



**CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES SUR LE
PROJET DE LOI N° 19, LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES COOPÉRATIVES
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

**DES ORGANISATIONS DÉMOCRATIQUES À FAIRE VIBRER
UN PATRIMOINE COLLECTIF À PRÉSERVER**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**

4 décembre 2014

Table des matières

Présentation de la FECHIMM	1
Une organisation démocratique	1
Favoriser la prise en charge.....	1
Articles clefs modifiés par le projet : analyse et recommandations de la Fédération.....	2
Articles 221.2.3, 246 et 248 : pratiques de saine gestion immobilière pour les coopératives d'habitation développées dans le cadre d'un programme gouvernemental	2
Articles 221.2.4 et 246.1 : préserver l'affectation sociale ou communautaire d'un immeuble ayant bénéficié de subventions d'un programme gouvernemental.....	3
Articles 221.2.5 à 221.2.9 : l'obligation d'obtenir l'autorisation du ministre afin d'aliéner un immeuble d'une coopérative ayant bénéficié d'un programme gouvernemental.....	5
Article 57: autoriser la suspension d'un membre qui est administrateur sans obligation de révoquer son mandat au préalable.....	6
Articles 229 et 232.1 : modalités d'adhésion et de démission à une fédération.....	8
Article 28 : aide financière aux membres.....	8
Article 146.1 : redistribution des actifs nets dévolus au CQCM lors de la dissolution ou de la liquidation de coopératives.....	8
Article 147 : élargissement des subterfuges interdits pour entamer illégalement la réserve de la coopérative.....	9
Article 248.2 : prescription de trois ans sur les infractions commises.....	9
Articles non-modifiés par le projet : des changements supplémentaires à étudier.....	10
Articles 242 et 230 : relations entre fédérations et confédération	10
Articles 49 et 51 de la Loi sur la Régie du logement et article 221.2.3 de la Loi sur les coopératives : préciser le premier palier de gouvernement	11
Article 51 de la Loi sur la Régie du logement : protection renforcée contre les différentes techniques de capitalisation individuelle des loyers de coopératives.....	11
Remplacement du terme « vérificateur » par « auditeur »	12

Présentation de la FECHIMM

La Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) a été fondée en 1983 afin d'être la porte-parole des coopératives d'habitation de l'île de Montréal. Depuis 2002, la FECHIMM a étendu son action à Laval ainsi qu'aux MRC de Deux-Montagnes, Mirabel et Thérèse-de-Blainville dans les Basses-Laurentides.

Avec plus de 460 membres, la FECHIMM regroupe 75 % des coopératives d'habitation du territoire régional et représente près de 12 000 ménages coopérants. Le territoire couvert par la FECHIMM compte la moitié des coopératives d'habitation du Québec. La valeur de l'actif immobilier combiné des membres de la Fédération dépasse le milliard de dollars, ce qui en fait l'un des plus importants acteurs immobiliers résidentiels de la grande région montréalaise.

Les coopératives d'habitation fédérées au sein de la FECHIMM ont une mission commune : répondre au besoin de logement du plus grand nombre de ménages, dans les meilleures conditions de salubrité et au prix le plus économique.

Pour soutenir ces entreprises collectives, la FECHIMM propose une gamme étendue de services de soutien à la gestion ainsi qu'à la planification et aux travaux immobiliers. Pour offrir ces services, la Fédération peut compter sur la plus grande équipe de professionnels de l'habitation coopérative au Québec. La FECHIMM œuvre également à la promotion du droit au logement et du modèle coopératif en habitation. L'appui offert par la Fédération à ses membres comprend finalement de la formation favorisant l'autogestion, des regroupements d'achats ainsi que des outils de communication et d'information sur les enjeux de l'heure en habitation et au sein du mouvement.

Une organisation démocratique

La FECHIMM est un acteur dont le fonctionnement prend racine dans la participation démocratique de milliers de citoyennes et de citoyens. Tout comme une coopérative d'habitation, elle est régie par la Loi sur les coopératives. Elle est gérée par ses membres et financée en grande partie par ceux-ci.

L'assemblée générale des membres se réunit une ou deux fois par année afin de définir les orientations fondamentales de la Fédération. Le conseil d'administration, composé de neuf membres de coopératives, est élu par l'assemblée générale et voit à la mise en œuvre des volontés de l'assemblée en collaboration avec la direction générale. Différents comités travaillent également à des mandats particuliers et favorisent la participation individuelle tout au long de l'année.

