

Vers une loi des associations personnifiées issues des valeurs fondamentales du milieu associatif

Mémoire présenté par
La Coalition des organismes communautaire pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO)

Au ministère des finances du Québec

Dans le cadre de la consultation sur la réforme du droit des associations personnalisées

Mars 2009



Préambule

La Coalition des organismes communautaire pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO) est un organisme à but non lucratif qui a pour principale mission de combattre l'exclusion sociale et professionnelle des personnes laissées en marge du développement économique et social. Née d'un désir de réunir au sein d'une même organisation différents réseaux et regroupements communautaires préoccupés par le développement de la main-d'œuvre, la coalition regroupe aujourd'hui plus de 16 réseaux nationaux qui, à eux seuls, rejoignent près de 800 organisations réparties sur le territoire québécois.

Unis autour des principes du droit à la formation et du droit au travail pour tous et pour toutes, les membres de la COCDMO œuvrent dans l'un ou l'autre des champs liés à l'accès au marché du travail soit, l'insertion en emploi, la formation et l'éducation, la défense des droits et le développement local et communautaire. La coalition regroupe donc, par le biais de ses membres, des organismes d'employabilité pour personnes éloignées ou exclues du marché du travail, des entreprises d'insertion professionnelle, des organismes de formation ou d'alphabétisation, ainsi que des corporations de développement économique et communautaire.

Plusieurs de ces organismes sont ancrés dans leur milieu depuis plus de 25 ans et ont constitué, au fil des années, des acteurs majeurs au chapitre du développement de la main-d'œuvre au Québec. Portant des valeurs de démocratie et de solidarité sociale, ils ont choisi dès leur constitution de se regrouper sous forme d'associations personnifiées, modèles régis actuellement par la troisième partie de la loi sur les compagnies. À ce titre, ils sont néanmoins toujours considérés comme une exception à cette loi.

La proposition de réforme du droit des associations, formulée dans un document de consultation publié en octobre 2008, témoigne de la volonté de la ministre des finances de moderniser le droit associatif. Directement interpellée par cette transformation légale, la COCDMO a choisi de se positionner sur les propositions qui y sont présentées. De notre point de vue, certains questionnements demeurent latents après la lecture du document et c'est dans cette perspective que nous désirons formuler nos commentaires, préoccupations et recommandations. Cette volonté gouvernementale de réformer le droit d'association est cruciale pour notre secteur puisque celle-ci pourrait conduire à une loi générale ayant pour vocation d'encadrer la quasi totalité des associations personnifiées du Québec, et de ce fait, l'ensemble de nos membres. Par cet avis, nous espérons contribuer à mener cette réforme vers un projet de loi issu des valeurs de nos organismes.

Vers une reconnaissance légale souhaitée

D'entrée de jeu, la COCDMO exprime sa satisfaction quant à la volonté de l'État de réfléchir sur un cadre légal mieux adapté aux besoins des associations. Tel que reconnu dans le document de consultation, *les associations sont bien enracinées dans leur communauté et contribuent souvent au développement social en complétant des services publics*. Or, la nécessité d'une réforme provient justement du fait que, d'un point de vue légal, on ne reconnaît pas pleinement la place et le rôle des associations dans la société québécoise. Au contraire, elles sont encore aujourd'hui considérées comme des exceptions à la loi sur les compagnies.

Juridiquement, cette loi est considérée par tous comme désuète et mal adaptée aux valeurs et cultures de nos organisations. Nous considérons donc qu'en réformant une fois pour toute le droit des associations, les organismes à but non lucratif cesseront d'être considérés comme des éléments marginaux d'un ensemble légal. Au contraire, on leur accordera davantage de légitimité ainsi qu'une pleine capacité juridique. D'emblée, la proposition de réforme semble donc répondre en partie aux revendications de reconnaissance que les milieux associatifs réclament depuis déjà plusieurs années.

Dans cet esprit, nous appuyons pleinement le consensus établi dans les milieux communautaires quant à la nécessité d'une modernisation du droit associatif québécois ainsi qu'à l'importance d'assouplir les règles de constitution de ces associations. Toutefois, si nous sommes d'accord avec le principe général, encore faudra-t-il attendre le projet de loi avant de prendre une position définitive quant à l'application d'une nouvelle loi.

Un encadrement déficient de la constitution des associations

Nous souhaitons également saluer la volonté du gouvernement de reconnaître la constitution d'une association comme étant un droit et non plus un privilège accordé par l'État. Il y a là un premier geste de reconnaissance du principe de libre association qui s'inscrit dans les valeurs des milieux communautaires.

De plus, il ressort de la proposition du ministère qu'un processus de constitution et d'enregistrement légal simplifié serait mis en place. Cette simplification ne devra toutefois pas faire fi d'un encadrement minimal approprié pour assurer le respect de plusieurs valeurs et principes inhérents aux milieux associatifs. À ce titre, il convient tel que proposé dans le document, que toute déclaration d'association comporte un énoncé quant à la mission de l'association. Ces informations permettront notamment de mettre en relief les valeurs fondatrices des membres.

