

Roméo Malenfant, Ph.D.

**UNE NOUVELLE CONSULTATION
SUR UNE LOI DES ASSOCIATIONS :
Préparons-nous**

Synthèse

Selon de fortes rumeurs, le ministre des Finances s'apprêterait à présenter un projet de loi qui apporterait des changements majeurs au régime général des associations dotées de la personnalité morale, qui se trouve à la partie III de la loi sur les compagnies.

Il ressort des consultations passées que le milieu associatif désire une mise à jour du régime général des associations qui serait basée sur les valeurs associatives. Le milieu associatif ne veut pas qu'il y ait de changements majeurs sans appui majeur. Il désire un nouveau régime général qui fasse consensus.

Le gouvernement a le choix :

1. Il peut ne pas mettre à jour le régime général des associations.
2. Il peut proposer des changements majeurs qui prêtent à divisions et des changements mineurs qui sont contraires aux valeurs associatives. Il est peu probable que des changements majeurs puissent faire consensus parce que l'expérience a démontré que la mise à jour du régime général prête naturellement à controverses et à divisions.
3. Il peut proposer une mise à jour minimale du régime général basée sur la réalité actuelle des associations, sur les valeurs associatives et sur les besoins communs à la grande majorité des associations. Dans ce cas, les propositions et les discussions pourront être centrées sur les valeurs et règles communes, tout en étant ouvertes à des exceptions justifiées. Cela exclut des exceptions destinées à satisfaire des demandes de groupes particuliers et qui sont contraires aux valeurs associatives.

Comme au fédéral, il serait opportun que le ministre consulte le milieu associatif sur un ensemble de propositions détaillées, car les consultations antérieures ont surtout porté sur de grands principes. Un avant-projet de loi ou un projet de loi est prématuré.

L'expérience antérieure enseigne clairement que le milieu associatif devrait se rallier résolument autour d'un objectif central : une mise à jour minimale du régime général des associations qui serait basée sur les valeurs associatives.

Introduction

Depuis plus de 20 ans, les instances gouvernementales québécoises songent à moderniser la loi sur les compagnies. Elles ont finalement adopté la loi sur les sociétés par actions, qui remplace la loi sur les compagnies dans ses parties I et 1A. Cependant, cette loi sur les compagnies comporte aussi une partie

III, qui prévoit les règles applicables à la plupart des associations. Il existe par ailleurs plusieurs lois particulières, par exemple la loi sur les clubs de récréation et la loi sur les corporations religieuses.

C'est le régime général des associations que l'Inspecteur général des institutions financières, le Registraire des entreprises et par la suite le ministère des Finances, a l'intention de moderniser. Voyons rapidement l'évolution des consultations jusqu'à ce jour afin de mieux se préparer à la prochaine étape qui, selon de fortes rumeurs, aura vraisemblablement lieu à l'automne 2011.

A- Historique

1- Consultations privées

1991

En 1991, il y a maintenant 20 ans, l'Inspecteur général des institutions financières consultait un groupe restreint de représentants d'association sur ses intentions de donner au milieu associatif une loi propre. En effet, la troisième partie de la Loi sur les compagnies, datant de 1920, avait manifestement besoin d'être mise à jour pour refléter l'évolution du milieu associatif.

1996

5 ans plus tard, à l'été 1996, une consultation privée élargie était entreprise par l'Inspecteur général des institutions financières. Cette consultation portait sur un document détaillé. Elle visait à remplacer les 18 lois générales, les 82 lois particulières mixtes et les 1500 lois particulières permettant l'existence des 50,000 et quelques associations au Québec. Elle envisageait des nouveautés qui ont fait réagir fortement le milieu associatif.

Rappelons quelques-unes de ces nouveautés :

- une association pourrait être créée par une seule personne;
- une association pourrait avoir comme conseil d'administration une seule personne;
- le financement d'une association pourrait se faire par l'émission de parts sociales rémunérées (capital associatif);
- le détenteur de parts associatives pourrait, sur demande, se faire rembourser la valeur de ses parts.

Ces propositions ont alors soulevé la colère des associations de toutes catégories comme heurtant les valeurs associatives traditionnelles du Québec, valeurs qui faisaient, et font encore, la vigueur de la vie associative au Québec.

2- Consultations publiques

2004

À l'automne 2004, le Registraire des entreprises (entité remplaçant l'Inspecteur général des institutions financières) revenait avec un autre document de consultation. Cependant, les responsables de la rédaction du projet en question n'avaient retenu que peu de choses des mémoires présentés lors de la consultation précédente. Ils reprenaient essentiellement les mêmes éléments décrits en 1996, à savoir :

- fondation et administration d'une association par une seule personne;
- émission de parts associatives rémunérées, avec possibilité de créer des parts associatives privilégiées.

Donc, le Registraire n'avait pas tenu compte des commentaires négatifs et unanimes concernant ces propositions déjà faites en 1996.

Plus de 400 mémoires ont été présentés au Registraire.