Favoriser la prise en charge

Dans ses interventions auprès de ses membres, la FECHIMM favorise la prise en charge de leur coopérative par des centaines d'administrateurs bénévoles. Dans l'ensemble de ses actions, la Fédération s'inspire largement des principes suivants: accessibilité pour les ménages à faible revenu, non-discrimination dans le choix des membres-locataires, mixité sociale, appropriation de l'habitat, responsabilisation et autonomie de fonctionnement.

Articles clefs modifiés par le projet : analyse et recommandations de la Fédération

Pour le secteur de l'habitation coopérative, plusieurs changements proposés par le projet de loi étaient attendus et sont bien accueillis. La Fédération salue notamment les nouvelles modalités d'aliénation des immeubles coopératifs ainsi que le principe de conservation de l'affectation sociale ou communautaire de ceux-ci. D'autres propositions du projet de loi sont toutefois questionnées par la Fédération. C'est le cas de l'autorisation de suspension d'un membre administrateur sans obligation de révoquer son mandat par l'assemblée générale ou encore de l'adhésion à une fédération par simple autorisation du conseil d'administration. Enfin, la Fédération identifie des changements que le projet de loi ne prévoit pas et explique brièvement en quoi ils seraient, selon elle, pertinents. Parmi ceux-ci figure la modification de diverses modalités concernant les confédérations et les fédérations afin que la loi n'avantage pas l'une au détriment de l'autre lorsqu'une confédération décide de concurrencer une fédération comme c'est le cas dans le secteur de l'habitation.

Le présent mémoire se divisera en deux sections. Nous procéderons en premier lieu à l'analyse des changements proposés dans le projet de loi, classées par ordre d'importance pour la Fédération, et accompagnerons notre analyse de recommandations lorsque cela nous paraîtra important. En second lieu, nous soumettrons à l'attention des membres de la commission nos suggestions de changements non prévus au projet de loi.

Articles 221.2.3, 246 et 248 : pratiques de saine gestion immobilière pour les coopératives d'habitation développées dans le cadre d'un programme gouvernemental

Plus de dix ans après l'adoption du projet de loi de 2003 modifiant la Loi sur les coopératives, l'article 221.2.3 n'est toujours pas en vigueur. Cet article indique notamment qu'une coopérative d'habitation ayant bénéficié d'un programme d'aide à l'habitation doit constituer une réserve suffisante pour son entretien, faire une inspection de l'immeuble tous les cinq ans, établir une planification sur cinq ans des travaux d'entretien et faire état de l'application de ses mesures dans son rapport annuel.

Cet article est indispensable à la saine gestion des immeubles et du patrimoine coopératif. Dix ans ont passé et malgré les efforts de sensibilisation du mouvement aux différents conseils d'administration des coopératives d'habitation, certaines coopératives n'ont pas effectué ou actualisé avec assiduité la planification des travaux et de l'entretien de leurs immeubles. La mise en vigueur de l'article 221.2.3 constitue un outil fondamental pour inciter les coopératives à ne pas tarder à planifier ce volet important de la saine gestion de leur immeuble. Nous recommandons donc sa mise en œuvre immédiate.

La Fédération constate également, à la lecture des articles 246 et 248.1, que le non-respect de l'article 221.2.3 constituera une infraction passible d'amendes pouvant aller jusqu'à 10 000\$ à la première offense et 20 000\$ à la deuxième offense. La Fédération constate cependant qu'au paragraphe 5 de 221.2.3, on ne demande pas de faire état du processus d'inspection de l'immeuble par un expert. Personne ne sera donc en mesure de vérifier le respect de cette importante partie du processus de

planification de l'entretien. La Fédération suggère que soit ajoutée après « dans son rapport annuel, » la mention « de la réalisation de l'inspection de l'immeuble par un expert ».

Enfin, la Fédération tient à sensibiliser les élus aux situations financières difficiles que peuvent parfois vivre plusieurs de ses membres à un moment ou à un autre de leur existence. Ainsi, durant une période de crise, il est possible que des coopératives n'aient tout simplement pas la capacité de prioriser la planification de l'entretien. La Fédération invite les autorités à agir avec discernement face à une coopérative de bonne foi qui traverse une crise rendant impossible le respect de l'article 221.2.3 durant une période de temps déterminée. Elle invite également les élus à étudier l'idée d'insérer dans la loi la possibilité qu'une entente soit conclue avec la coopérative afin qu'elle respecte ses obligations dans un délai raisonnable sans qu'une pénalité ne lui soit imposée.

