

**Propositions pour un nouveau
droit québécois des
associations personnifiées**

**Commentaires présentés au
Registraire des entreprises du
Québec**

Par la Centrale des syndicats du Québec

Février 2005

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente environ 170 000 membres, dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 13 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Introduction

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) est constituée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* (L.R.Q., c. S-40). Elle représente deux cent cinquante-huit syndicats, regroupés en treize fédérations. Cent quarante-cinq d'entre eux sont constitués en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* et un autre l'est constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). Douze des fédérations affiliées à la CSQ sont constituées en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*. La CSQ abrite également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.) qui est, elle aussi, constituée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*. Ainsi, près de soixante pour cent des syndicats, fédérations et associations affiliés à la Centrale sont des associations personnifiées. La CSQ, ses fédérations et la majorité des syndicats affiliés sont donc concernées par les propositions relatives au droit des associations personnifiées présentées par le Registraire des entreprises du Québec en septembre 2004.

En tant qu'organisations syndicales, la CSQ et ses organismes affiliés sont également assujettis au corpus législatif distinct que constitue le droit du travail. Or, celui-ci confère des droits et obligations spécifiques aux organisations syndicales, qu'il s'agisse de leur financement, de la représentation des salariées et salariés (qu'ils soient membres ou non du syndicat), de leur constitution, de leur fonctionnement ou de leur dissolution. La nature et le rôle spécifiques des organisations syndicales sont incompatibles avec certaines des propositions avancées par le Registraire des entreprises, notamment celles relatives au financement des associations personnifiées. À cet égard, nous sommes d'avis que toutes les propositions avancées par le Registraire des entreprises ne peuvent s'appliquer à toutes les catégories d'associations personnifiées et que ce qui peut être approprié pour certaines d'entre elles ne devrait pas s'appliquer à d'autres.

Par ailleurs, le Registraire des entreprises affirme, dans l'avant-propos du document de consultation, que les propositions pour un nouveau droit des associations personnifiées sont fondées sur la liberté d'association, d'organisation et de fonctionnement, d'une part, et sur l'ordre public ou l'intérêt public, d'autre part. Cependant, nous ne pouvons faire abstraction du fait que certaines des propositions, comme celles qui facilitent la constitution, le fonctionnement et le financement des associations personnifiées, sont liées au contexte de mutations économiques et de modification du rôle de l'État. Le document de consultation indique d'ailleurs que « des groupements doivent alors prendre en charge des besoins que l'État ne peut plus satisfaire seul¹ ». Or, la CSQ ne partage pas cette prémisse et estime qu'il ne saurait être question de réformer le droit des associations personnifiées de manière à permettre à l'État de se délester

¹ Registraire des entreprises, *Document de consultation. Propositions pour un nouveau droit des associations personnifiées*, septembre 2004, p. 11.

davantage de ses responsabilités et de les faire assumer par des associations dont le fonctionnement aurait été déréglementé et dont le financement serait dorénavant assuré par l'émission de capital associatif.

C'est donc la double perspective de la spécificité de l'action syndicale et du rôle que doit jouer le monde associatif dans la société québécoise (notamment par rapport à celui de l'État) qui a guidé notre réflexion. Nos commentaires reprennent l'ordre des propositions présentées par le Registraire des entreprises dans le document de consultation.

Chapitre I – Propositions applicables à toutes les associations

Section I – La constitution

La CSQ accueille favorablement les propositions 1 et 3 relatives aux actes préconstitutifs et à la pleine capacité juridique qui auront pour effet de limiter les contestations liées aux actes qui pourraient être jugés *ultra vires*, notamment en vertu de l'article 9 de la *Loi sur les syndicats professionnels*. En ce qui concerne plus particulièrement les syndicats, il est important de s'assurer que ceux-ci conservent explicitement le droit d'exercer des recours pour et au nom de leurs membres ou adhérents (article 9, paragr. 11 de la *Loi sur les syndicats professionnels*). La CSQ recommande :

- 1. Que le Registraire prête une attention particulière à la formulation des dispositions relatives à la pleine capacité juridique des associations personnifiées de manière à ce que ne puisse être mise en doute la capacité des organisations syndicales d'exercer devant les cours de justice les droits des salariées et salariés qu'elles représentent.**

