

---

---

## **La réglementation de l'action sociale dans le secteur bénévole : Les problèmes actuels et quelques solutions possibles**

© Betsy A. Harvie, 2002

Financé par le Gouvernement du Canada par l'entremise de l'Initiative du Secteur bénévole et communautaire, ce rapport est publié par le Secrétariat de l'ISBC, qui fournit un soutien à la participation du secteur bénévole et communautaire dans l'ISBC et qui communique avec le secteur à propos de l'Initiative.

Il ne reflète pas forcément les avis du gouvernement du Canada ni du secteur bénévole et communautaire.

# La réglementation de l'action sociale dans le secteur bénévole : Les problèmes actuels et quelques solutions possibles

par *Betsy A. Harvie*  
Janvier 2002

*\*Le présent document emploie l'expression « action sociale » pour traduire le mot anglais « advocacy ».  
Le mot « plaidoyer » est également utilisé pour traduire « advocacy » dans certains  
milieux du secteur bénévole et communautaire.*

## Remerciements

J'aimerais remercier ici Laurie Rektor, du Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire, pour son aide inestimable. Je lui suis redevable de sa compréhension des questions de fond et de ses compétences de réviseur. Ses interventions ont grandement amélioré le produit fini. Des membres du Groupe de travail sur l'action sociale, en particulier la présidente, Megan Williams, directrice nationale de la Conférence canadienne des arts, ont revu les ébauches du texte et m'ont fait d'utiles observations. Leurs relations dans l'ensemble du secteur bénévole m'ont facilité les entrevues et ouvert de nombreuses portes. Je tiens également à reconnaître la contribution des nombreux membres du personnel ou dirigeants d'organismes bénévoles qui m'ont accordé des entrevues vers la fin 2001. Je les remercie d'avoir trouvé le temps de répondre à mes questions et d'avoir si franchement partagé leur expérience et leurs anecdotes.

B. H.

## L'auteur

Betsy A. Harvie est avocate et expert-conseil pour les organismes de bienfaisance et les groupes bénévoles au Canada. Elle se spécialise en droit des organismes de bienfaisance, structures organisationnelles, saine gestion des conseils d'administration et gestion des questions stratégiques. Elle a obtenu son baccalauréat (spécialisé) de l'Université de l'Alberta, en 1981, et son LLB à Osgoode Hall Law School de l'Université York, en 1986. De 1988 à 1996, elle a été collaboratrice puis associée du cabinet d'avocats Genest Murray, de Toronto, où elle a pratiqué le droit de la réglementation publique. Depuis 1997, elle se spécialise auprès du secteur bénévole. Elle termine actuellement une maîtrise professionnelle en administration publique, spécialisée dans le tiers secteur, à l'École d'études politiques de l'Université Queen's. On peut la joindre par courriel à l'adresse suivante : baharvie@sympatico.ca

## Résumé

Le présent document donne l'historique et le contexte de l'action sociale du point de vue du secteur bénévole, et établit le cadre de discussions futures. Comme le Groupe de travail sur l'action sociale (GTAS) cherche à faire participer le secteur et à apprendre de lui, l'auteur a interrogé des dirigeants d'organismes de bienfaisance et d'organismes sans but lucratif sur leurs opinions et leur expérience. Leur définition de l'action sociale va plus loin que certaines définitions reconnues. Pour eux, l'action sociale donne à ceux qui ont besoin d'aide les moyens de se faire entendre. Elle donne du pouvoir aux citoyens. Ces dirigeants ne font, en pratique, aucune distinction entre l'action sociale en faveur d'un individu et l'action sociale en vue d'un changement au système ou en faveur d'un groupe. L'action sociale met en lumière des préjugés largement répandus et démolit des perceptions. Les organismes de bienfaisance font de l'action sociale parce que c'est un moyen efficace, et parfois même le seul, d'atteindre leurs objectifs de bienfaisance.

Les enquêtes révèlent qu'entre 88 et 93 p. 100 des Canadiens sont nettement favorables à ce que les organismes de bienfaisance fassent de l'action sociale et que près de 80 p. 100 estiment que ces organismes comprennent mieux les besoins des Canadiens que le gouvernement lui-même<sup>1</sup>. Pourtant, au Canada, on ne trouve pratiquement pas de renseignements recueillis systématiquement sur les groupes – de bienfaisance et autres – qui font de l'action sociale. D'autres recherches devront préciser la gamme et les types d'action sociale que subventionne actuellement le gouvernement, mais il semble qu'un certain nombre de ministères fédéraux comprennent qu'ils ont intérêt, pour la qualité de leur processus décisionnel, à aider financièrement l'apport du secteur à l'élaboration des politiques publiques.

En réduisant ses effectifs, le gouvernement en est venu à se fier davantage au secteur bénévole pour le conseiller au

sujet des répercussions, sur ses propres activités, des programmes administrés par le secteur. Il a besoin des compétences du secteur, de son accès privilégié à la collectivité, de sa sensibilité aux besoins de la société et de sa capacité à faire entendre la voix des Canadiens dans la formulation des politiques publiques – d'autant plus que sa propre capacité a diminué ces dernières années, alors que les enjeux deviennent de plus en plus complexes. Néanmoins, le gouvernement semble ambivalent à la perspective d'une participation accrue du secteur à l'élaboration des politiques. Cette ambivalence s'explique en partie par les difficultés qu'il a à intégrer les points de vue du secteur dans ses méthodes internes et ses attentes. Elle est peut-être aussi attribuable à la perception qu'il a de la capacité du secteur de mener des recherches « approfondies », fondées sur une analyse rigoureuse, et à ses préoccupations face aux préjugés du secteur.

Un organisme de bienfaisance ne peut être établi à des fins politiques. En vertu de la common law et de la *Loi (fédérale) de l'impôt sur le revenu*, il peut participer à des activités politiques non partisans qui servent ses fins légitimes de bienfaisance. Le problème, c'est que ces activités politiques doivent rester accessoires par rapport aux fins de bienfaisance de l'organisme. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) a établi une règle précisant que les organismes de bienfaisance enregistrés ne peuvent consacrer plus de 10 p. 100 de leurs ressources à des activités politiques.

Le statut d'organisme de bienfaisance enregistré peut faire une différence marquée dans l'aptitude des organismes à recueillir des fonds. Le secteur cherche aussi à obtenir du gouvernement une reconnaissance tangible du fait qu'il a un rôle capital à jouer dans l'élaboration des politiques publiques. Étendre les avantages du statut aux groupes qui consacrent une part plus qu'accessoire de leurs activités à l'action sociale serait un moyen d'y parvenir.

L'ADRC essaie de faire une distinction subtile entre l'activité destinée à informer (de

bienfaisance) et celle qui est destinée à convaincre (politique). Selon elle, une éducation légitime du public favorise la considération pleine et raisonnée d'un problème, sans chercher à influencer l'opinion publique. Pourtant, les campagnes d'éducation du public sont rarement perçues comme des activités de bienfaisance, puisqu'elles cherchent à persuader, qu'elles ne présentent pas tous les aspects de la question et qu'elles ne font pas partie d'un effort d'éducation structuré. Pour les organismes de bienfaisance, la difficulté de présenter tous les aspects d'une question est d'autant plus grande que la question est controversée.

Le problème de ces règles, c'est qu'elles exigent que les groupes fassent une distinction entre présenter des « faits pour informer » et offrir « une opinion pour convaincre », alors que ce n'est pas ainsi que la plupart des gens perçoivent un problème ou le présentent aux autres. Cette « intention de convaincre » sera toujours présente, quel que soit le nom qu'on lui donne ou la façon dont l'information est transmise. Il n'est pas réaliste d'exiger des groupes qu'ils présentent les deux côtés d'un problème, pas plus que de leur faire porter la responsabilité d'établir qu'une question ne porte pas à controverse, alors que tout ce dont parlent les journaux est susceptible de soulever l'opposition de quelqu'un. De plus, nombre d'organismes de bienfaisance travaillent auprès des membres les plus marginalisés de la société, dont les problèmes sont nécessairement difficiles et sujets à controverse. Exiger que les organismes de bienfaisance attendent qu'on les invite à prendre part à des processus dirigés par le gouvernement équivaut à les placer en état de subordination par rapport au gouvernement, dans une position incompatible avec leur rôle, qui est de servir de système d'alerte initiale.

La jurisprudence relative aux activités politiques manque de clarté et de cohésion. De plus, les interprétations juridiques restrictives et l'application que l'ADRC fait de ses propres règles sont parfois subjectives, peu réalistes, trop larges et obscures. Les

organismes de bienfaisance ne savent donc pas exactement ce qui est permis et ce qui est interdit. Les incertitudes de la loi, ajoutées à la volonté de l'organisme de réglementation que toutes les décisions soient prises de manière confidentielle, au cas par cas, font que le secteur a du mal à se faire une idée claire des limites de l'activité politique admissible. Ce climat de réglementation cause parmi les groupes une « frilosité » qui leur fait redouter les conséquences auxquelles ils s'exposeraient en se livrant à des activités non admissibles et qui les retient de faire autant d'action sociale qu'ils le souhaiteraient, ou le devraient, pour atteindre leur objectifs de bienfaisance. Le secret et l'arbitraire du régime de réglementation pousse certains à douter de l'intégrité et de l'impartialité de l'ADRC quand elle sélectionne certains groupes aux fins de vérifications comptables et d'enquêtes. Les organismes de bienfaisance se disent préoccupés par l'équité fondamentale, alléguant les limitations imposées à leur action sociale d'une part, et la possibilité accordée aux entreprises de déduire leurs dépenses de publicité et de lobbying d'autre part. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, la réglementation des activités politiques des organismes de bienfaisance montre plus de certitude et est moins restrictive.

Le présent document répond aussi à certains arguments opposés à toute réforme, dont les suivants. Si les avantages fiscaux attachés au statut d'organisme enregistré étaient consentis à d'autres groupes, le gouvernement subventionnerait-il indirectement des organismes qui s'opposent à lui? Certains s'interrogent sur la capacité du gouvernement de contrôler les groupes aux opinions extrêmes. Le gouvernement peut certes s'inquiéter de la perte de recettes fiscales que pourrait entraîner l'octroi du statut d'organisme enregistré à un plus grand nombre de groupes, mais rien ne prouve vraiment que c'est le cas. Le Canada peut tirer des leçons de ce qui se fait ailleurs, en particulier la Grande-Bretagne. Il est sans

doute possible aussi d'élaborer des lignes directrices sur les pratiques et approches exemplaires, applicables à l'ensemble du secteur, qui grâce à de nouveaux repères, aideraient les organismes à mener leurs initiatives d'action sociale de manière responsable, et prouveraient au gouvernement que l'ensemble du secteur prend ses obligations au sérieux.

Le présent document se termine par l'exposé de plusieurs réformes possibles, notamment celles que la Table conjointe sur la réglementation a formulées dans son rapport « Travailler ensemble », une proposition faite par l'IMPACS, et les propositions connues sous le nom de « Drache » et « Webb ». Chaque option est analysée brièvement du point de vue des organismes de bienfaisance, du secteur bénévole, du gouvernement et de l'ensemble de la société.

## Table des matières

Remerciements .....	ii
L'auteur .....	ii
Résumé .....	ii
<b>PARTIE I – INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
1.0 Historique .....	1
2.0 Méthodologie .....	2
<b>PARTIE II – L'ACTION SOCIALE DANS LE SECTEUR BÉNÉVOLE .....</b>	<b>3</b>
1.0 Définition de l'action sociale par le secteur bénévole .....	3
2.0 Diversité de l'action sociale .....	4
3.0 Ce qui pousse les organismes de bienfaisance à faire de l'action sociale .....	4
4.0 Action sociale par qui? .....	5
5.0 Le public approuve l'action sociale .....	6
<b>PARTIE III – LA SITUATION AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL .....</b>	<b>7</b>
1.0 Le gouvernement soutient directement l'action sociale .....	7
2.0 Quand de bonnes relations avec le gouvernement ne suffisent pas .....	7
3.0 Le transfert de la prestation des services augmente le besoin de consulter .....	8
4.0 Nouvelles demandes d'aide à l'élaboration des politiques .....	9
<b>PARTIE IV – LE CADRE DE RÉGLEMENTATION DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ENREGISTRÉS .....</b>	<b>10</b>
1.0 Limitations imposées à l'action sociale .....	10
2.0 L'importance du statut d'organisme de bienfaisance .....	10
3.0 L'action sociale et la réglementation des organismes de bienfaisance .....	11
3.1 Le gouvernement a peu de pouvoir de réglementation sur les organismes de bienfaisance .....	11
3.2 Le droit régissant les fiducies donne une interprétation étroite du concept d' « organisme de bienfaisance » .....	11
3.3 Les catégories d'organismes de bienfaisance .....	12
3.4 Interdiction des fins politiques .....	12
3.5 Restriction des activités politiques .....	13
3.6 Les limites de l'éducation du public .....	14
<b>PARTIE V – PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LES RÈGLES .....</b>	<b>16</b>
1.0 La réglementation est trop large et manque de réalisme .....	16
1.1 La distinction entre faits et opinion .....	16
1.2 L'intention de convaincre sera toujours présente .....	16
1.3 Les règles exigent la subordination des organismes de bienfaisance au gouvernement .....	16
1.4 L'interdiction d'influencer quiconque est trop large .....	16
1.5 On ne peut raisonnablement exiger que les organismes de bienfaisance présentent les deux côtés de la médaille .....	17
1.6 Tourner précautionneusement autour des questions controversées .....	17
2.0 Des problèmes de clarté : où se situe la limite? .....	17
2.1 À partir de quand les mots et les images deviennent-ils émotifs? .....	17
2.2 Subjectivité et autres difficultés dans l'évaluation de l'intention .....	17
2.3 Les intéressés n'ont pas une idée claire de ce qui est réglementé .....	18
2.4 Crainte maladroite de l'action sociale .....	18
2.5 Difficultés tenant à la règle des 10 p. 100 .....	18

3.0 Les règles empêchent les organismes d'arriver à leurs fins de bienfaisance .....	19
3.1 Ce qui est nécessaire pour arriver aux fins de bienfaisance .....	19
3.2 L'action sociale donne du pouvoir aux laissés pour compte de la justice sociale .....	19
3.3 Aider les marginaux soulève toujours la controverse .....	20
4.0 L'apparence de discrimination dans l'application des règles .....	20
5.0 Les intérêts d'un groupe peuvent aller dans le sens de l'intérêt public .....	21
6.0 Manque de cohérence dans le traitement de l'action sociale des organismes et d'autres efforts visant à modifier les politiques .....	22
6.1 Il en va autrement des procès, sans raison évidente .....	22
6.2 Différence entre l'action sociale dans le secteur bénévole et les dépenses de publicité et de lobbying dans le secteur privé .....	22
6.3 Différence entre les dépenses d'action sociale et les dons à un parti politique .....	22
<b>PARTIE VI – SITUATION DANS D'AUTRES PAYS .....</b>	<b>23</b>
1.0 États-Unis .....	23
2.0 Royaume-Uni .....	23
<b>PARTIE VII – RÉPONSE AUX ARGUMENTS OPPOSÉS AU CHANGEMENT .....</b>	<b>25</b>
1.0 L'action sociale n'entre pas dans les raisons classiques justifiant les subventions au secteur des organismes de bienfaisance .....	25
2.0 On subventionne indirectement des organismes opposés au gouvernement ...	25
3.0 Le gouvernement perd le contrôle sur qui exclure .....	26
3.1 Le gouvernement perd le contrôle sur les groupes dont les positions politiques sont extrêmes .....	26
3.2 Le gouvernement perd la latitude de porter des jugements qu'approuveraient la plupart des Canadiens .....	26
4.0 L'intérêt à long terme du secteur des organismes de bienfaisance est mal servi .....	27
5.0 La perte de recettes fiscales .....	27
6.0 Les groupes et organismes qui font de l'action sociale ne contribuent pas utilement au débat politique .....	28
7.0 Il est difficile de mesurer les effets de l'action sociale .....	28
<b>PARTIE VIII – LES CHANGEMENTS POSSIBLES .....</b>	<b>29</b>
1.0 Notre but et un avertissement .....	29
2.0 La proposition de « Travailler ensemble » : redéfinir les activités politiques .....	30
3.0 La proposition « Travailler ensemble » : remplacer la règle des 10 p. 100 par l'exigence que les activités politiques deviennent accessoires et secondaires .	31
4.0 La proposition de l'IMPACS : Énumérer dans la Loi de l'impôt sur le revenu les activités politiques partisans qui sont interdites .....	32
5.0 Demander davantage l'avis des tribunaux .....	33
6.0 La proposition Drache : créer une nouvelle catégorie d'organismes dédiés au bien public .....	34
7.0 Proposition Webb : créer une nouvelle catégorie d'organisme d'intérêt enregistrés .....	35
<b>PARTIE IX – CONCLUSION .....</b>	<b>36</b>
<b>NOTES .....</b>	<b>37</b>

# La réglementation de l'action sociale dans le secteur bénévole : Les problèmes actuels et quelques solutions possibles

par *Betsy A. Harvie*  
Janvier 2002

## PARTIE I – INTRODUCTION

### 1.0 Historique

Le présent document cherche à présenter l'historique et le contexte de l'action sociale du point de vue du secteur bénévole, et à établir le cadre de discussions futures. Nous souhaitons stimuler le débat et une réflexion renouvelée sur l'action sociale du secteur bénévole et les problèmes qui s'y rattachent. Nous tenons à ce que le dialogue se fasse directement avec le secteur bénévole, afin que la voix et les idées de ce dernier soient entendues.

L'action sociale revêt une grande importance pour le travail de nombreux organismes du secteur et est constamment citée comme l'une de leurs contributions essentielles, à l'échelle nationale et internationale. Grâce à elle, le secteur précise et fait connaître des idées et des actions que les décideurs et les législateurs incorporent par la suite à la politique publique. De tout temps, les organismes du secteur bénévole ont énormément apporté à la société par leurs activités de plaidoirie, contribuant notamment à réduire la pauvreté, à mettre sur pied le régime d'assurance-maladie et à créer les politiques et programmes de bien-être de l'enfance. En 1978, M<sup>me</sup> Dudley, de la Migraine Foundation, a dit devant une commission fédérale sur les organismes de bienfaisance : « Je suis prête à parier que la moitié de la législation adoptée dans ce pays l'a été à l'instigation de quelque groupe. Si l'on se contentait d'attendre que le gouvernement propose de faire des lois, on sait bien ce qui se passerait »<sup>2</sup>.

Il y a des années que l'on proclame que cette aptitude des groupes du secteur bénévole

à se faire les porte-parole des citoyens - les marginaux comme les autres - est essentielle à la qualité du processus décisionnel démocratique. On sait que la force du secteur tient à sa diversité et à son indépendance, deux qualités qui lui permettent de défendre des idées et des points de vue inédits qui rehaussent la qualité du processus décisionnel public.