Articles 221.2.4 et 246.1 : préserver l'affectation sociale ou communautaire d'un immeuble ayant bénéficié de subventions d'un programme gouvernemental

L'article 221.2.4 stipule que « la coopérative doit préserver l'affectation sociale ou communautaire d'un [immeuble construit, acquis, restauré ou rénové dans le cadre d'un programme d'aide à l'habitation du gouvernement, du gouvernement fédéral ou de l'un de leurs ministères ou organismes] ».

D'entrée de jeu, la Fédération croit que les termes « affectation sociale et communautaire » doivent être précisés, notamment parce que son non-respect constituera une infraction en vertu de l'article 246.1 et entraînera des amendes pouvant s'élever à 20 000\$ en cas de récidive. La Fédération tient à partager son analyse des enjeux qu'implique l'ajout de cet article et des termes « affectation sociale ou communautaire ».

En lisant ce libellé, la Fédération s'est questionnée sur le sens précis à donner à l'« affectation sociale » et « communautaire ». Ainsi, dans le préambule de la convention d'exploitation AccèsLogis liant la SHQ à la coopérative, la Fédération a trouvé que « la [SHQ] et [la coopérative d'habitation] conviennent que l'objectif recherché dans l'application du 'programme AccèsLogis Québec' est de nature sociale et communautaire en offrant des logements à des ménages à revenu faible ou modeste ». On retrouve une définition similaire sur la page web de la Société d'habitation du Québec (SHQ) ainsi que sur le dépliant de présentation du programme, en incluant cette fois l'offre de logement à des ménages ayant des besoins particuliers en matière d'habitation. L'« affectation sociale et communautaire » nous est ainsi apparue liée à l'offre de logements à des ménages à revenu faible et modeste.

Nous déduisons donc que le législateur souhaite exiger des coopératives ayant été subventionnées tant par le gouvernement fédéral (SCHL) que par le gouvernement du Québec (SHQ) qu'elle continue d'offrir même après la fin de sa convention d'exploitation des logements aux ménages à revenu faible ou modeste ainsi qu'à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation.

La FECHIMM appuie donc l'adoption d'un tel article. La mixité sociale des coopératives d'habitation constitue une force majeure du modèle coopératif en habitation : nous croyons qu'elle favorise l'inclusion et l'émancipation citoyenne. La Fédération est ouverte à l'idée et croit même qu'il est impératif de préserver l'affectation sociale et communautaire des logements coopératifs, même après la fin de leur convention d'exploitation.

La FECHIMM tient cependant à mettre les députés en garde : la seule existence de cet article ne suffira pas à assurer, après les fins de conventions fédérales ou provinciales, la capacité de toutes les coopératives à assurer à la fois l'entretien de ses immeubles et des loyers bas pour les ménages à faible revenu. La Fédération croit qu'entretenir de telles attentes envers chacune des coopératives qui atteindront la fin de leur convention est irréaliste et relèverait de la pensée magique.

Pour préserver tout particulièrement l'affectation sociale et communautaire des coopératives d'habitation après la fin des conventions fédérales, il faudra qu'un palier gouvernemental ou l'autre poursuive le financement des subventions aux loyers qui permettent aux coopératives de préserver son offre de logements aux ménages à faible revenu.

La fin des hypothèques liées aux conventions gouvernementales donne assurément aux coopératives la possibilité de se refinancer afin de réaliser les travaux d'entretien impossibles à réaliser sous la première hypothèque. Cependant, du fait de critères de modestie, du plafonnement et de la non-indexation des coûts de réalisation imposés aux développeurs de logements sociaux et communautaires, de nombreuses coopératives trainent depuis plusieurs décennies un déficit d'entretien dû au financement insuffisant de l'État.

En effet, depuis plusieurs années, l'équipe de la FECHIMM ainsi que ses coopératives membres dressent certains constats alarmants en ce sens. Par exemple, plusieurs coopératives de la région de Montréal rapportent de plus en plus tôt dans la vie de leurs immeubles des problèmes exigeant des travaux et rénovations importantes, problèmes souvent liés à la qualité de plus en plus faible des matériaux de construction utilisés.

