



des regroupements provinciaux
d'organismes communautaires et bénévoles

**LES MODIFICATIONS À L'ARTICLE 338
DE LA LOI SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX**

Projet de loi 16

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin
notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées*

Commission de la santé et des services sociaux

Mémoire de la Table des regroupements provinciaux
d'organismes communautaires et bénévoles

13 septembre 2011

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles
1, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2X 3V8
(514) 844-1309
coordination@trpocb.org
www.trpocb.org

1 Présentation de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (Table) est formée de 35 regroupements nationaux, actifs à la grandeur du Québec. Ceux-ci abordent la santé et les services sociaux sous différentes perspectives (femmes, jeunes, hébergement, famille, personnes handicapées, communautés ethnoculturelles, sécurité alimentaire, santé mentale, violence, périnatalité, toxicomanie, etc.). À travers ses membres, la Table rejoint plus de 3 000 groupes communautaires de base de toutes les régions. Lieu de mobilisation, de concertation et de réflexion, la Table développe des analyses critiques portant sur différents aspects entourant le système de santé et de services sociaux en général, de même que sur toute politique pouvant avoir un impact sur la santé et le bien-être de la population.

La Table travaille de concert avec la Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (CTROC) à titre d'interlocutrices privilégiées du ministère de la Santé et des Services sociaux concernant le soutien aux organismes communautaires de ce secteur. La Table est membre du Réseau québécois de l'action communautaire autonome, de la Coalition Solidarité Santé et de la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics.

2 Introduction

Ces dernières années, la Table a procédé à plusieurs démarches pour faire modifier l'article 338 de la *Loi sur les Services de Santé et les Services sociaux* (LSSSS). Nos démarches visaient le retrait de l'obligation de tenir une séance publique d'information en raison des effets très néfastes sur les organismes communautaires recevant une subvention du Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

Nous désirons débiter en remerciant le législateur d'avoir intégré au projet de loi 16 une modification à l'article 338 de la LSSSS et nous profitons de l'occasion pour remercier toutes les personnes qui ont contribué à la recherche de solutions. Nous souhaitons que le présent mémoire permette au législateur de confirmer sa volonté de modifier l'article 338 de la LSSSS.

Nous vous présentons quelques éléments expliquant les conséquences de l'actuel article 338 et les raisons motivant nos démarches pour qu'il soit modifié. Pour ce faire, nous donnerons des informations qui pourraient paraître superflues aux membres de la Commission qui connaissent déjà très bien la réalité des organismes communautaires recevant des subventions pour leur mission de la part du MSSS et des agences.

Les démarches que nous avons effectuées sur ce dossier nous ont cependant appris que les conséquences négatives de la tenue d'une séance publique d'information étaient peu connues et qu'il suffisait de les mettre en lumière pour s'apercevoir qu'ils sont vécus dans un plus grand nombre de secteurs qu'il pourrait sembler à première vue.

Le présent mémoire vise à informer les membres de la Commission uniquement sur l'article 6 du projet de loi 16, ce qui ne signifie en aucune manière un accord ou un refus quant aux articles non commentés.

3 Mise en contexte

LSSSS actuelle	Modification proposée par l'article 6 du projet de loi 16
<p>Séance d'information.</p> <p>338. Tout organisme communautaire ou tout regroupement provincial qui reçoit une subvention dans les cas visés aux articles 336 ou 337 doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, tenir une séance publique d'information à laquelle sont invités à participer les utilisateurs de ses services et les usagers de services de santé ou de services sociaux qu'il a desservis. Il doit alors leur présenter un rapport de ses activités et un rapport financier.</p> <p>Rapport d'activités.</p> <p>Il doit également, au plus tard à cette même date, transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention dans les cas visés aux articles 336 ou 337.</p> <p>1991, c. 42, a. 338.</p>	<p>L'article 338 de cette loi est remplacé par le suivant :</p> <p>« 338. Tout organisme communautaire ou tout regroupement provincial qui reçoit une subvention dans les cas visés aux articles 336 ou 337 doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention. ».</p>

Tout d'abord, nous devons mentionner que les différents aspects des relations entre les organismes communautaires recevant une subvention et leurs bailleurs de fonds sont couverts par plusieurs documents.

Plusieurs articles de la LSSSS ont des effets sur le fonctionnement des organismes communautaires puisque cette Loi précise les liens unissant le MSSS et les agences aux organismes communautaires, qui reçoivent une subvention. La Loi prévoit notamment que le MSSS et les agences peuvent subventionner des organismes communautaires, chacun selon des cas déterminés; que les organismes communautaires recevant du financement conservent la liberté de définir leurs orientations et leurs pratiques et qu'ils doivent effectuer une reddition de compte en conséquence.

De plus, le MSSS dispose de différents documents-cadres fournissant des balises pour une saine gestion des subventions gouvernementales en tant que fonds publics. La gestion des fonds publics nécessite de la rigueur et de la transparence de la part de toutes les parties concernées et les organismes communautaires reconnaissent volontiers la part qui leur revient à cet égard.

Il est également utile de rappeler que le *Programme de soutien aux organismes communautaires* (PSOC) existe depuis 1973 et qu'il subventionne actuellement plus de 2800 organismes communautaires pour leur fonctionnement général, ce que nous appelons un financement pour la mission.

Le processus de reddition de compte du soutien à la mission globale est détaillé dans un document produit par le MSSS en 2008 et qui précise les informations nécessaires à la reddition de comptes ainsi que les règles en vigueur « La reddition de comptes dans le cadre du soutien à la mission globale – Programme de soutien aux organismes communautaires ».