La réforme proposée vise à faciliter la création des associations personnifiées en permettant qu'elles soient constituées par un acte privé institutionnel plutôt que par un acte public, qu'elles soient fondées par une seule personne, physique ou morale, et qu'elles indiquent leurs objets dans leurs règlements de régie interne plutôt que dans leur acte constitutif. Actuellement, les organisations syndicales qui veulent se constituer en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* doivent produire une déclaration signée par quinze requérants et mentionner dans cette déclaration l'objet de l'association (article 1 de la *Loi sur les syndicats professionnels*). Depuis 1987, les syndicats ou unions ou confédérations de syndicats n'ont plus l'obligation de faire approuver leurs statuts et règlements par le Registraire des entreprises (article 29 de la *Loi sur les syndicats professionnels*).

Le Registraire indique, dans le document de consultation, que l'intérêt public sous-tend les propositions qu'il annonce. Nous estimons que le fait de permettre la fondation d'associations par un acte privé institutionnel plutôt que par un acte public

n'est pas nécessairement conforme à l'intérêt public, compte tenu des privilèges accordés à ces associations sur le plan fiscal. De plus, il nous semble d'intérêt public que les donateurs puissent continuer à vérifier l'objet de telles associations avant de décider de contribuer à leur financement et que ces renseignements soient accessibles au public. En conséquence, la CSQ se prononce contre les propositions 2 et 4 et recommande :

2. Que soient maintenues la constitution par un acte public et l'obligation de mentionner l'objet dans l'acte constitutif.

C'est d'ailleurs l'orientation retenue par le gouvernement fédéral, qui a, lui aussi, entrepris une réforme du droit des organismes sans but lucratif².

Nous partageons le point de vue qui a été exprimé par les représentants du milieu communautaire quant au nombre de fondateurs requis. Nous sommes en effet d'avis que le fait de permettre la constitution par une seule personne, physique ou morale, est contraire à l'esprit associatif qui doit animer les organismes sans but lucratif et plus particulièrement les organismes communautaires. D'autre part, l'exigence de quinze personnes requérantes prévue à l'article 1 de la *Loi sur les syndicats professionnels* apparaît contraignante lorsqu'on la compare à la règle prévue à la *Loi sur les compagnies*. C'est pourquoi la CSQ recommande :

3. Que soit maintenue l'exigence de trois personnes physiques pour constituer un organisme sans but lucratif et que cette exigence s'applique également aux syndicats constitués en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*.

Nous ajoutons que la nécessité de détenir la citoyenneté canadienne pour fonder un syndicat prévue à l'article 1 de la *Loi sur les syndicats professionnels* nous semble contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'elle devrait être retirée.

Section II - L'adhésion

La CSQ est d'avis que la proposition 6, qui établit clairement la nature contractuelle du lien entre la personne membre et l'association, reflète l'état du droit en ce qui concerne les organisations syndicales.

D'autre part, la CSQ souscrit également aux propositions 7 à 12 qui visent une plus grande transparence par la remise du contrat (statuts et règlements) au membre, par la reddition de comptes et par le respect des règles de justice naturelle (ou plus précisément d'équité procédurale) lors de la suspension ou de l'expulsion d'un membre. En effet, la transmission d'une copie des statuts et règlements aux

² Projet de loi C-21, *Loi régissant les organisations à but non lucratif et les autres organisations sans capital-actions*, articles 6 et suivants.

membres fait déjà partie des pratiques des syndicats affiliés à la CSQ et s'inscrit même dans les statuts d'un bon nombre d'entre eux. D'autre part, nos syndicats ont adopté des dispositions statutaires les obligeant à respecter des règles d'équité procédurale lorsqu'ils doivent sanctionner ou exclure des membres. En ce qui concerne la reddition de comptes, les statuts des syndicats affiliés à la CSQ (qu'ils soient ou non constitués en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*) prévoient qu'elle est faite lors de l'assemblée générale annuelle. Cette obligation de rendre compte est d'ailleurs prévue à l'article 347 du *Code civil du Québec* (disposition supplétive). Nous estimons qu'elle doit demeurer liée à l'obligation de tenir une assemblée générale annuelle, de manière à préserver le caractère démocratique des associations. Nous y reviendrons dans la section suivante.