La Fédération n'est d'ailleurs pas seule à s'inquiéter des impacts de l'écart entre les coûts maximaux de réalisation imposés par la SHQ et les coûts réels de construction. La Communauté métropolitaine de Montréal a mandaté la firme Raymond Chabot Grant Thornton afin qu'elle documente l'écart entre les normes de programme et les coûts réels de réalisation. La conclusion est sans équivoque : les coûts maximaux de réalisation ne reflètent pas l'augmentation spectaculaire des coûts réels des logements sociaux issus du programme AccèsLogis, passés entre 1998 et 2013 de 68 000\$ à près de 153 000\$. Le rapport explique la situation en ces mots :

« L'indexation des coûts maximaux de réalisation admissibles aux fins de subventions accuse un retard sur la réalité du marché immobilier et des coûts de réalisation, créant ainsi un décalage entre la progression des coûts réels de réalisation et les coûts maximaux de réalisation admissibles aux fins de subventions de la SHQ »

(Raymond Chabot Grant Thornton, 2008; p. 63)

Cette situation est très inquiétante pour l'avenir du mouvement coopératif de la région métropolitaine. Nous en constatons déjà des répercussions concrètes, dont la baisse de la qualité des matériaux utilisés pour la construction des immeubles. Le rapport de Raymond Chabot Grant Thornton est clair sur ce point :

Les écarts [entre les coûts de réalisation et les coûts maximaux de réalisation admissibles aux fins de subvention] ne s'accroissent pas sur l'horizon d'analyse malgré la progression des coûts de construction dans un contexte de forte activité dans la nouvelle construction. [...] Cette stabilité des écarts s'explique probablement par des choix de matériaux de construction moins coûteux et de qualité inférieure, mais qui peuvent entraîner des coûts d'entretien et de réparations plus élevés durant la vie physique du bâtiment.

(Raymond Chabot Grant Thornton, 2008; p. 42)

Les manques à gagner par unité étaient, selon ce même rapport, de l'ordre de 15 173\$ à 24 441\$ par unité pour les logements du volet I, soit un écart de 15,4% à 27,1% (p. 42). Le rapport souligne que ce constat est « préoccupant étant donné que l'écart [...] remonte à plusieurs années ». Ainsi, les coopératives touchées par cette indexation insuffisante ont et auront dans l'avenir des coûts d'entretien et de réparation plus élevés, alors même que leur loyer est déjà, souvent, à 95% du loyer médian.

La Fédération appuie sans réserve l'idée de conserver l'affectation sociale et communautaire des coopératives tant fédérales que provinciales financées par des programmes d'aide en habitation. Cependant, cette affectation ne pourra être conservée si le gouvernement fédéral ou provincial ne s'engage pas minimalement à assurer le financement des subventions au loyer des ménages à faible revenu ainsi que l'indexation des coûts maximaux de réalisation lors du développement des projets.

Articles 221.2.5 à 221.2.9 : l'obligation d'obtenir l'autorisation du ministre afin d'aliéner un immeuble d'une coopérative ayant bénéficié d'un programme gouvernemental

Des cas récents dans le mouvement de vente à rabais d'immeubles coopératifs ont appelé à un renforcement de la Loi afin de dissuader les potentiels fraudeurs de s'approprier le patrimoine collectif coopératif. La Fédération salue donc l'intention du gouvernement d'ajouter à la loi un mécanisme d'autorisation obligatoire du ministre pour procéder à la vente d'un immeuble coopératif ayant bénéficié d'un soutien gouvernemental. Elle propose certains ajustements à ce mécanisme.

La Fédération recommande d'intégrer dans la loi des balises minimales afin de guider le ministre dans sa décision d'autoriser ou non l'aliénation d'un immeuble ayant bénéficié de programmes d'aide à l'habitation. Elle en recommande deux : la première, que l'aliénation de l'immeuble soit uniquement autorisée si elle contribue à consolider l'affectation sociale et communautaire de la coopérative. La seconde, que l'aliénation soit autorisée après un droit de premier refus accordé aux coopératives d'habitation situées à proximité. La Fédération est sensible à la conversion de projets coopératifs en d'autres formes de logements sans qu'une solution interne au mouvement n'ait d'abord été explorée sérieusement. Cette mesure donnera une chance d'éviter ce type de situation.

