplus ? ». Nous croyons qu'un cadre juridique modifié doit préserver l'obligation de réinvestir cet argent soit dans le développement de l'organisme, dans l'amélioration des services, dans l'amélioration des conditions de travail ou dans l'augmentation des services à la collectivité. L'intérêt collectif doit ainsi primer en tout temps. À cet égard, il nous semble également important qu'en cas de dissolution, il y ait obligation de répartir les actifs à d'autres OSBL de la collectivité. Ceci est particulièrement d'actualité quand on regarde le développement important de certains OSBL, tels les Centres de la petite enfance, qui ont accumulé des actifs importants grâce au soutien de politiques publiques.

- **L'entreprise d'économie sociale a une autonomie de gestion par rapport à l'État.**

Un cadre juridique révisé doit aussi refléter ce principe d'autonomie et permettre de faire la distinction entre des OSBL à contrôle démocratique et des OSBL créé soit par l'État pour remplir certaines fonctions soit par des municipalités. Il faut établir des paramètres qui assurent un processus démocratique permettant aux membres de choisir des administrateurs, sans lequel le statut associatif peut devenir un paravent pour des organisations essentiellement parapubliques ou paramunicipales.

- **L'entreprise d'économie sociale intègre dans ses statuts et ses façons de faire un processus de décision démocratique impliquant usagères et usagers, travailleuses et travailleurs.**

Les règles de démocratie et de transparence sont des principes fondamentaux pour les organismes d'économie sociale. Il nous semble donc important qu'un nouveau cadre juridique permette de contraindre l'utilisation du statut associatif par empêcher que des intérêts privés à but lucratif épousent le statut juridique afin de tirer un profit personnel de subventions accordées en priorité aux organismes d'économie sociale.

- **L'entreprise d'économie sociale défend la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition de ses surplus et revenus.**

Compte tenu de l'importance que prend la recherche de capitaux pour les OSBL, la révision du cadre juridique devra tracer une ligne, bien qu'elle soit très délicate, entre la protection des

investissements et leurs investisseurs et la protection d'un principe de fond pour des organismes et entreprises d'économie sociale quant à la propriété collective des capitaux. Ainsi, le pouvoir et le contrôle sur une organisation doit demeurer aux mains des membres et non des investisseurs, corporatifs ou individuels, bien que ces derniers doivent pouvoir compter sur des éléments de protection de leurs investissements.

- **L'entreprise d'économie sociale fonde ses activités sur les principes de la participation, de la prise en charge et de la responsabilité individuelle et collective.**

L'application de ce principe ne peut pas être garantie par un cadre juridique ; l'histoire du monde démontre que la démocratie est une bataille de tous les jours et qu'on ne doit jamais la prendre pour acquis. Cependant, un cadre juridique doit permettre de clarifier le cadre général de l'exercice de la démocratie au sein d'une organisation, en assurant qu'il y ait suffisamment de moyens pour assurer une transparence et un espace de débat et pour éviter une prise de contrôle par quelques individus.

2.3. Les attentes et les préoccupations des organismes communautaires autonomes

Robert Théorêt

Merci au CIRIEC et aux organisateurs d'avoir invité le Comité aviseur de l'action communautaire autonome (CAACA) à prendre la parole dans le cadre de ce séminaire sur le statut et les droits des associations.

Pour vous situer : le CAACA représente 139 regroupements d'organismes communautaires autonomes (soit plus de 4000 organismes) œuvrant dans plusieurs sphères d'activités (défense collective des droits, alphabétisation, éducation populaire, environnement, coopération internationale, santé et services sociaux...) et auprès de populations diverses (femmes, jeunes, personnes âgées, personnes handicapées) et sur de multiples problématiques sociales et individuelles.

Pour ma part, le regroupement pour lequel je travaille, la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, regroupe 31 regroupements (près de 2400 organismes) du domaine de la santé et des services sociaux.

J'essaierai au cours des prochaines minutes de situer brièvement deux des enjeux qui préoccupent le mouvement d'action communautaire autonome et qui ont un lien direct avec le sujet de ce séminaire.

Tout d'abord : en septembre 2001, le Gouvernement du Québec a adopté une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire (PRSAC) par laquelle il reconnaît le rôle essentiel jouée par les associations communautaires dans l'exercice de la citoyenneté et le développement social du Québec. Nous sommes présentement à mettre en place, avec le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) et les différents ministères, les mécanismes d'application de cette politique.

Attendue depuis longtemps, la Politique gouvernementale reconnaît d'emblée le rôle central joué par les groupes communautaires autonomes québécois au plan de la mobilisation des citoyennes et des citoyens, au plan de l'expression démocratique de leurs points de vue et de leurs besoins et dans la mise en place de solutions appropriées à une foule de problèmes en vue d'améliorer les conditions de vie de la population. Le gouvernement reconnaît le rôle critique assumé par les groupes de défense collective des droits qui se prononcent dans des débats publics et s'attaquent à des enjeux de toute nature.

Cette reconnaissance gouvernementale longtemps espérée servira maintenant d'assise aux relations entre l'État québécois et le mouvement communautaire. Cependant, les associations communautaires autonomes voient déjà apparaître des obstacles nouveaux à la liberté et la capacité de mobilisation et d'expression que leur confère la Politique. En effet, deux lois, l'une québécoise et l'autre fédérale, pourraient concourir à limiter l'action mobilisatrice des groupes communautaires.

- Tout d'abord, la nouvelle loi 80 (Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme) adoptée par l'Assemblée nationale il y a quelques mois. La Politique reconnaît le pouvoir d'influence des organismes et de leurs regroupements sur les choix gouvernementaux, sur les lois et les règlements et sur la manière de répondre aux besoins et d'organiser les services à la population. Ce rôle d'interlocuteur du pouvoir politique risque cependant d'être minimisé de manière importante si le Gouvernement du Québec assimilait l'action représentative des organismes communautaires à du lobby et exigeait d'eux qu'ils s'inscrivent au nouveau registre des lobbyistes créé par la Loi 80. En effet, la loi prévoit que, d'ici le 1^{er} mars 2003, la définition des activités de lobbyisme pourrait s'appliquer à toutes les

associations et tous les regroupements dont les membres sont des organismes à but non lucratif. Certains OCA ont déjà été invité à s'inscrire au registre des lobbyistes.

- On est, ici, en droit de se questionner sur les véritables intentions du Gouvernement québécois lorsqu'il a prévu que la loi s'appliquerait aux OSBL et sur les conséquences d'un assujettissement des groupes communautaires autonomes aux mêmes exigences que celles qui visent les grandes firmes privées de lobby ? L'État québécois entend-il étouffer la voix des citoyennes et citoyens regroupés au sein des associations communautaires et limiter leur capacité de mobilisation ?
- Du côté du Gouvernement fédéral, le débat pour moderniser les dispositions de la loi sur l'impôt touchant les organismes de bienfaisance revêt une importance particulière. En effet, tout en reconnaissant le caractère transversal de la caractéristique de défense collective des droits qui définit spécifiquement le caractère particulier de l'action communautaire autonome (ACA), la Politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien instaure un mécanisme particulier pour les organismes dont l'action principale (la majeure de leur mission et de leurs activités) est la défense collective des droits. Elle les regroupe, à des fins de reconnaissance et de soutien financier, sous la responsabilité unique du SACA. Des centaines d'organismes sont ainsi identifiés clairement comme ayant une mission quasi exclusive en défense collective des droits.

Ces organismes sont aujourd'hui inquiets des retombées de la Politique sur leur capacité à conserver ou obtenir un numéro d'organisme de bienfaisance.

Pourquoi le mouvement d'action communautaire autonome est-il si inquiet face à ces deux mesures ? J'ai choisi ces deux exemples car, à mon avis, ils illustrent deux des enjeux majeurs qui confrontent les groupes d'action communautaire autonome : la vitalité de leur vie démocratique et la dérive utilitariste et marchande face à leurs services. Je n'aurai malheureusement pas le temps pour m'étendre sur les deux questions et entrer dans les détails. Mais j'essaierai de mettre sur la table certaines observations pour des discussions à venir.

Préserver la vitalité démocratique

Les associations communautaires sont avant tout des lieux où des citoyennes et des citoyens se regroupent pour faire entendre leurs voix, d'abord entre eux et ensuite, sur la place

publique. Ainsi regroupées, ces personnes prennent possession d'elles-mêmes en toute égalité et choisissent d'influencer et de transformer leur espace social, politique, culturel, environnemental au profit de leur mieux-être collectif et individuel. Les organismes sont donc des moyens d'échange fondés sur l'égalité et sur la prise de décision démocratique. En principe, la forme privilégiée est la démocratie participative.

Or, au cours de la dernière décennie, le mouvement communautaire a expérimenté un certain nombre de problèmes handicapants au plan de la démocratie. En effet, on a assisté à une désaffection des membres et de la population en général face aux instances décisionnelles des organismes communautaires : participation réduite aux assemblées générales, difficulté d'implication dans des comités et à combler les postes des conseils d'administration... Cette situation est certes vécue de manière inégale au sein du mouvement mais le constat est présent dans plusieurs rapports de recherche et dans les exercices de réflexion auxquels se sont livrés bon nombre d'organismes.

D'autres symptômes inquiétants sont apparus : des modifications aux statuts et règlements visant à diminuer le nombre de sièges sur les conseils d'administration, à réduire le quorum des assemblées générales et la recherche d'administrateurs spécialisés (principalement du milieu des affaires)... Tout cela a pour conséquence d'éloigner davantage les organismes de leur base militante et de concentrer de plus en plus les décisions et les pouvoirs dans les conseils d'administration et les directions générales (cette appellation a subrepticement remplacé celle de coordination). Pour beaucoup d'organismes maintenant, la seule fois où on convoque les membres c'est pour l'assemblée générale annuelle.

Les causes de cette désaffection sont multiples et souvent interreliées : l'ampleur et la complexité des dossiers que doivent traiter les groupes, la spécialisation des interventions, le peu de temps et le peu d'énergie consacrés à l'explication des enjeux et à l'éducation populaire... la prédominance de la place des services dans le travail des organismes... l'accroissement des responsabilités individuelles qui échouent sur le dos des personnes et qui ont des effets sur la diminution de l'implication bénévole.

Une reconnaissance formelle et véritable des pouvoirs dévolus à l'assemblée générale, un niveau de responsabilité civile moindre pour les membres des conseils d'administration, des conditions facilitantes pour l'implication citoyenne pourraient contribuer à revitaliser la démocratie au sein des associations. Une vie associative démocratique ne doit pas être

considérée uniquement comme une caractéristique de l'action communautaire autonome mais comme un moyen fondamental, privilégié, pour permettre aux membres de jouer pleinement leur rôle de citoyens.