Ces dernières années, avec la réduction des effectifs gouvernementaux et des dépenses publiques, le secteur bénévole est de plus en plus appelé à servir de filet de sécurité et de centre de secours pour des problèmes sociaux complexes. Ce changement exige que le secteur soit plus qu'un simple intervenant dans le processus de saine gestion<sup>3</sup>; il en fait un partenaire à part entière du gouvernement, dans une relation fondée sur le respect mutuel et le pouvoir de décision conjoint<sup>4</sup>. Certains commentateurs disent que l'action sociale du secteur privé et son aptitude à surveiller le gouvernement constituent son rôle le plus précieux : « on peut soutenir que les organismes les plus importants du secteur sont ceux qui remplissent une fonction de représentation, en fournissant de l'information afin que les citoyens soient en mesure de participer efficacement au processus politique, en représentant l'intérêt public et les points de vue minoritaires, et en surveillant, en suivant et en évaluant le gouvernement et les autres institutions puissantes de la société<sup>5</sup>. »

Il n'est pas surprenant que le secteur bénévole s'impatiente des restrictions que les règlements imposent à son action sociale. La réglementation et le cadre de financement actuels restreignent l'action sociale, sans reconnaître son importance en tant que facteur d'une société civile vigoureuse. Par exemple, le secteur s'oppose aux règles qui font une distinction entre les initiatives d'action sociale sollicitées par le

gouvernement et celles qui ne le sont pas. Celles que le gouvernement a sollicitées sont considérées comme d'intérêt public et celles qui ne le sont pas sont vues comme importunes, provocatrices et devant être restreintes ou limitées. Une telle distinction est incompatible avec le rôle que le secteur joue dans la société canadienne. Ces règles renforcent également une dynamique du pouvoir qui place le secteur des organismes de bienfaisance en position subalterne et réduit la légitimité de ses opinions indépendantes. Ainsi, le cadre réglementaire révèle l'ambivalence du gouvernement même si ce dernier déclare qu'il tient à avoir, et a besoin d'avoir un secteur bénévole indépendant et diversifié qui ait la compétence, la capacité et le mandat de défendre des causes et de faire entendre la voix des Canadiens dans les débats sur les politiques publiques.

## 2.0 Méthodologie

L'auteur a eu des entretiens officiels avec des dirigeants, des membres du personnel et des administrateurs d'organismes de bienfaisance enregistrés et de groupes dédiés au bien public, ainsi qu'avec des avocats spécialisés en droit des organismes de bienfaisance. Elle s'est efforcée d'interroger des gens venant de toutes les régions du pays et de différents secteurs : santé, invalidité, environnement, arts, sport de loisirs, bien-être social, femmes, personnes âgées, immigrants et groupes ethnoculturels, autochtones et enfin, emploi et formation. Ces personnes venaient d'organismes sans but lucratif, d'organismes de bienfaisance et de fondations, parmi lesquels des organismes cadres et des groupes membres.

Les personnes interrogées avaient été sélectionnées par le Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (SISBC) et par les membres du Groupe de travail sur l'action sociale (GTAS), soit en raison de l'intérêt qu'elles avaient manifesté pour notre étude, soit parce qu'elles œuvraient dans des organismes de bienfaisance dont le travail d'action sociale avaient attiré l'attention des organismes de réglementation, soit parce que leur groupe s'était fait refuser le statut d'organisme de bienfaisance enregistré en raison son action sociale.

Par téléphone, nous leur avons posé des questions ouvertes sur leur expérience et leur connaissance du domaine, leur conception de l'action sociale et la façon dont les règles touchaient leur travail. Certains ne voulaient pas que l'on divulgue leurs réponses de peur de faire l'objet d'une enquête de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) ou de compromettre les pourparlers en cours avec ses fonctionnaires au sujet de la qualification de leur travail d'action sociale. En conséquence, nous n'avons identifié ni les organismes ni les répondants, à moins que leurs commentaires n'aient été d'ordre général.

## PARTIE II – L'ACTION SOCIALE DANS LE SECTEUR BÉNÉVOLE

### 1.0 Définition de l'action sociale par le secteur bénévole

L'action sociale a été définie comme « l'art de communiquer des informations visant à influencer l'opinion et le comportement des individus, les agissements d'une organisation, le droit ou les réglementations publiques<sup>6</sup>. » Les personnes que nous avons interrogées et qui, presque toutes, la décrivaient en parlant de ses effets, ont exprimé une opinion plus nuancée. Plusieurs ont fait remarquer que le but de l'action sociale est d'améliorer la vie des gens. Cela dit, elles ont exprimé quatre opinions différentes sur les réalisations de l'action sociale.

En premier lieu, l'action sociale consiste à donner à ceux qui ont besoin d'aide les moyens de se faire entendre, ou à parler au nom de ceux qui ne peuvent s'exprimer par eux-mêmes. Dans un large éventail de domaines, les répondants ont indiqué que l'action sociale est nécessaire parce que les gens au nom desquels parlent les organismes sont défavorisés et non représentés. Sans l'action sociale, le gouvernement ne les écouterait ou ne les entendrait jamais. Un directeur général a déclaré que les organismes se doivent d'intervenir pour donner l'alarme lorsque le gouvernement a failli à sa double obligation, qui est de servir les citoyens les plus marginalisés et les plus démunis et de leur donner les moyens de se faire entendre.

En deuxième lieu, les répondants ont explicitement précisé que l'action sociale est un moyen de donner du pouvoir aux citoyens, par l'occasion qu'elle crée de remédier à l'impuissance que beaucoup éprouvent dans leurs relations personnelles avec l'État. Donc, elle améliore à la fois le processus démocratique et le pouvoir des citoyens.

En troisième lieu, les répondants n'ont fait aucune distinction entre l'action sociale au nom d'un simple individu et l'action sociale visant à changer le système ou qui, en profitant à un groupe, profite à la société. Pour eux, il s'agissait des différentes nuances du même spectre.

Ils ont cependant fait une distinction entre une action sociale destinée à favoriser les seuls intérêts du groupe ou de l'association qui mène cette action, et celle qui fait progresser les intérêts d'un groupe représentant le bien public au sens large.

En dernier lieu, ils estimaient que l'action sociale met en lumière des préjugés largement répandus, conteste des postulats et détruit des perceptions de pure convention. Les mouvements pour la défense des droits civiques, des femmes et de l'environnement illustrent tous la façon dont l'action sociale a amené à l'avant-plan des idées jusqu'alors cantonnées en marge de la société. Sur ce point, tous étaient d'accord pour dire que l'action sociale est utile à l'ensemble de la société.

Presque aucun des répondants n'a mentionné la distinction que fait le gouvernement entre les activités sollicitées et bien accueillies par lui, et celles qui ne le sont pas. Définissant l'action sociale par ses résultats et non comme un mécanisme ou en termes de loi, les répondants ont indiqué que leur décision d'entreprendre une action spécifique dépend de leur conviction qu'ils vont être écoutés, non du fait que les décideurs les ont invités ou non à donner leur avis.

Il est intéressant de constater que les groupes du secteur et le gouvernement jugent de l'opportunité d'une intervention de leur propre point de vue – les premiers en fonction de ses chances de succès, le second, en fonction des moyens de la contrôler.

L'hypothèse de départ de nos répondants est que l'action sociale est une activité légitime et légitimante. Certains ont fait valoir que le point de départ, pour bien des gens au gouvernement, est très différent. Certains dirigeants considèrent que l'action sociale du secteur bénévole est unilatérale et, donc, pas vraiment objective<sup>7</sup>. Les présentations émanant de comités de sages ou d'universitaires sont accueillies plus favorablement, non pas parce que leur parti pris est nécessairement moins apparent, mais parce

qu'elles suivent des méthodes qui ressemblent à celle que le gouvernement applique pour élaborer ses politiques. Les expressions « action sociale » et « activités politiques » ayant parfois pour le gouvernement des connotations négatives, certains membres du secteur bénévole recommandent de parler plutôt d'« apport à la politique publique », puisque c'est, en fait, ce que le secteur vise quand il parle d'action sociale.

## 2.0 Diversité de l'action sociale

L'action sociale joue un rôle capital dans le travail quotidien des organismes de bienfaisance et ce, de toutes sortes de façons. Il peut s'agir de demander plus d'aide pour les femmes enceintes ou des soins à domicile pour les personnes âgées, de former les policiers à la dynamique de la violence familiale, d'exiger que les aides domestiques étrangères soient informées des lois canadiennes sur l'emploi, ou encore de subventionner la recherche sur les maladies du cœur.

Le déclencheur peut être qu'un groupe s'aperçoit qu'un travailleur accidenté a besoin d'aide pour obtenir une indemnisation du gouvernement ou qu'une famille de réfugiés a peur de demander à sa commission scolaire l'aide d'un orthopédaogogue pour son enfant. À l'origine d'une campagne, il peut y avoir des gestes individuels de bienfaisance, souvent répétés, jusqu'à ce qu'ils révèlent un problème systémique et que les dirigeants d'organismes de bienfaisance, résolus à régler le problème une fois pour toutes, décident d'intervenir. D'autres fois, la découverte d'un problème exigeant des mesures nouvelles des pouvoirs publics peut survenir au cours des recherches, de l'analyse et des consultations qu'un groupe du secteur effectue sur le sujet.

## 3.0 Ce qui pousse les organismes de bienfaisance à faire de l'action sociale

Les organismes de bienfaisance se lancent dans l'action sociale parce que c'est là un moyen efficace d'arriver à certains de leurs buts. Dans bien des domaines dont ils s'occupent – protection de la nature, recherche en santé, pauvreté, santé mentale ou violence familiale – les solutions les plus efficaces passent par un changement à la réglementation. Il arrive qu'un changement aux politiques et à la législation soit l'*unique* réponse efficace, comme par exemple dans le cas du soutien du revenu des handicapés ou de compléments alimentaires aux personnes institutionnalisées.

Les organismes de bienfaisance s'acquittent de leur mandat de diverses façons. Ils cumulent souvent la prestation de services et l'action sociale. Ainsi, le but d'une banque alimentaire est d'arriver à ce que les plus défavorisés reçoivent de la nourriture. Toutefois, avec le temps, cette banque peut se rendre compte qu'à moins de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la faim, habituellement la grande pauvreté, il ne sera jamais possible d'éliminer la faim. Beaucoup d'organismes de bienfaisance croient qu'ils ont l'obligation morale et éthique de recourir à tous les moyens légaux possibles, y compris l'apport à la politique publique, pour atteindre leurs objectifs.

En présence d'un besoin profond d'action de bienfaisance, lorsque seul un changement au système est susceptible d'apporter une amélioration durable, les organismes de bienfaisance et les organismes dédiés au bien commun considèrent l'action sociale comme une urgence. La représentante d'un des grands organismes de bienfaisance du secteur de la santé nous a dit en entrevue que son organisme voit venir une catastrophe en santé publique, qui grèvera lourdement les finances publiques, en rison de l'incidence croissante de l'invalidité dans notre population vieillissante. Le conseil d'administration de cet organisme a déterminé que les solutions – davantage de spécialistes formés, accélération de la recherche et médication disponible et abordable – seront impossibles à

mettre en place si le gouvernement ne fait pas preuve d'un leadership extraordinairement dynamique et si le cadre d'action n'est pas favorable. Cependant, le gouvernement, entièrement absorbé par les problèmes immédiats dans le secteur de la santé, semble incapable de se préparer à affronter cette crise latente. Cet organisme dont le mandat est de soulager les souffrances et l'invalidité causées par la maladie, ne voit pas d'autre solution que l'action sociale : il ne peut attendre – et les Canadiens ne souhaiteraient pas le voir attendre – une invitation à se faire entendre.

Il est clair qu'en dépit des pressions qu'ils subissent en matière de financement – ou peut-être même à cause d'elles – les organismes de bienfaisance acceptent moins qu'auparavant de limiter leur réaction aux seules activités traditionnellement considérées comme étant de bienfaisance. De fait, dans tout le secteur des organismes de bienfaisance ou dédiés au bien public, des groupes perçoivent le dénuement collectif ou individuel comme un enjeu de justice sociale. En reformulant les problèmes comme étant de nature systémique, ils ont élargi la gamme des options permettant de s'y attaquer, jusqu'à y inclure le changement dans les politiques économiques et sociales.

#### 4.0 Action sociale par qui?

Il existe étonnamment peu de données empiriques sur la façon dont le secteur bénévole participe aux processus des politiques publiques ou dont ses initiatives d'action sociale varient selon les missions de base. Si les renseignements qui nous ont été communiqués au cours des entrevues sont l'indice de tendances plus larges, nous savons que l'action sociale est capitale tant pour les organismes de bienfaisance enregistrés que pour ceux qui n'ont pas ce statut officiel.

Les organismes de bienfaisance enregistrés qui considèrent l'action sociale comme essentielle se situent dans tous les sous-secteurs et s'occupent de santé, de croyance religieuse, de justice sociale, de développement international, des arts, d'éducation et de formation professionnelle. Les agences et les groupes de service social qui œuvrent auprès des marginaux et des défavorisés s'investissent, eux aussi, dans l'action sociale.

Les organismes qui n'ont pas le statut d'organismes de bienfaisance se subdivisent en deux catégories : ceux qui font un travail de bienfaisance mais n'ont pas obtenu leur enregistrement à cause de l'étendue de leur action sociale; une variété beaucoup plus grande de groupes qui ne sont pas « de bienfaisance », mais qui mènent des activités ou dispensent des services destinés à améliorer la qualité de vie de la collectivité, ou d'un groupe au sein de la collectivité présentant des caractéristiques communes fondées sur l'âge, la nationalité, la race, l'ethnie, le genre, l'orientation sexuelle, le lieu de résidence, l'invalidité ou une situation économique défavorisée<sup>8</sup>. Ces deux catégories regroupent ce qu'on appelle souvent les organismes dédiés au bien public. Il s'agit d'organismes qui œuvrent dans le secteur bénévole au sens large, qui sont sans but lucratif, à vocation altruiste et dont la mission est d'apporter une contribution tangible au bien-être de la société<sup>9</sup>.

Parmi ces organismes dédiés au bien public se trouvent des organismes cadres dont le but premier est de servir de porte-parole à leurs organismes membres, plutôt que de fournir directement des services publics; ils œuvrent

dans divers sous-secteurs particuliers comme la santé, les arts et la culture, ou les services à la famille. On y trouve aussi d'autres organismes bénévoles dont l'activité couvre l'ensemble du secteur. Nous n'incluons pas dans cette catégorie les organismes sans but lucratif, dont les associations professionnelles.

Selon une étude menée récemment par le Centre canadien de philanthropie, parmi les organismes qui font de l'action sociale mais se voient fréquemment refuser le statut d'organisme de bienfaisance (que ce soit à cause de leur action sociale ou parce que le reste de leur travail n'est pas considéré « de bienfaisance » dans la législation) se trouvent des groupes qui se sont donné pour mandat d'encourager le pluralisme culturel, la tolérance envers la diversité, la participation économique et sociale des défavorisés, l'internationalisme, la protection de l'environnement, les droits de la personne et les libertés civiles, l'assistance uni- et multiculturelle, les centres communautaires et centres de documentation visant une communauté culturelle spécifique, la promotion du commerce local ou durable et de la coopération internationale, les groupes d'aide aux réfugiés, ceux qui s'occupent des arts ou des loisirs et des groupes environnementaux, et aussi bien des groupes de base populaire que des groupes cadres<sup>10</sup>. Beaucoup d'entre eux entreraient dans la catégorie des organismes dédiés au bien public définie ici et ailleurs<sup>11</sup>.

On manque aussi de renseignements sur le nombre de groupes bénévoles qui font de l'action sociale. Il n'existe aucun registre central des organismes sans but lucratif constitués en sociétés en vertu des lois provinciales ou fédérales. Des estimations récentes donnent 180 000 organismes<sup>12</sup> regroupant à peu près n'importe quel type d'association bénévole, club, organisme de bienfaisance, association religieuse, commerciale ou professionnelle, organisme d'action sociale, et groupe cadre<sup>13</sup>. Le nombre des organismes de base populaire non constitués en sociétés serait nettement plus grand.<sup>14</sup> On a des documents plus précis<sup>15</sup> sur les quelque 78 000<sup>16</sup> organismes de bienfaisance enregistrés qui forment un sous-ensemble au sein des organismes sans but lucratif<sup>17</sup>.

## 5.0 Le public approuve l'action sociale

En dépit des réticences du gouvernement, il est bien évident que le grand public canadien appuie les organismes de bienfaisance qui font de l'action sociale et des activités politiques. Une enquête<sup>18</sup> sur l'importance que les Canadiens accordent aux organismes de bienfaisance, y compris à leur action sociale, révèle que 88 p. 100 des Canadiens pensent que ces organismes doivent donner leur avis sur les enjeux sociaux, l'environnement, la pauvreté et les soins de santé. La plupart (79 p. 100) estiment que ces organismes comprennent mieux les besoins du Canadien moyen que le gouvernement lui-même. La grande majorité estime que ces organismes doivent défendre leur cause et essayer de faire changer les choses, y compris en rencontrant les ministres du gouvernement (93 p. 100), en organisant des campagnes de lettres (89 p. 100) et en plaçant des annonces publicitaires dans les médias (85 p. 100). Comme on pouvait s'y attendre, ils se disent moins à l'aise avec les manifestations et les protestations de rue (47 p. 100) et avec la désobéissance civile non violente. Plus les gens sont au courant du travail des organismes de bienfaisance, moins ils sont portés, en règle générale, à approuver qu'on limite leur action sociale, et les donateurs sont plus enclins que les non-donateurs à approuver que les ressources des organismes servent à faire de l'action sociale. Cette dernière constatation donne à penser qu'une meilleure sensibilisation des Canadiens au travail des organismes dans leur collectivité permettrait de surmonter, du moins en partie, l'opposition à l'action sociale des organismes de bienfaisance.

## **PARTIE III – LA SITUATION AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL**

### **1.0 Le gouvernement soutient directement l'action sociale**

En dépit des coupures, le gouvernement fédéral continue de subventionner directement certaines formes d'apport à la politique publique. Les répondants ont, à maintes reprises, fait remarquer que plusieurs ministères fédéraux financent des programmes et initiatives d'action sociale destinés à améliorer les conditions de vie des particuliers et à faire adopter des changements structureaux favorables aux femmes, aux enfants, aux personnes âgées et aux malades chroniques. Un répondant a fait remarquer avec ironie que le gouvernement n'a aucun scrupule à financer l'action sociale visant un autre palier de gouvernement. Les répondants provenant d'organismes de bienfaisance ont précisé qu'ils reçoivent eux-mêmes, ou savent que du financement est accordé à des organismes de bienfaisance ou des groupes dédiés au bien public pour les fins suivantes : « élaboration de politiques », « recherches », « éducation du public », « consultation d'un secteur ou du grand public », « action sociale touchant des politiques ou des règlements », et « représentation ». Il faudrait faire d'autres recherches sur les sortes d'action sociale que finance actuellement le gouvernement, mais on peut d'ores et déjà constater que dans plusieurs ministères fédéraux, on reconnaît les avantages de l'action sociale, même quand elle conteste une politique gouvernementale en vigueur.

### **2.0 Quand de bonnes relations avec le gouvernement ne suffisent pas**

Au cours des entrevues réalisées en vue du présent document<sup>19</sup>, certains répondants ont affirmé qu'ils cherchent à faire changer les politiques par tous les moyens, pour autant que ceux-ci soient convaincants, qu'ils correspondent aux valeurs de leur organisme<sup>20</sup>, qu'ils répondent aux besoins et aux faiblesses particuliers de leur clientèle<sup>21</sup>, qu'ils ne risquent pas d'attirer la critique des donateurs ou des partenaires, et qu'ils soient licites. Cela dit, nos répondants ont expliqué que lorsqu'ils sont convaincus qu'un changement législatif ou politique est souhaitable, leur première démarche est de faire des représentations directes auprès des décideurs. Le contact direct est généralement plus immédiat, plus efficace et moins onéreux que les moyens indirects.