L'article 338 s'applique aux organismes communautaires recevant du financement du PSOC en appui à leur mission globale. Dans ce type de financement, c'est la globalité du fonctionnement qui doit être justifié au bailleur de fonds, contrairement, par exemple, aux justifications de dépenses pouvant être demandées dans le cadre d'un contrat pour l'achat d'un service bien précis. Plusieurs publications officielles, tant du MSSS que du Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale (MESS) donnent les paramètres qui caractérisent ce type de financement :

« Le financement à la mission globale ne s'articule pas autour d'une logique liée aux coûts réels payés par l'organisme pour offrir des services ou pour organiser des activités. »¹

« Ce que le gouvernement veut aider, dans le mode de soutien en appui à la mission globale, c'est la réalisation d'une mission considérée dans sa globalité plutôt que parcellisée en fonction d'activités particulières ou de priorités gouvernementales. Le ministère ou l'organisme gouvernemental n'est pas acheteur de services ou d'interventions particulières même si la réalisation de la mission passe nécessairement par des activités de diverses natures. Cette idée imprègne toutes les dimensions de l'application de ce mode de soutien financier : l'analyse de la mission de l'organisme, l'évaluation des coûts admissibles, la forme que prend le soutien financier ainsi que la reddition de comptes.

Le gouvernement est ici bailleur de fonds et son soutien prend la forme d'un montant forfaitaire, d'une subvention. Les organismes visés sont libres de déterminer pour quels postes budgétaires ils utilisent le montant forfaitaire, pourvu qu'il s'agisse de coûts considérés comme admissibles par la politique.² »

Nous voulons souligner que l'objectif de l'article 338 de la LSSSS est de spécifier le type de reddition de compte qu'un organisme communautaire doit faire lorsqu'il reçoit une subvention d'une agence, conformément l'article 336, ou de la direction du MSSS, conformément à l'article 337. Quelques-uns des articles liés à l'article 338 sont présentés en annexe.

¹ Gouvernement du Québec, *La reddition de compte dans le cadre du soutien à la mission globale – Programme de soutien aux organismes communautaires*, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2008, page 11.

² SACAIS, Cadre de référence, pages 23-24. L'italique est de nous. Il identifie le texte repris intégralement par le MSSS dans *La reddition de compte dans le cadre du soutien à la mission globale – Programme de soutien aux organismes communautaires*, MSSS, 2008, page 11.

4 Pourquoi avoir demandé une modification à l'article 338

La modification proposée par l'article 6 du projet de loi 16 signifie retirer l'obligation de tenir une séance publique d'information, comme l'un des éléments de la reddition de comptes que les organismes communautaires doivent transmettre lorsqu'ils reçoivent une subvention du MSSS ou d'une agence. Cette modification répond aux demandes répétées de la Table.

Pour un regard non avisé, les termes « séance publique d'information » doivent sembler bien anodins, et même être porteurs de principes louables. Cependant, la réalité est tout autre puisqu'il ne s'agit pas d'une transmission banale d'information.

Premièrement, il importe de faire la distinction entre une assemblée générale annuelle (AGA) et une séance publique d'information, telle que comprise dans l'article 338.

Lors de l'assemblée générale annuelle, les membres d'un organisme communautaire exercent les pouvoirs que leur confère le statut de membre. Les décisions qui s'y prennent ont des impacts durant l'année qui suit, et même davantage. Il s'agit d'une instance dont toutes les étapes sont prévues par les règlements généraux de l'organisme, eux-mêmes dûment adoptés par les membres.

La séance publique d'information vise quant à elle la transmission d'informations sur les activités et le financement vers un public plus ou moins bien défini, mais qui ne réfère aucunement aux membres de l'organisme.

Dans un mémoire qu'elle déposait en 1998, relativement au projet de loi 404, la Table demandait que la notion de « séance publique d'information » soit retirée et expliquait ainsi son propos³ :

Les organismes communautaires sont déjà tenus de par la loi qui régit leur incorporation de tenir une assemblée générale annuelle à laquelle tous les membres participent et où sont présentés le rapport d'activité annuel, le rapport financier et le plan d'action de la future année. Ces membres proviennent de la communauté et, dans la plupart des cas, les utilisateurs et utilisatrices de ces organismes sont non seulement invité-e-s à participer mais aussi à s'impliquer à tous les niveaux de ces organisations. Le ministre lui-même a affirmé, lors de rencontres avec nos représentants et représentantes, qu'il y avait confusion au niveau de la formulation de cet article. Certaines régies et le formulaire du Soc demandent pourtant les preuves d'une assemblée générale annuelle et d'une séance publique d'information. Certaines régies demandent des preuves de publication dans les journaux, ce qui implique des coûts supplémentaires à des organismes déjà sous financés. Là aussi il semble y avoir une confusion entre les établissements du réseau et les organismes communautaires autonomes.

À partir de l'automne 2009, la Table a entrepris plusieurs démarches afin de sensibiliser mesdames Lise Thériault et Dominique Vien, à titre de ministres déléguées aux services sociaux, ainsi que la direction du MSSS. Ces démarches visaient à remettre en lumière non seulement qu'il s'agit d'une exigence inadaptée à la réalité des organismes communautaires, mais que la

³ Mémoire sur les modifications proposées à la loi sur les services de Santé et les Services sociaux projet de loi 404. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, *Février 1998*

séance publique d'information a des conséquences néfastes sur ces derniers, notamment au niveau de la sécurité et de la confidentialité.

Les organismes communautaires peuvent traiter de problématiques sensibles et accueillir des personnes marginalisées ou en détresse pour diverses raisons. De nombreux organismes communautaires, et les gens qu'ils accueillent peuvent faire l'objet de jugements de valeur, subir des pressions du type « pas dans ma cour », recevoir des menaces, être l'objet d'intimidation, de harcèlement et de violences diverses.

Il suffit d'imaginer les situations où des personnes marginalisées sont accueillies par des organismes, pensons aux personnes itinérantes, à celles éprouvant des problèmes de toxicomanie, aux jeunes en difficulté, aux personnes vivant avec le VIH-Sida, etc. Il en va de même pour de nombreux autres types d'organismes communautaires, pensons aux sites d'injections supervisées, aux ressources d'hébergement pour jeunes, aux centres offrant des services d'avortement.