Au cours des dernières années, bon nombre d'organisations communautaires ont pris conscience de la dérive démocratique qui s'était installée dans leur vie associative. Des mesures concrètes ont été prises pour associer davantage les membres à la vie des organismes. La PRSAC, en reconnaissant que la préoccupation démocratique est une caractéristique fondamentale de l'ACA et en faisant de celle-ci un critère de reconnaissance des groupes d'ACA permettra de consolider le visage démocratique. On ne parle pas ici d'une quelconque reconnaissance à saveur corporatiste mais d'une volonté envers davantage de démocratie pour la population.

Il faut en effet plus qu'une reconnaissance formelle de la démocratie communautaire. Il faut que les citoyennes et citoyens sentent concrètement qu'ils ont, oui, du pouvoir sur leurs organisations mais qu'aussi leurs organisations ont une influence véritable sur les pouvoirs publics, politiques et administratifs. Ce qui n'est pas toujours le cas car les préoccupations des planificateurs gouvernementaux et des décideurs publics diffèrent souvent des préoccupations des simples citoyens.

Attention à la dérive utilitariste et marchande

Comme je le disais précédemment, la question des services directs offerts à la population occupe une place de plus en plus grande dans les préoccupations des organismes communautaires. De moyen pour rejoindre le monde et favoriser leur regroupement et leur prise de parole, le service est devenu, trop souvent, une fin en soi.

La révision du rôle et le désengagement de l'État à l'endroit des services publics, l'explosion de besoins nouveaux consécutifs aux changements profonds qui marquent la société n'ont cessé d'exercer une pression grandissante sur le volet service de l'action communautaire au point de supplanter les aspects sociaux de la mission des organismes, la préoccupation face à l'éducation populaire et à la promotion et la défense collective des droits.

À l'instar d'autres pays occidentaux, le Québec d'aujourd'hui compte sur les services (traditionnels ou alternatifs) mis en place et rendus par et dans la communauté. Que ce soit en santé et services sociaux, en éducation, en environnement... les planificateurs

gouvernementaux attachent une grande importance aux services dispensés par le tiers secteur et cherchent par divers moyens structurels à canaliser toutes les activités dites de proximité dans le cadre de la planification étatique. Complémentarité, concertation, partenariat, intermédiation, réseaux intégrés de services.... constituent les principaux créneaux du discours gouvernemental dominant.

La confusion des statuts et des rôles entre organismes communautaires autonomes, organismes communautaires au sens large, ressources intermédiaires, entreprises d'économie sociale... sert avant tout à la volonté gouvernementale de confier des mandats de plus en plus élargis à l'extérieur du réseau public. On appelle communautarisation cette tendance lourde vers l'utilisation accrue des ressources collectives nées de la mobilisation des citoyennes et des citoyens.

Loin de moi l'idée de condamner toute idée d'universaliser les initiatives communautaires. Le réseau des CPE est un bel exemple de récupération étatique qui sert l'amélioration du bien commun. Cependant, on constate que, plus souvent qu'autrement, la communautarisation sert au rétrécissement de la responsabilité gouvernementale. Le virage ambulatoire est un exemple souvent cité pour illustrer le transfert des responsabilités gouvernementales sur le dos des individus, des collectivités et des organismes communautaires.

En plus de contribuer au désengagement et à la déresponsabilisation de l'État, le recours de plus en plus fréquent aux services dits communautaires pave la voie à la normalisation, la standardisation et l'institutionnalisation de pratiques citoyennes et ce, à bon marché.

Or, malgré le fait que la PRSAC reconnaît la différence entre l'action communautaire, les ressources intermédiaires, les coopératives et les entreprises d'économie sociale, l'importance que l'État accorde au financement de services complémentaires aux services publics via des contrats de services n'en est pas moins très présente. La Politique consacre en effet le principe de telles ententes. Elle les considère comme une des sources de financement gouvernemental accessibles à tous les organismes. La reconnaissance du caractère libre et volontaire de ces ententes risque fort d'avoir peu d'incidence compte tenu de l'état de sous financement de la grande majorité des organismes et des pressions constantes provenant de leurs partenaires institutionnels.

La fracture entre l'action sociale et les services risque donc de s'accroître au profit d'une marchandisation accélérée de gestes et d'activités dont la nature même relèverait plutôt de la

solidarité. Si ça continue, les visites d'amitié aux personnes âgées faites par des centres d'action bénévole deviendront des services au même titre que l'aide à domicile ou les services personnels.

Conclusion

Le mouvement communautaire autonome québécois est à une croisée de chemins. La Politique gouvernementale le reconnaît dans la globalité de ce qu'il est. Le mouvement pourra-t-il maintenant renforcer et développer son rôle d'acteur central dans la lutte contre les inégalités, les injustices et les discriminations de toute sorte. Ou, au contraire, sera-t-il happé par les courants turbulents des reculs démocratiques, du contrôle social et de l'économisme marchand.

J'espère que ces quelques remarques apportent un éclairage sur les enjeux qui touchent le mouvement communautaire autonome. Quant à nous, nos attentes comme vous l'avez sans doute constaté, se situent au niveau des clarifications quant aux statuts des divers acteurs qui occupent le champ des organismes dans la communauté. Il faut en effet définir clairement le statut des uns et des autres car on ne parle pas de la même réalité et des mêmes buts quand on parle d'organisme communautaire autonome, de ressource intermédiaire ou d'entreprise d'économie sociale.

Comme il sera sans doute beaucoup question d'économie sociale et solidaire au cours de ce séminaire, je me permet une brève réflexion pour terminer. À mon avis, si on veut renforcer la participation démocratique des citoyennes et des citoyens à la vie collective, on devrait éviter, quand on parle du(des) milieu(x) associatif(s), de glisser trop rapidement vers l'économie associative. Les motivations pour lesquelles des personnes décident de s'unir et de se donner des objectifs et des moyens d'action communs ne doivent pas être comprises uniquement à travers la lunette de l'économie, toute solidaire soit-elle !

Merci !

3. TROISIÈME PARTIE : LES CARENCES DU DROIT ASSOCIATIF

Nicolas Lavoie, analyste des politiques juridiques à Industrie Canada, rend compte des consultations sur la réforme de la Loi sur les corporations canadiennes;

Marc-André Labrecque, directeur du service des associations et des entreprises, direction générale des normes et des services à l'organisation, chez l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF), rapporte les carences du droit associatif québécois telles qu'établies par une équipe au sein de l'IGIF.

3.1. Résumé thématique des consultations sur la réforme de la Loi sur les corporations canadiennes, partie II³

Nicolas Lavoie

Pendant cinq semaines au cours du printemps de 2002, une équipe d'Industrie Canada s'est rendue à différents endroits du pays afin d'écouter les opinions des intéressés au sujet de propositions concernant une nouvelle Loi sur les sociétés sans but lucratif. Plus de trois cents personnes ont participé aux séances de consultation, tandis que d'autres ont fait parvenir des mémoires au site web créé pour la consultation : (<http://strategis.ic.gc.ca/dpdci/consultations2002>).

Une ronde de consultations préliminaire a eu lieu au cours de l'exercice financier précédent et les données de rétroaction découlant de ces premières consultations ainsi que des études de recherche commandées ont été intégrées dans les deux documents de travail distribués avant la deuxième ronde de consultations qui vient de se terminer. Rédigé en langage courant, le document intitulé « Réforme de la *Loi sur les corporations canadiennes* : ébauche de cadre en vue d'une nouvelle *Loi sur les sociétés sans but lucratif*⁴ » vise à promouvoir une structure de gouvernance des sociétés qui soit axée sur la transparence, l'obligation de rendre compte, l'équité et l'efficacité. Le second volume, intitulé « Options en vue d'une nouvelle *Loi sur les sociétés sans but lucratif* », présente quelques-unes des propositions de manière plus détaillée.

Dans l'ensemble, les participants se sont montrés en faveur des différentes propositions de réforme. Un appui marqué a été manifesté à l'égard des propositions concernant une nouvelle

³ Nous reprenons ici les grandes lignes du résumé que vous pouvez lire à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/dpdci/consultations2002>).

⁴ Dans le projet de réforme, on emploie le terme société sans but lucratif pour parler des associations.

norme de diligence des administrateurs et des dirigeants, la défense fondée sur la diligence raisonnable, l'indemnisation et l'assurance ainsi que le fait de restreindre de façon statutaire la responsabilité des administrateurs et dirigeants. Par ailleurs, des opinions divergentes ont été formulées sur des questions comme la création d'un système de classification, le dépôt des règlements administratifs et les exigences en matière de vérification.

Au cours de chacune des consultations, les participants ont exprimé plusieurs préoccupations primordiales, notamment les suivantes :

La coordination avec les autres lois fédérales et la législation provinciale est impérative.

De l'avis de nombreux participants, il est nécessaire de veiller à ce que la nouvelle législation cadre avec les autres lois fédérales et la législation provinciale connexes. À chaque endroit où une consultation a été tenue, les participants ont conclu que la coordination et la cohérence à l'échelle fédérale et provinciale sont impératives.

Une confusion persiste au sujet de la différence entre les sociétés sans but lucratif et les organismes de bienfaisance enregistrés.

Bon nombre de questions qui ont été soulevées étaient de nature fiscale et relevaient par conséquent de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et du ministère des Finances.

La nécessité d'un système de classification est un thème qui est fréquemment revenu au cours des discussions portant sur différents sujets.

Même s'ils ne s'entendaient pas sur la nécessité d'inclure un système de classification dans la nouvelle Loi, les participants sont revenus sur cette question dans le cadre de l'examen de nombreux autres sujets.

Plus spécifiquement, les participants ont traité de plusieurs points importants.

Structure de la Loi

S'il a été impossible de trancher sur le système de classification, les participants se sont généralement montrés favorables à l'abandon proposé du système de lettres patentes, devenu archaïques en fait. Une minorité de participants ont convenu qu'aucune exigence ne devrait être imposée en matière de dépôt de statuts. Reconnaissant que, chez certains organismes, le renouvellement des effectifs est rapide et la mémoire corporative, limitée, bon nombre de participants ont appuyé l'idée que le gouvernement agisse en qualité de dépositaire central.

Divulgarion et responsabilité

Une majorité de participants de l'ensemble du pays se sont montrés en faveur de la proposition cadre selon laquelle les organismes seraient tenus de mettre leurs états financiers à la disposition des membres, des administrateurs, des dirigeants et du Directeur des corporations d'Industrie Canada. Il en fut de même avec la proposition qui permettrait aux membres d'obtenir des copies de la liste de membres de leur organisme, pourvu que les paramètres soient définis de façon restrictive et que l'accès en soit restreint. La plupart des participants du pays ont dit préférer une approche graduelle ou une méthode fondée sur la classification, l'importance ou la taille de l'organisme en remplacement de la proposition qui prévoit un seuil au-delà duquel les sociétés seraient tenues de faire faire des vérifications annuelles.