Les mises à pied massives de personnel dans les ministères fédéraux, au moment des compressions dues à l'Examen des programmes, au milieu des années 90, ont laissé les bureaux de programmes et les bureaux régionaux à court de personnel d'expérience et privés d'une bonne mémoire institutionnelle. Les répondants ont raconté comment des fonctionnaires subalternes, désormais investis de responsabilités importantes, ont proposé des changements contestables aux politiques, sans en peser suffisamment les répercussions politiques. Ils ignoraient l'existence de spécialistes compétents à l'extérieur du gouvernement ou, craignant de paraître mal informés, il refusaient de leur demander leur avis ou leur participation. Même après une première réaction négative, ces fonctionnaires se sont entêtés et ont refusé de consulter les groupes de première ligne. Les répondants ont indiqué que dans de telles conditions, ils se sont tournés vers le grand public pour faire pression sur le gouvernement et le forcer à modifier sa position, et que cette méthode s'est souvent révélée très efficace<sup>22</sup>.

### **3.0 Le transfert de la prestation des services augmente le besoin de consulter**

La réduction de l'effectif des divisions opérationnelles entraîne de nouveaux modes de prestation des services par l'entremise d'entités privées à but lucratif, d'organismes bénévoles sans but lucratif et d'autres agents extérieurs aux ministères organiques<sup>23</sup>. Outre les économies attendues de cette impartition des services, le transfert au secteur bénévole de la responsabilité de fournir les services sociaux s'ancre dans la conviction que le secteur bénévole est moins bureaucraté et donc plus susceptible de réagir promptement que le gouvernement<sup>24</sup>. Que cela soit exact ou non, il reste qu'en se retirant des premières lignes de la prestation des services, le gouvernement en est venu à compter davantage sur le secteur bénévole pour connaître les conditions dans lesquelles ces services sont dispensés.

Les fournisseurs de services du secteur bénévole sont en mesure de donner des avis sur les répercussions opérationnelles des politiques projetées, de proposer des solutions, de les mettre à exécution et de se charger de l'évaluation des politiques et des programmes. Selon Mel Cappe, greffier du Conseil privé : « Le secteur bénévole rejoint et touche des éléments de la société que le gouvernement ne peut atteindre aisément et de façon rentable. Et l'un des meilleurs moyens de juger de l'efficacité des services que nous offrons ou faisons offrir est d'inviter le secteur à dialoguer, et ainsi d'écouter et d'apprendre<sup>25</sup>... » Il apparaît que ces facteurs suscitent de la part du gouvernement une volonté nouvelle d'obtenir du secteur privé un avis indépendant sur la prestation des services et sur les conditions du milieu et de lui faire partager la charge de la planification opérationnelle.

Le secteur bénévole voit avec appréhension cet enthousiasme du gouvernement pour une prestation différente des services et pour l'impartition. Dépendre ainsi des contrats du gouvernement, nous ont fait remarquer

certaines répondants, les amène à craindre de manifester de l'opposition aux politiques gouvernementales, par peur des conséquences<sup>26</sup>. Bien qu'ils n'aient pas pu fournir de preuves que le risque de perdre des contrats soit réel, il est probable que peu de groupes soient prêts à le faire.

#### 4.0 Nouvelles demandes d'aide à l'élaboration des politiques

La modification du rôle du gouvernement s'est accompagnée d'une perte considérable de capacité sur le plan de l'élaboration des politiques<sup>27</sup>. Cette perte est en partie le résultat d'une stratégie de réduction des coûts basée sur la conviction qu'il était possible d'obtenir des conseils d'orientation stratégique par contrat, le moment voulu. Les fonctionnaires supérieurs reconnaissent à présent qu'il est difficile de séparer le volet élaboration des politiques de celui des opérations, et que la décision de déléguer ces deux fonctions à des groupes différents ne tient plus. Il s'est révélé très difficile de concevoir une politique saine sans avoir une bonne compréhension de la façon dont elle est administrée<sup>28</sup>.

La complexité croissante des problèmes à traiter et leurs ramifications « horizontales » dans plusieurs ministères aggravent le malaise suscité par la capacité du gouvernement en matière d'élaboration des politiques. Ces dernières années, les grands défis qu'a dû relever le gouvernement – mondialisation du commerce, ajustement du marché du travail, vieillissement de la population, soins de santé, prévention de la criminalité, développement durable et questions autochtones – ont tous été des problèmes inextricables présentant de multiples facettes<sup>29</sup>. Les effets de la mondialisation et de la fragmentation sociale en compliquent énormément la résolution. Le processus politique devient interdisciplinaire et exige désormais la participation de multiples ministères et intervenants<sup>30</sup>.

Le gouvernement ne peut plus administrer seul; il a besoin de l'expertise du secteur, de son accès privilégié à la collectivité, de sa sensibilité aux besoins de la société et de sa capacité de faire entendre la voix des Canadiens dans la formulation des politiques publiques. Le gouvernement reconnaît que, parce qu'ils sont près des citoyens, les groupes de bienfaisance ou ceux dédiés au bien public peuvent faire office de système d'alerte initiale en signalant les nouveaux enjeux politiques<sup>31</sup>. En annonçant l'Initiative du secteur bénévole, l'an dernier, le Groupe

de travail du Conseil privé sur le secteur bénévole a déclaré :

« Par ailleurs, le partenariat avec le secteur bénévole est indispensable à la bonne exécution du mandat de nombreux ministères fédéraux; il constitue en outre une pierre angulaire de la prestation de leurs programmes et de leurs services, ainsi que de l'élaboration de politiques vigoureuses... L'Accord modifiera, avec le temps, la façon dont le gouvernement du Canada travaille avec le secteur pour élaborer des politiques, des programmes et des services nouveaux à l'intention des Canadiens. Les ministères doivent cependant mobiliser les organisations du secteur bénévole dès maintenant afin de travailler plus efficacement avec elles à la réalisation d'objectifs communs dans le cadre de leurs mandats actuels<sup>32</sup>... »

Tout en concédant que le secteur joue un rôle important en contribuant au débat sur les politiques publiques, le gouvernement semble ambivalent sur ses propres raisons d'appuyer une participation accrue. On en trouve une indication dans une allocution prononcée en 1999 par Mel Cappe, dans laquelle il reconnaît que la capacité du secteur d'éclairer le débat sur les politiques publiques tient à « ses recherches approfondies et ses compétences dans le domaine ». Le défi, note-t-il<sup>33</sup>, consiste « à trouver des façons de tenir compte systématiquement des points de vue du secteur dans l'élaboration des politiques publiques ». Cela révèle combien le gouvernement hésite à se fier à des présentations de politiques non sollicitées, dans des formats divers et dont la qualité n'est pas toujours garantie par des recherches également « approfondies ». Il est important que le gouvernement ne sous-estime pas les vues des représentants du secteur pour la simple raison que leur document ne s'intègre pas aisément aux procédures internes actuelles du gouvernement.

## PARTIE IV – LE CADRE DE RÉGLEMENTATION DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ENREGISTRÉS

### 1.0 Limitations imposées à l'action sociale

Contrairement aux groupes sans but lucratif et aux groupes de base<sup>34</sup>, les organismes de bienfaisance sont limités quant à la sorte et à la portée de l'action sociale et des activités politiques qu'ils sont autorisés à entreprendre<sup>35</sup>. Ils ne peuvent être créés à des fins politiques<sup>36</sup>. Ils ne peuvent appuyer un parti politique ou un candidat à une fonction publique, ni faire la promotion d'une idéologie politique ou socioéconomique. Ils ne peuvent avoir pour but de faire campagne pour maintenir ou pour changer la législation ou les politiques. Ils ne peuvent pas non plus persuader le public d'adopter une opinion particulière sur les enjeux sociaux.

Les règles de la common law et la *Loi de l'impôt sur le revenu*<sup>37</sup> limitent la nature et la portée des activités politiques des organismes de bienfaisance à celles qui ne sont pas partisans et qui sont accessoires à leur travail de bienfaisance. Ces organismes sont tenus de consacrer « presque toutes » leurs ressources à des activités de bienfaisance, ce qui signifie, selon l'interprétation de l'ADRC, au moins 90 p. 100. L'ADRC interprète par ailleurs les « activités politiques » comme englobant une grande variété d'activités dont le but commun est d'obtenir des changements à la législation ou aux politiques. Les groupes du secteur risquent d'avoir du mal à distinguer entre les activités de bienfaisance et celles qui sont « politiques ». En outre, les tribunaux ont souvent donné au mot « bienfaisance » un sens différent et plus étroit que celui que pourraient lui donner les Canadiens<sup>38</sup>.

### 2.0 L'importance du statut d'organisme de bienfaisance

Étant donné ces restrictions à l'action sociale et aux activités politiques, pourquoi les groupes sans but lucratif tiennent-ils à se faire enregistrer comme organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*? Les gestionnaires interrogés dans le cadre de la présente enquête ont confirmé que la raison première est que ce statut leur facilite la collecte de fonds. Les organismes de bienfaisance, comme tous les organismes sans but lucratif, sont exonérés de l'impôt sur le revenu, mais contrairement à ces derniers, les organismes de charité enregistrés peuvent émettre des reçus d'impôt aux donateurs. Ces reçus donnent aux donateurs (personnes physiques ou morales) le droit de demander un crédit d'impôt correspondant à une portion de leur don et de réduire, de ce fait, l'impôt sur le revenu qu'ils auraient eu à payer. Les donateurs<sup>39</sup> attachent de l'importance à cette possibilité d'obtenir un crédit d'impôt et des enquêtes montrent que plus le crédit est avantageux, plus les donateurs sont généreux<sup>40</sup>.

Une dame qui fait de l'action sociale en faveur des garderies de jour nous a dit que les parents qui travaillent et qui constituent le bassin où se recrutent leurs donateurs, ne sont pas indifférents aux avantages du crédit d'impôt. « Quand ils évaluent pèsent les avantages relatifs de nous faire un don, à nous [organisme sans but lucratif] ou, disons, à la Fondation du rein, ils trouvent que leur argent est mieux dépensé là où ils obtiennent un crédit d'impôt. Ce n'est pas parce qu'ils estiment la cause plus valable. » Pour cette directrice générale, en accordant le statut d'organisme de bienfaisance aux groupes qui font un travail quantifiable et significatif pour le bien public, on les placerait sur un pied d'égalité avec ceux qui ont déjà ce statut.

Le statut d'organisme de bienfaisance enregistré établit aussi la bonne foi d'un organisme. Il annonce aux donateurs éventuels, aux organismes subventionnaires, aux bénévoles, aux partenaires, aux employés et aux clients que

le groupe fait un travail qui contribue nettement au bien public. C'est vrai même dans le cas d'organismes qui ont des membres<sup>41</sup>. Le statut facilite les campagnes de financement en assurant aux donateurs que leur argent contribue à une activité de bienfaisance, ce qui leur évite de faire leur propre enquête<sup>42</sup>. De plus, le grand public estime que les affaires financières des organismes de bienfaisance sont surveillées de plus près et mieux réglementées que celles des autres. Cela donne aux donateurs et aux bailleurs de fonds l'assurance que leur contribution sera dépensée judicieusement.

Dans le milieu hautement compétitif des collectes de fonds, le statut d'organisme de bienfaisance enregistré constitue un réel avantage. Les fondations, les fiducies et les organismes subventionnaires sont pour le secteur une source importante de financement de projets et de programmes. Pourtant, la règle du « donataire reconnu » exige que les fondations et les autres organismes de bienfaisance enregistrés ne déboursent leurs fonds qu'en faveur de donataires qui jouissent eux-mêmes du statut d'organisme de bienfaisance enregistré ou qui peuvent faire l'objet d'un petit nombre d'exceptions. Centraide, par exemple, spécifie que seuls les organismes de bienfaisance enregistrés peuvent obtenir une aide financière à long terme; les autres sont limités à une subvention unique non renouvelable, habituellement relativement modique<sup>43</sup>. Beaucoup de fondations n'accordent aucune subvention aux organismes qui ne sont pas enregistrés<sup>44</sup>.

Même si les dons privés sont une importante source de revenus pour les organismes de bienfaisance enregistrés, soit 14 p. 100 de leur revenu total, ils arrivent loin derrière les 26 p. 100 de revenus gagnés et les 60 p. 100 provenant de subventions et de versements gouvernementaux<sup>45</sup>. Alors, pourquoi l'octroi du statut aux groupes qui se consacrent à l'action sociale est-il si important pour beaucoup d'organismes<sup>46</sup>? Simplement parce que le secteur bénévole cherche à obtenir du gouvernement une reconnaissance *tangible*, du fait que sa contribution au débat public et à l'élaboration de la politique publique constitue un aspect légitime et important de son travail.

### 3.0 L'action sociale et la réglementation des organismes de bienfaisance

La complexité du droit régissant les organismes de bienfaisance a fait l'objet d'écrits fouillés et approfondis de la part d'éminents juristes canadiens; il nous suffira donc d'en résumer brièvement ici les points saillants<sup>47</sup>.

#### 3.1 Le gouvernement a peu de pouvoir de réglementation sur les organismes de bienfaisance

Les fiducies de bienfaisance relèvent de la compétence exclusive des provinces, excepté en Ontario, où existe un régime légal distinct; le rôle de la Couronne en common law est simplement délégué par le procureur général des différentes provinces à leurs curateurs publics respectifs<sup>48</sup>. Même si les fiducies de bienfaisance jouissent de certains privilèges, à toutes fins pratiques, ces avantages sont éclipsés par les privilèges fiscaux qui accompagnent l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Une fois enregistré, l'organisme est soumis à l'autorité et à la surveillance du gouvernement fédéral. Toutefois, cette autorité découle uniquement des pouvoirs d'imposition du gouvernement fédéral, celui-ci n'ayant, en soi, aucun pouvoir de réglementation sur les organismes de bienfaisance.

#### 3.2 Le droit régissant les fiducies donne une interprétation étroite du concept d'« organisme de bienfaisance »

Comme la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définit pas le concept « organisme de bienfaisance », il faut recourir à la jurisprudence pour savoir ce qui constitue une fiducie de bienfaisance et quelles sont, à proprement parler, les activités de bienfaisance. Selon la common law britannique et canadienne, les organismes de bienfaisance sont des fiducies destinées à une fin, par opposition aux fiducies en faveur de bénéficiaires identifiables. En règle générale, une fiducie sans bénéficiaire identifié est nulle. La seule exception étroite concerne les fiducies dont les fins sont établies pour profiter d'une façon spécifique à la collectivité. Cela signifie

que depuis 400 ans, les juges abordent la question de savoir ce qui constitue des fins de bienfaisance du point de vue restrictif imposé par le droit des fiducies.

### 3.3 Les catégories d'organismes de bienfaisance

Au Canada, le droit régissant les organismes de bienfaisance prend sa source dans un jugement rendu en Grande-Bretagne, en 1891, dans l'affaire *Pemsel*<sup>49</sup>. La définition d'« organisme de bienfaisance » donnée alors établit quatre grandes catégories de fins : 1) le soulagement de la pauvreté, 2) l'avancement de l'éducation, 3) l'avancement de la religion, et 4) d'autres fins utiles à la collectivité. Ces divisions se fondent sur le préambule de la *Charitable Uses Act* de 1601<sup>50</sup>, qui dresse une liste d'actes considérés comme activités de bienfaisance dans l'Angleterre élisabéthaine<sup>51</sup>. Ces fins doivent répondre à une condition supplémentaire, à savoir profiter à la collectivité ou à une catégorie assez importante de la collectivité. Les fins ou buts d'un organisme sont définis dans ses lettres patentes ou son document constitutif. Pour obtenir son enregistrement, un organisme doit convaincre l'ADRC que ses buts entrent dans l'une des quatre catégories énoncées ci-après.

### 3.4 Interdiction des fins politiques

Tous les buts d'intérêt public, même ceux que le grand public pourrait considérer comme étant à des fins de bienfaisance, ne sont pas nécessairement reconnus comme tels. Pour être reconnus comme fins de bienfaisance en droit, ils doivent correspondre à l'esprit et à l'intention de la loi élisabéthaine.

De nos jours, les tribunaux examinent si le but entre dans l'une des trois premières catégories ou si, par analogie, il ressemble à une fin de bienfaisance précédemment reconnue par les tribunaux<sup>52</sup>. Comme les fins politiques ne sont pas explicitement incluses dans l'une des trois premières catégories, les tribunaux cherchent à savoir si elles correspondent à la catégorie du

bien public. En 1917, dans l'affaire *Bowman v. Secular Society*<sup>53</sup>, la Chambre des lords a statué que :

... une fiducie destinée à atteindre des objectifs politiques a toujours été tenue pour nulle, non qu'elle soit illégale, car chacun est libre de préconiser et promouvoir, par tous les moyens légaux, un changement à la loi, mais parce que le Tribunal n'a aucun moyen de juger si un changement proposé à la loi servira ou non le bien public... [TRADUCTION LIBRE]

Cette cause est devenue la pierre de touche de l'interdiction moderne pesant sur les fins politiques. Les fins consistant à promouvoir ou à préconiser un changement à la loi ou à son administration, ou encore un changement à la politique publique ne sont pas considérées comme étant de bienfaisance. L'argument selon lequel le tribunal n'est pas en mesure de juger si le changement proposé servira le bien public a été critiqué par des juristes pour plusieurs raisons<sup>54</sup>, mais il continue à être cité dans des jugements rendus au Canada<sup>55</sup>.

Les tribunaux hésitent aussi à empiéter sur le pouvoir législatif. Ce qui préoccupe les juges, c'est qu'en reconnaissant la validité d'une fin politique, ils risquent de reconnaître, involontairement, que la législation visée justifie un changement. Or, ont-ils jugé, il s'agit là d'une décision politique et législative, non pas judiciaire. Dans l'affaire *National Anti-Vivisection Society*<sup>56</sup>, la Chambre des lords a statué que les tribunaux doivent, en principe, considérer que la législation en place est bonne<sup>57</sup>.