Les conseils d'administration des organismes communautaires doivent veiller au respect de la confidentialité ainsi qu'à la sécurité des personnes accueillies, tout comme de ses membres et des personnes qui y travaillent ou y font du bénévolat. Tenter de concilier ces préoccupations à une exigence telle que celle d'organiser une séance publique d'information est chose impossible pour de nombreux organismes. Cela représente aussi une source de stress chaque année, lorsqu'approche le moment de faire la reddition de comptes.

La sécurité et la confidentialité sont mises en péril si des personnes malintentionnées profitent de l'obligation qu'a l'organisme d'ouvrir ses portes et ses livres, puisqu'il s'agit d'inviter « les utilisateurs de ses services et les usagers de services de santé ou de services sociaux qu'il a desservis » et de leur présenter « un rapport de ses activités et un rapport financier ».

Un organisme communautaire peut être victime d'intimidation, de violence physique ou verbale en raison de type d'activités et des services qu'il offre à la population. Des actions violentes peuvent être portées par des personnes résidant à proximité, mais aussi par des groupes organisés. Tenir une séance publique d'information, et l'annoncer dans le journal local, représente donc un risque très élevé dans le cas d'une maison d'hébergement pour femmes victime de violence conjugale, par exemple, puisqu'elle mettrait en danger les femmes hébergées et les travailleuses de ces ressources.

De plus, l'obligation de tenir une séance publique d'information peut affecter la vie démocratique et associative, donc intervenir dans les pratiques des organismes communautaires. L'obligation de tenir une séance publique d'information n'est justifiée ni par le Code civil, ni par la 3^e partie de la Loi sur les compagnies. Rappelons que les membres d'un organisme communautaire sont responsables de l'élaboration et du respect de leurs règlements généraux. Ces règlements régissent de nombreux éléments de la vie associative, déterminant les rôles et responsabilités des diverses instances démocratiques ainsi que toutes les étapes nécessaires à leur convocation et aux processus décisionnels. Ils prévoient déjà l'instrument nécessaire annuellement à l'exercice démocratique et au suivi de la gestion et cet instrument est l'assemblée générale annuelle.

La séance publique d'information ajoute un mécanisme qui n'est ni nécessaire à la bonne gestion des organismes communautaires, ni nécessaire à leur reddition de comptes face aux bailleurs de fonds. Elle n'ajoute rien aux informations qui sont de toute façon transmises au MSSS et aux agences à la suite de l'assemblée générale annuelle et nous ne voyons pas quel pourrait être l'avantage pour la population de cette double exigence.

Ce mécanisme supplémentaire contrevient de plus au Cadre de référence en matière d'action communautaire, lequel mentionne que « la reddition de comptes ne doit pas signifier l'ingérence dans la gestion interne, ni avoir pour effet d'accroître la charge administrative des organismes communautaires.⁴ »

L'exigence de tenir une séance publique d'information, en plus du mécanisme habituel de l'assemblée générale annuelle, augmente pourtant la charge administrative des organismes communautaires. Et la solution ne réside dans la combinaison de l'assemblée générale annuelle et de la séance publique d'information, puisque cela signifierait empêcher les membres d'un organisme de prendre les décisions qui leur reviennent, et qu'eux seuls peuvent prendre. La séance publique d'information ne correspond pas à la réalité des organismes communautaires, mais elle n'apporte de plus aucun bénéfice pour la population ou pour le bailleur de fonds.

L'exemple des regroupements d'organismes, provinciaux ou régionaux, est éloquent à cet égard. Ainsi, un regroupement se bute à plusieurs difficultés et incohérences dès que se pose la question des invitations à faire pour une séance publique d'information. Dans son cas, inviter « les utilisateurs de ses services et les usagers de services de santé ou de services sociaux qu'il a desservis » signifie inviter ses propres membres, puisque c'est avec eux qu'il travaille directement. Tenir une séance publique d'information ne fait donc aucun sens dans le contexte où les membres d'un regroupement se réunissent déjà dans le cadre de leur AGA pour y recevoir les informations et y prendre les décisions.

Ce dédoublement ne fait pas davantage de sens lorsqu'un organisme communautaire de base travaille auprès de personnes qu'il ne peut rejoindre, soit parce qu'il ne peut consigner leurs coordonnées, soit parce qu'il serait contraire aux règles de confidentialité que de les réunir dans un même lieu. Pensons aux organismes où le lien de confiance va de pair avec le respect de la confidentialité, comme des ressources pour personnes toxicomanes, les ressources d'hébergement pour différentes situations difficiles, ou encore des organismes offrant du soutien téléphonique seulement, comme des groupes de prévention du suicide.

Les exemples seraient nombreux de situation où la planification même d'une séance publique d'information est impensable, en plus de ne pas servir les objectifs poursuivis. Qui plus est, la tenue d'une telle séance peut supposer un changement des pratiques au niveau de la vie associative, ce que la LSSSS est censée protéger par ailleurs

Nous comprenons que l'article 338 vise la transmission d'informations à trois catégories bien différentes : les membres, la population et les bailleurs de fonds. Cette catégorisation suppose l'utilisation de moyens différents, car les rôles et les responsabilités sont bien différents.

⁴ Cadre de référence en matière d'action communautaire, p. 34 point 4.6.13.

4.1. Informer les membres afin qu'ils exercent leurs droits et responsabilités de membres

La constitution d'un organisme communautaire a lieu lorsque des gens d'une communauté directement touchée par une problématique sociale se dotent d'une structure collective afin d'intervenir ensemble sur cette problématique. Cette responsabilité collective se répercutera à tous les niveaux de l'organisme. C'est ce qui fait en sorte que c'est en premier aux membres que doit se faire la reddition de comptes.