Responsabilité des administrateurs

La grande majorité des participants des dix consultations se sont montrés favorables à l'adoption de la proposition cadre selon laquelle chaque administrateur ou dirigeant d'une société aurait un devoir de diligence envers celle-ci. La proposition cadre selon laquelle les administrateurs et dirigeants des sociétés sans but lucratif pourraient invoquer une défense fondée sur la diligence raisonnable a été approuvée à l'unanimité. La majorité des participants se sont montrés favorables à l'adoption de la proposition cadre visant à élargir la portée des situations dans lesquelles les organismes seraient autorisés à indemniser les administrateurs et dirigeants, dans lesquelles l'indemnisation de ceux-ci serait obligatoire et dans lesquelles les sociétés seraient autorisées à souscrire des assurances. Une majorité de participants ont accepté la proposition cadre qui ne prévoit aucune restriction en ce qui concerne la responsabilité des administrateurs et dirigeants et vise à favoriser l'application d'une norme de prudence et de conduite appropriée dans le cadre de la gestion des organismes.

Recours

La proposition cadre ne comporte aucune recommandation au sujet de l'action dérivée. Les opinions étaient partagées dans l'ensemble du pays quant à l'opportunité d'inclure ce recours. Ceux qui s'opposaient à cette proposition estimaient que, si l'action dérivée était autorisée, les organismes risqueraient d'être assaillis d'actions abusives ou les tierces parties pourraient en profiter pour pirater le programme d'un organisme. Les avis étaient également partagés en ce qui a trait à la proposition cadre qui ne prévoit aucun recours en cas d'abus. La proposition selon laquelle il n'y a pas lieu d'inclure de droit à la dissidence et de droit à la juste valeur dans une nouvelle loi, les sociétés devant être libres d'inclure des droits similaires dans leurs statuts

ou règlements administratifs, a fait l'objet d'un large consensus dans l'ensemble du pays.

Responsabilité proportionnelle modifiée

La plupart des participants de St-John's, de Halifax, de Winnipeg, d'Edmonton et de Vancouver ont appuyé la proposition cadre selon laquelle il n'y a pas lieu d'inclure un régime de responsabilité proportionnelle modifiée, tandis que certains participants de Montréal, d'Ottawa, de Toronto et de Regina se sont opposés à cette proposition. Plusieurs commentaires formulés au cours des consultations étaient en réalité des demandes d'explications qui traduisaient la nature technique de cette question.

Structure organisationnelle/constitution en société

La disposition visant à permettre la création de sociétés sans but lucratif régulières qui ne comporteraient qu'un seul administrateur et un seul membre (il pourrait s'agir de la même personne) n'a pas suscité un grand enthousiasme. Dans la plupart des villes, bon nombre de participants préféraient que la société compte au moins trois administrateurs. La raison d'être invoquée pour permettre qu'une personne morale agisse comme fondateur a été mise en doute. Plus précisément, certains participants ont dit craindre que la personne morale en question ne demeure indéfiniment au conseil d'administration, devenant de ce fait administrateur. Les représentants d'Industrie Canada ont précisé que les propositions de réforme ne permettraient pas que des personnes morales puissent occuper des fonctions d'administrateur.

3.2. Principaux problèmes juridiques qui affectent le milieu québécois des associations personnifiées⁵

Marc-André Labrecque

À part les changements apportés par la nouvelle partie IA de la *Loi sur les compagnies*, les derniers changements substantiels à cette loi remontent à 1907 et 1920.

Problèmes généraux

Un examen de la partie III de la *Loi sur les compagnies* fait ressortir plusieurs fondements qu'on peut regrouper en trois catégories. D'abord des règles fondées sur l'ordre public ou l'intérêt public et des règles d'intérêt privé, divisées en deux groupes : des règles de forme et des règles

⁵ Nous reprenons ici les grandes lignes du texte que vous pouvez lire dans le *Recueil de textes déposés au Groupe de travail sur le statut juridique des associations*, Montréal, Groupe de travail sur le statut juridique des associations, CIRIEC-Canada, Cahier # 2003-3.

d'organisation et de fonctionnement. Or, globalement, les exigences formalistes et organisationnelles constituent des carcans inutilement rigides pour la clientèle associative. En conséquence, elles sont souvent transgressées et plusieurs associations se retrouvent alors dans l'illégalité sans en être nécessairement conscientes.

Les règles impératives d'organisation et de fonctionnement briment la liberté d'organisation, qui fait partie de la liberté d'association reconnue par les chartes. Elles fondent des dispositions impératives non sur l'intérêt public ou l'ordre public comme c'est généralement le cas en droit privé mais sur des intérêts strictement privés. Elles sont lourdes et inutilement formalistes. Elles sont aussi inadaptées au milieu associatif québécois qui est généralement formé de petites et moyennes associations. Enfin, ces règles forcent souvent les associations à agir dans l'illégalité en s'organisant et en fonctionnant selon leurs besoins et avec leurs moyens.

En sus de la LCQ partie III, le législateur québécois a adopté depuis 1869 plusieurs lois générales concernant la constitution d'association personnifiées. Néanmoins, la partie III de la *Loi sur les compagnies* est vraiment devenue, au fil des ans, la principale loi régissant la constitution, l'organisation, le fonctionnement, la liquidation et la dissolution des associations personnifiées au Québec.

Cela dit, la législation associative ne se limite cependant pas à ces lois générales. En effet, le corpus législatif du Québec contient, en sus de la *Loi sur les compagnies*, de nombreuses lois permettant la constitution en association. Outre les lois générales, lesquelles se retrouvent dans les *Lois refondues du Québec*, il existe au moins 82 lois mixtes, constituantes et constitutives d'associations, prévoyant une procédure particulière de constitution. On compte aussi plus de 1500 lois particulières ayant pour objet la constitution ou la modification de structure d'associations spécifiques. En résumé, le droit associatif québécois se caractérise par la multiplicité des lois qui le constituent, sa désuétude, son incohérence interne et externe, son caractère incomplet et son incapacité à répondre aux besoins des associations modernes.

L'association, pour accomplir sa vocation, doit exercer des activités qui nécessitent des ressources. Ces dernières peuvent être humaines, financières ou matérielles. Le financement d'une association constitue donc l'action par laquelle cette dernière se procure des fonds, des ressources principalement financières qui visent à lui permettre d'accomplir sa vocation. Les associations souffrent généralement de sous-financement. Même si le financement par capital-emprunt leur est grandement accessible, notamment par la possibilité de donner en garantie leurs biens présents et futurs au moyen d'une hypothèque ouverte, elles y ont rarement recours.

Cela est dû au caractère généralement restreint de leur patrimoine. À part l'emprunt, les associations se financent principalement au moyen de la contribution annuelle ou cotisation. Il s'agit d'une somme d'argent destinée à couvrir les dépenses de l'association et que les membres s'engagent à verser dans les formes et les conditions stipulées au contrat. Les cotisations versées régulièrement constituent l'élément principal du patrimoine de la plupart des associations. Une association qui exploite accessoirement une entreprise peut se financer par les profits générés par cette exploitation. Cependant, ces derniers sont généralement assez restreints. Enfin, une association peut se financer au moyen de dons, de libéralités, de subventions.

Les conséquences de cet état de fait se traduisent ainsi : l'association constituée sous la partie III survit la plupart du temps avec sa cotisation annuelle et les bénéfices qu'elle retire d'activités qu'elle organise; bien rare celle qui pourra bénéficier d'emprunts car elle ne sera souvent pas en mesure de fournir les garanties exigées en raison du peu d'importance de son patrimoine; et les apports eux, sont exceptionnels. Elle doit se priver du financement par capital-actions ou capital associatif, puisqu'elle ne peut y recourir dans l'état actuel des choses. Elle se retrouve menacée à sa base même par une paralysie de fonctionnement.

Le droit québécois limite les transformations des personnes et des groupements. Il s'agit généralement de changements complets ou partiels de régime juridique à l'intérieur d'une même forme juridique et exceptionnellement de changements de forme juridique. Il y a cependant toujours maintien de la personnalité morale. La plupart de ces cas se retrouvent dans la *Loi sur les compagnies*.

Par ailleurs, le droit québécois ne prévoit pas de procédure générale permettant le changement de juridiction (importation-exportation). Toutefois, le législateur québécois a déjà permis l'importation en adoptant des lois particulières. Lorsque la loi ne permet pas à une personne ou à un groupement de se transformer directement en association personnifiée, il peut y arriver par une voie indirecte. Pour cela, il lui faut parcourir quelques étapes pour atteindre le résultat recherché.

Les dons et les subventions constituent un moyen de financement important du milieu associatif. Il importe de s'assurer que les montants recueillis soient utilisés pour les fins pour lesquelles ils ont été donnés. En l'absence de législation générale à cet effet, les règles régissant les dons se retrouvent dispersées dans des normes volontaires, fiscales ou prenant effet à la dissolution et à la liquidation de l'association. Il faudrait protéger les dons au départ et pendant la vie associative plutôt que lors de sa disparition.

Les lois associatives contiennent pas ou peu de recours. C'est le cas principalement de la partie III de la *Loi sur les compagnies* qui régit la majorité des associations. Les recours permettant la mise en application de cette loi, qu'ils soient civils ou pénaux, sont partiels, anciens et inefficaces. Il serait donc important de compléter les recours du droit commun par des moyens de mise en application propres aux mesures imposées aux associations personnifiées. Ces recours devraient s'inspirer des principes de simplicité, d'efficacité, d'économie et de déjudiciarisation.

Problèmes spécifiques

La constitution d'associations personnifiées au Québec entraîne de nombreux problèmes. Selon la plupart des lois constitutives d'associations personnifiées, l'acte constitutif est un acte public institutionnel, que ce soit des lettres patentes, un décret, une proclamation ou une ordonnance. Dans cette conception, c'est l'État qui, seul, peut créer une association. Il accorde alors le privilège de la personnalité morale et son intervention est nécessaire à la naissance de chacune de ces personnes. Ce système est très critiqué par les usagers. Il constitue une ingérence de l'État dans des affaires de nature privée. Il en découle un accroissement du risque d'arbitraire dans l'application de la loi et un ralentissement important du processus de constitution. Le système impose un contrôle obligatoire à l'ensemble des associations pour en éliminer une minorité. Dans les faits, les refus pour des motifs d'opportunité sont à peu près inexistantes.