Dans l'affaire *McGovern v. Attorney General*<sup>58</sup>, le tribunal devait déterminer si les buts de Amnesty International Trust étaient exclusivement des fins de bienfaisance aux termes de la loi britannique. Les buts d'Amnesty International étaient « d'obtenir dans le monde entier l'observation de la Déclaration universelle des droits de l'homme à l'égard des prisonniers politiques ». Le tribunal a reconnu que la fiducie visait à soulager la souffrance humaine. Toutefois, il a statué que les activités de cet organisme étaient susceptibles de porter préjudice

aux relations étrangères de la Grande-Bretagne, puisque son but était d'obtenir des changements à des lois étrangères. Par conséquent, il était incapable de savoir si la fiducie servait le bien public. En statuant que les buts étaient politiques et non des fins de bienfaisance, le tribunal a résumé ses vues sur les fiducies établies à des fins politiques de la manière suivante :

Les fiducies établies à des fins politiques comprennent (entre autres) les fiducies dont le but premier et principal est soit i) de promouvoir les intérêts d'un parti politique particulier, soit ii) d'obtenir des changements aux lois du pays, soit iii) d'obtenir des changements aux lois d'un pays étranger, soit iv) d'obtenir l'annulation d'une politique gouvernementale ou de décisions particulières des autorités gouvernementales du pays, soit v) d'obtenir l'annulation d'une politique gouvernementale ou de décisions particulières des autorités gouvernementales d'un pays étranger<sup>59</sup>. [TRADUCTION LIBRE]

### 3.5 Restriction des activités politiques

Un organisme de bienfaisance ne peut se consacrer à des *fins* politiques, mais il peut se livrer à des *activités* politiques limitées, dans la mesure où ces dernières servent les objectifs charitables de l'organisme en matière de bienfaisance. En 1985, la Cour d'appel fédérale a décidé, dans l'affaire *Scarborough Community Legal Aid Clinic*<sup>60</sup>, qu'il pouvait être acceptable d'influencer l'élaboration des décisions, tant que cette activité restait secondaire et accessoire par rapport aux autres activités de bienfaisance. Devant cette interprétation judiciaire, le gouvernement a modifié le paragraphe 1) de l'article 149 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour autoriser des activités politiques accessoires à une fin de bienfaisance. Même si les organismes de bienfaisance sont tenus de consacrer leurs ressources exclusivement à des fins de bienfaisance, aux termes des points (6.1) et (6.2) du paragraphe 1) de l'article 149, ils sont autorisés à mener des activités politiques non partisans, accessoires à leurs buts, tant que presque toutes leurs ressources continuent à être consac-

crées aux activités de bienfaisance proprement dites. L'ADRC a publié alors la Circulaire d'information 87-1 qui spécifie que « presque toutes » signifie au moins 90 p. 100 de tout ce que l'organisme peut dépenser, calculé annuellement. C'est ce qu'on appelle la « règle du 10 p. 100 ».

Les dispositions du paragraphe 149 1) n'expliquent ni ne définissent l'expression « activités politiques ». L'ADRC a adopté pour position que l'expression « embrasse un très vaste éventail d'activités qui ont généralement pour but de faire changer la législation et la politique<sup>61</sup>. » L'ADRC définit trois sortes d'activités<sup>62</sup> :

- 1) L'activité politique partisane, qui est toujours interdite;
- 2) L'activité de bienfaisance impliquant des interventions auprès du gouvernement, qui est réputée de bienfaisance et permise sans limitation;
- 3) L'activité politique, qui est autorisée à condition a) qu'elle soit accessoire par rapport aux fins charitables et b) que presque toutes les ressources du groupe soient consacrées à ses fins charitables.

Pour distinguer l'activité auprès du gouvernement de l'activité politique, il faut déterminer si l'*intention* de l'organisme est d'informer les gens (ce qui est de la bienfaisance) ou de les convaincre (ce qui est politique). Le critère n'est pas de savoir si le gouvernement ou l'opinion publique ont réellement été influencés par l'exposé de faits et de connaissances, mais quelle était l'intention. Les exposés oraux ou écrits faits auprès de politiciens, d'un fonctionnaire ou d'un organisme gouvernemental sont considérés comme une activité de bienfaisance tant qu'ils sont destinés essentiellement à permettre l'étude pleine et raisonnée d'une question plutôt qu'à influencer l'opinion publique ou à susciter la controverse. En tant qu'activités de bienfaisance, elles ne sont assujetties à aucune limite.

Les activités politiques, quant à elles, font l'objet de limites de dépenses strictes. La Circulaire d'information 87-1 donne une liste d'exemples :

- a) « production, édition et distribution de publications, ou présentation de conférences, d'ateliers et d'autres formes de communication, par un organisme de charité, ayant comme principale intention d'influencer l'opinion publique sur une question d'intérêt public ou politique;
- b) annonces dans les journaux, les revues ou encore à la télévision ou à la radio, dans la mesure où elles sont destinées à susciter l'intérêt ou des appuis pour la position adoptée par l'organisme de charité sur une question d'intérêt public ou politique;
- c) réunions publiques ou manifestations licites organisées pour faire connaître au public le point de vue d'un organisme de charité sur une question d'intérêt public ou politique afin d'obtenir des appuis;
- d) campagne postale : un organisme demande à ses membres ou au public d'envoyer aux médias ou au gouvernement des lettres ou d'autres communications écrites exprimant leur appui pour les opinions de l'organisme de charité sur une question d'intérêt public ou politique<sup>63</sup>. »

Un second thème tient à la dichotomie existant dans la jurisprudence entre les activités et les fins visant à appuyer les préférences politiques du gouvernement et l'application de la législation en vigueur, d'une part, et les activités et les fins qui cherchent à faire *changer* le statu quo. Le droit régissant les fiducies de bienfaisance qualifie habituellement les premières d'activités de bienfaisance et les secondes, de politiques<sup>64</sup>. L'ADRC, emboîtant le pas aux tribunaux, soutient qu'une activité reliée au gouvernement et qui est utile et instructive est une activité de bienfaisance, mais qu'une intervention visant à obtenir un changement n'en est pas une.

Un critère qu'applique l'ADRC pour aider à déterminer si l'intention d'un organisme de bienfaisance est d'appuyer ou de changer la politique du gouvernement est de chercher à

savoir si le gouvernement a sollicité l'intervention. L'ADRC a produit, pour remplacer la Circulaire d'information 87-1 la publication ébauche RC4701 (F) *Organismes de bienfaisance enregistrés : éducation, action sociale, et activités politiques*<sup>65</sup>, qui donne les exemples suivants d'activités de bienfaisance :

- « l'organisme, à la demande d'un service gouvernemental ou des médias, donne un avis expert sur une question précise; (le soulignement est ajouté)
- l'organisme n'exprime son point de vue que si on le lui demande ou alors, répond à une invitation indirecte comme dans le cas où les autorités gouvernementales désireuses de bénéficier des commentaires du public dans l'élaboration d'une politique font appel à tous; (le soulignement est ajouté)
- l'organisme ne persiste pas une fois qu'il a fait profiter les fonctionnaires et le public en général de son expérience et de son expertise; (le soulignement est ajouté)
- l'organisme évite toute forme de langage (et d'images) susceptibles d'attiser les émotions <sup>66</sup>. »

### 3.6 Les limites de l'éducation du public

Comme les campagnes d'éducation du public servent à influencer sur l'opinion publique, les tribunaux ont également étudié s'il convenait de les qualifier d'activités de bienfaisance (sous la rubrique éducative) ou d'activités politiques. Dans le jugement rendu à la majorité par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.R.N.*<sup>67</sup>, le juge Iacobucci déclare :

« J'estime que le critère minimal qui doit être respecté pour qu'une activité puisse être qualifiée d'éducative est la présence d'efforts légitimes et ciblés d'éducation d'autrui, soit par un enseignement traditionnel ou non, soit par des activités de formation ou encore par des programmes d'autoformation ou d'autres types de mesure. Le simple fait de donner aux gens la possibilité de s'instruire, par exemple en mettant à leur disposition de la documentation utile à cette fin, mais non indispensa-

ble, ne suffit pas. Il ne suffit pas non plus d'« éduquer » les gens au sujet d'un point de vue particulier par des méthodes qu'il serait peut-être plus juste de qualifier de persuasion ou d'endoctrinement<sup>68</sup>. »

Le simple fait de fournir de l'information au public ne suffit pas, puisqu'il manque une structure. Pour être qualifiée de d'activité de bienfaisance, l'éducation peut comporter une formation informelle visant à enseigner l'autonomie fonctionnelle ou à fournir des renseignements dans un but pratique, à condition que ces compétences et ces renseignements soient véritablement destinés à former l'esprit et non pas uniquement à faire adopter un point de vue particulier<sup>69</sup>.

L'éducation de bienfaisance autorisée doit comporter une exposition pleine et équilibrée des faits, pour permettre aux gens de tirer leurs propres conclusions. L'ADRC considère que cela se produit quand on présente tous les aspects d'une question. En ce sens, il semblerait que les activités que comporte souvent une campagne d'éducation du public – distribution de documents écrits et visuels, recherche de visibilité dans les médias, éventuellement complétée par de la publicité payée, participation à des assemblées et des manifestations publiques et diffusion massive de messages aux membres et aux décideurs – ne puissent être qualifiées d'activités de bienfaisance.

Finalement, certains tribunaux ont estimé que les activités qui visent à créer un certain climat d'opinion ou à défendre une cause particulière, de même que celles qui éveillent des émotions fortes parce que le sujet en est controversé, ne sont pas des activités de bienfaisance<sup>70</sup>. L'ADRC a choisi de se fier à cette ligne de pensée judiciaire. Dans le document ébauche RC4107 (F) il est dit que « Plus le sujet prêterait à controverse, plus l'organisme devra particulièrement s'abstenir de se prononcer de manière définitive sur les questions abordées dans les cours qu'il dispense ou les publications qu'il diffuse<sup>71</sup>. »

Il existe une autre ligne de pensée judiciaire au Canada : celle qui reconnaît que le secteur bénévole et les organismes de bienfaisance sont depuis toujours un centre indépendant où expérimenter une activité sociale nouvelle. Il est des cas où le travail de ce secteur peut paraître sujet à controverse. Ainsi, en 1999, dans l'affaire *Alliance for life*<sup>72</sup>, le juge Stone a déclaré :

« ... Il se peut qu'un organisme de bienfaisance veuille adopter une position relativement forte et controversée pour faire efficacement avancer ses objectifs de bienfaisance, allant, si nécessaire, jusqu'à préconiser de changer la législation ou la politique ou encore des décisions administratives, sans courir le risque de perdre son statut d'organisme de bienfaisance enregistré<sup>73</sup>. »

## PARTIE V – PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LES RÈGLES

### 1.0 La réglementation est trop large et manque de réalisme

#### 1.1 La distinction entre faits et opinion

La distinction qu'établit l'ADRC entre présenter des faits pour informer et avancer une opinion pour persuader n'est ni réaliste ni défendable. Le choix et la communication de « faits », comme « la vérité » ou « la beauté », dépendent des valeurs de l'individu et du contexte social. L'opinion et le jugement interviennent lorsqu'on évalue la pertinence de « faits ». Inversement, les « faits » modèlent l'opinion. Les deux sont inextricablement liés. Il n'est pas réaliste d'exiger que les organismes fassent une distinction entre les deux.

#### 1.2 L'intention de convaincre sera toujours présente

On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les organismes présentent ou soient disposés à présenter des faits qui n'étayeraient pas les opinions qu'ils se sont faites. Toute invitation à présenter des faits à des fonctionnaires ou à des décideurs est, à la vérité, une occasion de convaincre. Il se peut que les organismes présentent leurs « faits » et toute information d'une manière apparemment dénuée de jugements subjectifs, mais leur *intention* sera certainement de convaincre.

D'après les règles de l'ADRC, cette communication de « faits » et, à vrai dire, bien des formes de communication quotidienne ordinaire entre les organismes et le gouvernement, deviennent « politiques ». Même si l'intention de l'ADRC n'est pas d'élargir la catégorie des activités limitées, c'est ce qui se produit quand elle impose de telles distinctions.

### 1.3 Les règles exigent la subordination des organismes de bienfaisance au gouvernement

Les organismes de bienfaisance sont troublés par les implications de contrôle gouvernemental qu'impose implicitement l'ADRC quand elle établit une distinction entre être invité à faire des présentations au gouvernement (acte de bienfaisance) et se prononcer, sans y être invité, contre un choix politique ou une loi du gouvernement (acte jugé politique).

Le document RC4107 (F) précise qu'un organisme de bienfaisance fait un acte de bienfaisance quand, à la demande du gouvernement ou des médias, il fait part de ses connaissances spécialisées, mais que cette activité devient politique dès que l'organisme continue à s'exprimer après avoir donné son avis. Comme l'a fait remarquer l'un de nos répondants, le critère permettant de juger si l'activité est restreinte ou non semble être que le gouvernement est *disposé* ou non à l'entendre. Ce que cela implique, peut-être involontairement de la part de l'ADRC, c'est que ces règles récompensent la passivité et la servilité en n'imposant aucune restriction aux organismes de bienfaisance qui attendent d'être invités à se faire entendre, tandis qu'elles restreignent ceux qui ont la témérité de prendre l'initiative. De telles limites sont difficiles à concilier avec le rôle de système d'alerte initiale qu'on reconnaît au secteur.

### 1.4 L'interdiction d'influencer quiconque est trop large

Les administrateurs des organismes bénévoles s'attendent à ce que le personnel cadre saisisse toutes les occasions de parler des questions qui préoccupent leur organisme, ses clients et ses membres. Cela aide le travail de collecte de fonds et tisse des réseaux dans la collectivité, l'espoir étant qu'un public éclairé « transmettra le message » et, ainsi, influencera l'opinion publique.

Spécifier dans le document RC4107 (F) que l'intention d'influencer *autrui* dans le but d'influer sur l'opinion publique, d'exercer des pressions sur le gouvernement, ou d'influencer une loi ou une politique rend une activité politique, équivaut à rendre coupables d'activité politique les organismes qui s'expriment dans pratiquement n'importe quel forum.

### **1.5 On ne peut raisonnablement exiger que les organismes de bienfaisance présentent les deux côtés de la médaille**

Il peut paraître sage d'exiger que les organismes de bienfaisance présentent les deux côtés d'un sujet controversé, mais dans les faits, ce n'est pas raisonnable. Même si une initiative d'éducation du public est conçue pour donner une formation structurée de l'esprit, l'exigence supplémentaire de présenter les deux côtés du problème force les organismes de bienfaisance à défier le bon sens. Peut-on demander à un groupe environnemental de fournir des arguments en faveur des activités des pollueurs<sup>74</sup>? Un organisme de bienfaisance qui aide les personnes recevant des traitements anticancéreux devrait présenter de l'information sur les études qui réfutent tout lien entre le délai d'attente et le résultat du traitement. Les organismes anti-pauvreté devraient présenter des faits à l'appui des coupures dans les prestations de bien-être social. Vouloir imposer une telle condition équivaut à refuser de voir comment sont réellement débattus les enjeux controversés.

### **1.6 Tourner précautionneusement autour des questions controversées**

Le document RC4107 (F) précise que plus un sujet prête à controverse, plus l'organisme de bienfaisance doit veiller à en présenter les deux côtés. La question est de savoir ce qui constitue un sujet qui prête à controverse dans la société, et selon l'opinion de qui. On demande aux organismes de bienfaisance de considérer si le sujet suscite une vive réaction émotive chez les gens, si les journaux y consacrent des éditoriaux, des articles de fond ou des chroniques, si le sujet donne lieu à des litiges et, enfin, si le gouvernement, les partis politiques et les médias

sondent l'opinion publique sur le sujet en question<sup>75</sup>. Arthur Drache fait remarquer que si tel est le critère de base, tout sujet dont parlent les journaux, ou presque, est susceptible d'être interdit<sup>76</sup>. La responsabilité d'établir qu'une question *n'est pas* controversée incombe aux organismes de bienfaisance. C'est là une tâche extrêmement difficile, puisque même des questions apparemment inoffensives peuvent soulever une opposition passionnée de la part d'une petite minorité.

## **2.0 Des problèmes de clarté : où se situe la limite?**

### **2.1 À partir de quand les mots et les images deviennent-ils émotifs?**

Exiger que les organismes de bienfaisance restreignent leur action sociale quand le sujet prête à controverse pose des difficultés d'ordre pratique parce qu'il existe des avis judiciaires allant dans chaque sens, quand il s'agit de savoir si la controverse sociale est incompatible avec une activité de bienfaisance<sup>77</sup>. L'ADRC a choisi d'adopter une position restrictive. Le document RC4107 (F) affirme que l'activité peut devenir politique si elle a recours à toute forme de langage (et d'images) susceptibles d'attiser les émotions.

Comment un organisme qui travaille auprès des enfants de la rue doit-il présenter ses recommandations politiques sur la façon de faire face à la prostitution juvénile, par exemple? Le fait d'insérer des images réalistes, mais non moins troublantes de ces enfants pour illustrer leurs conditions de vie transforme-t-il le document en un discours politique?

### **2.2 Subjectivité et autres difficultés dans l'évaluation de l'intention**

Il est bien difficile de séparer l'intention d'informer de l'intention d'influencer. Il faut pour cela refuser de croire qu'un groupe n'a pas l'intention de convaincre.

Le document RC4107 (F) précise que deux organismes de bienfaisance peuvent exercer la même activité, mais pour des raisons différentes

et que, selon leur intention, une activité peut être politique et l'autre, de bienfaisance. Il est vrai d'affirmer<sup>78</sup> que les actes ne se présentent pas avec une étiquette précisant leur vrai caractère, qu'il soit politique ou de bienfaisance. Il est néanmoins impossible à un organisme de bienfaisance de faire la différence entre deux activités similaires, d'après les mobiles de leurs auteurs. La réalité, c'est que les organismes jugent de ce qui est admissible en se basant sur les activités, non pas sur les intentions, d'autres groupes œuvrant dans le même domaine. Sans vouloir insinuer que les mobiles sont sans importance, le fait d'exiger des groupes qu'ils fassent des distinctions entre différentes activités d'après les intentions de ceux qui s'y livrent leur pose de grandes difficultés pratiques.

### **2.3 Les intéressés n'ont pas une idée claire de ce qui est réglementé**

De l'avis de Laird Hunter, avocat des organismes de bienfaisance, le plus gros problème est que « les gens qui sont soumis à ces règles ne savent pas où se situe la ligne de démarcation. » Les règles sont trop compliquées, trop subjectives, trop secrètes. C'est pourquoi elles sont souvent ignorées. « Les organismes de bienfaisance ne mesurent pas le risque qu'ils prennent », parce qu'ils ne comprennent pas comment les règles de l'ADRC s'appliquent à eux. De plus, quand ils cherchent un avis juridique, il n'y a pas de moyen pratique d'obtenir de réponse juridique, parce que les coûts d'un procès sont prohibitifs et qu'il n'y a pas de précédent relatif aux cas difficiles<sup>79</sup>. »

Le fatras plein de contradictions que constituent la jurisprudence et les interprétations de la loi par l'ADRC, publiées ou non, combiné aux jugements hautement subjectifs qu'il faut porter, fait que la réglementation régissant l'action sociale des organismes de bienfaisance paraît incohérente et mystérieuse au secteur. Le Centre canadien de philanthropie a récemment passé en revue les dossiers juridiques d'un certain nombre de groupes qui ont eu des ennuis pour avoir enfreint les règles régissant les activités politiques, et il en est venu à la conclusion que l'ADRC applique ses propres règles sans logique<sup>80</sup>.

### **2.4 Crainte malade de l'action sociale**

À force de ne pas savoir comment les règles seront appliquées, et vu les graves conséquences découlant d'une erreur (révocation ou annulation<sup>81</sup> du statut d'organisme de bienfaisance enregistré), le secteur en est venu à développer une crainte malade de l'action sociale. Les organismes de bienfaisance ne savent plus où est la ligne de démarcation entre faire part de leur point de vue au gouvernement et au grand public et chercher à influencer la loi, la politique et l'opinion publique. Du coup, ils pêchent souvent par excès de prudence.

Les répondants nous ont rapporté que leurs conseils d'administration sont devenus profondément sensibles au risque de perdre leur statut, sans véritablement comprendre en quoi consiste ce risque, ni où en sont les limites. Certains éléments du secteur en sont arrivés à considérer l'action sociale et toute forme d'interaction politique (restreinte ou non) avec suspicion. À cause de cette crainte, nombre d'organismes font beaucoup moins d'éducation du public, d'action sociale et d'activité politique qu'ils ne le souhaitent, ou qu'ils devraient faire pour atteindre leurs buts. Ils limitent des activités parfaitement admissibles, à cause de cette crainte. Des répondants provenant d'organismes sans but lucratif ont dit que même leurs bailleurs de fonds et leurs relations au sein du gouvernement se montrent parfois inquiets qu'ils fassent de l'action sociale, ce qui montre bien la confusion qui règne au sujet de ce qui est visé par les limites.

