



Fédération  
des sociétés  
d'histoire  
du Québec

C.P. 1000, Succursale M  
Montréal (Québec)  
H1V 3R2

Montréal, le 4 février 2005.

M<sup>e</sup> Denis M. Racine  
Registraire des entreprises  
800, place d'Youville, 9<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 4Y5

Monsieur,

**Sujet : Commentaires sur les Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnalisées**

Nous avons parcouru avec intérêt, bien qu'un peu rapidement, les *Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnalisées*, et nous tenons par la présente à vous faire part de quelques-uns de nos commentaires, si généraux soient-ils, faute de temps à notre disposition pour aller plus en profondeur, compte tenu de la date d'échéance établie pour la soumission de nos commentaires.

Tout d'abord, nous tenons à indiquer que nous partageons certaines des inquiétudes qui vous ont déjà été manifestées dans le mémoire présenté par le Conseil québécois du loisir.

Ceci dit, il nous importe de souligner d'entrée de jeu que nous avons été impressionnés par le travail colossal de réflexion qui sous-tend les *Propositions* que vous et votre équipe avez su élaborer au fil du temps. Visiblement, vos efforts visaient à alléger le fardeau des organismes à but non lucratif dont nous sommes, et que nous chapeautons. En effet, la Fédération des sociétés d'histoire du Québec regroupe 156 sociétés d'histoire et quelque 35 000 membres individuels bénévoles œuvrant dans les domaines de la recherche en histoire, en généalogie, ainsi que sur le plan de la protection et de la mise en valeur du patrimoine local, régional et national.

La loi – en fait, on devrait dire les lois actuelles –, ainsi que toutes les procédures administratives auxquelles sont confrontés les organismes sans but lucratif constituent certainement des obstacles sérieux à une action efficace et rapide du milieu bénévole. Et quand on songe qu'apparemment quelque 15 000 organismes, juste au Québec, tombent sous la coupe de cette réglementation, on peut imaginer l'ampleur de l'impact, de l'aspect dissuasif que ce genre de tracasseries administratives et légales peut avoir sur le milieu.

Or, comme vous le soulignez vous-mêmes, dans le contexte actuel où « des groupements doivent... prendre en charge des besoins que l'État ne peut plus satisfaire seul », et où les subventions des divers niveaux de gouvernement se font de plus en plus rares, mettant ainsi en péril la survie même de ces organismes bénévoles, des changements s'imposent.

Nous ne pouvons donc qu'applaudir dans l'ensemble à la démarche que vous avez entreprise et à plusieurs des changements que vous suggérez comme la

.../2

simplification du processus d'enregistrement ou de constitution, de façon à diminuer le nombre de retours et de délais relatifs aux demandes de constitutions, des irritants majeurs s'il en est pour des non-bureaucrates qui ne sont intéressés que par l'action et ont souvent horreur de tout ce qui s'appelle paperasserie. Du reste, pour plus d'un, le système actuel constitue une espèce d'ingérence de l'État dans les affaires de nature privée, comme vous le soulignez vous-mêmes.

Il y a toutefois un certain nombre d'énoncés, dans ces *Propositions*, qui nous préoccupent un peu et pour lesquels nous estimons qu'une réflexion et une discussion plus approfondies sont nécessaires.

Ainsi, par exemple, la *Proposition 4*, qui laisse entendre que les organismes n'auraient plus à préciser leurs objets dans leur acte constitutif nous laisse un peu perplexes, étant donné les hauts et les bas de la plupart des organismes à but non lucratif, selon la composition et la force (ou la faiblesse) de leurs conseils d'administration successifs, surtout que d'autres propositions (section III) laissent entendre qu'un organisme pourrait désormais se passer d'assemblée générale. Nous comprenons fort bien l'avantage qu'il peut y avoir pour un organisme à ne pas avoir à préparer de nouveaux documents constitutifs et à déboursier des frais additionnels chaque fois qu'il songe à modifier un peu l'énoncé de sa mission, de ses objectifs, de son mandat, etc. Par contre, le milieu bénévole étant ce qu'il est, et la nature humaine, ce qu'elle est, nous nous demandons s'il n'y aurait pas lieu de songer à une méthode ou approche un peu à mi-chemin entre la rigidité actuelle... et le risque d'anarchie et d'instabilité que pourrait, pensons-nous, engendrer l'approche proposée dans votre document.

Nous nous interrogeons également sur le bien-fondé de considérer la possibilité qu'UNE seule personne puisse fonder un organisme à but non lucratif, alors qu'il en faut trois au minimum à l'heure actuelle. Nous estimons que, dans le milieu bénévole et communautaire, où les gains financiers ne peuvent pas constituer une motivation comme dans les corporations à but lucratif, il est peut-être plus crucial de s'assurer dès le point de départ que la création d'un tel organisme, d'une telle association répond bien à un besoin dans la communauté, qu'elle a quand même de bonnes assises dans la communauté qu'elle entend desservir. Ce serait, nous semble-t-il, un minimum à exiger pour éviter que des organismes de toutes sortes se mettent à pulluler de tous bords tous côtés sans aucune garantie de survie à plus ou moins court terme. Déjà, l'expérience nous enseigne que certains organismes, fondés il y a quelques années par plusieurs personnes et ayant de fortes bases dans la communauté, au moment de leur fondation, sont devenus avec le temps beaucoup moins dynamiques et sont aujourd'hui moribonds... ou même éteints en pratique, si ce n'est que personne ne s'est donné la peine de mettre un terme officiel à leur existence (souvent faute de bénévoles ou d'administrateurs pour s'occuper de cette dernière tâche!).