En second lieu, la Fédération propose des ajustements au deuxième alinéa de l'article 221.2.6. Cet alinéa mentionne que « dès la réception d'une demande d'autorisation [d'aliénation d'un immeuble coopératif], le ministre en informe la Confédération québécoise des coopératives d'habitation ». Toutes les fédérations régionales n'étant pas obligatoirement ni nécessairement membre de cette confédération, la Fédération recommande que soit d'abord informée la fédération régionale du

territoire de la coopérative d'habitation lorsqu'il en existe une. Elle recommande également qu'en plus d'informer la fédération régionale, que son avis sur l'aliénation projetée par la coopérative soit demandé par le ministre. Enfin, la Fédération recommande également que l'on réfère dans cet article à « une confédération regroupant des fédérations de coopératives d'habitation » comme il est fait dans le reste de la loi, plutôt que de nommer la confédération existant présentement, et ce afin d'éviter l'anachronisme que provoquerait un changement de nom comme ce fut le cas avec le nom du CQCM et de la Coop fédérée durant les dernières années. En résumé, la fédération propose que soit ajouté après «le ministre en informe» la mention « d'abord la fédération régionale du territoire où est située la coopérative, puis ». Elle propose également que soit ajouté, après la première phrase de l'alinéa, le passage suivant : « Le ministre alloue 15 jours après l'envoi de l'avis pour que la fédération régionale lui fasse part de ses observations ».

En troisième lieu, la Fédération souhaite saluer l'ajout de l'article 221.2.7 donnant le pouvoir au ministre de « requérir l'inscription, au registre foncier, d'une mention indiquant » que les immeubles appartenant à une coopérative d'habitation soutenue par programme gouvernemental ne puissent être vendus sans autorisation du ministre. Elle salue également l'ajout de l'article 221.2.8 donnant le pouvoir au procureur général d'intervenir afin de faire cesser toute vente non-autorisée. Ces mesures rendent possible l'application véritable des articles de la Loi sur les coopérative et de la Loi sur la Régie du logement empêchant la vente des immeubles coopératifs.

Enfin, la Fédération souhaite qu'à l'article 221.2.7, l'inscription au registre foncier soit systématique et non une simple possibilité que peut réaliser le ministre. En effet, ce moyen nous apparaît idéal pour contrer une éventuelle méconnaissance par les professionnels impliqués dans la vente d'un immeuble des spécificités propres à l'aliénation d'immeubles coopératifs.

Article 57: autoriser la suspension d'un membre qui est administrateur sans obligation de révoquer son mandat au préalable

Le projet de loi compte modifier l'article 57 en permettant qu'un administrateur soit suspendu sans que son mandat ne doive être révoqué. Actuellement, lorsqu'un administrateur se trouve dans l'une des situations passibles de suspension (art. 57), il ne peut être suspendu tant et aussi longtemps que son mandat n'a pas été révoqué par l'assemblée générale.

La Fédération comprend que cette modification donnerait une certaine flexibilité aux administrateurs pour servir un avertissement à un des leurs qui ne respecterait pas les règlements et politiques de la coopérative. Cependant, cette modification viendrait également défaire la logique démocratique qui caractérise la procédure actuelle. Le prix à payer pour cette flexibilité apparaît trop important pour que la Fédération puisse l'appuyer.

Un administrateur irrespectueux des règlements de la coopérative doit d'abord être jugé par l'assemblée générale sur ses aptitudes d'administrateur

En tant que mandataire de la coopérative, un administrateur a l'obligation d'agir dans l'intérêt de la coopérative. S'il agit de façon à forcer le conseil d'administration à le suspendre, c'est que l'administrateur n'agit pas dans l'intérêt de la coopérative, d'où l'importance de procéder à sa révocation avant de le sanctionner comme membre.

La logique actuelle de l'article 57 repose sur deux principes de saine gouvernance : 1) l'administrateur doit agir dans l'intérêt de la coopérative et 2) ce qui est fait par une instance comme l'assemblée ne peut être défait que par l'assemblée. En tenant compte des articles 60, 81 et 59, la Fédération déduit que la suspension de l'administrateur aura pour effet de lui retirer le pouvoir d'exercer son mandat durant la suspension. Une saine gouvernance voudrait pourtant que l'instance qui a élu l'administrateur soit juge de la manière dont celui-ci se comporte et soit la seule à pouvoir affecter son droit d'exercer ce mandat, même s'il s'agit d'un retrait temporaire du droit. L'administrateur qui enfreint les règles et politiques de la coopérative et qui n'agit pas dans l'intérêt de celle-ci n'est pas le modèle à suivre qu'il devrait être afin d'assurer une saine gouvernance de l'organisation : il appartient dès lors à l'assemblée générale de sanctionner la mauvaise administration de celui qu'elle a élu et de le révoquer, advenant qu'il ne dispose pas d'explications suffisantes pour expliquer son comportement. Il ne doit pas appartenir au conseil d'administration de suspendre un autre administrateur

Les dangers que ce nouveau pouvoir du conseil d'administration soit utilisé à des fins stratégiques contre un administrateur