### **2.5 Difficultés tenant à la règle des 10 p. 100**

Les organismes de bienfaisance sont perturbés par le critère du « presque toutes » et par l'interprétation qu'en a fait l'ADRC, qui estime que cela signifie 90 p. 100. Dans la pratique, cette règle a des effets différents selon que l'organisme est petit ou grand. Les répondants nous ont expliqué que les grands organismes nationaux de bienfaisance du secteur de la santé, avec leurs budgets annuels de 30 à 120 millions de dollars, peuvent faire beaucoup d'action sociale sans que leurs dépenses ne crèvent le plafond des 10 p. 100. Les petits organismes pour leur part estimaient que 10 p.

100 était insuffisant, étant donné le coût de ce type de travail et l'importance que revêtait l'action sociale pour atteindre leurs objectifs de bienfaisance.

Les organismes de bienfaisance ont par ailleurs du mal à calculer 10 p. 100 de toutes leurs ressources. Par suite d'incertitudes quant à la façon de catégoriser certaines activités, les organismes de bienfaisance répartissent leurs ressources et en font rapport dans leur Déclaration annuelle de renseignements d'une manière qui manque de précision et d'objectivité. Les répondants trouvaient que la règle et la méthode selon lesquelles ils doivent faire leur rapport de conformité manquent d'intégrité.

En outre, des commentateurs juridiques ont fait valoir que 10 p. 100 est une exigence beaucoup plus restrictive que ce que révèle la jurisprudence. « La considération majeure » a dit le juge Stone dans l'affaire *Alliance for Life* « doit être de déterminer si les activités [politiques] effectivement menées, même si elles prêtent apparemment à controverse, restent accessoires par rapport aux activités de bienfaisance<sup>82</sup>. » D'autres juristes ont récemment fait valoir que la Cour suprême a reconnu, dans l'affaire *Vancouver Society*, que les fins et les activités politiques qui ne sont qu'accessoires par rapport aux fins de bienfaisance, sont elles aussi de bienfaisance<sup>83</sup>. En conséquence, la règle dite des 10 p. 100 ne s'applique pas dans leur cas.

### **3.0 Les règles empêchent les organismes d'arriver à leurs fins de bienfaisance**

#### **3.1 Ce qui est nécessaire pour arriver aux fins de bienfaisance**

Les organismes de bienfaisance sont moins disposés qu'auparavant à limiter leur réaction à un besoin social criant aux seules activités traditionnellement considérées charitables. Ils allèguent qu'ils ont le devoir légal et fiduciaire de chercher à changer la politique du système chaque fois que cela les rapproche clairement de leurs fins de bienfaisance. Ils se sentent aussi l'obligation morale d'« attester » des effets et des causes du besoin.

#### **3.2 L'action sociale donne du pouvoir aux laissés pour compte de la justice sociale**

Les nouvelles approches des questions de politique sociale et publique sont incompatibles avec les règles limitant l'activité politique. Par exemple, les modèles de lutte à la pauvreté par le renforcement de l'autonomie tablent sur la capacité d'agir des personnes vulnérables, sur l'importance des stratégies d'auto-assistance et sur le rôle de l'action sociale comme moteurs de changement. Ces notions ne sont pas compatibles avec celle du « pauvre nécessiteux » en châtée dans la loi élisabéthaine et perpétuée dans des jugements plus récents. Dans le dialogue contemporain, la pauvreté est vue dans une perspective nouvelle, comme une question de justice sociale dont les racines plongent dans le *statu quo* économique. Une telle vision appelle un changement du système. La montée des groupes de défense de la justice sociale dans le monde entier et l'intérêt accru que le secteur bénévole porte à la défense collective des droits sont les signes d'un consensus nouveau voulant que l'action sociale soit un moyen légitime de s'attaquer aux racines mêmes d'un certain nombre de problèmes de société.

### 3.3 Aider les marginaux soulève toujours la controverse

Les précautions supplémentaires imposées aux organismes de bienfaisance qui parlent de sujets socialement controversés semblent contraires aux fins de ces mêmes organismes, fins qui sont d'aider les plus marginaux de la société. Les problèmes auxquels ces marginaux font face ont en effet bien des chances de porter à controverse. Un commentateur américain éminent a écrit un jour que :

On a tendance à croire que la charité échappe par nature à la controverse, parce qu'elle consiste en activités qui sont « bonnes » et « utiles au bien public ». Cette idée... dénote une incompréhension fondamentale de cette institution [incompréhension qui] non seulement en pervertit l'évolution historique, mais ruine ses valeurs essentielles... Le rôle de la philanthropie, qui est de concurrencer le gouvernement, de le compléter et même de le remplacer, est particulièrement marquant là où la controverse est forte. C'est là qu'on a spécialement besoin de concevoir et de répandre des idées et de la diversité de perspectives et de méthodes qui jaillissent des nombreux centres de réflexion créative et d'expérimentation, libres de cette uniformité qui se transforme souvent subtilement en conformisme dans l'atmosphère de responsabilité gouvernementale.<sup>84</sup> [TRADUCTION LIBRE]

### 4.0 L'apparence de discrimination dans l'application des règles

Une certaine incertitude dans l'application des règles, aggravée par les jugements subjectifs que sont forcés de porter ceux qui appliquent les règlements, conduit à une application non uniforme et sélective. Le secteur a l'impression que cette application est arbitraire ou discriminatoire. Arthur Drache, avocat des organismes de bienfaisance, fait valoir ce qui suit :

« Il existe deux poids, deux mesures, que Revenu Canada [entendre l'ADRC] l'admette ou non. Il existe un énorme lobby anti-tabac qui est formé, en partie, d'organismes de bienfaisance enregistrés. Le groupe est extrêmement actif sur la scène politique mais, peut-être parce que le lobby est en partie financé par le gouvernement, c'est comme si les organismes de bienfaisance impliqués étaient intouchables... Quand on soulève le problème auprès de Revenu Canada, on se fait habituellement répondre que les actes spécifiques des organismes ne peuvent être discutés, par suite des règles de confidentialité contenue dans la Loi de l'impôt sur le revenu<sup>85</sup>. »

D'après les recherches du Centre canadien de philanthropie sur le traitement des demandes d'enregistrement et des vérifications par l'ADRC, celle-ci ne vérifie qu'environ 600 organismes enregistrés par année, et la plupart du temps, à la suite de plaintes<sup>86</sup>. Le secteur bénévole croit fermement que ces vérifications ciblent les organismes de bienfaisance dont les activités sont inacceptables aux yeux des fonctionnaires de l'ADRC, et ceux qui s'occupent de questions socialement controversées<sup>87</sup>. Il est difficile de blâmer l'ADRC de cette situation. Les contraintes budgétaires imposent, dans les faits, une politique d'application très sélective. Au minimum, en adoptant un instrument d'évaluation des risques plus transparent et plus systématique, l'Agence combattrait cette perception voulant qu'elle ne soit pas au-dessus des influences politiques<sup>88</sup>.

## 5.0 Les intérêts d'un groupe peuvent aller dans le sens de l'intérêt public

Le document RC4107 (F) fait une distinction entre l'action sociale en faveur d'individus et l'action sociale en faveur de groupes. Selon ce document, la première est acceptable, mais la seconde est rarement une activité de bienfaisance.

Cette approche de l'ADRC pose problème. Il arrive que l'action sociale en faveur d'un individu soit nécessaire, précisément parce que la personne en cause est membre d'un groupe défavorisé. L'anecdote suivante montre que, dans certains cas, l'action sociale en faveur d'un groupe mérite d'être considérée comme une activité de bienfaisance.

Un répondant, dont l'organisme offre des services aux particuliers ayant une invalidité particulière et fait de l'action sociale en leur faveur, anime un programme d'action sociale subventionné par un ministère fédéral. Ce programme permet d'assurer la représentation juridique de particuliers, clients de l'organisme, auxquels un gouvernement provincial a refusé des prestations d'invalidité; l'organisme fait appel de ces refus devant un tribunal spécial. Après avoir gagné 500 appels en trois ans, en présentant des preuves scientifiques et médicales identiques, l'organisme a estimé qu'il avait, de façon évidente, miné la politique de rejet des demandes suivie par la province. Continuer à en appeler des cas particuliers était clairement un gaspillage de ressources; il fallait donc faire changer la politique provinciale au nom de ce groupe de personnes invalides. Cette stratégie, si sensée qu'elle paraisse dans les circonstances, risque de n'être pas considérée comme une activité de bienfaisance. Soit dit en passant, le ministère fédéral, impressionné par l'approche systémique proposée par le groupe, a prolongé son aide financière au programme d'action sociale.

La deuxième difficulté est que l'ADRC présume que l'action sociale est toujours intéressée et partant, qu'elle ne recherche pas le bien public. Le statut d'organisme de bienfaisance ne doit certes pas être accordé à des

groupes dont les buts ne concordent pas avec l'intérêt public plus large, mais il arrive que les intérêts des membres d'un groupe coïncident avec l'intérêt public au sens large. C'est particulièrement vrai quand ce groupe de membres représente « un segment relativement important de la collectivité<sup>89</sup>. »

## **6.0 Manque de cohérence dans le traitement de l'action sociale des organismes et d'autres efforts visant à modifier les politiques**

### **6.1 Il en va autrement des procès, sans raison évidente**

Les organismes de bienfaisance enregistrés ne font face à aucune restriction s'ils cherchent à faire changer la loi en ayant recours aux tribunaux. Le secteur bénévole voit mal pourquoi il existe une distinction entre un procès et les autres moyens d'obtenir un changement législatif. Un procès n'est qu'un des moyens de faire changer la législation et d'attirer l'attention sur une injustice. On a vu des groupes recourir au procès, non pas pour obtenir une opinion judiciaire ou une décision, mais plutôt comme stratégie, afin de forcer la main du gouvernement hors cour.

### **6.2 Différence entre l'action sociale dans le secteur bénévole et les dépenses de publicité et de lobbying dans le secteur privé**

Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les dépenses engagées par une entreprise commerciale pour faire des représentations relatives à ses affaires auprès du gouvernement ou auprès des autorités réglementaires sont déductibles d'impôt. Cette permission de déduire les dépenses de lobbying semble injuste au secteur privé. Par exemple, un organisme anti-pauvreté qui défend le contrôle des loyers est tenu de se conformer à la règle des 10 p. 100. Un propriétaire, quant à lui, est assujéti à bien peu de limites financières quant aux dépenses qu'il engage en lobbying pour faire supprimer le contrôle des loyers, et ces dépenses sont déductibles d'impôt.

Les commentateurs ont fait valoir que les dépenses non imposables permises aux organismes de bienfaisance pour de l'action sociale et les dépenses déductibles d'impôt des entreprises commerciales pour du lobbying sont également détournées des coffres de l'État<sup>90</sup>. Pourtant, dans le cas des organismes de bienfaisance, ce traitement fiscal privilégié

est consenti pour une activité entreprise pour le bien public au sens large, tandis que dans le cas des entreprises commerciales, l'État subventionne la poursuite d'un profit commercial privé.

La même politique fiscale s'applique aux dépenses de publicité des entreprises. L'effet fiscal final est le même pour les entreprises au titre de leurs dépenses de publicité et pour les organismes de bienfaisance au titre de leurs dépenses en éducation publique. Les entreprises ne sont limitées que par la proportion des dépenses par rapport aux revenus, les organismes, pour leur part, sont limités par la règle arbitraire des 10 p. 100.

### **6.3 Différence entre les dépenses d'action sociale et les dons à un parti politique**

Tandis que les organismes de bienfaisance sont tenus de limiter leur action sociale, il n'y a pas de limite à ce qu'un individu ou une personne morale peut donner à un parti politique ou à un candidat. De plus, au niveau des dons faits par la plupart des Canadiens (moins de 300 dollars par an), les avantages fiscaux des dons à un parti politique dépassent habituellement ceux des dons de charité d'importance équivalente<sup>91</sup>.

La raison d'être historique du traitement fiscal préférentiel consenti pour les dons aux partis politiques est que la saine gestion démocratique de la société bénéficie de la participation de partis politiques ayant des ressources convenables. Pourtant, ce qui assure un financement suffisant à un parti (et c'est rarement le cas des partis d'opposition), c'est sa proximité, actuelle ou prochaine, du pouvoir, et non pas l'existence du crédit d'impôt pour don politique.

Les partis politiques et les organismes de bienfaisance participent au processus démocratique qui permet à l'intérêt collectif et aux intérêts disparates des citoyens de s'agréger et de se fondre en un tout. Les raisons qui poussent les individus à entreprendre une activité politique ou une activité de bienfaisance sont peut-être les mêmes, au fond; dans les deux cas, les gens cherchent à contribuer au bien public, et en principe, ils le font par altruisme.

## PARTIE VI – SITUATION DANS D'AUTRES PAYS

### 1.0 États-Unis

Dans la plupart des administrations publiques américaines, le fait d'avoir pour but la défense des droits collectifs ou la modification de lois ou de politiques ne change en rien la validité d'une fiducie de bienfaisance<sup>92</sup>. Pour ce qui est du régime fiscal, il n'est, pour l'essentiel, pas vraiment différent de la réglementation canadienne mais, dans l'ensemble, plus souple et ouvert à l'action sociale.

Tout organisme exonéré d'impôt est autorisé à influencer la législation, dans la mesure où cette activité ne constitue pas une part importante de ses opérations<sup>93</sup>. Un organisme de bienfaisance peut consacrer de 5 à 20 p. 100 de ses dépenses totales à faire de l'action sociale. L'expression « tenter d'influencer la législation » est définie de façon plus large qu'au Canada dans le document RC4107 (F). En particulier, la définition américaine exclut l'idée de « examiner et discuter de grands problèmes socioéconomiques et autres ». Le cas des campagnes d'éducation du public « de la base » est prévu, celles-ci ne pouvant représenter plus de 25 p. 100 des dépenses totales de lobbying, jusqu'à un maximum de 250 000 dollars. Les autres organismes ont droit à 1 million de dollars en dépenses de lobbying, à condition que leur budget soit d'au moins 17 millions de dollars. Si un organisme de bienfaisance excède l'une de ces limites de plus de 50 p. 100 sur une période de quatre ans, il risque de perdre son exonération; c'est là une règle nettement plus libérale que celle qui s'applique au Canada.

### 2.0 Royaume-Uni

Un avantage capital du régime britannique est l'existence d'une *Charity Commission* à laquelle les candidats au statut d'organisme de bienfaisance enregistré peuvent poser des questions et demander des jugements qui, à leur tour, contribuent à renseigner les candidats sur la position de la Commission. Celle-ci fournit régulièrement des conseils et des jugements sur ce qui constitue un juste niveau d'action sociale. Dans l'ensemble, le régime britannique assure plus de transparence et plus de clarté que le régime canadien.

Légalement, au Royaume-Uni, seules sont permises les activités politiques qui sont accessoires par rapport aux fins charitables mais, à la différence du Canada, il n'y a pas d'autre critère exigeant que les organismes de bienfaisance consacrent presque toutes leurs ressources à des activités de bienfaisance. La *Charity Commission for England and Wales* a publié des lignes directrices sur les activités politiques<sup>94</sup> qui tracent un portrait différent – et, à notre avis, plus sensé – des activités permises. Nous croyons que les lignes directrices britanniques ont beaucoup à offrir et méritent qu'on s'y arrête :

« Un organisme de bienfaisance est autorisé à mener des activités politiques si : [TRADUCTION LIBRE]

- on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'activité concoure aux buts déclarés de l'organisme et, partant, profite à ses bénéficiaires dans une mesure justifiée par les ressources qui ont été consacrées à cette activité;
- l'activité est conforme aux pouvoirs qu'ont les fiduciaires pour atteindre ces buts;
- l'activité est compatible avec les présentes lignes directrices;
- les vues exprimées sont basées sur des arguments fondés et réfléchis et sont formulées de manière responsable<sup>95</sup>. »

Selon les lignes directrices, le critère d'acceptabilité est que les efforts pour convaincre soient basés sur un argument fondé et réfléchi, par exemple :

- « Un organisme de bienfaisance peut chercher à influencer le gouvernement ou l'opinion publique au moyen d'arguments fondés et réfléchis, basés sur des recherches ou sur l'expérience directe, à propos de questions reliées directement à l'atteinte des buts déclarés de l'organisme, ou de questions concernant le bien-être du secteur de bienfaisance. [TRADUCTION LIBRE]
- Un organisme de bienfaisance peut fournir à ses partisans ou au public des renseignements sur la façon dont certains députés ou certains partis ont voté sur une question, à la condition qu'il le fasse d'une manière qui donne aux partisans de l'organisme ou au grand public les moyens de tenter de convaincre lesdits députés ou partis de changer leur position en leur présentant des arguments fondés et réfléchis plutôt qu'en exerçant simplement des pressions publiques.
- Un organisme de bienfaisance peut fournir à ses partisans ou à des membres du public de la documentation à envoyer à des députés ou au gouvernement, à la condition que cette documentation équivaille à des arguments fondés et réfléchis.
- Un organisme de bienfaisance ne doit en aucun cas baser son effort pour influencer l'opinion publique ou pour faire pression sur le gouvernement, que ce soit directement ou indirectement par l'entremise de ses partisans ou de membres du public, en vue de lui faire passer une loi ou adopter une politique précise, sur des données dont il sait (ou devrait savoir) qu'elles sont inexactes, ni sur une sélection déformée de données à l'appui d'une position préconçue.
- Exception faite des cas où la nature du moyen qu'il utilise ne lui permet pas d'énoncer les bases de sa position, un organisme de bienfaisance ne doit pas chercher à influencer le gouvernement ou l'opinion publique pour des mobiles qui seraient uniquement émotifs<sup>96</sup>. »

La mesure dans laquelle un organisme de bienfaisance est autorisé à promouvoir ou à appuyer des activités politiques ou à y prendre part doit être considérée dans chaque cas, à la lumière de toutes les conditions pertinentes. Il ne suffit pas que les fiduciaires estiment que leurs activités vont effectivement faire avancer les buts de leur organisme de bienfaisance; il faut qu'ils aient des motifs raisonnables de le croire. Les fiduciaires sont invités à demander l'avis de la Commission.

## PARTIE VII – RÉPONSE AUX ARGUMENTS OPPOSÉS AU CHANGEMENT

### 1.0 L'action sociale n'entre pas dans les raisons classiques justifiant les subventions au secteur des organismes de bienfaisance

On a traditionnellement justifié l'aide financière accordée aux organismes de bienfaisance par le biais du régime fiscal, en disant qu'ils fournissent au public des biens et des services que devrait, en leur absence, fournir l'État. Donc, le gouvernement ne perd pas de revenus en accordant un crédit d'impôt à ces organismes, puisque, si ces derniers n'existaient pas, l'État devrait payer directement pour fournir lesdits biens et services<sup>97</sup>. Dans le cas de l'action sociale toutefois, on avance que le gouvernement n'en ferait pas lui-même et que, par conséquent, il n'y a pas de raison dans la politique fiscale pour étendre le crédit d'impôt aux dons utilisés à en faire.