Section III - L'administration

La proposition 13 permettrait aux associations personnifiées de n'établir qu'un seul organe, à leur choix, de telle sorte que l'assemblée générale des membres serait facultative. Cette proposition nous semble nier le caractère démocratique qui doit prévaloir au sein des associations personnifiées. En ce qui concerne plus particulièrement le milieu syndical, rappelons que c'est au cours d'assemblées générales que sont prises toutes les décisions importantes relatives à la négociation, au contenu de la convention collective et à l'exercice du droit de grève. C'est également lors des assemblées générales que sont discutés les états financiers et toutes les questions relatives à la vie de l'organisation. La tenue de l'assemblée générale permet les échanges entre les différents points de vue et assure l'expression d'une véritable démocratie au sein de l'organisation. D'ailleurs, les dispositions supplétives du *Code civil du Québec* (articles 334 et suivants) prévoient aux moins deux organes : le conseil d'administration et l'assemblée générale. C'est pourquoi la CSQ recommande :

- 4. Que le conseil d'administration et l'assemblée générale annuelle au cours de laquelle s'effectue la reddition de comptes soient maintenus.**

Rappelons que c'est l'orientation retenue par le gouvernement fédéral³.

Quant à la proposition 15, qui prévoit qu'une association personnifiée peut être administrée par une personne morale, elle nous paraît également contraire à la nature du mouvement associatif, d'autant plus qu'il faut la considérer comme reliée au fait qu'une seule personne pourrait fonder une association (proposition 14). Cependant, nous comprenons que cette proposition aurait une portée limitée puisqu'elle ne s'appliquerait pas aux associations se finançant au moyen de dons, de subventions ou de capital associatif.

³ Projet de loi C-21, articles 160 et suivants.

Le fait qu'une personne morale puisse administrer une association est incompatible avec la vie associative telle qu'elle se pratique au Québec. Nous partageons le point de vue de spécialistes en la matière qui estiment que la personne physique désignée par cette personne morale serait en conflit d'intérêts puisqu'elle serait à la fois mandataire de la personne morale et de l'association⁴. D'ailleurs, il est actuellement possible qu'une personne morale désigne une personne physique pour siéger à titre de membre d'un conseil d'administration d'une association, mais celle-ci agit alors en son nom comme membre et comme administrateur de l'association. Nous estimons que cette proposition accroît le risque d'ingérence dans les affaires de l'association. Par conséquent, la CSQ recommande :

5. Que la possibilité qu'une personne morale puisse administrer une association personnifiée soit retirée de la proposition 15.

Par ailleurs, puisque la *Loi sur les syndicats professionnels* permet à une personne de 16 ans et plus d'être membre d'un syndicat professionnel et comme les personnes mineures peuvent également être des travailleuses ou des travailleurs, il est correct que cette personne puisse être administrateur de son syndicat.

Quant au fait qu'un failli puisse être administrateur, la CSQ est sensible à l'argumentation déployée par le Registraire, mais conseille la prudence en cette matière puisque les administrateurs gèrent tout de même des sommes parfois considérables. C'est pourquoi la CSQ recommande :

6. Que la proposition 15 soit modifiée de manière à ce que le failli ne puisse être l'administrateur que si le conseil d'administration se compose de plusieurs personnes.

D'autre part, les propositions relatives à la responsabilité des administrateurs (16 et 17) nous apparaissent conformes aux principes de responsabilité contractuelle et extracontractuelle prévus au *Code civil du Québec*. À titre d'organisation représentant des salariées et salariés qui travaillent pour des organismes sans but lucratif (regroupés au sein de la Fédération du personnel du loisir, de la culture et du communautaire, de la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec et de la Fédération du personnel de l'enseignement privé), nous accueillons favorablement la proposition 19 qui traite de la responsabilité des associations à l'égard des salaires impayés, et ce, bien qu'elle accroisse la responsabilité des administrateurs. Rappelons que le projet de loi C-21 contient une disposition similaire.