Cela dit, autre point litigieux, la présence d'un conseil d'administration, dans une association personnifiée, est-elle véritablement nécessaire? Cette question de la présence ou de l'absence d'un conseil d'administration est largement résolue par le type de régime prévu au *Code civil du Québec*, soit un régime supplétif. Largement résolue certes, mais cette question entraîne quand même avec elle tous les manquements que cela comporte pour les besoins spécifiques des associations.

Quant au caractère démocratique de la gestion de l'association, il existe des règles voulant que les administrateurs sont élus par les membres. Cependant toutes les associations n'ont pas nécessairement vocation à être démocratiques. Il n'est nullement contre l'ordre public qu'une association ait la vocation d'être toujours administrée par un même individu ou encore que seuls ceux qui en sont fondateurs, par exemple, puissent déterminer qui administre. La démocratie n'est pas la panacée à tous les problèmes. D'ailleurs, même si les associations fonctionnent présentement selon un mode démocratique, les situations où une partie à l'association, membre ou administrateur, est abusée existent. Remarquons de plus qu'il suffit que les administrateurs soient élus par une catégorie de membres, soit celle possédant un droit de vote, pour que cette exigence de la loi soit respectée. Le caractère démocratique de la décision est d'autant amoindri.

Plus exactement, les abus ou risques d'abus en matière d'administration, par ou pour les administrés et les administrateurs, ne dépendent pas du mode d'élection des administrateurs ou de la période pour laquelle ils sont en fonction. Le mode d'accession au poste d'administrateur n'est qu'une mécanique permettant de conférer le titre d'administrateur à quelqu'un. Les abus ou risques d'abus en matière d'administration dépendent de la façon dont l'administration se fait. Plus les droits d'un administrateur sont grands, plus les risques d'abus sont élevés si ces droits ne sont pas accompagnés des devoirs et des responsabilités qui en sont le corollaire.

La partie III de la *Loi sur les compagnies* régit uniquement la dissolution volontaire. La liquidation judiciaire en cas d'impasse, prévue par la *Loi sur la liquidation des compagnies*, ne s'applique pas à l'association. Seule la *Loi sur la publicité légale* prévoit la reconstitution suite à une dissolution forcée en vertu de cette loi. On devrait peut-être étendre cette procédure à d'autres dissolutions, notamment la dissolution volontaire.

Ces remarques ne couvrent bien sûr pas toutes les situations qui sont particulièrement problématiques au fonctionnement ou à la régie de l'association. Un examen plus détaillé étant nécessaire.

4. QUATRIÈME PARTIE : LES REPÈRES INTERNATIONAUX⁶

Suite au dépôt par **M. Louis Jolin** des conclusions d'une étude de droit comparé réalisée pour le groupe de travail sur le statut juridique des associations, des experts internationaux et canadien apportent un éclairage spécifique :

M. Philippe-Henri Dutheil, avocat, vice-président du Conseil national de la vie associative (France).

M. Rick Hobish, directeur général, Probono Partnership, organisation d'aide juridique aux associations (New York, États-Unis).

Philippe Verdonck, expert-juriste au cabinet du ministre de la Justice (Belgique).

M. Doug Surtees, professeur de droit, College of Law, University of Saskatchewan, Saskatoon, Canada.

4.1 Les conclusions d'une étude de droit comparé

Louis Jolin

Une étude de droit comparée a été confiée à Me François Roch⁷. Elle a porté sur une dizaine de lois relatives aux associations personnifiées (associations dotées de la personnalité juridique); il s'agit des lois de la Saskatchewan, de l'Alberta, de l'Ontario, de l'État de New York, de Californie, de France, du Royaume Uni, de Belgique et d'Allemagne.

L'objectif de l'étude était de relever à travers les différentes lois analysées des éléments pouvant être empruntés ou adaptés au profit de la révision du droit associatif. Bien qu'en droit comparé, il soit parfois difficile de transposer des normes d'un système à l'autre et surtout d'une tradition à l'autre, il est possible d'imaginer des emprunts instrumentaires à certains régimes.

⁶ Les textes ayant servi aux allocutions ont été regroupés dans le cahier : *Textes du séminaire international « Avenir des associations. De nouvelles lois ? »* : P.-H. Dutheil (France), R. Hobish (États-Unis), D. Surtees (Saskatchewan), P. Verdonck (Belgique), Montréal, Groupe de travail sur le statut juridique des associations, CIRIEC-Canada, Cahier # 2003-5, mars 2003.

⁷ *Statut juridique des associations personnifiées sans but lucratif : analyse de droit comparé*, par Me François Roch, sous la direction de Louis Jolin, Montréal, Groupe de travail sur le statut juridique des associations, CIRIEC-Canada, Cahier # 2003-2, février 2003.

En conclusion de l'étude, cinq problématiques ressortent principalement et constituent des lieux d'emprunt ou de réflexion incontournables: le système de classification des associations; le caractère impératif ou non des règles de fonctionnement; le financement des activités des associations; les règles entourant la transformation des associations et enfin la responsabilité des administrateurs. Voici en résumé quelques éléments de la conclusion du rapport de Me Roch. Certains de ces points seront repris plus en détails par nos experts invités :

1- Le système de classification des associations

La grande majorité des lois étudiées renferment un système de classification. C'est le cas des régimes contractuels comme celui de la France (association, association déclarée, association d'utilité publique et congrégation religieuse) mais surtout des régimes corporatifs comme celui de la Saskatchewan, de l'Alberta, de l'État de New York ou de la Californie...

Dans l'évaluation que l'on peut faire de l'opportunité ou non d'élaborer, dans la nouvelle loi fédérale ou dans une éventuelle nouvelle loi québécoise, un système de classification, il importe surtout de tenir compte des objectifs législatifs plus larges que l'on tente d'atteindre par la réforme. L'équité et l'efficacité militent en faveur d'une loi qui tiendrait explicitement compte des différentes réalités auxquelles sont confrontées les associations. Or, s'il est loin d'être certain que la finalité ou l'objet d'une association soit de nature à justifier des catégories distinctes et un régime juridique distinct, en revanche d'autres facteurs peuvent jouer. Ainsi, la taille de l'association (nombre de membres, d'administrateurs, valeur des actifs, importance du financement) ou encore le rôle ou la fonction sociale poursuivie par l'association peuvent également justifier un traitement législatif différent.

Si la classification paraît justifiée à certains égards, elle n'en demeure pas moins une avenue susceptible de complexifier le régime juridique artificiellement.

2- Le caractère impératif ou non des règles de fonctionnement interne

Dans les systèmes contractuels, on pense notamment aux systèmes français, belge et allemand, on retrouve très peu de normes encadrant le fonctionnement interne de l'association. En cette matière, les membres – sauf respect de l'ordre public – adoptent eux-mêmes les règles de fonctionnement. Dans un système corporatif, les statuts et règlements, dont le contenu est souvent déterminé par la loi, sont généralement plus rigides et limitatifs et il faut l'accord unanime des membres (convention unanime) ou une forte majorité pour se substituer au conseil

d'administration. Ne devrait-on pas s'inspirer des régimes contractuels et permettre, par exemple, aux associations qui le souhaiteraient de gérer leurs affaires directement par les membres sans l'intervention d'un CA ou selon un partage des pouvoirs différent de ce que l'on retrouve dans les lois actuelles?

3- Le financement des activités des associations

Le financement des associations est une question qui soulève également beaucoup de débats. Comment concilier ici l'importance grandissante du rôle que peuvent être appelées à jouer les associations avec leurs difficultés de financement?

À cet égard, le modèle le plus avancé est probablement celui que l'on retrouve dans la *Non-profit Corporations Act* de la Saskatchewan⁸. Titres de créance, obligations à terme, etc., l'idée reste la même soit celle de contourner l'incapacité de la corporation d'avoir un capital-actions tout en favorisant l'apport de capitaux provenant de l'extérieur. Les limitations que l'on peut envisager à tout système de financement de cette nature viseraient à s'assurer que les membres ne puissent partager d'aucune façon les sommes reçues ou les détourner à des fins autres que celles prévues aux objets de la corporation. En sus, peut-on aussi imaginer un système de reddition de compte qui pourrait rassurer le public quant à l'utilisation des fonds?

4- Les règles entourant la transformation des associations

La majorité des lois permettent une transformation des associations en personnes morales autres que sans but lucratif. En outre, peu d'entre elles s'assurent que ce mécanisme ne puisse être utilisé à des fins contraires à l'esprit dans lequel sont créées les associations. Une transformation devrait-elle être utilisée pour contourner la loi ou encore faire indirectement ce que l'on ne peut faire directement, comme par exemple partager les actifs entre les membres à la suite d'une transformation? Faut-il des règles strictes à cet égard en matière de dissolution et de dévolution des biens même si la tendance générale est plutôt permissive à cet égard?

5- La responsabilité des administrateurs

Enfin, en ce qui a trait à la responsabilité des administrateurs, celle-ci est généralement restreinte au manquement à leur devoir de mandataire (soit envers la personne morale ou envers les membres selon le cas) ou aux gestes qu'ils posent en contravention à la loi.

⁸ Voir aussi la *Loi française sur le titre associatif* qui représente un modèle intéressant.

Certaines lois prévoient aussi une responsabilité spéciale envers les salaires des employés; c'est le cas notamment des lois canadiennes, newyorkaise et californienne. À ce titre, les administrateurs peuvent être tenus responsables des salaires non versés aux employés à condition que ces derniers aient d'abord tenté de recouvrer préalablement leur créance auprès de l'association. La créance des salariés ne peut généralement dépasser plus de 6 mois de salaires non payés.

En définitive, une analyse de droit comparé est utile dans la mesure où elle permet de situer la réforme en cours au fédéral parmi les différentes tendances actuelles et les différents modèles juridiques existants que l'on retrouve ailleurs en Occident – ou du moins dans une partie de celui-ci. À cet égard, il est évident que l'échantillonnage était réduit; toutefois il était significatif dans la mesure où les systèmes étudiés étaient relativement connexes au point de permettre une analyse cohérente. Certes, il existe une différence fondamentale entre les systèmes contractuels et les systèmes corporatifs, mais cette différence a tendance à se résorber lorsque l'on analyse les rapports de l'association avec l'administration (système de déclaration, publication, certificats, recours au tribunal, appel des décisions, etc.). Certes, sur le plan de la gestion et du fonctionnement interne, les différences demeurent, mais dans d'autres domaines les systèmes ont tendance à se rejoindre davantage.