Face à cet argument, voici nos remarques : Plusieurs ministères et organismes fédéraux fournissent actuellement un financement direct à l'appui d'initiatives d'action sociale diverses, dont certaines visent à obtenir des changements de politiques. En consentant de tels versements, le gouvernement reconnaît la valeur et la nécessité de ce travail. Il est probable que, s'il ne finançait pas ainsi de tierces parties, le gouvernement devrait mettre sur pied un autre mécanisme, afin d'obtenir un apport indépendant à l'élaboration des politiques<sup>98</sup>.

Certains commentateurs ont également fait valoir que la fonction première du secteur bénévole n'est pas du tout de fournir des services, mais bien de faire contrepoids à l'État et d'être un centre d'expérimentation sociale indépendant. Dans cette optique, le secteur assure une critique indépendante, il surveille le gouvernement, accélère l'avancement d'idées nouvelles et conteste le *statu quo*, autant de fonctions qui justifient l'aide que lui est consentie par le régime fiscal.

### 2.0 On subventionne indirectement des organismes opposés au gouvernement

Carl Juneau, cadre supérieur à l'ADRC, fait remarquer que les tribunaux ont statué qu'il n'est pas dans l'intérêt public de fournir une subvention indirecte (sous forme d'exonération d'impôt) à des organismes dont le but est peut-être de s'opposer aux lois mêmes que le public et l'État veulent voir appliquer<sup>99</sup>. Nous croyons que cette préoccupation repose sur une conception simpliste du processus inhérent à l'élaboration des politiques, processus où s'affrontent des points de vue et des intérêts divers et où les participants modifient leur position à la lumière de nouvelles informations.

On aurait tort de penser que le gouvernement ne cherche qu'à faire respecter les lois et politiques en vigueur. Il en réévalue sans cesse les effets afin de déterminer s'il faut y apporter des changements. La contribution du secteur à la politique publique aide le gouvernement à cerner les changements à faire et à améliorer la qualité de son action. C'est la raison pour laquelle il faut permettre aux organismes de bienfaisance d'intenter des procès pour contester les politiques et la législation gouvernementales. À part de permettre aux groupes d'aider à financer leurs activités, il n'y a rien dans le régime des crédits d'impôt qui nuise à l'obligation du gouvernement de faire respecter les lois qu'il estime justes et conformes à l'intérêt public, ou aux moyens qu'il a de le faire. Avoir à repousser les interventions non voulues ou à justifier le bien-fondé des lois en vigueur causera inévitablement quelques incon vénients au gouvernement, mais c'est, à notre avis, le modeste prix à payer pour les avantages d'une saine démocratie.

### **3.0 Le gouvernement perd le contrôle sur qui exclure**

#### **3.1 Le gouvernement perd le contrôle sur les groupes dont les positions politiques sont extrêmes**

Dans le régime actuel, l'ADRC a la charge de refuser le statut d'organisme de bienfaisance enregistré aux groupes dont le mandat ou les activités sont de nature politique. Elle prétend qu'elle refuse tout autant les groupes dont les idées politiques ont la faveur de la plupart des Canadiens (par ex. : les groupes qui s'opposent à la torture) que ceux dont les positions sont plus controversées (par ex. : des opposants conservateurs au mouvement féministe). Si les règles limitant l'apport à la politique publique étaient assouplies, (et si l'ADRC abandonnait sa pratique de refuser l'enregistrement à tous les groupes qui mentionnent l'action sociale ou l'éducation publique parmi leurs activités)<sup>100</sup>, il serait beaucoup plus difficile à l'ADRC de déguiser les raisons pour lesquelles elle refuse le statut.

On sent que, sous les arguments des défenseurs du système, se cache non pas le souci de préserver l'intégrité des règles, mais la crainte du risque politique que prendrait le gouvernement en donnant des privilèges à des groupes soi-disant douteux ou marginaux. La question est de savoir si l'on considère l'accès au régime fiscal comme un privilège ou comme un droit. Les Américains considèrent les avantages fiscaux comme un droit, tandis que les Canadiens y voient plutôt un privilège consenti à ceux qui le méritent<sup>101</sup>. Toutefois, cette attitude est peut-être en train d'évoluer, alors que les valeurs et les convictions profondes des Canadiens sur le rôle du gouvernement changent. En régime démocratique, il est utile d'entendre toutes sortes d'opinions, même celles que beaucoup jugent odieuses, pour autant qu'elles ne sont pas illégales et ne préconisent pas la violation des droits et libertés fondamentales. Il est vrai que les organismes de bienfaisance aux idées impopulaires risquent de trouver l'auditoire peu réceptif, mais le gouvernement n'aurait pas à s'excuser de leur permettre de s'exprimer.

#### **3.2 Le gouvernement perd la latitude de porter des jugements qu'approuveraient la plupart des Canadiens**

L'ADRC prétend que le système actuel donne à l'organe responsable de la réglementation, la latitude de porter des jugements auxquels les Canadiens souscriraient. Nous croyons comprendre que pour beaucoup de gens, cette latitude vient précisément de ce que les règles et leur administration sont incompréhensibles et la législation, incohérente. De plus, régir par contrôle plutôt que par vérification (peut-être à cause d'un manque de ressources) présente l'avantage de forcer l'ADRC, dans son rôle de réglementation, à porter son attention sur les seuls organismes dont la conduite a soulevé des plaintes et à ne pas s'occuper des autres, qui sont assez habiles pour ne pas se faire remarquer. Il est possible que, loin de considérer la situation comme un désavantage, l'ADRC estime plutôt que le régime actuel est efficace et équitable.

Le but de la réglementation devrait être de remédier aux problèmes d'une manière que les citoyens trouvent fondamentalement juste, impartiale et responsable, et avec un minimum d'interférence. Une méthode qui remet tout le pouvoir aux mains de l'organe de réglementation, en refusant que le public ait accès aux décisions, en mettant cet organe à l'abri de toute surveillance significative de la part des tribunaux ou de tout contrôle administratif véritable, et en permettant à ses fonctionnaires de porter des jugements politiques sous prétexte d'appliquer une politique générale, n'est pas propre à susciter la confiance publique.

L'efficacité de la réglementation ne doit pas être évaluée uniquement d'après sa commodité pour celui qui l'applique. Ce n'est pas non plus le rôle de l'organe de perception de l'impôt que de décider du caractère politiquement acceptable ou non de groupes qui estiment avoir quelque chose à apporter au bien public. C'est aux dirigeants politiques qu'incombe la responsabilité de fixer la ligne politique en ce domaine, et s'ils voient un danger à exercer cette fonction, ils ne devraient pas la déléguer à des fonctionnaires qui n'ont pas de comptes à rendre. Les défis inhérents au problème militent en faveur

de la création d'un organisme tiers qui serait chargé de réglementer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré et de surveiller la manière dont ce statut est accordé ou révoqué.

#### **4.0 L'intérêt à long terme du secteur des organismes de bienfaisance est mal servi**

Certains ont avancé qu'il n'est pas dans l'intérêt à long terme du secteur de permettre que les organismes de bienfaisance se livrent à une action sociale illimitée. Si l'action sociale augmente en général et que les organismes de bienfaisance adoptent régulièrement des positions impopulaires ou utilisent des techniques de manipulation pour attirer l'attention, leur crédibilité et l'appui que leur accorde le public s'en trouveront diminués. Ces organismes sont sensibles à l'opinion publique. Ils ont envers leurs donateurs et leurs intervenants des obligations telles qu'ils ne sont pas portés à adopter de positions impopulaires, à moins d'être convaincus que celles-ci servent l'intérêt public. Le secteur bénévole reconnaît le problème et s'est donné des lignes directrices touchant l'obligation de rendre des comptes et la collecte de fonds éthique, afin de décourager les pratiques inappropriées. Peut-être serait-il nécessaire que le secteur investisse dans l'élaboration de codes de conduite et d'attentes minimales à respecter dans son travail touchant la politique publique et dans les campagnes d'éducation du public. C'est peut-être l'occasion de montrer au gouvernement que, dans son attitude globale face à l'action sociale, le secteur est animé par de bonnes intentions et par la volonté d'avoir une conduite responsable.

#### **5.0 La perte de recettes fiscales**

Le mandat de l'ADRC est de préserver l'intégrité du régime fiscal et d'en maximiser les recettes pour le compte du gouvernement fédéral. Ses fonctionnaires craignent qu'en élargissant la catégorie des groupes admissibles au statut d'organisme enregistré, on diminue les recettes, du fait qu'un plus grand nombre de contribuables profiteraient des crédits pour réduire le montant qu'ils ont à verser en impôt. Cette idée part du principe que les organismes de bienfaisance consomment des fonds publics qui ne seraient pas dépensés autrement. Des économistes soutiennent que le service assuré par les organismes de bienfaisance est un service que le gouvernement n'a plus à assurer lui-même, et qu'en accordant une exemption fiscale pour fins de charité, l'État se subventionne lui-même, dans la mesure où il reconnaît qu'il a en partie la responsabilité de répondre aux besoins sociaux en question<sup>102</sup>. Cette opinion présume également que le pourcentage de dons que les Canadiens font aux organismes de bienfaisance suivra l'augmentation du nombre de groupes qui pourront émettre des reçus d'impôts, c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas de limite au montant global des dons. Le gouvernement n'a fourni aucune preuve en ce sens, tandis que certains, dans le secteur bénévole, prétendent qu'en multipliant le nombre des organismes, on va accroître la concurrence pour les mêmes fonds.

## 6.0 Les groupes et organismes qui font de l'action sociale ne contribuent pas utilement au débat politique

Cette inquiétude porte sur la qualité des renseignements et des avis fournis au gouvernement. Il se peut que le gouvernement craigne de subventionner des demandes qui lui sont peu utiles, soit parce qu'il ne peut faire un usage efficace de l'information, soit parce que cette information ne constitue pas une base solide sur laquelle élaborer des politiques publiques. Nous reconnaissons l'inquiétude du gouvernement au sujet de la qualité de la « recherche approfondie » et les problèmes de moyens d'action auxquels le secteur fait face à cet égard. Pourtant, il se peut que le gouvernement doive rajuster ses attentes et apprécier l'apport du secteur pour ce qu'il révèle de la collectivité et pour les observations de première ligne que lui apportent ceux qui travaillent auprès des populations recevant des services de bienfaisance. Cette crainte pourrait bien révéler un élitisme institutionnel de la part de certains ministères fédéraux, élitisme susceptible de nuire à l'établissement de relations de collaboration.

## 7.0 Il est difficile de mesurer les effets de l'action sociale

Il s'agit ici de la difficulté de vérifier si les dépenses consenties pour obtenir un apport à la politique publique contribuent au bien public. L'action sociale et les campagnes d'éducation du public mettent souvent des années à porter fruit et, quand le changement se produit, il est rare qu'on puisse l'attribuer à un seul facteur. Comment le gouvernement fédéral peut-il savoir alors si le changement recherché est réalisable, si la position du groupe sur la question est raisonnable dans les circonstances, si la dépense est proportionnée au but recherché, si l'action sociale est utilement reliée à la réalisation des objectifs de bienfaisance du groupe ou même au changement apporté à la politique ou à la loi, une fois ce dernier finalement obtenu? La règle des 10 p. 100 limite le risque qu'un organisme court de s'exposer à de mauvaises décisions

stratégiques ou à des dépenses indues en action sociale. Si la règle était assouplie, qu'est-ce qui empêcherait certains organismes de poursuivre des plans chimériques et de gaspiller l'argent qui lui a été donné?

Cette décision appartient aux conseils d'administration. Les administrateurs sont mandatés pour assurer une gestion prudente des ressources de leur organisme. Si une dépense ou si l'engagement du temps du personnel en vue d'une initiative d'action sociale sont mal avisés pour une raison quelconque, mais surtout disproportionnés par rapport aux avantages escomptés, c'est au conseil d'administration de faire enquête et, au besoin, de l'interrompre.

On s'explique mal pourquoi le gouvernement a besoin de scruter ces questions différemment des autres dépenses et décisions de programmes des organismes de bienfaisance. Un service ou un programme offert à des clients est sans doute plus visible et plus directement relié aux besoins immédiats de ces clients, mais il ne fait pas forcément le meilleur usage possible des ressources de l'organisme, pas plus qu'il ne constitue nécessairement le meilleur moyen d'en atteindre les buts.

L'expérience vécue par les organismes d'Angleterre et du pays de Galles qui suivent les lignes directrices « *Political Activities and Campaigning by Charities* »<sup>103</sup> publiées par la *Charity Commission* nous aiderait à comprendre comment de tels jugements sont portés ailleurs. Les fiduciaires doivent pouvoir démontrer qu'ils peuvent raisonnablement s'attendre à ce qu'une activité politique donnée serve les buts de l'organisme. Au Canada, il existe de nombreux précédents et cas vécus sur lesquels s'appuyer pour aller de l'avant.

## **PARTIE VIII – LES CHANGEMENTS POSSIBLES**

### **1.0 Notre but et un avertissement**

Dans le présent chapitre, nous décrivons quelques-uns des changements qui ont été proposés. Par déférence envers le travail que fait actuellement la Table conjointe sur la réglementation, par souci de concision et pour ne pas abuser de la patience des lecteurs, nous avons choisi de n'analyser que quelques options. Nous reconnaissons avoir exclu certaines solutions valables et nous prions ceux qui les avancent de nous en excuser; nous espérons qu'ils nous pousseront à les inclure dans les prochaines consultations. Nous ne prétendons pas faire ici une analyse détaillée des possibilités, mais en faire ressortir les grandes lignes, afin de nourrir les réflexions et les discussions à venir.

## 2.0 La proposition de « Travailler ensemble » : redéfinir les activités politiques

Dans son rapport « Travailler ensemble », la Table sur la réglementation a proposé de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre aux organismes de bienfaisance de mener « des activités politiques », à condition, d'une part, qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que ces activités favorisent la réalisation des buts de l'organisme et, d'autre part, qu'elles ne soient pas partisans, qu'elles soient basés sur

des faits et des arguments pondérés, qu'elles ne se fondent pas sur des renseignements que l'organisme sait, ou devrait savoir, faux ou trompeurs, et qu'elles ne constituent pas un discours illicite.<sup>104</sup> Cette définition s'inspire fortement des lignes directrices britanniques « *Political Activities and Campaigning by Charities* »<sup>105</sup> dont nous avons parlé dans la Partie VI, au paragraphe 2.0. On pourrait probablement élaborer aussi des lignes directrices administratives pour mieux expliquer les nouveaux critères statutaires.

### Analyse d'incidence

Société	Secteur bénévole	Organismes de bienfaisance	Gouvernement
<p>Recevrait l'appui du public.</p> <p>Sert l'intérêt public en donnant la liberté de parole aux organismes de bienfaisance, qu'ils critiquent le gouvernement ou non.</p> <p>L'accent est mis sur l'utilité de l'action sociale à des fins de bienfaisance, plutôt que sur l'activité elle-même.</p> <p>Règle les problèmes de contrôle par le gouvernement et de subordination du secteur.</p> <p>Les exigences d'exactitude, de faits et de pondération assurent un minimum de qualité aux présentations.</p> <p>Exiger que l'action soit basée sur des faits et non trompeuse éliminerait les causes farfelues (négateurs de l'holocauste et autres).</p>	<p>Donne un signe que le gouvernement appuie le principe que les organismes de bienfaisance fassent de l'action sociale.</p> <p>En assurant un minimum de qualité des présentations d'action sociale, a un effet bénéfique sur les pratiques d'action sociale du secteur, donc augmente la confiance à l'égard du secteur comme participant responsable au processus politique.</p>	<p>Clarifie les critères permettant de juger si une activité est politique et sujette à limitations.</p> <p>Élargit l'éventail des activités politiques admises et met fin aux exigences subjectives et non raisonnables.</p> <p>S'inspire d'un régime qui a fait ses preuves ailleurs; renforce donc la confiance dans la réglementation et de ce fait, son efficacité auprès des gens visés par la réglementation.</p>	<p>Défendable en public – difficile pour l'opposition politique de contester, puisque la réglementation est pondérée et basée sur la pratique britannique.</p> <p>Pas moins de revenus car pas plus de groupes admissibles au statut d'organisme de bienfaisance. enregistré.</p> <p>Pas de nouveau régime réglementaire, donc coûts minimes pour le démarrage et l'élaboration des lignes directrices.</p> <p>Peut s'inspirer des décisions de la <i>Charities Commission</i> britannique donc rédaction plus rapide des lignes directrices et moins de risques d'erreurs dans les règlements.</p> <p>Prive le gouvernement de moyens de limiter la critique venant des organismes de bienfaisance.</p> <p>Ne touche pas au régime actuel d'enregistrement; donc. peu de perturbation.</p> <p>Vérifications règlement. Moins arbitraires, avec moins de jugement subjectif ; vérificateurs ont besoin de formation sur critère concernant ce qui est raisonnable.</p>

**3.0 La proposition « Travailler ensemble » : remplacer la règle des 10 p. 100 par l'exigence que les activités politiques deviennent accessoires et secondaires**

D'après la Table sur la réglementation, il y a peu d'avantages à imposer des limites quantitatives, qu'elles soient fixées par la loi ou par la politique de l'ADRC, mais ce type d'activités ne devrait pas prédominer. Elle fait valoir que la règle des 10 p. 100 doit être nettement atténuée. Cette recommandation découle de la proposition précédente et est sensée l'accompagner.

**Analyse d'incidence**

Société	Secteur bénévole	Organismes de bienfaisance	Gouvernement
<p>Recevrait l'appui du public – dans l'enquête Muttart sur les attitudes, 62% ont dit que les organismes de bienfaisance devraient pouvoir consacrer plus de 10 % à l'action sociale et 47% ont dit que la limite devrait être supérieures à 20%.</p>	<p>Fait partie de la proposition en 2.0 qui clarifie les activités politiques, donc donne un signe attendu que le gouvernement appuie le principe voulant que les organismes de bienfaisance fassent de l'action sociale.</p>	<p>Permet sans doute des dépenses plus élevées en action sociale, donc bon pour les petits organismes de bienfaisance.</p> <p>Combinée à proposition 1.1, donne plus de clarté et de latitude, mais moins de certitude aux organismes de bienfaisance. Besoin de juger si les activités sont politiques.</p> <p>Recentre l'attention sur les fins comme base de toute dépense;</p> <p>Donne plus de latitude dans les discussions avec l'ADRC au sujet des dépenses permises.</p> <p>Se rapproche du modèle américain qui permet réellement de dépenser de 5 à 20 % pour l'action sociale.</p>	<p>Les vérifications réglementaires exigent plus de jugement de la part des vérificateurs pour décider ce qui est accessoire; les vérificateurs auront besoin de formation supplémentaire.</p> <p>Se rapproche du modèle américain et peut s'inspirer de l'expérience des É.-U. Pour interpréter des dispositions similaires.</p>

#### 4.0 La proposition de l'IMPACS : Énumérer dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* les activités politiques partisans qui sont interdites

À la fin de 2001, l'IMPACS<sup>106</sup> et le Centre canadien de philanthropie ont proposé<sup>107</sup> que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit amendée de manière à préciser clairement ce que les organismes de bienfaisance ne peuvent pas faire. À leur avis, la confusion s'est installée à partir du moment où la distinction entre « organisme de bienfaisance » et « politique partisane » s'est estompée. Conséquemment, au fil des années, l'ADRC a fixé des règles qui limitent les activités non partisans et l'action sociale. Bien que l'IMPACS dise qu'il s'agit d'un problème technique, ce point de vue nouveau semble issu de la prémisse selon laquelle les juges et

les organismes de réglementation canadiens ont peut-être interprété à tort l'ancienne jurisprudence comme limitant les activités politiques non partisans. L'IMPACS et le CCP proposent que sous le titre d'« activités partisans » figure une liste des activités interdites. Dans la mesure où il éviterait les activités ainsi énumérées, tout organisme de bienfaisance serait libre de mener sans restriction l'éducation du public, l'action sociale, et les activités non partisans de son choix – ces trois expressions pouvant disparaître puisque les distinctions n'auraient plus d'importance. L'exigence relative au caractère « accessoire » serait également supprimée. La liste des activités interdites serait brève : 1) activités directes ou indirectes visant à soutenir un parti politique ou un candidat à une charge publique, ou à s'opposer à l'un ou à l'autre, et 2) activités visant à promouvoir une idéologie politique.