La proposition 20, qui permet l'expression de la dissidence d'un administrateur, clarifie l'état du droit. Cette possibilité est prévue à l'article 337 du *Code civil du*

⁴ Paul MARTEL, et Georges LEBEL, *La corporation sans but lucratif au Québec*, Ed. Wilson et Lafleur Martel ltée, 2003, p. 9-2.

Québec, qui s'applique à titre supplétif et correspond aux règles qui gouvernent les débats au sein de notre organisation et de nos syndicats affiliés.

Section IV - Les livres et registres

La CSQ est d'accord avec les propositions 22 à 24 concernant la tenue des livres et registres, l'accessibilité aux membres et les mesures de protection des renseignements contenus aux registres. Elles correspondent à nos règles de fonctionnement et aux obligations qui découlent des articles 13 à 15 de la *Loi sur les syndicats professionnels* et aux articles 342, 343 et 354 du *Code civil du Québec* qui s'appliquent lorsque les statuts des syndicats non constitués sont muets sur cette question.

Section V - Le financement

L'ensemble des propositions regroupées dans cette section constitue le cœur de la réforme envisagée et apporte des changements majeurs, non seulement au financement des associations, mais à la nature même de celles-ci.

Ce ne sont pas tant les difficultés de financement des organismes sans but lucratif qui sous-tendent ces propositions, mais bien le fait que le gouvernement considère qu'il revient dorénavant à ces organismes, qu'il assimile à des organismes de nature privée, de prendre en charge des besoins de moins en moins assumés par l'État. Délestage oblige, le financement de ces organismes ne doit plus dépendre de l'État, mais bien des citoyens et du secteur privé en général. En d'autres termes, il s'agit de privatiser davantage les secteurs de la santé, des services sociaux, de l'éducation et de la culture, qui sont d'intérêt public, en laissant au secteur privé le soin de déterminer les champs d'intervention qui seront financés. Ce n'est plus l'État qui établit les priorités, mais bien le secteur privé, par le biais du financement. Or, cette perspective, qui a inspiré les réformes du droit associatif ou les projets de réforme en cours aux États-Unis, au Canada et dans certaines provinces canadiennes, ne correspond pas aux valeurs de solidarité qui caractérisent l'action communautaire au Québec. La CSQ évalue qu'il n'est pas dans l'intérêt public de permettre que la réforme du droit des associations personnifiées rende la distinction entre les organismes sans but lucratif et les entreprises à but lucratif de plus en plus ténue, qu'il s'agisse de leur constitution, de leur administration ou de leur financement.

Les propositions mises de l'avant par le Registraire sont tout à fait inappropriées pour les organisations syndicales, car elles entraîneraient forcément des risques d'ingérence des détenteurs de parts dans la vie syndicale, et ce, même si les nouvelles dispositions prévoyaient que seuls les membres ont formellement le droit de vote. Rappelons que le financement des associations syndicales accréditées pour représenter des salariés d'une unité de négociation est assuré par l'article 47 du *Code du travail* (L.R.Q., c. C-27) qui assujettit tous les salariés compris dans l'unité de négociation au paiement de la cotisation syndicale, qu'ils soient membres

ou non de leur syndicat. En contrepartie, le syndicat doit défendre et représenter tous ces salariés, membres ou non. Ces dispositions, conjuguées à celles interdisant l'ingérence patronale, assurent l'indépendance des organisations syndicales en leur conférant, une fois l'accréditation accordée, le monopole de la représentation et les ressources financières suffisantes. Pour le milieu syndical, l'ensemble des propositions avancées par le Registraire des entreprises constitue une source potentielle de conflits entre l'intérêt des détenteurs de parts et celui des membres, qu'il s'agisse de la vie syndicale, des choix faits par l'organisation ou encore de sa dissolution et de sa liquidation éventuelles.

Bien que le Registraire des entreprises indique que l'ensemble de ces dispositions ne serait qu'une possibilité offerte aux diverses associations personnifiées, la CSQ est d'avis que ces dispositions risquent de créer énormément de difficultés et d'entraîner les associations dans des sentiers plutôt éloignés de leur mission principale. C'est pourquoi la CSQ recommande :

7. Que les propositions 25 à 32 relatives au financement soient retirées ou, à défaut, qu'elles soient strictement réservées aux organismes sans but lucratif à vocation économique.