4.2. Le principe d'association en France

Philippe-Henri Dutheil

L'allocution de M. Dutheil s'est amorcée avec la présentation des bases juridiques de l'association française et notamment sa distinction avec la société commerciale. Il a expliqué les trois grands types d'associations : l'association de fait, l'association déclarée et l'association reconnue d'utilité publique que l'on retrouve dans la *Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*.

M. Dutheil a ensuite tracé le portrait des associations en France : nombre, secteurs d'activité, répartition selon le nombre d'emplois salariés et selon la taille.

La rémunération des dirigeants, un enjeu de taille selon M. Dutheil, a été l'objet d'explications détaillées et de suggestions sur la notion de dirigeant, sur la rémunération et sur les fonctions des dirigeants.

Après avoir défini le nouveau statut de société coopérative d'intérêt collectif et exposé ses objectifs et caractéristiques, M. Dutheil a évoqué ses limites et a situé ce nouveau statut par rapport à celui de l'association selon la *Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*. Finalement, M. Dutheil a traité des conséquences et des enjeux de la reconnaissance des activités économiques dans le contexte européen de l'économie sociale.

4.3. The characteristics of New York and California Laws of not-for-profit organizations

Rick Hobish

Après avoir situé le contexte des lois de New York - ***Not-For-Profit Corporation Law, (1969) NY chapter 35*** - et de la Californie - ***Nonprofit corporations law, (2000) US California : Division 2 of the California Corporations Code*** - , M. Hobish a présenté la Loi fédérale sur l'exemption fiscale (*Code de revenu 86*) ainsi que les secteurs qui sont régis : les restrictions, les questions relatives au lobbying et les exigences administratives.

M. Hobish a ensuite explicité la ***Not-For-Profit Corporation Law, (1969) NY chapter 35*** de New York en mettant l'accent sur la classification : les types d'associations étant commentés en détail. M. Hobish a ensuite abordé le membership des associations et esquissé sa propre critique relative à la complexité de la classification unique en Amérique du Nord.

Enfin, tout en soulignant que son exposé était prononcé sous toute réserve, M. Hobish a présenté la ***Nonprofit corporations law, (2000) US California : Division 2 of the California Corporations Code*** et les trois types de corporation : Public benefit, Mutual benefit, religious.

4.4. La nouvelle loi sur les ASBL, fondations et associations internationales belges sans but lucratif

Philippe Verdonck

Après avoir présenté l'organisation juridique du paysage associatif en Belgique, M. Verdonck a exposé en détail la *Loi accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux*

établissements d'utilité publique (27 juin 1921) publication 01-07-1921 et le *Code des Sociétés*, 7 mai 1999, Livre X : Société à Finalité sociale.

Il a défini et clarifié le processus de création d'une association sans but lucratif (ASBL) : les statuts, l'acquisition de la personnalité juridique et la publication dans le Journal officiel.

M. Verdonck a ensuite traité des membres et des organes de représentation : l'assemblée générale, le conseil d'administration et le délégué à la gestion journalière.

M. Verdonck a, par la suite, explicité les libéralités, la dissolution, la nullité et la publicité. Enfin, il a clôturé son allocution en traitant des ASBL étrangères.

4.5. Non-profit Corporations in Saskatchewan

Doug Surtees

Dans son introduction, M. Surtees a exposé les enjeux de la législation sur les associations en Saskatchewan, plus spécifiquement : *The Non-profit Corporations Act*, (1995) L.S. ch. N-4.2, en faisant le lien avec la consultation du gouvernement fédéral sur la Loi sur les corporations canadiennes.

Il a ensuite abordé les questions relatives à la flexibilité et à l'efficience de la loi provinciale et en a donné une vue d'ensemble très précise. Les administrateurs et les membres ont fait l'objet d'une attention particulière.

En conclusion, M. Surtees a soumis cinq suggestions touchant les questions suivantes : la terminologie et le langage, les règles de convocation des réunions, le siège social, l'offre d'un programme éducatif à l'intention des citoyens.

4.6. La synthèse des interventions lors de la plénière

Au cours de la plénière, des interventions ont porté principalement sur les points suivants :

L'agrément d'une association par le gouvernement français est un dispositif administratif qui donne accès à des subventions. Pour l'obtenir, une association doit respecter certaines obligations de contrôle, d'assurances et de transparence financière.

La discussion sur le nombre de membres dans une association a fait ressortir le statut de fondation en Belgique qui peut être obtenu par une seule personne.

La classification des associations dans l'État de New York a donné lieu à plusieurs échanges. Notamment, sur la pertinence des niveaux et des secteurs de classification, sur l'impact qu'elle constitue en amont de la création d'une association, sur le développement de nouvelles idées.

5. CINQUIÈME PARTIE : QUELQUES GRANDES IDÉES SOUMISES À LA DISCUSSION

Après une présentation des propositions et des interrogations du groupe de travail sur le statut juridique des associations du CIRIEC-Canada, les participants furent invités à échanger en atelier et en plénière sur diverses questions: Comment garantir un statut spécifique aux associations ? Jusqu'où devrait-on encadrer l'organisation et le fonctionnement des associations dans une nouvelle loi ? Faut-il classifier précisément les types d'associations ? Quels sont les leviers de financement qui devraient être accordés par la loi ? Quels droits ? Quels devoirs ? Pour les membres, les administrateurs, les tiers. Quelles responsabilités pour les administrateurs ? Quelles sont les caractéristiques du modèle québécois ? Quel champ d'application pour une loi québécoise et pour une loi fédérale ?

Les grandes idées soumises à la discussion⁹

Deux grands thèmes

- Le régime associatif (constitution, organisation, fonctionnement)
- Le financement des associations (et son interface avec le régime associatif)

Vers une évolution du droit associatif ?

- Une nouvelle loi générale québécoise devrait être la principale source de droit en ce domaine et s'appliquer à l'ensemble des associations personnifiées au Québec.
- Une loi fédérale ne devrait concerner que les associations qui ont des activités ou des bureaux dans plus d'une province.
- La personnalité juridique serait obtenue par simple dépôt de statuts.
- Les statuts pourraient comprendre une énumération des objets mais il y aurait abandon de la théorie de l'ultra vires.

⁹ Une présentation par Louis Jolin du document de travail préparé par le Groupe de travail sur le statut juridique des associations.

- Afin de garantir la spécificité et la liberté associatives, il y aurait des dispositions impératives (fondement associatif, droits des membres, des tiers et intérêt public) et un régime supplétif qui s'appliquerait à moins que l'association, par règlement, convienne de s'y soustraire en tout ou en partie ?
- Il n'y aurait pas de système de classification.
- Des mesures concernant le financement et la capitalisation seraient proposées dans la loi et disponibles, à certaines conditions, pour toutes les associations

5.1.1. Le régime associatif

Un double principe

- Afin de garantir la spécificité et la liberté associatives, la loi reconnaîtrait la liberté d'organisation et de fonctionnement des associations et contiendrait des dispositions impératives (pour bien asseoir le fondement associatif et protéger les droits des membres, des tiers et l'intérêt public);
- la loi proposerait aussi un régime supplétif adapté aux associations personnifiées, étant entendu que les associations qui le désirent pourraient adopter des dispositions différentes en tout ou en partie (plus exigeantes ou moins exigeantes), d'où le caractère supplétif du régime.

Règles impératives (quelques exemples)

- Des règles doivent reconnaître l'égalité des membres au sein de chaque catégorie de membres (s'il y a lieu) et l'exercice du droit de vote ne dépend pas des apports et des contributions financières des membres, sauf le paiement de la cotisation.
- Les membres ont accès aux livres de la personne morale, même aux procès-verbaux du conseil d'administration et aux livres comptables.
- Les règlements doivent être ratifiés par les membres.

- Une association qui a recours à du financement public ou du public (dons, subventions, emprunts, capital associatif) pour un certain montant (à déterminer) au cours d'une année est tenue de faire vérifier ses états financiers par un vérificateur externe.
- Il n'y a aucun partage des bénéfices entre les membres et, lors de la transformation de la personne morale en un autre type de personne morale ou lors de sa dissolution, les biens sont remis à une association poursuivant des objectifs semblables après le paiement des dettes et le remboursement des apports.
- Des règles précisant les devoirs, obligations et responsabilités des administrateurs ou dirigeants.

Le régime supplétif devrait :

- être élaboré pour répondre aux besoins du plus grand nombre possible d'associations tout en reflétant certaines valeurs;
- être complet permettant à une association de s'organiser et de fonctionner de sa constitution à sa dissolution;
- comprendre non seulement des règles générales mais également des mesures techniques spécifiques;
- inclure des règles permettant la mise en application des dispositions impératives;
- être simple, clair, bref, cohérent et précis.

Règles du régime supplétif (un aperçu)

- Le régime supplétif pourrait regrouper des règles relatives aux organes administratifs de l'association (assemblée des membres, conseil d'administration, comités), à leurs assemblées et réunions ainsi qu'à leurs dirigeants.
- Il pourrait aussi présenter des mesures relatives à la tenue des livres et registres, aux modalités de financement, en plus des dispositions de régie interne permettant les transformations, la dissolution et la liquidation.
- Ainsi, le régime supplétif pourrait prévoir l'existence d'une assemblée générale des membres et d'un conseil d'administration élu par les membres. Le conseil

d'administration aurait les pouvoirs les plus étendus pour assurer en toutes circonstances la gestion courante de l'association sous réserve des pouvoirs qui sont consentis à l'assemblée des membres. L'assemblée des membres aurait le pouvoir de ratifier les états financiers, d'adopter le rapport d'activités, de proposer et d'adopter les modifications aux règlements en plus de ratifier les règlements ou leurs modifications adoptées par le conseil d'administration, de nommer le vérificateur financier, d'élire les administrateurs et d'adopter les grandes orientations de l'association.

5.1.2. Le financement des associations

La non disponibilité, pour les associations, d'opportunités équivalentes au capital-actions ou aux parts coopératives les prive d'une partie de capital qu'elle doivent combler par de l'endettement ou par des dons, lorsque cela est possible. Le financement est donc parfois plus difficile pour les associations, qui deviennent dépendantes de la charité ou des organismes subventionnaires. Compte tenu du lien plus étroit entre la mission entrepreneuriale de certaines associations et le besoin de financement, les outils financiers proposés (voir tableau) découlent de la demande des intervenants du milieu de l'économie sociale. Par contre, rien ne devrait limiter leur utilisation par toute association qui désire profiter de tels leviers de financement.

L'apparition de capital au sein de l'association n'équivaut pas à en distribuer la propriété, puisque aucune telle détention de propriété ne peut se justifier en matière associative. En lien avec la création de capital au sein de l'association, il apparaît clair que les associations ne devraient pas pouvoir partager leurs actifs parmi les membres en cas de dissolution, comme cela peut être autorisé actuellement. Le capital créé devrait demeurer de propriété collective, géré par les membres selon la mission annoncée par l'association (sous réserve des droits au rachat ou au remboursement des investisseurs, le cas échéant).