Moment fort de la vie démocratique d'un organisme communautaire, l'assemblée générale annuelle (AGA) représente un moment fondamental pour l'exercice des rôles et responsabilités des membres. Elle répond aux besoins des organismes communautaires et aux exigences légales, notamment celles du Code civil et de la Partie 3 de la Loi sur les compagnies.

Lors des assemblées générales, le rapport des activités de la dernière année est présenté aux membres et ceux-ci en obtiennent copie. Les renseignements qu'un groupe y consigne sont adaptés au type d'organisme, au milieu dans lequel il évolue, aux moyens dont il dispose pour faire le bilan de l'année écoulée, aux pratiques en vigueur dans son secteur particulier, etc. L'objectif de ce document n'est pas de mettre en évidence la rentabilité financière des activités, mais leur utilité sociale, leur couleur, leurs effets globaux, la manière dont ont été réalisées les actions votées par les membres, la vie démocratique qui s'y est vécue, etc. Le rapport d'activités est au cœur de l'assemblée générale annuelle et constitue de fait un témoin de l'histoire des organismes communautaires. Souvent objet de fierté, sa présentation peut même être très originale.

C'est aussi durant l'AGA que les activités pour l'année à venir sont planifiées par les membres. Des documents présentant le plan d'action et les orientations sont ainsi remis aux membres et discutés jusqu'à ce qu'ils soient adoptés. L'adoption du procès-verbal de l'AGA précédente est aussi une manière dont les membres peuvent s'assurer du respect de leurs décisions, sans compter que les membres élisent les personnes qui en seront mandatées, soit leur conseil d'administration.

Au niveau financier, les membres ont accès aux états financiers de l'année complétés, ce qui permet de rendre visible l'usage qui a été fait des budgets dûment adoptés par le conseil d'administration de l'organisme. Les membres sont donc à même de constater la corrélation entre les finances de l'organisme, les activités réalisées durant l'année et le respect des décisions prises démocratiquement.

4.2. Informer la population afin qu'elle connaisse les ressources auxquelles elle peut recourir et qu'elle puisse exercer ses droits et responsabilités, notamment pour s'assurer de la bonne gestion des fonds publics

Les activités des organismes communautaires font l'objet de diverses publications à l'intention des médias, des élus ainsi qu'auprès de la population en général. Les organismes communautaires accueillent la population dans leurs locaux, font des conférences de presse, publient des communiqués, produisent des bulletins d'informations, des dépliants, des sites

Internet, utilisent les médias sociaux, les médias communautaires et alternatifs, etc. En fin de compte, ce sont des centaines de milliers de personnes qui sont informées de leurs activités.

Ne pouvant administrer directement les fonds publics, la population mandate les membres de l'Assemblée nationale de veiller à leur bonne utilisation par les organismes communautaires, avec l'aide des structures administratives en place.

4.3. Informer les bailleurs de fonds afin qu'ils puissent exercer leurs droits et responsabilités en regard des sommes accordées et dans le respect des règles convenues.

Bien que le rapport d'activités et le rapport financier appartiennent véritablement aux membres des organismes communautaires, ils sont transmis dans leur intégralité ou par des extraits⁵, aux différents bailleurs de fonds impliqués dans leur financement.

Ces documents sont transmis au MSSS et aux agences dans le cadre de la reddition de compte, mais également lors de l'envoi du formulaire de demande de subvention pour l'année à venir. Ainsi, les organismes communautaires doivent faire parvenir l'avis de convocation à l'assemblée générale annuelle ainsi que son ordre du jour, témoigner de son fonctionnement démocratique et du fait que le rapport d'activités et le rapport financier ont été présentés aux membres, ce qu'un extrait du procès-verbal de la dernière assemblée générale annuelle est à même de démontrer.

5 Pour une solution globale

L'obligation, pour les organismes communautaires, de tenir une séance publique d'information semble être un calque de l'obligation faite aux agences et aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux, tel qu'on peut le voir aux articles 177 et 530.27 de la LSSSS

Cette transposition n'a pas de raison d'être étant donné l'existence d'une pratique située à la base même de la vie des organismes communautaires, soit l'assemblée générale annuelle. Les problématiques sociales traitées par les organismes communautaires font également en sorte que la tenue d'une séance publique d'information soulève des enjeux de sécurité bien particuliers, et dont il faut tenir compte.

Appliquée à la réalité des organismes communautaires, la séance publique d'information engendre de graves problèmes, particulièrement au niveau de la sécurité, du maintien du lien de confiance avec la population et du processus démocratique. Comme on l'a vu, ces problèmes se manifestent de différentes façons, et touchent un très grand nombre de personnes.

Si certains organismes et regroupements ont obtenu des aménagements au fil du temps, ils ne sont pas protégés contre de nouvelles directives, ni contre des interprétations et jugements de

⁵ Les procès-verbaux appartiennent aux membres formant l'instance réunie. Ainsi, outre leurs propres membres, les organismes communautaires ne sont pas tenus de les transmettre intégralement à un bailleur de fonds, mais de faire parvenir les extraits pertinents du procès-verbal de leur AGA : soit ceux qui permettent de démontrer le caractère démocratique de la prise de décision et que le rapport d'activités et le rapport financier ont été présentés aux membres.

valeur. Nous avons d'ailleurs constaté des différences importantes dans les pratiques de différentes agences, ainsi que des interprétations variables de cet article de la LSSSS, notamment sur la manière de diffuser l'invitation et à qui celle-ci devait s'adresser.

Nous savons que le MSSS ne souhaite pas que l'application de cette règle représente un quelconque risque pour les organismes communautaires, pour leurs membres et pour les personnes qui les fréquentent. Cependant, ces risques sont bien réels et nous croyons qu'il faut régler le problème de manière globale plutôt qu'à la pièce.

Le projet de loi 16 a été déposé sept semaines avant le délai de remise des dossiers de reddition de comptes. Le 30 juin dernier, les organismes communautaires se sont retrouvés dans une situation inconfortable, se demandant s'il fallait ou non tenir une séance publique d'information.