2008

La consultation de 2008 prend un virage significatif, quoique non complet, par rapport aux consultations antérieures. On y dénote un grand assouplissement face aux propositions décrites antérieurement. Aussi, il n'est plus question de remplacer presque toutes les autres lois particulières sur les associations (ex. : loi sur les clubs de récréation), mais seulement celles qui peuvent être remplacées facilement.

Cependant, le document de consultation est très mince et comportait peu de propositions précises. La ministre des Finances semblait cependant plus ouverte à écouter les besoins du milieu, sous réserve de propositions beaucoup plus élaborées. D'ailleurs, seulement une centaine de mémoires seront présentés. La grande majorité des personnes et organismes se sont exprimés en faveur des valeurs associatives, dont notamment le maintien de la constitution d'une association par au moins trois personnes.

B- La suite...

Selon des sources bien informées, une forte rumeur circule actuellement voulant que le ministre des Finances se prépare à déposer prochainement un **projet de loi** sur les associations et que ce projet de loi permettrait, entre autres, la création et l'administration d'une **association ou d'un organisme par une seule personne**.

1- Ensemble de propositions, avant-projet de loi ou projet de loi ?

Si la rumeur est fondée, nous y voyons deux problèmes. D'une part, si c'est un projet de loi qui est déposé, cela signifie qu'une étape importante aura été escamotée, soit celle d'un document présentant l'ensemble de propositions détaillées. En effet, les consultations antérieures, tout particulièrement celle de 2008, n'étaient que des orientations plus ou moins détaillées.

Un document présentant cette fois-ci la liste de propositions détaillées permettrait au milieu associatif de juger si les propositions répondent aux besoins communs des associations et de déterminer ce que le milieu associatif est prêt à accepter comme processus de changement et quels seraient les changements acceptables. Aller directement même à un avant-projet de loi, c'est sauter une étape importante dans l'établissement d'un consensus. Le gouvernement pourrait s'inspirer de la démarche du fédéral à ce sujet : il y est allé progressivement avec des documents de plus en plus détaillés.

2- Association ou organisme à une seule personne

Si la rumeur est fondée, le ministre des Finances reviendrait avec la notion d'une association ou organisme à une seule personne. Cette approche, décrite depuis la toute première consultation de 1991, serait totalement à l'encontre de l'esprit associatif et des valeurs associatives.

C- Gros bon sens

Il serait peut-être important de rappeler que la règle du « gros bon sens » devrait s'appliquer. Il ne sert à rien de tirer sur une marguerite pour qu'elle pousse plus vite : c'est contre la nature. Ainsi, les éléments suivants devraient être pris en considération :

- 1- un projet de loi est prématuré; il faut une réelle consultation sur l'ensemble des propositions détaillées afin de permettre un plus grand apport du milieu associatif;
- 2- il y a nécessité de définir un processus de changement conforme à la culture associative, à savoir qu'il n'y ait pas de changement majeur au régime général actuel sans appui majeur du milieu associatif;
- 3- il ressort des consultations antérieures que le milieu désire un régime général correspondant aux besoins de la grande majorité des associations, quitte à faire place à certaines exceptions justifiées pour répondre à des besoins légitimes de groupes minoritaires;
- 4- il ressort des consultations antérieures que le nouveau régime devrait être basé sur les valeurs associatives, notamment la démocratie et l'égalité, lesquelles sont d'ailleurs des valeurs fondamentales de notre société tout entière.

D- Principes majeurs formant le droit associatif

Quelques principes devraient guider le ministre des Finances dans la rédaction d'un ensemble de nouvelles propositions pour mettre à jour le régime général des associations :

- 1- caractère personnel de l'adhésion;
- 2- égalité des membres entre eux (1 membre = 1 vote);
- 3- démocratie représentative : les membres ne gèrent pas directement, mais, comme nos gouvernements occidentaux, ils élisent des représentants pour gérer en leur nom;
- 4- principe de la collectivité – une association ou un OSBL est un regroupement de personnes ayant des objectifs communs;
- 5- pas de capitalisation par parts rémunérées;
- 6- le bénévolat des administrateurs, qui est la pratique de la très grande majorité des associations (plus de 95 %);
- 7- la liberté des associations de prévoir les règles internes qu'elles jugent correctes pour leur fonctionnement, à la condition qu'elles respectent les valeurs associatives;
- 8- un ensemble de règles simples et peu nombreuses que les administrateurs des associations pourront être facilement capables de comprendre et d'appliquer.

E- Le milieu associatif désire donc...

À partir des consultations antérieures et à la lecture des mémoires déposés lors de ces consultations, il nous est permis de dire que le milieu associatif désire...

- 1- ... que la mise à jour du régime général des associations se base essentiellement sur les valeurs associatives, celles qui sont communes à la grande majorité des associations, quitte à ce que quelques exceptions (justifiées) soient prévues. Il faut éviter que l'exception devienne

la règle générale; autrement dit, il serait insensé que le régime général soit élaboré en se basant sur les exceptions;

- 2- ... rester avec le régime général actuel, malgré ses imperfections, au lieu d'avoir un nouveau régime qui viendrait diminuer la qualité des valeurs et de la vie associatives;
- 3- ... voir disparaître les propositions non fondées ou décriées clairement dans les consultations antérieures, notamment parce qu'elles sont contraires aux valeurs associatives; ces propositions créent essentiellement de la zizanie alors que la culture associative vise d'abord et avant tout la recherche de consensus.