À la section II, il nous semble bien que vos suggestions (*Proposition 9*) pour clarifier l'engagement des adhérents et faciliter leur désengagement ou démission, si les obligations, notamment financières, ne leur ont pas été exposées clairement, soient une très bonne chose, mais nous éprouvons certaines craintes face à la *Proposition 10*, qui ouvre la porte à l'abolition de l'assemblée générale annuelle obligatoire. Du reste, ce point est repris à la section III où on laisse entendre qu'un organisme pourrait choisir de s'administrer par la voie d'un seul organe administratif, soit un conseil d'administration, soit une assemblée générale, soit quelque chose d'autre. Il est vrai que, dans la pratique, bien des organismes à but non lucratif sont gérés essentiellement par leur conseil

d'administration et parfois même presque uniquement par le comité exécutif qui en est issu. Il n'en demeure pas moins que l'obligation de tenir une assemblée générale annuelle, dans ces organismes, impose malgré tout un minimum de discipline à ces conseils d'administration et comités exécutifs qui savent qu'ils devront rendre des comptes, FACE à FACE, devant l'ensemble des membres de l'organisme, au moins une fois l'an. Ce n'est pas une garantie absolue de bonne gestion, mais c'est certainement un élément qui y contribue, et, comme chacun sait, il est beaucoup plus facile de se défilier en se contentant d'un rapport annuel écrit et succinct envoyé aux membres par la poste qu'en devant faire face à une assemblée générale où les membres mécontents ou inquiets peuvent plus aisément soulever des questions et provoquer même des débats de fond. Nous sommes loin d'être convaincus que la possibilité d'éliminer les assemblées générales soit un pas dans la bonne direction pour les organismes bénévoles.

Quant à l'idée de permettre à une association d'être administrée par un seul administrateur, il nous est vraiment malaisé d'y voir une recommandation empreinte de sagesse et de prévoyance, particulièrement dans un monde où l'on cherche à mousser la démocratie participative. Certains énoncés vieux comme le monde tels que « le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt absolument » ou encore « du choc des idées jaillit la lumière » devraient, nous semble-t-il, nous guider quand il s'agit d'établir la meilleure façon de gérer un organisme bénévole.

En ce qui a trait à la *Proposition 17*, elle semble pleine de bon sens à première vue, et tout à fait justifiée pour éviter certains abus (on sait à quel point, par exemple, ces concepts d'imputabilité et de responsabilité laissent à désirer à l'heure actuelle au niveau de la gestion publique). Par contre, nous éprouvons certaines inquiétudes face aux implications d'un tel principe dans un cadre bénévole. On ne saurait être contre la vertu, mais comment ce genre d'énoncés sera-t-il interprété par les experts légaux. Y a-t-il un risque que des bénévoles, généreux de leur temps et pleins de bonne volonté, mais sans grandes connaissances des questions comptables ou légales, se retrouvent victimes de poursuites sérieuses susceptibles de briser leurs vies, de briser ces organismes... et en bout de piste, à mesure que ça se saura, de briser les élans de générosité et le bénévolat dans notre société?

De même en est-il de la *Proposition 19*, qui pose une obligation vraiment très importante pour les organismes bénévoles, et les plus petits en particulier. Tout le monde est d'accord (les gens qui font du bénévolat sont généralement très généreux et très sensibles à ce genre de questions d'équité et de justice) qu'on ne devrait pas priver indûment un salarié de ses revenus et de ses avantages sociaux. Mais, si, faute de financement ou pour toute autre raison valable ou hors de son contrôle, un conseil d'administration ne peut finalement pas retenir les services d'un employé et payer son salaire, qu'advient-il? On a déjà vu des cas où les instances publiques s'étaient engagées des mois à l'avance à déboursier certains fonds, incitant l'organisme bénévole à aller de l'avant avec la préparation d'un événement... puis, soudain, changement de programme, l'argent n'arrive pas... et l'organisme ne peut plus payer ses dettes ou engagements. Doit-on conclure de la *Proposition 19* que, dans un tel cas, ce sont les administrateurs de l'organisme qui devraient combler le manque à gagner de leur poche? Doit-on conclure que des bénévoles risquent d'être poursuivis par un salarié mécontent? Peut-on déduire de tout cela que les frais d'assurance-responsabilité de ces organismes risquent d'augmenter? Croit-on que, si tel était le cas, les bénévoles s'engageraient aussi aisément à devenir administrateurs d'un organisme bénévole? Voilà autant de questions auxquelles il faudrait une réponse claire avant d'aller de l'avant avec un tel règlement. Il est inutile d'insister sur le fait que la plupart des bénévoles-administrateurs n'ont pas de

formation légale adéquate pour faire face aisément à ce genre de situation et que la plupart des organismes bénévoles n'ont évidemment pas les fonds (ni l'énergie ou le temps) pour s'engager dans des batailles juridiques coûteuses et fastidieuses, sans parler des effets pervers que ce genre d'histoires peut amener sur le plan de la publicité négative, du recrutement, etc.