Au moment où se tient cette Commission, les dossiers transmis au 30 juin 2011 sont en traitement par les agences ainsi que pas la direction du MSSS. Pour tenir compte de cette situation, ainsi que du fait que les organismes communautaires attendent cette modification depuis plusieurs années, nous faisons les deux recommandations suivantes :

Proposition #1

Nous proposons que l'amendement proposé à l'article 6 du projet de loi 16 soit mis en application au plus tard au 30 juin 2012, et que les informations sur les changements qu'il apportera à l'article 338 soient communiquées aux organismes communautaires suffisamment de temps auparavant, afin d'éviter un autre stress à l'approche de l'échéance de la reddition de comptes.

Proposition #2

Nous proposons que les organismes communautaires ne subissent aucune conséquence, s'ils n'ont pas tenu de séance publique d'information pour l'année 2010-2011.

6 Rendre l'article 338 équitable pour tous les organismes communautaires

L'article 6, du projet de loi 16 devrait à notre avis être l'occasion de procéder à un ajustement supplémentaire à l'article 388 de la LSSSS. Le libellé proposé par l'article 6 est :

338 : Tout organisme communautaire ou tout regroupement provincial qui reçoit une subvention dans les cas visés aux articles 336 ou 337 doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention.

Nous désirons attirer votre attention sur la date mentionnée dans l'article 338 pour remettre les documents requis pour la reddition de comptes.

Bien que la Loi indique uniquement « au 30 juin de chaque année », la pratique administrative existante fait en sorte que les documents demandés aux organismes communautaires sont ceux de l'année financière s'étant terminée le 31 mars précédent. Cette situation pénalise les organismes communautaires n'ayant pas la même année financière que celle utilisée par l'administration du MSSS, soit du 1^{er} avril au 31 mars.

Nous comprenons très bien qu'il faille fixer le moment où les organismes communautaires doivent transmettre les documents requis pour la reddition de comptes. Nous constatons cependant que la pratique administrative a eu pour effet d'ajouter une 2^e exigence au délai prescrit du 30 juin, ainsi qu'il est illustré par l'extrait suivant d'une lettre transmise à tous les organismes communautaires recevant une subvention pour leur mission dans le cadre du PSOC (lettre du 13 juin 2011 en annexe) :

« Conformément à nos orientations, votre organisme doit, dans les trois (3) mois suivant la fin de l'année financière de l'organisme et au plus tard le 30 juin, faire parvenir au Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) les documents suivants :

- le rapport d'activités du dernier exercice financier complété 2010-2011 (...)
- le rapport financier du dernier exercice complété (...) »

Rappelons que les règlements généraux, dont se dotent les organismes communautaires prévoient le moment où doit se tenir l'assemblée générale annuelle, en fonction d'un délai qui suit la fin de son année financière. Le choix de l'année financière appartient aux membres d'un organisme, le fait de combiner ces deux critères amène les organismes communautaires à modifier leur pratique, ce que la LSSSS n'est pas censée créer.

Même si beaucoup d'organismes communautaires terminent leur année financière au 31 mars, et conséquemment, tiennent leur assemblée générale dans les 90 jours qui suivent, ce n'est pas le cas de la totalité des organismes communautaires. Ainsi, des organismes peuvent avoir de bonnes raisons pour administrer leur organisme selon un autre calendrier, par exemple, du 1^{er} octobre au 30 septembre. Cela peut notamment être nécessaire à la vie démocratique dans le cas d'un regroupement provincial, qui aurait besoin de tenir son assemblée générale après celle de ses organismes membres, des groupes locaux, par exemple.

Ce besoin peut être d'ordre logistique, les conflits d'horaires étant inévitables lorsque le regroupement et ses membres tiennent leurs assemblées respectives entre la mi-mai et la mi-juin. Mais il peut aussi s'agir d'une nécessité structurelle, par exemple lorsque le rapport d'activités d'un regroupement intègre le bilan annuel de ses membres, ou que le plan d'action doit s'établir en fonction des décisions prises durant les assemblées générales annuelles des membres locaux. Dans ce cas, cela signifie que l'AGA du regroupement ne peut avoir lieu qu'après les assemblées générales de ses membres. Ces quelques semaines peuvent faire une grande différence dans la vie démocratique d'un organisme communautaire.

Nous croyons qu'il faut accorder le même délai à tous les organismes communautaires et que ceux-ci n'ont pas à ajuster leur année financière aux besoins de l'un de leurs bailleurs de fonds. Le choix d'une période précise pour débiter et terminer une année financière a des effets sur les pratiques démocratiques des organismes communautaires et nous réitérons que le MSSS doit les respecter.

Nous considérons que la LSSSS devrait se conformer au Code civil, ainsi qu'à la Partie III de la Loi sur les compagnies⁶.

La majeure partie de l'article 98 de la Loi sur les compagnies s'applique aux organismes communautaires, en tenant compte des adaptations nécessaires, le terme « actionnaire » signifiant « membre » dans le contexte.

Le paragraphe 1 indique qu'une « assemblée annuelle des actionnaires de la compagnie doit être tenue, chaque année, à l'époque déterminée par l'acte constitutif ou les règlements de la compagnie ». Le paragraphe 2 indique quant à lui les documents devant être soumis aux membres, dont : « un bilan dressé à une date ne précédant pas de plus de quatre mois cette assemblée annuelle; toutefois, une compagnie qui fait des opérations hors du Québec peut, par résolution adoptée à une assemblée générale, étendre cette période, pourvu qu'elle n'excède pas six mois; »

L'article 345 du Code civil précise également que l'AGA doit se tenir dans un délai allant jusqu'à six mois après la clôture de l'exercice financier.