Pour la Fédération, il est important que le cadre juridique dans lequel évolue le conseil d'administration soit le plus propice possible à une gouvernance démocratique saine. En donnant au conseil le droit de suspendre un membre, certains administrateurs pourraient être tentés de faire mauvais usage de la flexibilité qui serait autorisée par la loi et faire ainsi valoir leur point de vue non pas par la force de leurs idées, mais par des tactiques d'isolement et de menace de suspension d'un administrateur « rival ». La modification apportée par la loi pourrait contribuer à exacerber les joutes politiques déjà très présentes dans certaines coopératives d'habitation. Certes, l'article 57 balise les cas où une expulsion est rendue possible, mais certains de ces cas sont à tel point généraux que des administrateurs de mauvaise foi pourraient trouver une raison de suspendre un collègue récalcitrant facilement.

En plus de permettre une reddition de compte plus directe, le fait que la suspension d'un administrateur doive être précédée de sa révocation par l'assemblée générale permet également de protéger cet administrateur d'un simulacre de justice et ainsi éviter la pression des autres administrateurs tout en favorisant une liberté de parole durant les délibérations et réflexions du conseil.

Advenant que le changement à la loi soit adopté, la Fédération craint que les conflits à l'intérieur des conseils ayant des difficultés de gouvernance soient exacerbés. Ces conflits poseront également des questions d'ordre juridique et financière. En effet, pour contester une suspension ou une exclusion, le membre doit déposer une demande en nullité à la Cour supérieure pour faire annuler la décision. Si l'administrateur peut se représenter seul, ce n'est pas le cas de la coopérative qui doit absolument être représentée par avocat. Combien de ressources seront gaspillées à cause de joutes et de stratégies politiques au conseil d'administration? Ces situations, que rend propice ce changement à la loi, pourrait finalement avoir des implications sur le plan financier, associatif, et démocratique.

La Fédération recommande donc de ne pas changer l'article 57 de la Loi sur les coopératives et de conserver l'impossibilité de suspendre un administrateur ainsi que l'obligation de le révoquer en assemblée générale afin de procéder à une suspension. L'assemblée générale nous apparaît être l'instance la plus légitime et la moins dommageable pour la saine gouvernance de la coopérative afin de juger de la suspension des administrateurs, même si cela a pour effet négatif de leur conférer une sorte d'« immunité » tant et aussi longtemps que leur mandat n'est pas révoqué.

Articles 229 et 232.1 : modalités d'adhésion et de démission à une fédération

La proposition de modification à l'article 229 instaurerait comme nouvelle procédure d'adhésion à une fédération que la coopérative y soit « préalablement autorisée par une résolution de son conseil d'administration ou de l'assemblée générale ». Ainsi, pour adhérer à une fédération, une coopérative n'aurait besoin que d'une résolution de son conseil d'administration, la modification proposée par le projet de loi retirant l'obligation de ratification par l'assemblée générale.

Pour la démission à une fédération, la procédure de l'article 232.1 est différente: elle commande à la coopérative d'«être autorisée par une résolution de son conseil d'administration» et maintient la nécessité que la résolution ait «été ratifiée par l'assemblée générale de la coopérative préalablement à la démission de la coopérative».

La Fédération privilégie une troisième option : que l'adhésion et la démission soient simplement et exclusivement décidées par une résolution de l'assemblée générale. La FECHIMM a toujours expliqué aux coopératives qu'une décision importante comme celle-ci nécessite une décision en assemblée générale, afin que l'ensemble des membres ait l'information nécessaire pour prendre une décision démocratique éclairée. La Fédération croit qu'il s'agit d'un standard démocratique minimal pour un enjeu aussi important qu'une affiliation à une fédération.

Ainsi, pour éviter un standard démocratique nous apparaissant trop faible pour l'adhésion, la Fédération recommande aux membres de la commission qu'à l'article 229, on remplace tout ce qui suit « autorisée par une résolution » par « de l'assemblée générale. La même procédure s'applique pour la désaffiliation d'une fédération. » et que l'on retire l'article 232.1 du projet de loi.

Article 28 : aide financière aux membres

La modification proposée à cet article établit un maximum de 12 mois à l'aide financière que peut donner la coopérative à une personne notamment « si cette aide permet à la coopérative de faire affaire [...] avec cette personne ». La Fédération remarque que certaines coopératives d'habitation, notamment en fin de convention fédérale, accordent de l'aide financière aux personnes afin qu'elles soient en mesure de payer leur loyer. La Fédération ne voit pas l'utilité d'une durée limite de cette aide pour les coopératives d'habitation et recommande donc de ne pas ajouter de limite de temps ou d'exclure les coopératives d'habitation de cette limite de temps.