Si le ministère cherche vraisemblablement à répondre aux besoins des associations en modernisant l'encadrement qui leur est applicable, nous conservons néanmoins l'impression que l'état ne prend pas toujours en compte la réalité et les spécificités des organismes qu'elle prévoit réglementer. C'est pourquoi nous tenons à exprimer quelques préoccupations.

À cet égard, il nous semble inapproprié de permettre la constitution d'une association par un minimum de deux personnes seulement. Rappelons qu'une association est un groupement et, à ce titre, elle doit aller au-delà d'une logique individuelle ou de couple. De notre point de vue, en permettant la constitution d'une association de deux personnes, la proposition du ministère fait défaut non seulement à la définition même d'un groupe, mais aussi à l'esprit associatif de notre secteur et aux valeurs de solidarité qui l'animent. C'est pourquoi nous proposons de maintenir l'exigence d'un minimum de trois personnes pour la constitution d'une association tel que le prévoit la loi actuelle. Par le regroupement de trois personnes et plus, les associations s'inscrivent, bien que minimalement, dans une logique de groupe plus près du caractère communautaire de nos organismes. À notre avis, descendre sous ce seuil renvoie plutôt à une logique individualiste, plus proche de l'entreprise privée que des organismes à but non lucratif.

Une catégorisation inutile

Par ailleurs, il ressort également que la proposition de réforme ouvre la porte à une certaine catégorisation des associations. Nous croyons d'abord et avant tout qu'il ne devrait pas y avoir de différenciation entre les associations ayant différentes catégories de membres et celles ayant des membres égaux. Nous soutenons pour notre part qu'elles seules sont à même de préciser une différenciation éventuelle de leurs membres. Certes la proposition du ministère prévoit que ces distinctions seront fixées dans les règlements des associations. Cependant, la distinction entre les associations personnalisées (A.P.) et les associations personnalisées égalitaires (A.P.É), tel que proposée sous des prétextes de transparence, nous apparaît superflue. À cette proposition, et dans l'esprit d'une transparence accrue, nous croyons préférable encore une fois se s'appuyer sur la déclaration de la mission de l'association. Une telle déclaration aura l'avantage par ailleurs d'informer le public sur les valeurs à la base d'un regroupement.

De manière générale, le ministère prétend vouloir simplifier le processus de législation des OBNL, mais il est de notre avis que la catégorisation des organisations ne fait, au contraire, qu'alourdir la procédure. Nous proposons donc plutôt de simplement prévoir la traduction des réalités particulières des organismes à l'intérieur de leurs règlements généraux.

Toutefois, nous nous questionnons toujours quant à la possibilité de distinguer les associations qui récoltent des dons et celles qui sont entièrement subventionnées. Pour

justifier ces mesures, le ministère avance encore le principe de transparence. Nous sommes certainement préoccupés par le droit du public de connaître les activités des associations, notamment lorsque le financement d'une association repose sur des dons. Par contre, ce n'est que dans le détail du texte d'un éventuel projet de loi que nous pourrions arrêter une position définitive.

Au sujet du fonctionnement des organisations

S'agissant de transparence et, plus encore, de démocratie, nous sommes persuadés que la vie associative serait mieux respectée en conservant la règle actuelle prévoyant l'existence des deux instances décisionnelles déjà existantes, soit le conseil d'administration et l'Assemblée générale. Là-dessus nous rejoignons le ministère lorsqu'il affirme que *l'association continuerait à agir par l'intermédiaire de ses organes, à savoir son conseil d'administration et son assemblée des membres.*

Certes, la question demeure entière quant à savoir que faire lorsque le nombre d'administrateurs équivaut très précisément au nombre de membres. Doit-on, dans ces cas seulement, permettre comme la proposition de réforme le met de l'avant, la possibilité qu'une seule instance demeure? Cela aurait peut-être l'avantage d'éviter des artifices inutiles, par exemple lorsque le conseil d'administration se transforme en assemblée générale sans pour autant qu'une seule personne s'ajoute. Sur ce point, la réflexion doit se poursuivre.

Néanmoins, un principe fondamental demeure central pour nous : tous les membres d'une association doivent pouvoir s'exprimer et faire valoir leurs préoccupations. Il en va de l'esprit démocratique essentiel et intouchable d'une véritable association. De ce point de vue, aucune association où le nombre de membres dépasse le nombre d'administrateurs, ne serait-ce que par un seul membre, ne devrait pouvoir passer outre l'existence de l'assemblée des membres.

D'élargir le pouvoir décisionnel de l'assemblée des membres en lui réservant le droit exclusif de statuer sur des sujets fondamentaux apparaît intéressant. À priori, la proposition du ministère semble correspondre à nos pratiques. Toutefois, des détails plus précis devront être apportés sur ce que seront ces sujets fondamentaux. Il importe de rappeler que l'assemblée générale a toujours représentée dans nos organisations la base même de notre concertation et du caractère démocratique de notre milieu. C'est en assemblée des membres que ceux-ci partagent des préoccupations, valident leurs intérêts, se solidarisent ou se désaffilient. Ainsi, c'est par les membres que se définissent les objectifs des associations et les actions pour les atteindre. Nos organisations, nous tenons à la souligner avec force, existent par et pour leur milieu.