« L'assemblée des membres est convoquée chaque année par le conseil d'administration, ou suivant ses directives, dans les six mois de la clôture de l'exercice financier. »

Proposition #3

Nous proposons de remplacer la mention « doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, » par « doit, au plus tard quatre mois après la fin de son année financière, »

Le nouveau libellé se lierait donc ainsi : 338 : Tout organisme communautaire ou tout regroupement provincial qui reçoit une subvention dans les cas visés aux articles 336 ou 337 doit, au plus tard quatre mois après la fin de son année financière, transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention.

⁶ Les extraits plus complets de la Loi sur les compagnies sont en annexe.

Conclusion

Par ce mémoire, nous voulions éclairer le législateur sur les raisons justifiant la modification de l'article 338 de l'actuelle LSSSS.

Pour ce faire, il nous fallait donner quelques informations sur la réalité des organismes communautaires recevant des subventions pour leur mission de la part du MSSS et des agences.

Nous espérons que ces informations vous auront convaincu que les organismes communautaires du domaine de la santé et des services sociaux sont conscients des responsabilités qui leur incombent face à leurs membres, à la population et à leurs bailleurs de fonds.

C'est justement cette conscience des responsabilités qui a motivé nos démarches puisque la séance publique d'information représente des risques que nous ne voulons pas faire courir aux personnes qui fréquentent, travaillent ou militent au sein des organismes communautaires.

La levée de l'obligation de tenir une séance publique d'information calmera les inquiétudes légitimes des membres des organismes communautaires quant à la sécurité et au lien de confiance établi avec la population, tout en reconnaissant leur autonomie et la valeur de leurs pratiques démocratiques.

Merci de votre attention,

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

13 septembre 2011

Mémoire présenté par :

Michel Morin, membre du comité exécutif de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, Directeur adjoint de la Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le sida.

MercédeZ Roberge, Coordonnatrice de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

Annexe 1 : Liste des membres de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

- À Cœur d'homme - Réseau d'aide aux hommes pour une société sans violence
- Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux ACCESSS
- Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale
- Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées AQRIPH
- Association canadienne pour la santé mentale / Division du Québec ACSM
- Association des centres d'écoute téléphonique du Québec ACETDQ
- Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec AGGID-SMQ
- Association québécoise de la prévention du suicide AQPS
- Association québécoise des centres communautaires pour aînés AQCCA
- Banques alimentaires du Québec BAQ
- Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le SIDA COCQ-SIDA
- Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec COPHAN
- Fédération de ressources d'hébergement pour les femmes violentées et en difficulté du Québec FRHFVDQ
- Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec FAFMRQ
- Fédération des Centres communautaires d'intervention en dépendances FCCID
- Fédération des centres d'action bénévole du Québec FCABQ
- Fédération des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale FFAPAMM
- Fédération québécoise des organismes communautaires famille FQOCF
- Fédération du Québec pour le planning des naissances FQPN
- Fédération québécoise Nourri-Source FQNS
- L'R des centres de femmes du Québec
- Regroupement des associations de personnes traumatisées cranio-cérébrales du Québec RAPTCCQ
- Regroupement des auberges du cœur du Québec RACQ
- Regroupement des cuisines collectives du Québec RCCQ
- Regroupement des maisons de jeunes du Québec RMJQ
- Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec ROCAJQ
- Regroupement des organismes de justice alternative du Québec ROJAQ
- Regroupement des organismes Espace du Québec ROEQ
- Regroupement des Popotes roulantes et autres services alimentaires bénévoles R-PRASAB
- Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec RRAMSQ
- Regroupement Naissance Renaissance RNR
- Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale (RMFVVC)
- Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel RCALACS
- Réseau québécois d'action pour la santé des femmes RQASF
Réseau québécois du parrainage civique RQPC

**Annexe 2 : Extraits de la loi sur Loi sur les Services de Santé et les Services sociaux
ayant un lien avec la reddition de comptes que doivent faire les organismes
communautaires recevant une subvention du MSSS et des agences**

**TITRE II
LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES**

«organisme communautaire».

334. Dans la présente loi, on entend par «organisme communautaire» une personne morale constituée en vertu d'une loi du Québec à des fins non lucratives dont les affaires sont administrées par un conseil d'administration composé majoritairement d'utilisateurs des services de l'organisme ou de membres de la communauté qu'il dessert et dont les activités sont reliées au domaine de la santé et des services sociaux.
1991, c. 42, a. 334.

Subvention.

335. Un organisme communautaire qui reçoit une subvention en vertu du présent titre définit librement ses orientations, ses politiques et ses approches.
1991, c. 42, a. 335.

Critères d'attribution.

336. Une agence peut, suivant les critères d'admissibilité et d'attribution qu'elle détermine conformément aux règles budgétaires applicables, subventionner un organisme communautaire dans l'un ou l'autre des cas suivants:

1° s'il offre des services de prévention, d'aide et de soutien aux personnes de la région, y compris des services d'hébergement temporaire;

2° s'il exerce, au niveau de la région, des activités de promotion, de sensibilisation et de défense des droits et des intérêts des utilisateurs de ses services ou des usagers de services de santé ou de services sociaux de la région.

Promotion de la santé.

Une agence peut également subventionner un organisme communautaire qui s'occupe, au niveau de la région, de la promotion de la santé et du développement social.
1991, c. 42, a. 336;; 2005, c. 32, a. 130.

Organismes concernés.

337. Le ministre peut, conformément aux règles budgétaires applicables, subventionner:

1° des organismes communautaires qui s'occupent, pour l'ensemble du Québec, de la défense des droits ou de la promotion des intérêts des utilisateurs des services des organismes communautaires ou de ceux des usagers de services de santé ou de services sociaux;

2° des organismes communautaires qui s'occupent, pour l'ensemble du Québec, de la promotion du développement social, de l'amélioration des conditions de vie ou de la prévention ou de la promotion de la santé;

3° des organismes communautaires qui exercent des activités répondant à des besoins nouveaux, utilisant des approches nouvelles ou visant des groupes particuliers de personnes;

4° des regroupements provinciaux d'organismes communautaires.