Le Registraire reconnaît d'ailleurs l'importance grandissante et la spécificité de ces derniers⁵. Encore faut-il que les acteurs en ce domaine souhaitent l'avènement de telles dispositions. En effet, il ne faut pas perdre de vue que cette possibilité, qui pourrait sourire à certaines organisations, n'est offerte que pour permettre au gouvernement de se retirer du financement des organismes sans but lucratif. Rien ne garantit que la part privée du financement ainsi obtenu compensera efficacement ce retrait, d'autant plus que l'administration des organisations s'en trouvera considérablement alourdie.

La CSQ souligne que la proposition 31 relative à la dissolution est problématique, qu'il y ait ou non des détenteurs de parts, parce qu'elle indique qu'en l'absence de ces derniers, le patrimoine devrait être partagé entre les membres en parts égales entre eux. Actuellement, quand un syndicat constitué en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* est dissous, le solde de l'actif est affecté à une œuvre similaire désignée par le ministre du Travail (article 26 de la loi). Généralement, dans un contexte de changement d'allégeance syndicale, c'est le syndicat désormais accrédité qui sera ainsi désigné, ce qui permet aux travailleuses et aux travailleurs de l'unité d'accréditation de continuer d'être représentés par un syndicat qui a les moyens de le faire efficacement. Quant aux associations syndicales non constituées, l'article 361 du *Code civil du Québec* prévoit que l'actif est partagé entre les membres, sous réserve des dispositions de l'acte constitutif (article 334 C.c.Q.). Afin d'éviter que le partage de l'actif entre les membres ne constitue un enjeu en contexte de période de changement d'allégeance syndicale, les statuts

⁵ Registraire des entreprises du Québec, *op. cit.* p. 13.

des organisations doivent stipuler, en cas de dissolution, que le solde de l'actif est dévolu à une organisation similaire. En conséquence, la CSQ recommande :

- 8. Que la proposition 31 relative à la dissolution soit modifiée afin de prévoir que le solde de l'actif sera transmis à une organisation similaire choisie par les membres, conformément aux statuts et règlements de l'organisation.**

Section VI - La transformation

Nous sommes d'avis qu'il est intéressant de permettre la fusion et la scission des organisations sans qu'il soit désormais nécessaire d'utiliser les processus de dissolution des associations et de constitution d'une nouvelle association.

Nous interrogeons toutefois la pertinence de permettre à des personnes morales à but lucratif de se transformer directement en association personnifiée (proposition 33). En l'absence de la démonstration de la nécessité d'une telle possibilité, la CSQ demande :

- 9. Que la proposition 33 soit retirée.**

Section VII - La dissolution, la liquidation et la reconstitution

Le Registraire des entreprises indique que, contrairement aux autres propositions, les propositions 42 et suivantes seraient impératives. Le régime impératif de dissolution et de liquidation projeté devrait toutefois être mieux étayé pour permettre que nous nous prononcions efficacement sur cette question. D'autre part, nous partageons l'analyse qui est faite de la possibilité d'une dissolution judiciaire pour toute cause légitime et, plus particulièrement, l'impossibilité d'accomplir l'objet de l'association.

Chapitre II – Propositions applicables aux associations qui se financent au moyen de dons, de subventions ou d'autres formes d'aide similaires

L'objectif qui gouverne l'ensemble des propositions regroupées sous ce chapitre est d'« assurer intégralement le respect de l'objet des dons ». La protection de l'objet des dons nous apparaît légitime et souhaitable. En conséquence, la CSQ accueille favorablement la proposition 49.