Article 146.1 : redistribution des actifs nets dévolus au CQCM lors de la dissolution ou de la liquidation de coopératives

Nous sommes conscients qu'il doit exister peu de coopératives dissoutes ou liquidées qui disposent d'actifs nets substantiels. Lorsqu'une telle situation survient, la loi prévoit que la coopérative choisisse l'une des organisations du mouvement autorisées à recevoir cet actif net. Dans le cas où la coopérative n'aurait pas pris de décision, nous croyons que les modalités de redistribution devraient être établies par l'intermédiaire du CQCM tel que le prévoit la loi, mais que la loi devrait également obliger que l'actif soit redistribué dans la région-même où il a été construit par les communautés locales.

La Fédération croit que les sommes devraient être réinvesties dans les régions où la coopérative existait. Nous serions mal à l'aise que l'actif net d'une coopérative ayant été développée dans un village d'Estrie ou du Bas-Saint-Laurent soit dévolu dans un projet à Montréal ou dans une autre région du Québec. Les coopératives sont développées par des communautés locales grâce aux investissements humains et financiers de communautés locales : en cas de dissolution ou de liquidation, nous croyons que ce serait un juste retour des choses que les fonds récupérés, lorsqu'il y en a, soient réinvestis dans ces mêmes communautés. Nous ne sommes pas contre l'idée que le CQCM agisse comme fiduciaire de ces fonds, le temps qu'un nouveau projet coopératif se mette en branle, mais nous croyons que la loi devrait prévoir que la politique de redistribution des fonds doive inclure un article obligeant le mouvement à une redistribution des actifs nets créés par les communautés dans leur communauté.

Toute autre manière de fonctionner pourrait, de notre avis, être susceptible d'engendrer des mésententes inter-régionales dans les différentes composantes du mouvement.

Article 147 : élargissement des subterfuges interdits pour entamer illégalement la réserve de la coopérative

Au lieu de limiter l'interdiction des méthodes pour entamer la réserve à la seule attribution illégale de ristournes aux membres, le changement envisagé par le projet de loi élargit les méthodes interdites. Nous appuyons vivement ce changement.

Article 248.2 : prescription de trois ans sur les infractions commises

Tout particulièrement pour un cas d'aliénation illégale d'un immeuble coopératif issu d'un projet financé par programme d'aide gouvernemental, nous considérons qu'une prescription de 3 ans seulement est trop courte, rendant difficilement faisable le repérage des cas de fraude, plus particulièrement pour les coopératives d'habitation non-membres de leur fédération.

La Fédération recommande donc un délai de prescription de 5 ans.

Articles non-modifiés par le projet : des changements supplémentaires à étudier

Articles 242 et 230 : relations entre fédérations et confédération

L'article 230 de la loi stipule que le territoire de recrutement des fédérations régionales est déterminé par ses statuts, qui peuvent uniquement être modifiés si le ministre l'autorise (article 121). Lorsqu'il reçoit une requête de modification du territoire, le ministre doit en aviser le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (article 230).

Lorsqu'une confédération est créée, elle bénéficie quant à elle d'un monopole confédératif : en effet, « il ne peut y avoir plus d'une confédération regroupant des fédérations dont les membres ont des objets similaires ou connexes » (article 242). Le secteur de l'habitation est le seul au Québec où une confédération existe. Dans ses statuts, le territoire de recrutement de cette confédération est la province de Québec et la Confédération a statué dans ses règlements qu'elle pouvait accueillir comme membre auxiliaire « une coopérative d'habitation [...] ayant son siège sur un territoire où il n'existe aucune fédération ou regroupement affilié à la Confédération ».

En novembre 2013, l'assemblée générale de la Fédération a résolu de ne pas renouveler son contrat de membre à la Confédération au moment où il viendrait à échéance en octobre 2014, et ce suite à de nombreuses années de désaccords entre les deux organisations. Depuis, la Fédération demeure encore aujourd'hui ouverte au dialogue afin de solutionner ces désaccords.

Néanmoins, la CQCH a choisi de marauder son ancienne fédération régionale et d'offrir aux coopératives de son territoire un membership auxiliaire à la confédération. La loi offrant un monopole confédératif à la CQCH, celle-ci peut librement prendre de l'expansion dans n'importe quelle région du Québec et concurrencer les fédérations régionales qui la quittent.