Organismes mandatés.

Le ministre peut également subventionner un organisme communautaire à qui il a confié un mandat d'assistance et d'accompagnement en application du premier alinéa de l'article 76.6, pour l'exercice de ce mandat.

1991, c. 42, a. 337;; 2005, c. 32, a. 131.

Séance d'information.

338. Tout organisme communautaire ou tout regroupement provincial qui reçoit une subvention dans les cas visés aux articles 336 ou 337 doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, tenir une séance publique d'information à laquelle sont invités à participer les utilisateurs de ses services et les usagers de services de santé ou de services sociaux qu'il a desservis. Il doit alors leur présenter un rapport de ses activités et un rapport financier.

Rapport d'activités.

Il doit également, au plus tard à cette même date, transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention dans les cas visés aux articles 336 ou 337.

1991, c. 42, a. 338.

Annexe3 : Extraits de la Loi sur les compagnies L.R.Q., chapitre C-38

Le soulignement est de nous.

L'ordre des articles a pour objectif de faciliter la compréhension, en raison des références aux articles précédents la Partie III, mais s'appliquant aux organismes communautaires.

PARTIE III DES PERSONNES MORALES OU ASSOCIATIONS N'AYANT PAS DE CAPITAL- ACTIONS, CONSTITUÉES OU CONTINUÉES PAR LETTRES PATENTES

SECTION I DES DÉFINITIONS

216. Dans la présente partie et dans toutes lettres patentes ou lettres patentes supplémentaires accordées sous son empire ainsi que dans les règlements de la personne morale, à moins que le contexte n'exige une interprétation différente:

1° le mot «personne morale» signifie toute personne morale ou association à laquelle s'applique la présente partie;

2° le mot «entreprise» signifie l'ensemble des travaux ou opérations de toutes sortes que la personne morale est autorisée à faire;

3° le mot «membre» signifie toute personne reconnue comme tel par les règlements de la personne morale;

4° le mot «registre» désigne le registre visé au chapitre II de la Loi sur la publicité légale des entreprises (chapitre P-44.1).

S. R. 1964, c. 271, a. 212; 1993, c. 48, a. 312; 1999, c. 40, a. 70; 2010, c. 7, a. 282.

SECTION II DE L'APPLICATION DE LA PRÉSENTE PARTIE

217. La présente partie s'applique:

1° à toute association constituée en personne morale sous son empire;

2° à toute association constituée en personne morale sous l'empire de la troisième partie de la Loi des compagnies de Québec, 1920, ou du chapitre 223 des Statuts refondus, 1925, ou du chapitre 276 des Statuts refondus, 1941, ou du chapitre 271 des Statuts refondus, 1964;

3° à toute personne morale existant en vertu d'une loi spéciale ou générale qui a obtenu des lettres patentes en vertu des dispositions de l'article 6088 des Statuts refondus, 1909, contenu dans la Loi des compagnies de Québec, 1920, de l'article 201 du chapitre 223 des Statuts refondus, 1925, ou de l'article 217 du chapitre 276 des Statuts refondus, 1941, ou de l'article 217 du chapitre 271 des Statuts refondus, 1964;

4° à toute personne morale existant en vertu d'une loi spéciale ou générale qui obtient des lettres patentes en vertu des dispositions de l'article 221 ou 227.5;

5° de plus, elle régit compte tenu des adaptations nécessaires, l'organisation des sociétés historiques, c'est-à-dire, celles dont l'objet est de faire des recherches historiques ou de rassembler et de conserver des matériaux, pour l'histoire en général, ou pour une histoire particulière;

6° les sociétés historiques constituées en personne morale avant le 7 mars 1934, sont, depuis cette date, régies par les dispositions de la présente partie et par celles de la présente loi auxquelles cette partie III réfère.

S. R. 1964, c. 271, a. 213; 1980, c. 28, a. 16; 1999, c. 40, a. 70; 2003, c. 18, a. 167.

224. Les articles de la partie I de la présente loi s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, aux personnes morales constituées ou continuées sous l'empire des dispositions de la présente partie, sauf les suivants: 3 et 4; 6 et 7; le deuxième alinéa de 8; 11; 13 à 17; 18.1 et 18.2; 34.1; 41 à 43; 45 à 76; 79; 81; 82; 86; les sous-paragraphes a et b du paragraphe 2 de 91; 93; 94; 96; les sous-paragraphes j et k du paragraphe 3 de 98; 102; 103; les sous-paragraphes d et e du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de 104; 113; 114; 122, 123 et 123.0.1.

Le paragraphe 1 de l'article 18 doit cependant se lire ainsi:

« 1. Des personnes morales auxquelles s'applique la présente partie peuvent, de la manière y prévue, fusionner et faire tous les contrats et conventions nécessaires à cette fin.»

S. R. 1964, c. 271, a. 220; 1972, c. 61, a. 24; 1980, c. 28, a. 17; 1993, c. 48, a. 317; 1999, c. 40, a. 70; 2003, c. 18, a. 168.

SECTION XXVI DES ASSEMBLÉES GÉNÉRALES

98. 1. Une assemblée annuelle des actionnaires de la compagnie doit être tenue, chaque année, à l'époque déterminée par l'acte constitutif ou les règlements de la compagnie, et, à défaut de pareilles dispositions à cet égard, une assemblée annuelle doit avoir lieu le quatrième mercredi de janvier de chaque année, et, si ce jour est férié, le jour juridique suivant, dans la localité désignée comme étant le siège de la compagnie.

L'assemblée annuelle de la compagnie doit se tenir au Québec à l'endroit déterminé par ses règlements ou son acte constitutif. Toutefois, l'assemblée annuelle d'une compagnie qui n'a pas réalisé de distribution publique de ses valeurs mobilières peut se tenir hors du Québec si son acte constitutif le prévoit ou à défaut de disposition dans son acte constitutif à cet égard, si tous les actionnaires qui ont le droit d'y assister y consentent.