La création de patrimoines d'affectation pour les dons et les subventions (proposition 48) nous paraît garante d'une administration saine et transparente. Nous soulignons cependant que les organismes subventionnaires exigent déjà une administration complètement distincte des sommes reçues et s'assurent que celles-ci sont bel et bien utilisées pour les fins auxquelles elles sont versées en

subordonnant le versement d'une partie des sommes à la reddition périodique des comptes. En tant qu'organisation régie par la *Loi des syndicats professionnels*, nous sommes déjà obligés d'administrer certains de nos fonds de manière distincte (articles 13 à 17 de la loi). De plus, comme nous faisons appel à des subventions gouvernementales, nous devons nous assurer d'une comptabilité distincte des sommes versées. D'autre part, nos statuts et règlements prévoient des patrimoines distincts pour certains des fonds que nous avons créés. Il nous paraît donc normal de nous assurer que les sommes servent bel et bien à leur objet et que leur utilisation puisse être retrouvée dans les états financiers de l'organisation. Toutefois, il nous semble que les organismes sans but lucratif qui se financent presque entièrement au moyen de dons et de subventions devraient pouvoir continuer d'affecter une partie de ceux-ci à leur fonctionnement, et donc à leur patrimoine propre. En outre, il faudrait éviter une multiplication des patrimoines d'affectation, car cela ne ferait qu'alourdir l'administration des organismes à but non lucratif, alors que bon nombre d'entre eux ne disposent que de peu de moyens. C'est pourquoi la CSQ recommande :

- 10. Que la proposition 48 soit modifiée de manière à permettre que le financement du fonctionnement des organismes soit assuré par une partie des dons et des subventions et à éviter l'alourdissement du fardeau administratif des associations personnifiées.**

Chapitre III – Propositions relatives aux recours

La proposition 50 nous paraît trop vague pour qu'on puisse en saisir la portée véritable. Par exemple, nous ne pouvons évaluer si ce régime intégré ferait disparaître les recours qui existent actuellement en fonction de certaines lois. Nous rappelons à titre d'exemple que les salariés représentés par une organisation syndicale disposent de recours spécifiques devant la Commission des relations du travail lorsque le syndicat fait preuve de négligence à leur endroit ou agit de manière arbitraire à leur égard (article 47.2 du *Code du travail*). Toujours à titre d'exemple, les recours à l'encontre de la discrimination s'exercent devant le Tribunal des droits de la personne. L'intégration de l'ensemble des recours de justice publique (administratifs, civils et pénaux) vise-t-elle également ceux qui s'exercent actuellement devant les tribunaux spécialisés ? Cette proposition ne s'applique-t-elle qu'aux tiers ou vise-t-elle également les adhérents ou les membres ? Compte tenu de l'ensemble des questions qu'elle soulève, la CSQ demande :

- 11. Que la portée de la proposition 50 soit précisée.**

Chapitre IV – Propositions relatives au régime supplétif d'organisation, de fonctionnement, de dissolution et de liquidation

Les organisations syndicales constituées en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* font partie des associations réglementées à la fois par cette loi (par exemple, en matière de dissolution) et par les dispositions supplétives du *Code civil du Québec*, auxquelles les statuts et règlements peuvent déroger. Il est vrai qu'il peut parfois s'avérer ardu pour les administrateurs des syndicats de s'y retrouver. Cependant, nous ne croyons pas que cela soit suffisant pour faire de l'ensemble des règles relatives au fonctionnement, à la dissolution et à la liquidation un système supplétif auquel on peut déroger en tout ou en partie. Nous sommes plutôt d'avis que certaines règles doivent demeurer impératives. Par exemple, l'obligation de tenir une assemblée générale annuelle devrait être maintenue, même si elle n'est pas tout à fait appropriée pour certaines petites organisations. Le fait que des organisations de plus grande envergure se contentent d'un conseil d'administration et privent leurs membres du contrôle démocratique de leur organisation nous apparaît comporter un trop grand risque pour n'en faire qu'une règle supplétive. La dissolution des organisations et l'affectation du solde de leur actif ne peuvent davantage être que supplétives. D'ailleurs, le Registraire propose lui-même un régime impératif de dissolution (proposition 42) qui semble, en partie, aller à l'encontre de la proposition 53. En outre, le document de consultation indique que ce régime supplétif présenterait également des mesures relatives à la tenue des livres et registres, alors que les propositions 22 et suivantes imposent des obligations en cette matière et que la proposition 54 prévoit des sanctions en cas de manquement à ces obligations.