Pour faire face à cette concurrence confédérative, les fédérations régionales ne profitent pas des mêmes modalités d'expansion de son territoire. Pour agrandir son territoire régional, celles-ci ont besoin de l'autorisation du ministre qui a l'obligation d'aviser le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) lorsqu'une telle requête est demandée. La Confédération siège au CQCM et serait par le fait même avisée des intentions d'expansion d'une fédération régionale, si celle-ci venait à vouloir répondre à la concurrence confédérative.

Dans sa forme actuelle, la loi confère donc aux confédérations certains avantages concurrentiels et stratégiques si elles souhaitent mener des démarches pour affaiblir une fédération régionale.

Tel qu'elle l'indique depuis plusieurs mois, la Fédération n'est pas favorable à un maraudage dans le mouvement de l'habitation coopérative. Elle a lancé un appel à la confédération pour qu'au minimum, les deux organisations ne se nuisent pas mutuellement. Elle considère qu'une organisation confédérative largement financée par des fonds publics et communautaires ne devrait pas dépenser de ressources pour nuire à une fédération régionale en désaccord avec elle.

Néanmoins, aucune contrainte légale n'empêche la confédération de concurrencer la Fédération, qui est forcée de prendre acte de cette situation.

C'est pourquoi la Fédération demande que les avantages conférés par la loi aux confédérations leur soient retirés afin d'assurer une concurrence normale entre les organisations. Ainsi, la Fédération demande aux parlementaires de mettre de l'avant les changements suivants :

- Article 242 : que cet article soit abrogé afin de permettre aux fédérations régionales qui le souhaiteraient de créer une alternative concurrente à celle de l'actuelle confédération;
- Article 121 : que soit ajouté à la fin de l'article la mention « Le ministre doit accepter les demandes de modification de territoire effectuées par une fédération régionale en situation de concurrence avec une confédération. »
- Article 230 : considérant que la Confédération siège au CQCM, que le CQCM ne soit plus avisé des requêtes de modification de territoire que pourraient soumettre les fédérations régionales au ministre.

Dans l'éventualité où les députés rejetteraient ces trois modifications et ne souhaiteraient pas de concurrence entre les regroupements de l'habitation coopérative, la Fédération demanderait alors que la loi introduise :

- Un nouvel article dans le titre IV restreignant le territoire de recrutement des coopératives d'habitations par les confédérations aux seuls territoires non-fédérés;
- Un nouvel article dans le titre III limitant le nombre de fédération à une seule par territoire, calqué sur l'article 242 limitant le nombre de confédération à une seule pour le Québec.

Articles 49 et 51 de la Loi sur la Régie du logement et article 221.2.3 de la Loi sur les coopératives : préciser le premier palier de gouvernement

Dans ces articles, le projet de loi remplacera les termes utilisés pour désigner les programmes d'aide gouvernementaux en habitation par « programme d'aide à l'habitation du gouvernement, du gouvernement fédéral ou de l'un de leurs ministères ou organismes ». La Fédération suggère d'ajouter « provincial » après la première mention du terme « gouvernement ».

Article 51 de la Loi sur la Régie du logement : protection renforcée contre les différentes techniques de capitalisation individuelle des loyers de coopératives

La Loi sur la Régie du logement interdit la conversion en copropriété divisée d'un immeuble qui est la propriété d'une coopérative d'habitation développée à l'aide d'un programme public d'aide à l'habitation. La Fédération est d'avis que cet article de loi gagnerait à élargir le champ d'interdiction à toutes les méthodes et techniques permettant une capitalisation individuelle des loyers. Lorsque vient le temps d'imaginer une forme d'acquisition du logement, les techniques et les montages les plus inusités peuvent être imaginés. C'est pourquoi la Fédération croit qu'il est important d'élargir le champ des méthodes proscrites.

La Fédération laisse le soin aux législateurs de trouver la meilleure manière qui soit pour protéger les coopératives contre la capitalisation individuelle des loyers. Elle soumet néanmoins l'idée d'effectuer

une modification de forme similaire à celle proposée dans le projet de loi pour l'article 147. Le deuxième aliéna de l'article 51 de la Loi sur la Régie du logement serait transformé en article « 51.1 », et on y remplacerait alors « La conversion est interdite » par « La capitalisation individuelle des loyers est interdite, notamment par la conversion en copropriété divise ».

Remplacement du terme « vérificateur » par « auditeur »

On retrouve à plusieurs endroits de la loi le terme « vérificateur » et « vérification », alors que ceux-ci ont été changés pour « auditeur » et « audit ».