Pour les associations, le besoin est clairement identifié du côté de la création d'équité, c'est-à-dire de capital soumis à aucune ou à peu de restrictions (notamment quant à l'échéance de rachat ou de remboursement). Pour les associations, cette équité s'avère être la donation pure. La réflexion est orientée vers quatre nouveaux mécanismes liés à la notion d'équité et dont la formulation linguistique et juridique reste à définir. Ces quatre produits financiers seront complétés par les outils traditionnels d'emprunt (pour assurer le continuum dette-équité). Il faudra aussi définir les caractéristiques qui peuvent être offertes aux investisseurs potentiels.

Tableau : Parts philanthropique, perpétuelle, associative, d'investissement social

	Part philanthropique	Part perpétuelle	Part associative	Part d'investissement social
Marché visé	Donateur traditionnel et organisme subventionnaire	Donateur intéressé	Épargnant solidaire	Prêteur solidaire
Rachat	-	-	Limité à certains événements (retraite, décès, motif raisonnable, ...)	À échéance éloignée (se rapprocher de quasi-équité)
Rendement	-	Aléatoire et non-obligatoire (fixé par l'association elle-même)	Aléatoire et non-obligatoire (fixé par l'association elle-même)	En partie fixe + portion aléatoire
Autre	Pourrait aussi s'appeler <i>part perpétuelle sans rendement</i> , mécénat, dotation, ...	Pourrait se distinguer de la précédente en étant une <i>part perpétuelle avec rendement (aléatoire)</i>	Peut-on autoriser un rachat s'il n'y a pas de rendement pendant 3, 5 ou x ans ?	Le rendement fixe doit-il être déclaré et versé chaque année ou peut-il être cumulé ?
	Se qualifierait-elle comme don de charité, lorsque l'association est un organisme de bienfaisance enregistré ?		Pourrait-on enregistrer une telle part dans un REÉR ?	Y aurait-il une échéance minimale à respecter ? Se qualifierait au REÉR ?

Le tableau suscite plusieurs questions (rendement, contrôle de la déclaration du rendement aléatoire, échéance de remboursement, protection de l'investissement, avantage fiscal, participation aux décisions sans contrôle de l'association, type d'investisseurs, etc.), signe de la réflexion qu'il reste à parcourir avant de pouvoir proposer un modèle précis.

Par ailleurs, le mécanisme des obligations (article 77 par. 1 b de la *Loi sur les compagnies*, actuellement applicable aux associations) doit-il être maintenu ? Peut-il être mieux utilisé par les associations ?

Enfin, la question du financement des associations suscite aussi celle de l'accès au numéro de charité pour les organisations communautaires de défenses de droits. Peut-on songer à un avantage fiscal non rattaché au numéro de charité ?

5.1. Rapport de l'atelier 1 : régime associatif

Présidente : Marie-Claire Malo

Secrétaire : François Roch

Commentaires généraux

L'atelier 1 portait sur le régime associatif et son ordre du jour était plutôt chargé comme en témoigne le programme divisé en deux catégories de règles : impératives et supplétives. Des commentaires forts divers et intéressants ont d'ailleurs marqué l'atelier mais, en bout de ligne, rares furent les consensus.

Tout en reconnaissant la valeur des propositions mises de l'avant par le groupe de travail, la majorité des intervenants se sont surtout attardés à nuancer les propositions en remettant même parfois en cause le caractère impératif de certaines règles : par exemple celle prévoyant que les membres ont accès aux livres de la personne morale, même aux procès-verbaux du conseil d'administration et aux livres comptables. Pour des raisons d'efficacité et de réalisme dans la gestion des associations, certains ont même suggéré qu'un tel principe soit plutôt de nature supplétive ou concerne un moins large éventail d'associations.

Enfin, pour les fins du présent compte-rendu, nous nous limiterons à quelques commentaires relativement : au processus de démocratisation de la vie associative, aux attentes du milieu associatif quant au cadre juridique souhaitable et aux propositions sur lesquelles il y a eu consensus lors de l'atelier 1.

Le processus de démocratisation de la vie associative

Tel qu'indiqué au document de travail, le futur régime associatif devrait s'inspirer des principes généraux suivant :

- Afin de garantir la spécificité et la liberté associatives, la loi reconnaîtrait la liberté d'organisation et de fonctionnement des associations et contiendrait des dispositions impératives (pour bien asseoir le fondement associatif et protéger les droits des membres, des tiers et l'intérêt public);
- la loi proposerait aussi un régime supplétif adapté aux associations personnifiées, étant entendu que les associations qui le désirent pourraient adopter des dispositions

différentes en tout ou en partie (plus exigeantes ou moins exigeantes), d'où le caractère supplétif du régime.

Certains intervenants ont aussi suggéré (implicitement et même explicitement) qu'en filigrane de ces principes, c'est aussi la question de la démocratisation des associations qui est en jeu. Donc, non seulement la question de la participation des associations à la vie démocratique en général, mais aussi la démocratisation des associations elles-mêmes relativement à leur mode de gestion et de prise de décisions.

Dans une telle perspective, l'objectif est d'atteindre un équilibre entre, d'un côté, l'objectif de la démocratie et, de l'autre, celui de l'efficacité du régime. À ce titre, la vie associative, de par sa nature et la diversité de ses manifestations et représentations, constitue un lieu privilégié où peu s'élaborer un tel équilibre. Miroir à quelque part de l'état de la démocratie à l'échelle de la société politique, la démocratisation des associations a aussi ses exigences et son prix.

Une plus grande démocratisation des associations implique aussi une plus grande « responsabilisation » des membres. On ne peut imaginer par exemple un système juridique où la responsabilité incombe principalement aux administrateurs mais où les membres auraient dans les faits l'exercice du pouvoir mais n'assumeraient pas une responsabilité correspondante. Ce qu'il faut peut-être rechercher ici c'est une certaine réciprocité entre le pouvoir et la responsabilité au sein de l'association.

Le système corporatif dans lequel évolue actuellement les associations personnifiées reflète beaucoup plus une vision représentative que participative de la vie démocratique au sein de l'association. Le passage de l'un vers l'autre (ou le mariage des deux), s'il est véritablement souhaité par le milieu, suppose des ajustements et assouplissements à la forme rigide du cadre actuel. Bref, deux axes pourraient être envisagés : répartition et élargissement des pouvoirs au sein de l'association d'un côté, et, comme corollaire, de l'autre une responsabilisation des membres à la hauteur de leur pouvoir. Les propositions du groupe de travail reflètent déjà en partie cette problématique au niveau des règles supplétives :

- Le régime supplétif pourrait regrouper des règles relatives aux organes administratifs de l'association (assemblée des membres, conseil d'administration, comités), à leurs assemblées et réunions ainsi qu'à leurs dirigeants.

- Il pourrait aussi présenter des mesures relatives à la tenue des livres et registres, aux modalités de financement, en plus des dispositions de régie interne permettant les transformations, la dissolution et la liquidation.
- Ainsi, le régime supplétif pourrait prévoir l'existence d'une assemblée générale des membres et d'un conseil d'administration élu par les membres. Le conseil d'administration aurait les pouvoirs les plus étendus pour assurer en toutes circonstances la gestion courante de l'association sous réserve des pouvoirs qui sont consentis à l'assemblée des membres. L'assemblée des membres aurait le pouvoir de ratifier les états financiers, d'adopter le rapport d'activités, de proposer et d'adopter les modifications aux règlements en plus de ratifier les règlements ou leurs modifications adoptées par le conseil d'administration, de nommer le vérificateur financier, d'élire les administrateurs et d'adopter les grandes orientations de l'association.

Enfin, la question de la démocratisation des associations est aussi complexe qu'intéressante. Toutefois, elle mérite que l'on s'y attarde plus spécifiquement et que l'on tire les conséquences juridiques ou autres s'y rattachant.

Les attentes du milieu associatif quant au cadre juridique souhaitable

À la lueur des discussions et échanges du premier atelier, il existe effectivement une certaine distance entre les attentes souhaitées par les participants issus du milieu associatif et les participants issus des milieux juridiques.

Si cette distance s'explique culturellement par le fait que les juristes fonctionnent plus facilement peut-être avec les fictions, nécessaires il va de soi dans la construction de tout cadre juridique, il ne faut pas surévaluer le fossé entre les deux. Le droit est capable de souplesse et d'adaptation au regard des attentes du milieu associatif. En revanche, le futur régime associatif s'inscrit forcément dans une tradition juridique plus large qui, elle, limite peut-être davantage le cadre éventuel d'une réforme. À ce titre, il serait peut-être intéressant de souligner clairement les « limites externes » issues des traditions juridiques canadiennes et québécoises; ainsi que des lois complémentaires et participatives du cadre juridique dans lequel évoluent les ASBL?

Enfin, outre ces quelques remarques, il ressort surtout des échanges, en outre des caractéristiques déjà énoncées par le groupe de travail, que les associations cherchent un cadre

juridique capable de refléter leur diversité et leur besoin de souplesse et de liberté d'action. Bien qu'intéressant, ce point est aussi symptomatique de la diversité des associations (du moins la propre perception que les acteurs en ont), diversité qui doit guider toute réforme législative, mais qui en outre ne doit pas devenir un obstacle à l'élaboration d'un système général. À ce titre, nous croyons que les propositions du groupe reflètent déjà une approche conciliante en cette matière :

- être élaboré pour répondre aux besoins du plus grand nombre possible d'associations tout en reflétant certaines valeurs;
- être complet permettant à une association de s'organiser et de fonctionner de sa constitution à sa dissolution;
- comprendre non seulement des règles générales mais également des mesures techniques spécifiques;
- inclure des règles permettant la mise en application des dispositions impératives;
- être simple, clair, bref, cohérent et précis.

Les propositions sur lesquelles il y a eu consensus

La majorité des propositions du groupe de travail ont été accueillies favorablement. Toutefois, comme la majorité des participants ont cru bon d'y aller de certaines nuances ou bémols, il est difficile de constater l'existence de consensus sur l'une quelconque des propositions.