#### Analyse d'incidence

Société	Secteur bénévole	Organismes de bienfaisance	Gouvernement
<p>L'appui du public est incertain, les sondages d'opinion n'ayant pas demandé aux Canadiens ce qu'ils pensent de permettre aux organismes de bienfaisance des activités non partisans illimitées.</p> <p>Certains organismes de bienfaisance pourraient réduire la prestation de services pour consacrer plus d'argent à l'action soc. Ce sera bon si l'action sociale réduit le besoin de services ou si elle force d'autres instances gouvernement, secteur privé) à faire plus. Ce sera mauvais si les organismes de bienfaisance décident imprudemment de détourner l'argent de programmes essentiels vers l'action sociale, sans grande chance de succès.</p> <p>Donateurs et public peuvent avoir de la difficulté à évaluer la faisabilité et la réussite de certains efforts.</p>	<p>De toutes les options, celle qui montre le plus clairement que le gouvernement appuie, en principe et dans les faits, l'action sociale des organismes de bienfaisance.</p> <p>Éliminerait la peur de l'action sociale</p> <p>La seule distinction entre organismes sans but lucratif et organismes de bienfaisance est que les premiers peuvent appuyer une politique partisane.</p> <p>Le nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés augmenterait, car certains candidats actuellement rejetés uniquement pour leur action sociale deviendraient admissibles.</p> <p>Augmentation sans doute peu importante des enregistrements, car les exigences légales actuelles pour obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré seraient inchangées.</p>	<p>Autorise des dépenses bien supérieures pour l'action sociale – spécialement utile pour les petits organismes de bienfaisance voulant se spécialiser en action sociale.</p> <p>Élimine la confusion et les difficultés d'application des règles actuelles; précision qui réduit les risques, la peur de l'action sociale et les dépenses pour obtenir des avis juridiques.</p> <p>Les conseils d'administration ont une responsabilité plus grande de donner une orientation politique et stratégique à la gestion, d'évaluer les chances que l'action sociale fasse avancer les buts, et de surveiller les coûts. Les conseils auront besoin de soutien et de ressources.</p>	<p>Donne un moyen objectif de déterminer si une activité est politique.</p> <p>Moins d'incertitude pour les organismes de réglementation; plus simple et moins coûteux à administrer que des règles complexes.</p> <p>Exige un amendement des lois, ce qui risque d'être politiquement contesté, surtout par les politiciens populistes.</p> <p>Sans doute bien vu au Québec où les organismes de bienfaisance souverainistes pourront dépenser pour des activités non partisans; possibilité de nouveaux problèmes avec la définition de « idéologie politique ».</p> <p>Moins de latitude au gouvernement pour refuser ou retirer l'enregistrement aux groupes extrémistes.</p> <p>Opposition possible de certaines provinces, spécialement de l'Ontario, pour des motifs juridiques et politiques.</p>

## 5.0 Demander davantage l'avis des tribunaux

Laird Hunter et d'autres ont fait valoir que le manque d'interprétation judiciaire dans ce pays sur ce qui constitue une activité politique permise ou de l'action sociale permise a retardé l'évolution de la question et laissé les organismes de bienfaisance et leurs conseillers devant un vide. Ce vide politique et juridique a permis à

l'ADRC de profiter d'une liberté quasi totale d'élaborer ses principes et méthodes et de les appliquer de manière étroite, pour atteindre son objectif premier, qui est de préserver les recettes fiscales. Le pays a un urgent besoin d'orientation. Cette recommandation est présumée indépendante, même si ses partisans peuvent s'attendre à ce qu'elle accompagne d'autres réformes structurelles.

### Analyse d'incidence

Société	Secteur bénévole	Organismes de bienfaisance	Gouvernement
<p>La société profite indirectement de règles plus claires et de lois et principes cohérents pour régir les organismes de bienfaisance - le secteur bénévole pouvant travailler plus efficacement à défendre l'intérêt public.</p>	<p>Obtient d'utiles éclaircissements sur les limites fixées à ses activités politiques.</p> <p>Au départ, certains groupes devront consacrer des ressources pour obtenir des avis judiciaires ou des conseils administratifs.</p> <p>Plus tard, la transparence nouvelle fera gagner du temps et économiser de l'argent et des ressources, et réduira, ou même éliminera la peur de l'action sociale.</p>	<p>Obtiennent d'utiles éclaircissements sur les limites fixées à leurs activités politiques.</p> <p>Vu les précédents juridiques, il est peu probable que les tribunaux statuent de manière incompatible avec la jurisprudence – ce qui n'est peut-être pas de bon augure quant à un élargissement des limites à l'action soc. Un tribunal spécial ayant un mandat, une compétence et un cadre d'action soigneusement établis s'occupera du désir du secteur de libéraliser les règles.</p>	<p>Obtient d'utiles éclaircissements sur les limites fixées aux activités politiques.</p> <p>Consacre plus d'argent et de ressources en procès pour défendre la loi.</p> <p>Moins de latitude à l'organisme de réglementation, avec la disparition des « zones grises ».</p>

## 6.0 La proposition Drache : créer une nouvelle catégorie d'organismes dédiés au bien public

Arthur Drache et Frances Boyle<sup>108</sup> proposent de créer dans la loi une nouvelle catégorie d'organismes « dédiés au bien public », pour contourner les difficultés de définition de ce qu'est un organisme de bienfaisance en droit, tout en répondant aux besoins contemporains. Une liste détaillée des types d'organismes répondant aux conditions, dont les activités servent le bien public au sens large, préciserait ce que sont les organismes dédiés au bien public. La liste inclut des organismes cadres, des organismes

de bienfaisance (qui seraient maintenus dans le nouveau régime) et des organismes sans but lucratif dédiés au bien public, y compris des groupes consacrant une large part de leurs ressources à l'action sociale. Il n'y aurait pas de limite à une action sociale consistant à diffuser des idées et des opinions foncièrement vraies et pouvant être démontrées comme telles, en rapport avec les buts de l'organisme, non plus qu'à en débattre. Les activités politiques non partisans qui ne sont pas de l'action sociale seraient assujetties à une seule condition : celle d'être accessoires par rapport aux buts de l'organisme.

### Analyse d'incidence

Société	Secteur bénévole	Organismes de bienfaisance	Gouvernement
<p>Le régime du bien public réglerait un grand nombre de problèmes de définition et reconnaît le bien public dans beaucoup d'organismes actuellement exclus du statut d'organismes de bienfaisance.</p> <p>Ce régime du bien public concorde avec les tendances actuelles à créer dans la loi de nouvelles catégories de « quasi-organismes de bienfaisance ».</p> <p>Réduit en pratique la distinction entre les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif.</p>	<p>Donne de la part du gouvernement un signe attendu qu'il appuie en principe l'action sociale pratiquée par les organismes de bienfaisance.</p> <p>De nouveaux types de groupes recevraient l'aide du gouvernement par l'entremise du régime fiscal.</p> <p>Certains organismes sans but lucratif pourraient ne pas souhaiter obtenir le statut d'organisme dédié au bien public, à cause de la réglementation plus lourde et de la surveillance de leurs activités.</p> <p>Le régime du bien public soumet l'action sociale des organismes sans but lucratif à une surveillance gouvernementale plus étroite que n'en subit le lobbying fait par les entreprises.</p>	<p>Clarifie la réglementation de l'action sociale menée par les organismes de bienfaisance.</p> <p>Élargit nettement l'action sociale et les activités politiques permises; alors que l'action sociale doit être vraie et manifestation vraie, ces restrictions ne semblent pas s'appliquer aux actions politiques permises.</p> <p>Les organismes sans but lucratif qui font déjà de l'action sociale auraient des coûts et des charges supplémentaires pour s'enregistrer et produire des rapports sur leurs activités.</p> <p>L'augmentation du nombre d'organismes ayant droit risque d'accroître la concurrence en matière de collectes de fonds.</p>	<p>Comme le nouveau régime remplacerait celui des organismes de bienfaisance enregistrés, il exigerait la création de nouvelles règles et donc des coûts, ainsi que beaucoup de recherches et de consultations en vue de déterminer quels groupes auraient droit au statut de bien public</p> <p>Politiquement, le gouvernement pourrait avoir des difficultés à défendre certaines des catégories proposées.</p> <p>Entraîne des pertes de revenus, car plus de groupes pourraient émettre des reçus, mais le nombre d'organismes sans but lucratif susceptibles de demander le nouveau statut reste inconnu.</p> <p>Prive le gouvernement d'une partie du contrôle sur le genre de groupes qui reçoivent son aide.</p>

## 7.0 Proposition Webb : créer une nouvelle catégorie d'organisme d'intérêt enregistrés

Kernaghan Webb propose de créer une nouvelle catégorie d'« organismes d'intérêt enregistrés » (les OIE), qui permettrait d'accorder un traitement fiscal plus avantageux à des organis-

mes sans but lucratif qui font de l'action sociale et mènent des activités politiques. Ces organismes seraient exonérés d'impôt, enregistrés et autorisés à émettre des reçus d'impôt en contrepartie de dons, jusqu'à un niveau équivalant aux déductions dont jouissent les sociétés commerciales au titre de leurs dépenses de lobbying au taux d'imposition moyen en vigueur.

### Analyse d'incidence

Société	Secteur bénévole	Organismes de bienfaisance	Gouvernement
<p>Le régime des OIE laisserait intact l'actuel régime des organismes de bienfaisance enregistrés.</p> <p>Le régime des OIE est conforme à la tendance actuelle à créer par loi de nouvelles catégories de quasi-organismes de bienfaisance.</p> <p>Le régime des OIE permet la collecte systématique de renseignements sur les activités d'action sociale, ce qui n'est pas possible actuellement.</p> <p>Permet aux opposant à l'action sociale d'obtenir des renseignements sur les dossiers et de les publier ou de les utiliser contre l'organisme en cause.</p>	<p>Obtient du gouvernement la reconnaissance que l'action sociale mérite d'être aidée financièrement par l'entremise du régime fiscal.</p> <p>Plus de groupes recevraient une aide du gouvernement par l'entremise du régime fiscal.</p> <p>Certains organismes sans but lucratif peuvent ne pas vouloir obtenir le statut d'OIE à cause de la réglementation et de la surveillance accrue de leurs activités – Le retrait volontaire est-il prévu?</p> <p>Le régime des OIE soumet l'action sociale menée par les organismes sans but lucratif à une surveillance plus étroite de la part du gouvernement que celle imposée au lobbying par les entreprises pour qui les exigences de faire rapport sont sans doute moins onéreuses.</p>	<p>Précise quelque peu les règles régissant l'action sociale des organismes de bienfaisance.</p> <p>Possible concurrence avec les OIE pour les collectes de fonds</p> <p>Remplace le fardeau de constituer en société chaque organisme sans but lucratif faisant de l'action sociale par le fardeau plus lourd de constituer chaque entité en société et de la faire enregistrer.</p> <p>Il faut préciser que seuls les organismes de bienfaisance souhaitant consacrer à l'action sociale plus de ressources que permis par la règle de l'activité accessoire devraient s'enregistrer.</p> <p>Il n'est pas certain que le régime des OIE éliminerait les incertitudes actuelles des règles régissant l'action sociale menée par les organismes de bienfaisance– ne ferait peut-être qu'ajouter à la complexité.</p>	<p>Le démarrage du régime OIE exigerait la création de nouvelles règles et donc des coûts nouveaux.</p> <p>Entraîne d'autres pertes de recettes fiscales puisque un plus grand nombre de groupes pourraient émettre des reçus d'impôt.</p> <p>Prive le gouvernement d'une partie du contrôle sur le genre de groupes recevant son aide.</p>

## PARTIE IX – CONCLUSION

Les groupes canadiens sans but lucratif cherchent depuis des années à faire libéraliser les règles qui limitent les activités politiques que peuvent mener les organismes de bienfaisance enregistrés. Les inquiétudes que suscitent les objectifs politiques du régime de réglementation fédéral des organismes de bienfaisance, et les difficultés théoriques et pratiques que soulève la jurisprudence ne datent pas d'hier. Ce qui ajoute un caractère d'urgence au problème, c'est l'insistance avec laquelle les organismes de bienfaisance et les organismes bénévoles demandent au gouvernement de reconnaître, très concrètement, que le dynamisme et l'efficacité du secteur sont liés à sa contribution à l'élaboration des politiques publiques. Cette volonté nouvelle de s'affirmer tient à des changements structurels et idéologiques touchant le rôle du gouvernement et à un transfert des responsabilités vers le secteur bénévole. L'action sociale en politique publique menée par les organismes de bienfaisance, peut-être plus que toute autre question touchant les Canadiens et leur gouvernement, met en lumière les défis idéologiques, juridiques et politiques que pose l'adoption d'un nouveau modèle de gestion axé sur la collaboration et le partenariat. Il peut être difficile de trouver à ces questions une réponse qui satisfasse à la fois les organismes de bienfaisance, le secteur bénévole dans son ensemble, le gouvernement fédéral et l'ensemble des Canadiens. La tâche mettra à l'épreuve la capacité d'adaptation de notre démocratie et notre aptitude à reconnaître la contribution spécifique et le rôle nouveau de chaque partenaire dans le processus de saine gestion.

La recherche d'une solution exige des consultations, des débats et un esprit de collaboration. Le Groupe de travail sur l'action sociale s'est délibérément engagé à faire avancer le processus. Le présent document et les consultations qui suivront permettront, seuls ou de concert avec la Table conjointe sur la réglementation, le Centre canadien de philanthropie et le Projet organismes de bienfaisance et action sociale de l'IMPACS, entre autres, de contribuer à déterminer et à évaluer diverses réformes possibles. Nous avons hâte d'entamer cette nouvelle étape.

## NOTES

- <sup>1</sup> Fondation Muttart, *Talking About Charities: Canadians' Opinions on Charities and Issues Affecting Charities*, Edmonton, Centre canadien de philanthropie, 2000, p. 4, 6 et 10-11.
- <sup>2</sup> Cité dans Brooks, Neil, *Charities: The Legal Framework*, Ottawa, Secrétariat d'État, février 1983, p. 131.
- <sup>3</sup> Susan Phillips donne à ce nouveau modèle le nom de saine gestion (par opposition à gouvernement) et écrit qu'il s'agit d'un processus consistant à gouverner en faisant collaborer les acteurs du secteur bénévole, du secteur privé et d'autres secteurs publics à la planification, la conception et la réalisation des objectifs gouvernementaux de manière à partager avec eux la formulation des orientations, la planification des risques et la planification opérationnelle. Susan D. Phillips, « More than Stakeholders: Reforming State-Voluntary Sector Relations », *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, no 4 (printemps 2001), p. 1-22, à la p. 18.
- <sup>4</sup> Élément décrit comme essentiel à un véritable partenariat par la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole dans *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole*, Rapport final, Ottawa, février 1999 [ci-après appelé le rapport Broadbent]. Se trouve sur le site Web : <http://www.vsr-trsb.net/pagvs/homepagef.htm>
- <sup>5</sup> Neil Brooks. « The Role of the Voluntary Sector in a Modern Welfare State » dans Jim Phillips, Bruce Chapman et David Stevens (éd.) *Between State and Market: Essays on Charities Law and Policy in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 202. Se trouve sur le site Web : <http://www.nonprofitscan.org/state-and-market.htm>
- <sup>6</sup> Initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole, *Travailler ensemble : Rapport des Tables conjointes*, Ottawa, BCP, août 1999, p. 50 [ci-après appelé le rapport Travailler ensemble] Se trouve sur le site Web : <http://www.vsi.isbc.ca/fr/reports>
- <sup>7</sup> Cette opinion a été exprimée à l'auteur par un cadre supérieur de l'élaboration des politiques au gouvernement fédéral. Carl Juneau, qui était à l'époque sous-directeur de la Division des organismes de charité à Revenu Canada, a écrit : « Essentiellement, la différence entre éducation et action sociale (d'un type inacceptable) tient à la présence d'un parti pris ou de propagande. » Carl Juneau, « Defining Charitable Limits : Advocacy, Education and Political Activities », *Fit to be Tithed II: Reducing Risks for Charities and Non-Profits*, Toronto, Osgoode Hall, 28 novembre 1998, p. 15.
- <sup>8</sup> Cette définition des organismes dédiés au bien public est fournie par A.B.C. Drache et K.F. Boyle *Public Benefit and the Canadian Income Tax System: A Proposal for Reform*, Toronto, Kahanoff Nonprofit Research Initiative, 1998, p. 69-79.
- <sup>9</sup> Peter Broder, Legal Definition of Charity and Canada Customs and Revenue Agency's Charitable Registration Process, Toronto, Centre canadien de philanthropie, août 2001, p. 55. Se trouve sur le site Web : <http://www.ccp.ca>. Il y a une forte corrélation entre les buts et les activités de ces groupes dédiés au bien public et la définition pratique d'« organisme de bienfaisance » formulée par la Commission de réforme du droit de l'Ontario, Report on the Law of Charities, Toronto, Publications Ontario, 1996, p. 148 -152. Se trouve sur le site Web : <http://www.qut.edu.au/bus/ponc-new>. Selon la Commission, la bienfaisance consiste à fournir à d'autres, de manière altruiste, les moyens de rechercher un bien commun ou universel. Les biens associés à la bienfaisance comprennent les formes fondamentales de l'épanouissement humain, la vie, le savoir, la religion, la beauté et l'amitié.
- <sup>10</sup> Broder, *ibid.*, p. 25. Cette liste est basée sur l'examen qu'a fait le Centre canadien de philanthropie d'un certain nombre de cas de refus ou de révocation du statut d'organisme de bienfaisance. Ces dossiers sont disponibles aux bureaux du Centre, à Toronto. Un autre renseignement concernant ces groupes, toujours selon Broder, concerne le montant d'aide financière privée qu'ils reçoivent et dont la majorité, sinon la totalité, est constituée de dons sans contrepartie de reçu d'impôt. Les organismes qualifiés de civiques ou voués à l'action sociale ont totalisé des dons de quelque 19 millions de dollars; les groupes écologiques, 7 millions de dollars, les organismes internationaux s'occupant de programmes d'échange, de la paix ou des droits humains, 7 millions également, et les groupes encourageant le bénévolat, 100 000 dollars. Il convient de comparer ces montants aux 9,4 milliards de dollars donnés aux organismes enregistrés par des particuliers et des entreprises.
- <sup>11</sup> Drache, *op. cit.*, note 9.
- <sup>12</sup> Le chiffre de 180 000 figure dans « Quelques faits sur le secteur bénévole », publié le 5 décembre 2001 par l'Initiative du secteur bénévole et communautaire, lors de l'annonce de l'Accord. Se trouve à l'adresse <http://www.vsi-isbc.ca/Accord>. Auparavant, le chiffre de 175 000 a été avancé dans le rapport Travailler ensemble, *op. cit.*, note 6, p. 18. Voir également : Michael Hall et Keith G. Banting « The Nonprofit Sector in Canada: An Introduction »; Keith G. Banting (éd.) *The Nonprofit Sector in Canada: Roles and Relationships*, Montréal et Ottawa, McGill-Queen's University Press, 2000, p. 1-28, à la p. 11; et Don K. Embuldeniya, *Exploring the Health, Strength and Impact of Canada's Civil Society*, Toronto, Centre canadien de philanthropie, juillet 2001, p. 10. La source

des données dans les deux cas est J. Quarter, *Canada's Social Economy*, Toronto, James Lorimer & Company, 1992. Erwin Dreessen, « What We Should Know about the Voluntary Sector but Don't », *ISUMA*, vol. 2, n°. 2, été 2001, sous le titre « Non-charitable non-profit organizations », consultable à l'adresse <http://www.isuma.net>, explique cette rareté des données sur le secteur sans but lucratif :

« Les données statistiques sur les organismes sans but lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés se limitent à quelques catégories sur lesquelles Statistique Canada a fait enquête en 1973 et 1974, à des données sur les syndicats, dont la collecte a été interrompue après 1995, et à des données sur les coopératives non financières publiées par le Secrétariat aux coopératives d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, ainsi que sur les *credit unions* et les caisses populaires, fournies par le ministère des Finances...Par ailleurs, depuis 1993, les grandes sociétés sans but lucratif qui ne sont pas de bienfaisance sont tenues de présenter une Déclaration annuelle à Revenu Canada (devenu l'Agence des douanes et du revenu du Canada). Des chercheurs qui ont tenté d'évaluer le nombre total d'organismes sans but lucratif autres que de bienfaisance disent que les données disponibles ne couvrent qu'une petite partie de cet élément du secteur bénévole. » [TRADUCTION LIBRE]

<sup>13</sup> *Travailler ensemble*, *op. cit.*, note 6, p. 16.