Sans qu'il soit question de promouvoir un contrôle indu de l'État dans les affaires des associations personnifiées, nous sommes d'avis que l'intérêt public dont se réclame le Registraire devrait l'amener à conserver un certain nombre de règles impératives, comme il semble d'ailleurs vouloir le faire pour les organisations financées au moyen de dons et de subventions. La CSQ se prononce contre la proposition 53 et propose :

- 12. Que la proposition 53 soit retirée et que soit conservé, après consultation des organismes concernés, le caractère impératif des règles considérées d'intérêt public en matière d'organisation, de fonctionnement, de dissolution et de liquidation.**

Chapitre V – Propositions relatives au régime abrogatif, modificatif, de remplacement et transitoires

Sans nous prononcer sur chacun des principes invoqués à la proposition 54, nous portons à l'attention du Registraire les commentaires suivants.

Tout d'abord, nous sommes d'accord avec le fait que les dispositions d'intérêt public soient intégrées à la loi et applicables à l'ensemble des associations. Cependant, la CSQ estime que les dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement, à la dissolution et à la liquidation ne sont pas toutes d'intérêt strictement privé, compte tenu du rôle social grandissant des organismes sans but lucratif et de la culture démocratique qui doit continuer à prévaloir au sein des associations. À cet égard, la CSQ réclame :

- 13. Que le Registraire et le gouvernement poursuivent, avec le milieu associatif, la réflexion sur ce qui est d'intérêt public par rapport à ce qui est de nature strictement privée.**

Quant au principe en vertu duquel « les dispositions d'intérêt public spécifiques à certaines espèces d'associations devraient former un ensemble juridique particulier qui ne s'appliquerait qu'aux associations visées », nous sommes d'avis :

- 14. Qu'il devrait garantir que les propositions relatives au financement des associations personnifiées ne s'appliquent qu'aux associations à vocation économique et que l'identification de ces dernières soit basée sur une définition claire et sans équivoque.**

Enfin, la CSQ réclame :

- 15. Que soit maintenu un régime propre aux organisations syndicales.**
- 16. Que la modernisation des règles de droit ne se fasse pas au détriment de la spécificité des organisations syndicales et que la modernisation de la *Loi sur les syndicats professionnels* soit précédée d'une consultation de l'ensemble des organisations syndicales permettant de dégager un réel consensus sur son contenu.**

Conclusion

Les objectifs d'harmonisation et de modernisation du droit des associations personnifiées que dit poursuivre le Registraire des entreprises sont certes légitimes. Cependant, la CSQ ne peut qu'être critique à l'égard de la perspective de déréglementation et de désengagement de l'État sous-jacente à l'ensemble des propositions.

En ce qui concerne plus particulièrement les propositions soumises à la consultation, certaines nous apparaissent relever de la « normalité », d'autres comportent probablement certains avantages pour le milieu syndical, alors que d'autres enfin sont totalement inappropriées pour les syndicats et bon nombre d'organismes sans but lucratif.

Certaines propositions avancées contribueront effectivement à une certaine clarification ou encore à une certaine normalisation. C'est le cas, par exemple, des propositions 16, 17, 19 ou 20. Les propositions relatives à la constitution peuvent, à première vue, répondre à des objectifs de simplification, mais lorsqu'on les conjugue aux propositions relatives au nombre des administrateurs, à la qualité d'administrateur, au caractère supplétif de l'assemblée générale, nous sommes d'avis que cette déréglementation conduira à une modification du milieu associatif qui n'est pas souhaitable.

Parmi les propositions comportant des avantages, la proposition 2 permet d'éviter les contestations juridiques liées à l'*ultra vires*, sous réserve que soit bien établie la capacité des syndicats d'agir pour et au nom des salariés qu'ils représentent. C'est également le cas de la proposition 5 qui faciliterait la constitution de syndicats professionnels. Nous partageons toutefois la préoccupation du milieu communautaire quant au danger qu'une seule personne puisse se constituer en organisme sans but lucratif pour retirer les avantages conférés par ce statut. Les propositions 34 et 36 sont aussi avantageuses en ce qu'elles permettraient d'éviter les processus de liquidation et de fondation d'un nouveau syndicat, mais la pertinence de permettre les transformations d'entreprise à but lucratif en organisme sans but lucratif et vice versa ne nous a pas été démontrée. Certaines propositions sont perfectibles, ce qui est le cas des propositions 48 et 49, qui assurent une gestion transparente des dons et subventions, mais qui risquent d'alourdir considérablement l'administration des organismes sans but lucratif si elles demeurent telles quelles.