Le dernier point que nous aimerions soulever est celui qui est abordé dans la section V de votre document, celle qui porte sur le financement. Il est clair que, surtout dans un contexte où les gouvernements se font de plus en plus parcimonieux quant aux subventions, il y a lieu d'explorer d'autres façons de financer les organismes à but non lucratif... mais probablement aussi de gérer la chose publique! L'idée de permettre aux organismes à but non lucratif d'émettre des parts et de payer certains dividendes semble alléchante à prime abord. Toutefois, votre document en fait lui-même ressortir les avantages comme les désavantages potentiels : possibilité de perdre le statut fiscal privilégié, risque d'engendrer certaines inéquités entre membres et détenteurs de parts, etc. Un élément extrêmement préoccupant, c'est la possibilité, formulée notamment à la *Proposition 31*, que le dernier conseil d'administration d'un organisme pourrait, au moment de la dissolution, se partager les parts et acquis (le patrimoine) de l'association, alors que ces actifs seraient vraisemblablement le fruit des efforts de toute une communauté et de plusieurs générations de bénévoles. Il est possible que certaines subtilités dans la formulation nous aient échappé ici, mais nous aimerions être rassurés quant à cette question de contrôle des actifs d'un organisme et à tout ce qui regarde sa dissolution, y compris en ce qui a trait à la responsabilité des administrateurs... qui auraient la pénible tâche de fermer ou liquider un organisme, surtout s'il est devenu déficitaire. Difficile d'imaginer, dans de telles circonstances, que les bénévoles se bousculeront au portillon pour siéger sur le conseil d'administration d'un organisme qui a déjà des difficultés financières!

Par ailleurs, avant d'ouvrir aussi grande la porte à l'émission de parts, en pensant que ça pourrait être la panacée universelle pour assurer la survie et l'expansion financière des organismes à but non lucratif, il y aurait peut-être lieu de procéder à une étude plus approfondie de la réalité québécoise. Le Québec, c'est bien connu, est, de toute l'Amérique du Nord, l'un des États les plus taxés, sinon le plus taxé. En échange, la population s'attend tout naturellement à un niveau de services plus élevé et, dans un tel contexte, les organismes à but non lucratif, eux, s'attendent de leur côté à obtenir des subventions plus généreuses de l'État qui agit alors à titre de répartiteur de la richesse collective. À toute fin pratique, c'est toute cette énorme infrastructure bénévole qui permet d'offrir à la population québécoise une foule de services dont elle ne pourrait pas bénéficier s'il fallait les payer le plein prix, par l'entremise de fonctionnaires, de salariés, de contractuels, etc. Dans un tel contexte, le rôle de l'État comme organisme subventionnaire est incontournable et critique. Or, si la principale raison de l'État pour permettre aux organismes bénévoles de se financer autrement, c'est de diminuer encore plus ses investissements ou subventions, il nous semble bien improbable que les « investisseurs » potentiels se mettent à accourir tout à coup dans un État où les impôts et les taxes sont si élevés et où les déductions pour dons de charité sont finalement bien dérisoires. Pour qu'un tel plan fonctionne, il faudrait sans doute que l'État réduise aussi considérablement les impôts et les taxes et laisse beaucoup plus de marge de manœuvre aux individus comme aux sociétés et organismes.

C'est là un choix de société extrêmement important et qui ne peut se faire, pensons-nous, en modifiant un seul élément du casse-tête. Assez fréquemment dans le

document, on compare le Québec à d'autres provinces ou états d'Amérique du Nord pour justifier les changements proposés. Il ne faudrait peut-être pas oublier une considération importante qui peut influencer sur le comportement de nos concitoyens nord-américains comme bénévoles : le rôle de l'État et des bureaucraties, ainsi que le niveau de taxes et d'impôts dans ces diverses juridictions par rapport à la situation qui prévaut au Québec.

En conclusion, et sans nous attarder davantage, nous estimons que les *Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnifiées* constituent un effort de réflexion important et un pas dans la bonne direction, mais, avant d'en approuver tous les aspects, nous croyons que plusieurs éléments méritent qu'on les regarde de beaucoup plus près, et dans un environnement social beaucoup plus vaste, de façon à s'assurer que quelques-unes de ces propositions ne finiront pas par engendrer une certaine anarchie et surtout un désengagement des bénévoles, qui sont à notre avis plus indispensables que jamais à la qualité de vie que nous connaissons déjà... et qui peut encore être grandement améliorée.

Vous remerciant à l'avance de votre attention et espérant que ces diverses remarques sauront s'avérer utiles au développement d'un nouveau droit québécois des associations personnifiées, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos meilleurs sentiments.

Le Président,

MB/ld

Marc Beaudoin

c.c. M. Michel Beaugard, Président  
Conseil québécois du Loisir