À notre connaissance, deux propositions seulement ont fait l'objet d'un consensus important. Une première relativement à la reconnaissance de l'égalité des membres au sein de chaque catégorie de membre et une seconde quant au nombre de personnes nécessaire pour former une association. La première était explicitement abordée par le groupe (1^{ère} règle impérative : des règles doivent reconnaître l'égalité des membres au sein de chaque catégorie de membres (s'il y a lieu) et l'exercice du droit de vote ne dépend pas des apports et des contributions financières des membres, sauf le paiement de la cotisation), alors que la seconde est ressortie spontanément des débats. Ainsi, trois personnes seraient nécessaires à la formation d'une association, tandis qu'une seule personne serait requise pour les fins d'une fondation. Malgré le fait que les lois corporatives modernes prévoient la formation d'une association par une seule personne, il semble que la nature même du phénomène associatif soit opposée à cette

possibilité. Juridiquement possible, l'association membre-unique ne semble pas faire consensus, surtout chez les participants non-juristes. Commentaire valant également *a fortiori* pour les associations sans membre (voir : NY Non-for-profit corporation Act – type B)

En ce qui a trait aux autres propositions, les commentaires suivant peuvent être faits :

Les membres ont accès aux livres de la personne morale, même aux procès-verbaux du conseil d'administration et aux livres comptables.

- S'il n'y a pu avoir consensus sur cette question, c'est que certains participants ont exprimé des réserves quant à l'impact que pourrait avoir une telle règle sur le fonctionnement de l'association. Ainsi, plusieurs ont souligné, compte tenu de l'importance des responsabilités en jeu pour les administrateurs, que les procès-verbaux et les livres de la personne morale pourraient dès lors être laconiques et ne contenir en définitive que peu d'informations en raison justement du fait que plusieurs administrateurs auraient peur d'engager leur responsabilité.
- Bien que réaliste, cet argument nous semble fragile dans la mesure où il s'oppose aux principes de transparence et de protection de l'intérêts des membres. Du reste, ne peuvent ne pas consentir au principe de transparence que ceux qui ont des choses à cacher à leurs membres ?

Les règlements doivent être ratifiés par les membres.

- Ce point n'a pas fait l'objet de débats très détaillés. Le seul argument invoqué et justifiant l'absence de consensus sur cette question touchait les difficultés techniques d'obtenir la ratification des membres et les risques de manipulation de certains membres de l'assemblée.

Une association qui a recours a du financement public ou du public (dons, subventions, emprunts, capital associatif) pour un certain montant (à déterminer) au cours d'une année est tenue de faire vérifier ses états financiers par un vérificateur externe.

- Si la majorité des participants étaient favorables à ce principe, certains ont suggéré qu'il devrait y avoir un bémol en fonction du type et de la taille des associations. Cette obligation pouvant être difficilement applicable ou imposer un trop lourd fardeau à certaines associations. Cela dit, il y a presque eu consensus en ce qui a trait à la

vérification lorsque l'argent du public est utilisé par une association. En sus, faudrait-il également regarder du côté des fonds issus de la fiscalité corporative.

Il n'y a aucun partage des bénéfices entre les membres et, lors de la transformation de la personne morale en un autre type de personne morale ou lors de sa dissolution, les biens sont remis à une association poursuivant des objectifs semblables après le paiement des dettes et le remboursement des apports.

- Bien qu'une majorité soit en accord avec le principe, plusieurs ont souligné que certains types d'association (principalement dans le domaine du loisir – ex : club de golf) se prêtaient mal à l'application d'une telle règle et que cela ne constituait pas en soi une exception, mais bien la règle pour une majorité d'associations puisque 60% des associations immatriculées opèrent dans le domaine du loisir.

Des règles précisant les devoirs, obligations et responsabilités des administrateurs ou dirigeants.

- Cette règle est trop large pour faire l'objet d'un consensus. Elle a plutôt fait l'objet de commentaires visant à donner un contenu plus précis à la règle. Quoi qu'il en soit, une majorité s'entend pour dire que les règles doivent être claires à cet égard mais aussi pour dire qu'une responsabilisation accrue du CA ou des administrateurs individuellement pouvait aussi être un frein au développement du phénomène associatif.

5.2. Rapport de l'atelier 2 : régime associatif

Président : Marc Legros

Secrétaire : Ginette Drouin-Busque

Commentaires et points de vue apportés par les participants à l'atelier

1- Au sujet du régime impératif

- Au départ, l'idée qu'il y ait une partie du régime qui soit impérative et une qui soit supplétive est excellente.

- Au regard du régime impératif, il faudrait prendre en considération les éléments suivants :
 - La reconnaissance du droit d'association et une référence aux chartes devraient être inscrites dans le préambule de la loi.
 - L'association est un regroupement de personnes, si on parle «d'association» cette dimension est impérative.
 - Il faut replacer les membres au centre de l'association par le biais de l'assemblée générale; celle-ci est l'instance des membres.
 - L'assemblée générale pourrait déléguer certains de ses pouvoirs; la délégation s'exercerait de manière démocratique mais les règles s'appliquant à son exercice devraient être impératives.
 - À pouvoir délégué correspond aussi une reddition de comptes; celle-ci doit être en proportions avec l'objet de la délégation.
 - L'assemblée générale devrait être l'instance auprès de laquelle s'effectue la reddition de comptes.
 - L'assemblée générale est aussi l'instance qui doit adopter les amendements aux statuts et règlements.
 - Les règles qui s'appliquent à la dissolution devraient être impératives.
 - Sans qu'il y ait de position tranchée, on se questionne sur l'opportunité d'intégrer la notion d'intérêt public dans le régime appliqué aux associations. Certaines dispositions devraient être impératives pour les associations d'utilité publique. On apporte l'exemple des exigences en matière d'états financiers vérifiés. Ce qui est supplétif pourrait devenir la norme. À partir d'un certain montant, la vérification des états financiers devrait être impérative.
- On apporte aussi l'exemple de la Belgique dont le régime légal n'impose pas de produire des états financiers vérifiés mais qui en édicte les règles qui doivent être appliquées par l'organisme qui décide de procéder à la vérification.
- On se questionne sur les répercussions de la loi au regard de l'application de la politique gouvernementale sur l'action communautaire : la politique devrait s'arrimer à la loi.

2- Au sujet de la classification

- Le régime supplétif pourrait pallier l'absence de classification comme telle; on pourrait avoir deux grandes catégories : les fondations et les associations.

3- Au sujet de la notion d'*ultra vires*

- Les objets pour lesquels une association est constituée servent à définir sa mission, le contrat social entre les membres; il y a donc un intérêt à maintenir cet élément d'identification d'un organisme. Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'appliquer l'*ultra vires* aux activités de l'organisme.

4- Au sujet des catégories de membres

- On pourrait se limiter à énoncer dans le régime supplétif qu'une association peut avoir diverses catégories de membres. Il serait trop précis d'énoncer expressément certaines catégories.

5- Au sujet du financement

- La question des dons est importante pour les associations; à l'heure actuelle, le don ne fait pas partie de l'actif de l'association.
- On devrait pouvoir émettre des parts qui apparaîtraient alors dans l'actif. Est-ce qu'à ce moment-là on ne s'assimile pas au régime coopératif?
- Le droit d'adhésion n'a pas de réelle valeur monétaire.

5.3. Rapport de l'atelier 3 : financement des associations

Présidente : Élise Tessier

Secrétaire : Olivier Rousseau

En préambule, il est reconnu par tous que les associations sont désavantagées par rapport aux autres personnes morales, et notamment vis-à-vis des coopératives (autre forme juridique pour les projets d'économie sociale), puisqu'elles n'ont pas accès à du capital. Le droit québécois situe d'ailleurs actuellement les associations comme une exception à la Loi sur les compagnies, en les nommant comme des « corporations ou associations n'ayant pas de capital-actions ». Cette situation est archaïque.

L'équité milite donc en faveur de la création d'équité (capital associatif) pour les associations. Plusieurs outils de prêt patient sont en développement (notamment avec Investissement Québec / La Financière) mais cela demeure de l'endettement et alourdit le passif des associations.

Le groupe de réflexion a donc misé sur la proposition de nouveaux outils qui s'échelonnent sur le continuum équité – quasi équité – dette, en présumant qu'il existe des marchés pour chacun de ces types d'investissements. Une préoccupation du groupe concernait également l'accessibilité sans restrictions à ces outils de financement par les 50 000 associations québécoises, indépendamment de leurs activités ou de leurs règles de fonctionnement.

- Concernant l'ouverture des outils, il est mentionné par plusieurs intervenants qu'il faut se garder de faire une distinction entre les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale. Toute association peut avoir besoin de financement et on ne peut créer de séparation quant à la nature des activités.
- Me Duteil, conférencier invité, partage avec le groupe l'expérience française :
 - les mêmes préoccupations quant à la constitution de fonds propres sont vécues en France;
 - suite au retrait de l'État de plusieurs secteurs sensibles, le milieu associatif a annoncé son refus de jouer le rôle de palliatif, ce qui implique que les associations doivent assurer leur autonomie financière;
 - la sollicitation d'apports en fonds propres est difficile, en l'absence d'incitatif fiscal. Une proposition de Me Duteil consisterait à demander au ministère du Revenu de retourner 50% de l'impôt qu'il perçoit des associations fiscalisées (i.e. les associations qui ont un volet commercial paient de l'impôt sur toutes leurs entrées de fonds), afin que cet argent soit placé dans une réserve bloquée;
 - l'expérience du titre associatif (similaire aux obligations) a été un échec : sauf quelques cas intéressants (23 émissions de titre au total en 15 ans), cet outil a été très peu utilisé de par sa grande complexité. Me Duteil propose une réforme de l'outil dont les axes (simplicité et incitatif fiscal corrélatif) devraient guider notre réflexion.
- Quant à l'évaluation du potentiel des outils, il est mentionné que le succès peut se mesurer à petite échelle, puisque les nouveaux outils visent à permettre l'implication de la communauté. Une expérience d'utilisation québécoise du système d'obligations nous a révélé le rôle de levier que peut jouer l'appui financier local. Le système d'obligations soulève par contre la problématique de la création d'un fonds de réserve pour prévoir l'échéance des dates de remboursement, à moins qu'il y ait transfert ou nouvelle émission d'obligations.
- Les outils de capitalisation proposés pourraient également convenir au marché des donateurs, qui portent un intérêt grandissant à l'entrepreneuriat social puisque cela aurait un effet structurant à long terme.