Le milieu associatif désire donc des propositions qui fassent consensus, qui unissent. Le milieu associatif ne veut plus qu'il y ait des propositions contraires aux valeurs associatives et qui, visant à répondre aux demandes exceptionnelles de petits groupes, ne font qu'engendrer d'inutiles divisions.

Il devrait être relativement facile de mettre à jour le régime général des associations si tous pouvaient se concentrer sur les valeurs associatives et sur les règles communes. L'expérience a enseigné que la modernisation de ce régime général prête naturellement à la controverse et à des divisions. Il convient donc que cette modernisation soit minimale, c'est-à-dire que la mise à jour se limite le plus possible à ce qui est strictement nécessaire. Le milieu associatif devrait inciter le ministre des Finances à faire preuve de prudence et de modération.

F- Propositions

1- Agir

Nous proposons d'agir **et d'agir maintenant** en préparation à un document qui, espérons-le, même exigeons-le dès maintenant, sera un document de consultation sur un ensemble de propositions et non pas un avant-projet de loi et encore moins un projet de loi. Les consultations passées ont été trop sommaires, trop incomplètes, pour avoir été suffisantes. La présentation d'un projet de loi serait prématurée.

Il faut, **DÈS MAINTENANT**, que le milieu se concerte en définissant quelques paramètres visant à guider le ministre des Finances et l'ensemble des 50,000 et quelques associations du Québec dans cette démarche.

2- Suggestions pratiques

Voici quelques éléments cruciaux pour la démarche qui s'annonce dans les prochains mois.

a- nécessité de se concerter

Le milieu associatif devrait dégager un consensus sur l'objectif central recherché ainsi que sur un **processus de changement** du régime général actuel vers un nouveau régime général qui serait contenu dans une loi propre aux associations. À l'évidence qui se dégage des documents des 15 dernières années et des rumeurs récentes, le ministre des Finances pourrait proposer des changements majeurs à la culture et aux valeurs associatives. Or, à notre avis, tout changement majeur devrait faire l'objet d'un processus conforme à la culture associative. Les 2/3 du milieu devraient donner son accord pour que des

changements majeurs soient adoptés, à défaut de quoi ces changements devraient être abandonnés, comme la loi actuelle exige qu'une majorité des 2/3 soit nécessaire pour changer les buts d'une association.

En somme, l'expérience antérieure enseigne clairement que le milieu associatif devrait se rallier résolument autour d'un objectif central : une mise à jour minimale du régime général des associations qui serait basée sur les valeurs associatives.

b- nécessité que les valeurs associatives soient respectées

Qu'une loi particulière aux associations intègre et respecte les valeurs propres aux associations, à savoir :

- l'égalité des membres
- la démocratie associative
- le caractère personnel de l'adhésion
- l'absence de procuration
- le « but non lucratif »
- le bénévolat

c- encadrement minimum

Que la loi se base sur un encadrement minimum convenant à la grande majorité des associations et respectant les principes associatifs, tout en ouvrant la possibilité à quelques exceptions, au lieu de partir des exceptions pour en faire des règles générales (approche décriée lors de la consultation sur le document de 2004). Il est important que les administrateurs bénévoles soient le plus possible capables d'appliquer eux-mêmes la loi sans être obligés de recourir à des experts pour la comprendre et la mettre en œuvre.

Conclusion

Autant lors de la consultation de 1996 qu'à celle de 2004 et 2008, le milieu associatif n'était pas prêt à s'organiser adéquatement. Le milieu associatif a alors réagi face à l'urgence, mais aucune concertation ne s'est manifestée. Chacun des secteurs, par ailleurs très variés, du milieu associatif a réagi avec le peu de ressources que chacun avait à y consacrer.

Nous croyons que la mise en commun des ressources autant humaines que matérielles permettrait au milieu associatif de pouvoir agir d'une seule voix et de collaborer par consensus sur la mise à jour minimale du régime général des associations, qui soit désirable et de s'assurer surtout qu'il n'y ait pas de changements majeurs au droit actuel sans appui majeur du milieu associatif à de tels changements.

En raison des fortes rumeurs qui circulent actuellement, le milieu associatif est inquiet. Le milieu a l'impression qu'il s'apprête à revivre l'expérience malheureuse de la consultation de 2004. L'avenir dira quelle sorte de politique sera mise en œuvre par les autorités. Est-ce que ce sera une politique basée sur les différents intérêts particuliers ou est-ce que ce sera une politique basée sur les intérêts généraux et communs des associations? Est-ce que ce sera une politique qui suscitera des affrontements et des divisions profondes ou est-ce que ce sera une politique qui favorisera le consensus et l'harmonie?

À la lumière de l'expérience antérieure, les différents acteurs du milieu associatif ont le devoir de se rallier résolument autour d'un objectif central : une mise à jour minimale du régime général des associations qui soit conforme aux valeurs associatives.

Merci d'envoyer vos commentaires et suggestions à rmalenfant@dprm.ca