2. À cette assemblée les administrateurs doivent soumettre à la compagnie,

- a) un bilan dressé à une date ne précédant pas de plus de quatre mois cette assemblée annuelle; toutefois, une compagnie qui fait des opérations hors du Québec peut, par résolution adoptée à une assemblée générale, étendre cette période, pourvu qu'elle n'excède pas six mois;
- b) un relevé général des recettes et des dépenses pendant l'exercice se terminant à la date la plus rapprochée de ce bilan;
- c) le rapport du vérificateur ou des vérificateurs des comptes;
- d) tous autres renseignements relatifs à la situation financière de la compagnie exigés par l'acte constitutif ou les règlements de la compagnie.

3. Chaque bilan doit être dressé de manière à énoncer séparément au moins les item suivants de l'actif et du passif:

- a) les deniers en caisse;
- b) les créances de la compagnie contre ses clients;
- c) les créances de la compagnie contre les administrateurs, dirigeants et actionnaires, respectivement;
- d) les marchandises en main;
- e) les dépenses faites en vue d'opérations futures;
- f) les biens meubles et immeubles;
- g) la clientèle (goodwill), les concessions, les brevets et droits d'auteur, les marques de commerce, les loyers, les contrats et les permis;
- h) les dettes de la compagnie garanties par hypothèques ou autres charges sur les biens de la compagnie;
- i) les dettes non garanties de la compagnie;
- j) le montant des actions ordinaires, souscrites et réparties, et le montant versé sur ces actions, en indiquant quelle proportion de ces actions a été émise pour services rendus, commissions ou acquisitions d'actif, depuis la dernière assemblée annuelle;
- k) le montant des actions privilégiées, souscrites et réparties, et le montant versé sur ces actions, en indiquant quelle proportion de ces actions a été répartie pour services rendus, commissions ou acquisitions d'actif, depuis la dernière assemblée annuelle;
- l) les obligations indirectes et conditionnelles;
- m) le montant à déduire pour la dépréciation de l'usine, de l'outillage, du fonds de commerce et de toutes autres choses de même nature.

S. R. 1964, c. 271, a. 95; 1979, c. 31, a. 8, a. 24; 1980, c. 28, a. 12; 1999, c. 40, a. 70.

Annexe 4 : Lettre transmise à tous les organismes communautaires recevant une subvention pour leur mission dans le cadre du PSOC, lettre du 13 juin 2011.

Ministère de la Santé
et des Services
sociaux

Québec

Direction générale des services sociaux
Direction des services sociaux généraux et des activités communautaires

Québec, le 13 juin 2011

AUX PRÉSIDENTES ET AUX PRÉSIDENTS DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,

Dans le cadre du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC), votre organisme a reçu une subvention pour l'exercice financier 2010-2011.

Conformément à nos orientations, votre organisme doit, dans les trois (3) mois suivant la fin de l'année financière de l'organisme et au plus tard le 30 juin, faire parvenir au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) les documents suivants :

- ▶ le rapport d'activités du dernier exercice financier complété 2010-2011. Votre rapport d'activités doit contenir les éléments décrits dans le document *La reddition de comptes dans le cadre de la mission globale – Programme de soutien aux organismes communautaires*. Celui-ci est disponible en version électronique à l'adresse : www.msss.gouv.qc.ca/section/Documentation, rubrique Publications ;
- ▶ le rapport financier du dernier exercice complété et signé par deux membres du conseil d'administration désignés à cette fin. Ce rapport doit être présenté selon la forme prescrite :
 - pour un soutien financier de 100 000 \$ ou plus, accordé par le MSSS ou par une agence de la santé et des services sociaux (ASSS), vous devez produire un rapport financier accompagné d'un rapport de mission de certification et de vérification signé par un comptable ayant l'autorisation de signer ce type de rapport;
 - pour un soutien financier de 25 000 \$ à 99 999 \$, accordé par le MSSS ou par une ASSS, vous devez produire un rapport financier accompagné d'un rapport de mission d'examen signé par un membre d'un ordre professionnel comptable reconnu;
 - pour un soutien financier de moins de 25 000 \$, accordé par le MSSS ou par une ASSS, rien n'exige que le rapport financier soit accompagné d'un rapport de mission de certification et de vérification ou d'un rapport de mission d'examen;

1075, chemin Sainte-Foy, 1^{er} étage, Québec (Québec) G1S 2M6
Téléphone : 418 266-8863 / Télécopieur : 418 266-8895
Adresse électronique : mado.fachette@msss.gouv.qc.ca

...2

- ▶ la preuve de la tenue d'une séance publique d'information à laquelle sont invités à participer les utilisateurs des services et les usagers de services de santé ou de services sociaux de l'organisme et lors de laquelle ont été présentés un rapport de ses activités et un rapport financier.

Enfin, les documents suivants doivent également nous être acheminés afin de témoigner du fonctionnement démocratique de l'organisme et du fait que le rapport d'activités et le rapport financier ont été présentés aux membres :

- ▶ le procès-verbal ou l'extrait de procès-verbal adopté de l'assemblée générale annuelle 2009-2010;
- ▶ l'avis de convocation et l'ordre du jour de l'assemblée générale annuelle 2010-2011.

Veuillez faire parvenir vos documents à :

Madame Bianca Perri
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Direction des services sociaux généraux et des activités communautaires
(Rédaction de comptes)
1075, chemin Sainte-Foy, 8^e étage
Québec (Québec) G1S 2M1

Si vous êtes dans l'impossibilité de fournir ces documents dans les délais prescrits, veuillez communiquer avec madame Perri au numéro 418 266-6863, afin d'expliquer votre situation.

Nous profitons de l'occasion pour vous remercier de l'engagement de votre organisme et nous vous prions d'accepter, Madame la Présidente, Monsieur le Président, nos salutations les meilleures.



Mario Fréchette
Directeur par intérim