Enfin, l'ensemble des propositions relatives au financement des organismes sans but lucratif est totalement inapproprié à l'action syndicale et à une bonne partie de l'action communautaire. En conséquence, ces propositions devraient être strictement réservées aux associations à caractère économique. En effet, certaines propositions devraient s'appliquer à toutes les associations personnifiées, ce qui établirait un « tronc commun » et des règles particulières pourraient régir les

associations à caractère économique, si celles-ci font consensus sur l'intérêt de bénéficier du type de financement proposé. Pour notre part, nous évaluons que la possibilité de recourir à ce financement correspondra à une diminution considérable du soutien de l'État aux organismes sans but lucratif, alors que ceux-ci œuvrent précisément dans les domaines que l'État déserte. Nous ne pouvons qu'être en désaccord avec cette orientation.

Synthèse des recommandations

La CSQ recommande au Registraire des entreprises de :

Chapitre I – Propositions applicables à toutes les associations

Section I – La constitution

1. Prêter une attention particulière à la formulation des dispositions relatives à la pleine capacité juridique des associations personnifiées de manière à ce que ne puisse être mise en doute la capacité des organisations syndicales d'exercer devant les cours de justice les droits des salariées et salariés qu'elles représentent.
2. Maintenir la constitution par un acte public et l'obligation de mentionner l'objet dans l'acte constitutif.
3. Maintenir l'exigence de trois personnes physiques pour constituer un organisme sans but lucratif et l'appliquer également aux syndicats constitués en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*.

Section III – L'administration

4. Maintenir le conseil d'administration et l'assemblée générale annuelle au cours de laquelle s'effectue la reddition de comptes.
5. Retirer de la proposition 15 la possibilité qu'une personne morale puisse administrer une association personnifiée.
6. Modifier la proposition 15 de manière à ce que le failli ne puisse être administrateur que si le conseil d'administration se compose de plusieurs personnes.

Section V – Le financement

7. Retirer les propositions 25 à 32 relatives au financement ou, à défaut, d'en réserver l'application aux organismes sans but lucratif à vocation économique.
8. Modifier la proposition 31 relative à la dissolution afin de prévoir que le solde de l'actif sera transmis à une organisation similaire choisie par les membres, conformément aux statuts et règlements de l'organisation.

Section VI – La transformation

9. Retirer la proposition 33 qui permet à des personnes morales à but lucratif de se transformer directement en association personnifiée et inversement.

Chapitre II – Propositions applicables aux associations qui se financent au moyen de dons, de subventions ou d'autres formes d'aide similaires

10. Modifier la proposition 48 de manière à permettre que le financement du fonctionnement des organismes soit assuré par une partie des dons et des subventions et à éviter l'alourdissement du fardeau administratif des associations personnifiées.

Chapitre III – Propositions relatives aux recours

11. Préciser la portée de la proposition 50 relative aux recours.

Chapitre IV - Propositions relatives au régime supplétif d'organisation, de fonctionnement, de dissolution et de liquidation

12. Retirer la proposition 53 et conserver, après consultation des organismes concernés, le caractère impératif des règles considérées d'intérêt public en matière d'organisation, de fonctionnement, de dissolution et de liquidation.

Chapitre V – Propositions relatives au régime abrogatif, modificatif, de remplacement et transitoires

13. Poursuivre, avec le milieu associatif, la réflexion sur ce qui est d'intérêt public par rapport à ce qui est de nature strictement privée.
14. Garantir que les propositions relatives au financement des associations personnifiées ne s'appliquent qu'aux associations à vocation économique et que l'identification de ces dernières soit basée sur une définition claire et sans équivoque.
15. Maintenir un régime propre aux organisations syndicales.
16. Assurer que la modernisation des règles de droit ne se fera pas au détriment de la spécificité des organisations syndicales et consulter l'ensemble de celles-ci avant de moderniser la *Loi sur les syndicats professionnels* afin de dégager un réel consensus sur son contenu.



CSQ

Communications

D11501
Février 2005