- Il est rappelé que la définition d'organisme de bienfaisance, telle qu'édictée par Revenu Canada, mérite d'être ré-étudiée sous un éclairage contemporain. La définition est désuète et ne correspond pas aux outils innovateurs qui sont créés par les associations. Il faut accorder une grande importance à l'arrimage des mécanismes proposés avec les avantages fiscaux existants ou à amender.
- Un autre exemple d'épargne locale, pour une coopérative de solidarité, indique qu'il est possible de lever un capital important lorsqu'un incitatif fiscal approprié existe. Cette situation est d'autant plus probable que le marché des investisseurs se détourne de la Bourse traditionnelle, du fait des rendements faibles (ou négatifs) qui ont cours actuellement.
- L'objectif de la réforme du financement associatif passe aussi par une approche communicationnelle : peu d'associations connaissent les outils à leur disposition et les utilisent à plein. La création de nouvelles parts simples à identifier et à utiliser permettra de refléter les appuis actuellement informels ou désorganisés du milieu. Ces parts permettront aussi de rendre visible, au niveau comptable, l'engagement des partenaires. Le rôle symbolique n'est pas à négliger. Il faut trouver un langage qui aura écho dans les milieux bancaires et financiers afin d'intéresser ceux-ci au domaine associatif.
- Enfin, concernant la loi, il apparaît que la tradition associative (démocratie, propriété collective) doit y être incluse de façon claire et non équivoque.
- Sur ce dernier point, deux (2) modèles d'encadrement des normes sont proposés :
 - le modèle de Saskatchewan, où il existe les associations privées qui sont créées pour le bénéfice des quelques membres, et les associations créées pour un bénéfice plus large, public (charitable organisations). Les premières sont soumises à moins de règles contraignantes alors que les secondes doivent s'assujettir aux contraintes de démocratie, contrôle interne, reddition de compte et propriété collective;
 - un modèle sans catégories, basé sur une gradation des exigences en fonction de certains critères à définir. Ce système serait très peu formaliste, insistant sur les seules obligations de fond qui visent à protéger l'intérêt public.
- Le président de CIRIEC-Canada, M. Léopold Beaulieu, clôt l'atelier en résumant une des positions importantes du groupe :

« Les coopératives ont pu s'organiser et déterminer les valeurs qui les caractérisent. Ces valeurs ont été portées par l'Alliance coopérative internationale (ACI / ICA), qui a chargé chaque instance membre d'en intégrer le corps dans la loi nationale.

De la même façon, il appartient au Législateur de veiller à ce que les valeurs qui caractérisent les associations se traduisent dans la loi. Une nouvelle loi sur les associations ne pourra se limiter à être légère et neutre ; il reste donc à s'entendre sur les caractéristiques que les associations veulent inscrire dans leur statut légal. »

5.4. Synthèse des interventions lors de la plénière

Au cours de la plénière qui a suivi, les interventions suivantes ont été marquantes.

La corrélation entre le Code civil et la loi sur les associations. La capacité d'agir du CA et le projet économique d'une association en liaison avec les pouvoirs de l'assemblée générale et des administrateurs. La comparaison des lois sur les associations et sur les coopératives a été mentionnée. L'idée de s'appuyer sur l'instance fondamentale d'une association, l'assemblée générale, pourrait être la solution à un choix entre sa souveraineté absolue ou son rôle figuratif par les membres eux-mêmes.

Au chapitre du financement, il a été discuté la pertinence de choisir entre l'un des quatre modèles proposés. Il a été suggéré de plutôt considérer leur complémentarité. Le traitement fiscal de ces propositions est, pour certains, nécessaire pour qu'elles soient vraiment considérées comme un levier.

Un consensus sur la sortie du cadre d'exception et donc sur l'adoption de lois spécifiques aux associations aux niveaux canadien et québécois. Il y a un consensus sur les questions de financement des associations.

Toutefois, au niveau du régime associatif, deux grandes positions ressortent comme l'a rappelé Marie-Claire Malo dans la synthèse de son atelier, en s'inspirant de travaux antérieurs du CIRIEC-Canada :

- la position maximaliste : un maximum de dispositions impératives (entraînant un régime supplétif peu élaboré, voire même absent) ;
- la position minimaliste : un minimum de dispositions impératives (pouvant cohabiter avec un régime supplétif très élaboré).

ANNEXE A : PROGRAMME DU SÉMINAIRE « AVENIR DES ASSOCIATIONS. DE NOUVELLES LOIS? »

LUNDI, 2 DÉCEMBRE 2002

19h00 : Mot de bienvenue par le président du CIRIEC-Canada, **M. Léopold Beaulieu**

19h15 : Introduction à la thématique du séminaire

M. Louis Jolin, professeur à l'ESG-UQAM, co-président du groupe de travail, livrera ses réflexions sur le rôle et la signification des associations dans la société.

19h45 : Les attentes et les préoccupations des organismes québécois

Mme Marie-Claire Malo, professeure à HEC Montréal, co-présidente du groupe de travail, exposera les faits saillants d'une recherche sur les attentes et préoccupations des organismes québécois.

Mme Nancy Neamtan, présidente du Chantier de l'économie sociale présentera le point de vue de son organisation.

M. Robert Théorêt, porte-parole du Comité aviseur de l'action communautaire autonome témoignera des attentes et préoccupations du Comité.

21h00 : Les carences du droit associatif québécois et la réforme de la Loi sur les corporations canadiennes

M. Marc-André Labrecque, directeur du service des associations et des entreprises, direction générale des normes et des services à l'organisation, rapportera les carences du droit associatif québécois telles qu'établies par une équipe de l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF).

M. Nicolas Lavoie, analyste des politiques juridiques à Industrie Canada, rendra compte des consultations sur la réforme de la Loi sur les corporations canadiennes.

MARDI, 3 DÉCEMBRE 2002

8h30 : Repères internationaux.

Suite au dépôt des conclusions d'une étude de droit comparé réalisée pour le groupe de travail du CIRIEC-Canada, des experts apporteront un éclairage spécifique.

M. Philippe-Henri Dutheil, avocat, vice-président du Conseil national de la vie associative (CNVA) : *la Loi sur les associations (France)*

M. Rick Hobish, directeur général, Protobono Partnership (organisation d'aide juridique aux associations) : *The New-York Not-For-Profit Corporation Law (État de New-York USA)*

M. Philippe Verdonck, expert-juriste au cabinet du ministre de la Justice de Belgique : *la Loi sur les associations à but non lucratif (Belgique)*

M. Doug Surtees, professeur, Université de Saskatchewan (Canada) : *The Non-profit Corporations Act (Saskatchewan)*,

11h00 : Propositions et interrogations du groupe de travail du CIRIEC-Canada

13h30 : ATELIERS

Atelier 1 : Le régime associatif (Marie-Claire Malo, présidente; François Roch, secrétaire)

Atelier 2 : Le régime associatif (Marc Legros, président ; Ginette Drouin Busque, secrétaire)

Atelier 3 : Le financement des associations (Olivier Rousseau, président ; Jean Robitaille, secrétaire)

15h00 : Pause

15h15 : Plénière

16h00 : Mot de clôture

16h30 : Fin du séminaire

Annexe B : Liste des participants

M. J-P. April, *Inspecteur général des institutions financières du Québec*

M. Léopold Beaulieu, *CIRIEC-Canada, Fondation CSN*

M. Yves Bérubé, *Bureau de l'économie sociale du Québec, Ministère des Finances du Québec*

Mme Hélène Bordeleau, *Corporation de développement économique communautaire CDN/NDG*

M. Gilles Bourque, *Fondation CSN*

Mme Lyse Brunet, *Centraide du Grand Montréal*

M. Claude Carbonneau, *Investissement Québec*

Mme Pascale Caron, *Caisse d'économie Desjardins des travailleuses et travailleurs*

M. Luc Casey, *Ministère de l'Industrie et du Commerce*

Mme Cléline Charpentier, *CSMO économie sociale et action communautaire*

M. Roger Côté, *Corporation de développement économique communautaire CDN/NDG*

Mme Liette Courchesne, *Chantier de l'économie sociale*

Mme Stéphanie Didier, *Centre de formation populaire*

Mme Marie-Jeanne Disant, *Phytagor*

Mme Ginette Drouin-Busque, *Secrétariat à l'action communautaire du Québec*

M. Laurier Dugas, *avocat*

M. Philippe-Henri Duthéil, *Conseil national de la vie associative (France)*

M. Nicolas Fernandez, *CSMO économie sociale et action communautaire*

Mme Monique Gagné, *Société de conseil OSBL plus inc.*

Mme Marie Gakwavu, *Fédération des coopératives d'habitation intermunicipales du grand Montréal*

Mme Carine Guidicelli, *CSMO économie sociale et action communautaire*

M. Clément Guimond, *Caisse d'économie Desjardins des travailleuses et travailleurs*

M. François A. Hamel, *Regroupement Loisir Québec*

M. Rick Hobish, *Probono Partnership, New York*

M. Daniel Jean, *Secrétariat à l'action communautaire du Québec*

M. Marc-André Labrecque, *Inspecteur général des institutions financières du Québec*

Mme Yolande Labrie, *Cercle des fermières du Québec*

M. Roger Lanoue, *Hydro Québec*

M. Nicolas Lavoie, *Ministère de l'industrie du Canada*

M. Georges LeBel, *Université du Québec à Montréal*

Mme Marie Leclerc, *Comité aviseur de l'action communautaire autonome*

M. Marc Legros, *Regroupement Loisir Québec*

Mme Andrée Lévesque, *Association des groupes de ressources techniques*

M. Benoît Lévesque, *ARUC-ÉS, CRISES, CIRIEC-Canada*

M. Denis Martel, *Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives de l'Université de Sherbrooke*

M. Pierre Morrissette, *RESO*

Mme Nancy Neamtan, *Chantier de l'économie sociale*

M. Michel Nolin, *Université du Québec à Trois-Rivières*

M. Jacques Patenaude, *CLD Bas-Richelieu*

M. D. Racine, *Inspecteur général des institutions financières du Québec*

M. Jean Robitaille, *Chantier de l'économie sociale*

M. Olivier Rousseau, *Réseau pour l'investissement social du Québec*

M. Doug Surtees, *University of Saskatchewan*

Mme Élise Tessier, *Réseau pour l'investissement social du Québec*

M. Robert Théorêt, *Table des regroupements d'organismes communautaires et bénévoles, secteur santé services sociaux*

Mme Lucie Thibodeau, *Réseau des centres de ressources périnatales*

Mme Sonia Vaillancourt, *Conseil québécois du loisir*

M. Vincent Van Schendel, *ARUC-ÉS*

M. Philippe Verdonck, *Ministère belge de la Justice, Bruxelles*

M. Luc Villemaire, *Institut national de recherche scientifique*

Organisation

Mme Marie-Claire Malo, *CIRIEC-Canada, HÉC*

M. Louis Jolin, *Université du Québec à Montréal*

M. Richard Nicol, *coordonnateur*

Mme Anne-Marie Bhéreur, *responsable de l'accueil et du soutien technique*

M. François Roch, *accueil et soutien technique*

Mme Tonia Mori, *accueil*

Mme Édith Carbonneau, *accueil*