S'agissant du pouvoir décisionnel, et toujours dans l'esprit des valeurs de démocratie et de solidarité qui nous habitent, nous rejetons toutefois totalement la possibilité qu'une

association soit administrée par un conseil d'administration composée d'une seule personne. La règle qui a cours actuellement obligeant un conseil d'administration d'être composé d'au moins trois personnes est, de notre avis, un minimum au-dessous duquel il ne faut pas aller. La porte ouverte par le document de consultation doit être refermée aussitôt.

Mise en garde sur le partage des biens entre les membres

Il importe en terminant de préciser qu'en cas de dissolution, nous ne pouvons qu'acquiescer à l'idée qu'en de pareilles circonstances *la contribution de tiers devraient être remis à une autre personne morale ou à une fiducie partageant des objectifs semblables à ceux de l'association*. En fait, nous croyons que l'éventuel projet de loi devra être précis sur ce point et faire en sorte que des membres ne puissent trouver un avantage indu d'une dissolution de leur association.

Une réflexion à poursuivre

Un des principaux objectifs présenté par la réforme est l'établissement d'un régime unique comportant un minimum de règles et laissant place à beaucoup de liberté d'organisation. Il est important de considérer les spécificités et les particularités des associations dans l'application de cette loi attendue. À plusieurs moments, lors de l'analyse du document de consultation, nous avons eu l'impression que le ministère propose un simple cadre sans aller plus loin dans la mise en œuvre de cette loi.

À bien des égards, la proposition du ministère semble trop permissive et demeure muette, ou du moins pas assez loquace, sur les valeurs fondamentales de solidarité et de démocratie qui animent les milieux associatifs. Pour nous, le document de consultation s'inspire probablement trop du secteur privé. Nos organismes prônent l'inclusion et l'équité sociale. Leurs buts sont autres que lucratifs, visant plutôt à engendrer des comportements et des changements sociaux. Leur mode de décision est participatif et leur pensée reste collective.

Comment pouvons-nous évaluer concrètement cette réforme et nous positionner quant à sa capacité de répondre à nos besoins alors que le document est peu détaillé et qu'il ne laisse pas vraiment entrevoir encore le détail d'un projet de loi? On formule plutôt ici des propositions trop souvent générales. Par cette approche, on ne permet malheureusement pas aux organisations de bien évaluer la question. À la lecture des différents documents qui ont été produits depuis plusieurs années, notamment les propositions du Registraire des entreprises en 2004, il convient certainement de reconnaître que le dossier du droit associatif a évolué. Nous sommes fort probablement plus près du but que nous ne l'avons jamais été. Une dernière ronde de réflexion et de consultation s'avère encore nécessaire. Si nous sommes proches du but, encore faudra-

t-il que le Québec se dote d'un droit des associations qui soit à la hauteur des aspirations du milieu qu'il encadrera.

Vers une commission parlementaire élargie

Considérant que nous reconnaissons la nécessité d'une réforme du droit associatif qui permettra aux associations de sortir du cadre d'exception imposé par la troisième partie de la loi sur les compagnies;

Considérant qu'il est important de simplifier le processus de constitution d'une association tout en ne dénaturant pas la notion même de regroupement;

Considérant que le document de consultation sur la réforme des associations personnalisées, déposé par le ministère des finances en octobre 2008, n'octroie pas une importance suffisante aux valeurs fondamentales de notre secteur, soit la solidarité et la démocratie participative;

Considérant que ce même document n'est pas en mesure de démontrer de quelle manière cette réforme pourrait être traduite en projet de loi;

Considérant qu'il est de l'intérêt public que tous les intervenants concernés puissent se prononcer sur un projet de loi exhaustif, complet et adapté aux besoins des associations personnalisées,

La Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre et ses membres appuyant ce mémoire et dont la liste se trouve en annexe:

Recommandent le dépôt public du rapport de la présente consultation

Demandent la tenue d'une commission parlementaire élargie sur le futur projet de loi à laquelle les organisations communautaires réunies sous la COCDMO participeront.

Annexe 1

Liste des membres de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO)

- Association des centres de recherche d'emploi du Québec (ACREQ)
- Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes handicapées (CAMO-PH)
- Chantier de l'économie sociale
- Comité consultatif Femme en développement de la main-d'œuvre
- Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ)
- Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)
- Conseil permanent de la jeunesse (CPJ)
- Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICÉA)
- Regroupement des corporations de développement économique communautaire (CDEC)
- Regroupement des organismes spécialisés pour l'emploi des personnes handicapées (ROSEPH)
- Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ)
- Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre (RSSMO)
- Soutien à la personne handicapée en route vers l'emploi (SPHERE-Québec)
- Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)