<sup>14</sup> Hall et Banting *op. cit.*, note 12, suggèrent à la page 11 que s'il y a aux É.-U. 30 groupes pour 1 000 habitants, il y aurait au Canada quelque 870 000 associations de base populaire.

<sup>15</sup> À l'heure actuelle, les données concernant les organismes du secteur sans but lucratif sont maigres, partielles et éparpillées, et celles qui existent sont souvent impossibles à distinguer des données sur les organismes du secteur du marché. Il faut y voir à la fois une cause et un effet du manque de consensus, au Canada et dans le monde, sur une définition théorique et pratique du secteur. Centre canadien des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, *The Voluntary Sector in Canada: Literature Review and Strategic Considerations for a Human Resources Sector Study*, 1998. <http://www.ccp.ca/information/documents/gd45.pdf> Actuellement, l'ADRC obtient des renseignements de certains organismes sans but lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés (ceux dont les revenus excèdent 10 000 dollars ou dont l'actif est de plus de 200 000 dollars).

<sup>16</sup> Au 30 août 2001, il y avait 77 716 organismes de bienfaisance enregistrés, selon la réponse écrite donnée par l'ADRC aux questions qu'avaient posées le Groupe de travail sur l'action sociale. Même si Hall et Banting *op. cit.*, note 12, p. 11 indiquent que le nombre de ces organismes aug-

mente de 3 p. 100 par année, il semble que cela ne soit plus vrai. En juin 1999, date d'obtention de leurs données, il y en avait 77 926. Il y a donc eu un léger déclin dans les deux dernières années. Broder, *op. cit.*, note 9 rapporte également qu'à la fin des années 90, l'ADRC approuvait environ 2 500 demandes d'enregistrement par an. Même si le nombre des enregistrements a augmenté de 38 p. 100 dans la décennie 1990 par rapport à la décennie précédente, le taux d'enregistrement a chuté de 84,6 % en 1992-1993 à 67 % en 1998-1999.

<sup>17</sup> Il ne s'agit pas d'un sous-ensemble exact, puisque les organismes qui obtiennent l'enregistrement sont habituellement, mais pas toujours, constitués en sociétés sans but lucratif. Les fondations de bienfaisance et autres organismes non constitués en sociétés peuvent aussi obtenir l'enregistrement.

<sup>18</sup> Fondation Muttart, *op. cit.*, note 1. Pour un résumé des résultats des recherches sur les attitudes du public, consulter aussi Winston Husbands, A.-J. McKechnie et Fleur Leslie, *Scan of Research on Public Attitudes Towards the Voluntary Sector*, Centre canadien de philanthropie, 28 février 2001. Se trouve sur le site Web : [www.nonprofitscan.org](http://www.nonprofitscan.org) et [www.ccp.ca](http://www.ccp.ca)

<sup>19</sup> Nous nous sommes fiés aux renseignements anecdotiques recueillis durant l'enquête, car nous n'avons pas réussi à trouver de données concrètes fiables sur l'éventail des activités d'action sociale menées par le secteur.

<sup>20</sup> Nombre de groupes de bienfaisance ou dédiés au bien public ont des politiques relatives à la diversité, aux droits humains, à la confidentialité de leurs clients, au traitement des plaintes, aux droits du milieu de travail, ainsi que des codes de conduite et autres textes qui définissent un ensemble de valeurs de l'organisme.

<sup>21</sup> Par exemple, beaucoup de groupes ont des règles leur interdisant de révéler l'identité et les renseignements personnels de leurs clients, bien qu'en « donnant un visage » à leur travail de bienfaisance, ils pouvaient faciliter leur travail de collecte de fonds et d'action sociale, même si les clients n'ont pas d'objection à cette divulgation.

<sup>22</sup> Kathy L. Brock, *Sustaining a Relationship: Insights From Canada on Linking the Government and Third Sector*, (document inédit présenté au Quatrième congrès international de l'International Society for Third Sector Research (ISTR), Dublin, 5-8 juillet 2000) parle, à la p. 13, des risques que prend le gouvernement en devenant partenaire du tiers secteur, surtout quand les fonctionnaires manquent de connaissances spécialisées ou techniques et craignent d'être redevables aux groupes qui ont les ressources et les renseignements nécessaires pour faire avancer un programme politique. Elle signale également que, quand un groupe jouit d'un large

- soutien public, il peut réussir à infléchir les priorités et le programme politique d'un ministère faible ou plus petit que lui.
- <sup>23</sup> En 1984, dans un discours au Parti progressiste-conservateur, M. Brian Mulroney a dit : « L'une des grandes priorités de mon gouvernement sera de faire une révision complète des programmes sociaux, en vue d'économiser autant d'argent que possible. Un des moyens d'atteindre cet objectif consiste à inciter le secteur bénévole à participer davantage à la mise en œuvre de ces programmes. Le bénévolat est la méthode de travail la plus rentable au Canada. » [TRADUCTION LIBRE], Brooks, *op. cit.*, note 5, p. 171.
- <sup>24</sup> *Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Rapport, vol. 2, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1985, p. 826 (de l'anglais) (Rapport de la Commission MacDonald)
- <sup>25</sup> Mel Cappe, Greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet, *Bâtir une nouvelle relation avec le secteur bénévole*. Allocution prononcée à l'occasion du Troisième forum des dirigeants sur le secteur bénévole, 31 mai 1999. Se trouve sur le site Web : <http://www.tbs-sct.gc.ca/Clerksspeechesandmessages>
- <sup>26</sup> Il convient de rapprocher ce témoignage anecdotique voulant que le fait de dépendre des contrats muselle l'opposition des organismes, des constatations internationales selon lesquelles l'appui financier aux organismes du tiers secteur est susceptible de les politiser et de leur donner des outils, un accès et un savoir nouveaux qui, dans les faits, renforcent l'efficacité de leurs efforts d'action sociale. Voir Lester Salamon, « Government-Nonprofit Relations in International Perspective » dans Elizabeth T. Borins et C. Eugene Steuerle, *Nonprofit and Government: Collaboration and Conflict*, Washington, Urban Institute Press, 1999, p. 346-356. Le secteur craint également que ces relations contractuelles avec le gouvernement incitent des groupes à s'écarter de leur mission première.
- <sup>27</sup> John C. Tait et Mel Cappe, *Rethinking Policy: Perspectives on Public Policy*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, octobre 1995, p. 26; et Ivan Fellegi et al. Panel Discussion, *Rethinking Policy: Strengthening Policy Capacity*, Conference Proceedings, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, janvier 1996, p. 8 citant les résultats du Task Force on Strengthening the Policy Capacity of the Federal Government, présidé par Ivan Fellegi et présenté au Comité de coordination des sous-ministres (politique) en avril 1993. Se trouve sur le site Web : <http://www.ccmd-ddg.gc.ca/pdfs/p60e.pdf>. Des universitaires ont aussi fait des observations sur le manque de moyens d'agir en politique dont souffre le gouvernement fédéral, par exemple, Katherine Graham et Susan D. Phillips, « Citizen engagement beyond the customer revolution » *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2, 1997, p. 255-273.
- <sup>28</sup> Cappe, *ibid.* p. 27-29.
- <sup>29</sup> *Report of the ADM Sub-Group on the Management of Policy Personnel* [Rapport Kane], mai 1997. Se trouve sur le site Web : <http://www.tbs.gc.ca>. Voir aussi Fellegi, *op. cit.*, note 27.
- <sup>30</sup> Tait et Cappe, *op. cit.*, note 27.
- <sup>31</sup> Cappe, *op. cit.*, note 25.
- <sup>32</sup> Gouvernement du Canada, *Un partenariat au profit des Canadiens : Initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*, Groupe de travail sur le secteur bénévole, Bureau du Conseil privé, 9 juin 2000. Se trouve sur le site Web : <http://www.pco-bcp.gc.ca/reports>
- <sup>33</sup> Cappe, *op. cit.*, note 25.
- <sup>34</sup> La plupart des organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont aussi des sociétés sans but lucratif établies en vertu des lois fédérales ou provinciales régissant la constitution en société, et sont soumis, à ce titre, à des exigences indépendantes en matière de rapports et de déclarations en tant qu'entités non constituées en société.
- <sup>35</sup> Les particuliers et les organismes avec ou sans but lucratif, qui ne sont pas de bienfaisance, jouissent au Canada d'une liberté quasi-illimitée de préconiser un changement politique ou législatif. Ils peuvent mener des campagnes d'éducation du public, inciter les médias à faire des commentaires critiques, acheter de la publicité en faveur de leurs vues, organiser des campagnes de lettres, des pétitions et des manifestations, faire des discours et soutenir financièrement des partis politiques et des candidats – autant d'activités protégées par la *Charte des droits et libertés*.
- <sup>36</sup> Circulaire d'information 87-1, *Organismes de charité enregistrés - Activités politiques accessoires*, 25 février 1987. Se trouve sur le site Web : <http://www.ccra-adrc.gc.ca/E/pub/>. Les circulaires d'information exposent l'interprétation spécifique que l'ADRC fait de la législation. Voir également la publication de l'ADRC : RC4107 (F) ébauche 2, *Organismes de bienfaisance enregistrés : éducation, action sociale, et activités politiques*, p. 11 sur le site Web : <http://www.ccra-adrc.gc.ca/E/pub/> [ci-après appelée RC4107 (F)] qui est destinée à remplacer la circulaire d'information 87-1.
- <sup>37</sup> *Loi de l'impôt sur le revenu*. L.R.C. ch. 1 (5e suppl.).

- <sup>38</sup> Par exemple, la Cour suprême du Canada a récemment jugé, dans le cas d'un organisme qui se consacre à aider les femmes immigrantes et celles des minorités visibles à trouver de l'emploi, que même si cet organisme offrait un utile service d'intérêt public, ce n'était pas, dans l'ensemble, un organisme de bienfaisance. *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.R.N.* [1999] R.C.S. 10 [ci-après appelé affaire *Vancouver Society*]
- <sup>39</sup> Quarante-cinq p. 100 des donateurs indiquent qu'eux-mêmes ou un membre de leur ménage a l'intention de demander un crédit d'impôt en contrepartie de dons de bienfaisance. *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : points saillants de l'Enquête nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation*, Ottawa, Ministre responsable de Statistique Canada, août 2001, p. 33. Statistique Canada. no de catalogue : 71-542-XPF.
- <sup>40</sup> Statistique Canada, *ibid.*, note 39. Quarante-neuf p. 100 des donateurs ont indiqué qu'ils seraient plus généreux si les gouvernements leur offraient un crédit d'impôt plus élevé en retour de leurs dons de bienfaisance. Il s'agit d'une augmentation marquée par rapport aux 37 % de donateurs ayant donné la même réponse en 1997.
- <sup>41</sup> Beaucoup d'organismes de bienfaisance enregistrés, en particulier dans le domaine des services sociaux, de la santé, des arts et du développement international, sont légalement constitués en sociétés sans but lucratif défendant les intérêts de leurs membres. On présume de l'aspect bien public de ces organismes, pourtant administrés et dirigés par leurs membres, ce qui montre qu'ils peuvent combiner les intérêts de leurs membres et l'intérêt public. John Carver, un expert de la saine gestion des organismes sans but lucratif, précise que la caractéristique du conseil d'administration des organismes sans but lucratif est qu'il dirige au nom des membres et des autres propriétaires, entendant par là l'ensemble de la collectivité. John Carver, *Boards that Make a Difference: A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1990, p. 130.
- <sup>42</sup> John D. Gregory, « Establishing a Charity », *The Philanthropist*, vol. XI, no 4, (hiver 1993), p. 53-68, à la p. 54.
- <sup>43</sup> [http://unitedwaytoronto.com/\\_who\\_we\\_help-pdf](http://unitedwaytoronto.com/_who_we_help-pdf)
- <sup>44</sup> Dans une conversation avec l'auteur, en septembre 2001, Sandy Houston, de la Fondation Metcalfe, a fait remarquer que « la grande majorité des fondations privées ne subventionne que des organismes de bienfaisance enregistrés. » De l'avis de l'ADRC, les fondations sont autorisées à financer les organismes sans but lucratif, suite à une entente officielle avec l'Agence, qui contrôle étroitement la façon dont les dépenses sont faites et comment les déclarations doivent être présentées. Peu de fondations acceptant de faire l'effort et la dépense qu'exige cette condition, les organismes sans but lucratif ont, de l'avis de Mme Houston, peu de chances d'obtenir l'aide de fondations, à moins d'obtenir l'enregistrement.
- <sup>45</sup> M. Hall et L. Macpherson, « A Provincial Portrait of Canada's Charities », *Research Bulletin*, 4 (2 & 3), Toronto, Centre canadien de philanthropie, 1997. Floyd, Gordon « Re Improved Tax Incentives for Modest-Income Donors », *Notes for Presentation to House of Commons Standing Committee on Finance*, 1998. Se trouve sur le site Web : <http://www.ccp.ca> Gordon Floyd avance que 20% des dons proviennent de sources privées, essentiellement de particuliers. Même si ce chiffre, comme celui de 14% (avancé par Michael Hall et Keith G. Banting, op. cit., note 12), repose sur des sources provenant du Centre canadien de philanthropie, l'écart demeure inexplicé. De toute façon, cet écart ne fait pas vraiment de différence au fait que les dons privés sont une source de revenus moins abondante que les gains et les subventions.
- <sup>46</sup> Frances K. Boyle, *Charitable Activity under the Canadian Income Tax Act: Definition, Process and Problems*, Toronto, Table ronde sur le secteur bénévole, 1997. Se trouve sur le site Web : <http://www.vsr-trsb.net/publications>. Voir également le Rapport Broadbent, op. cit., note 4.
- <sup>47</sup> Voir, par exemple, Broder et le rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, tous deux op. cit., note 9, et Boyle, *ibid.*, note 46. Richard Bridge, *Le droit régissant l'action sociale des organismes de bienfaisance – Pourquoi un changement s'impose*, Vancouver, IMPACS, 2000. Se trouve sur le site Web : <http://www.impacs.org/pdfs/charities.pdf>. Patrick J. Monahan et Elie S. Roth, *Federal Regulation of Charities: A Critical Assessment of Recent Proposals for Legislative and Regulatory Reform*, Toronto, York University, 2000; Kernaghan Webb, *Cinderella's Slipper? The Role of Charitable Tax Status in Financing Canadian Interest Groups*, Vancouver, SFU-UBC Centre for the Study of Government and Business, 2000; Abraham Drassinower, « The Doctrine of Political Purposes in the Law of Charities: A Conceptual Analysis » dans Jim Phillips, Bruce Chapman et David Stevens (éd.) *Between State and Market: Essays on Charities Law and Policy in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 288-315. Se trouve sur le site Web : <http://www.nonprofitscan.org/state-and-market.htm>; Arthur B.D. Drache, *The Charity & Not-for-Profit Sourcebook: Cases, Legislation and Commentary*, vol. 1, Toronto, 1999; Donald Bourgeois, *The Law of Charitable and Non-profit Organizations*, deuxième édition, Toronto et Vancouver, Butterworth's, 1998.

- <sup>48</sup> En Ontario, la *Charities Accounting Act* donne au Tuteur et curateur public de l'Ontario le pouvoir légal de superviser les organismes de bienfaisance.
- <sup>49</sup> *Commissioners of Income Tax v. Pemsel* [1891] A.C. 531 (H.L.), p. 583
- <sup>50</sup> (Royaume-Uni) 43 Eliz. I, 1601, ch. 4
- <sup>51</sup> Le préambule de la *Charitable Uses Act* de 1601 dit en substance que :  
 Attendu que des terres, des biens, des biens meubles et de l'argent ont été donnés par diverses personnes bienveillantes afin de secourir les gens âgés, infirmes et pauvres; pourvoir aux besoins des soldats et des marins malades et invalides; subventionner des établissements scolaires, des écoles gratuites et des boursiers étudiant dans les universités; réparer les ponts, les ports, les havres, les chaussées, les églises, le littoral et les grandes routes; élever et instruire les orphelins; secourir, approvisionner ou subventionner les maisons de correction; doter les jeunes filles pauvres. Secourir ou racheter les prisonniers ou les captifs; venir en aide et soigner les habitants démunis...
- <sup>52</sup> Commission de réforme du droit de l'Ontario, *op. cit.*, note 9, ch. 7, p. 5 sur 28.
- <sup>53</sup> [1917] A.C. 406 à 442 Le tribunal devait considérer si une société établie pour défendre le principe selon lequel la conduite humaine doit être fondée sur le savoir naturel et non sur la superstition a une fin charitable. Le tribunal s'est montré sceptique à l'égard du but de la Société de réduire le rôle du christianisme dans la vie publique et a dit craindre que la Société soit anti-chrétienne, blasphématoire et peut-être même criminelle.
- <sup>54</sup> Des juristes ont avancé que *Bowman* errait au départ. Webb, *op. cit.*, note 47, p. 130 fait valoir que la Chambre des lords dans l'affaire *Bowman* s'est appuyée sur un commentateur qui avait mal interprété la jurisprudence du XIX<sup>e</sup> siècle et implanté l'idée que les organismes de bienfaisance préconisant une réforme étaient contre la politique publique. Il fait remarquer (p. 27) qu'au XIX<sup>e</sup> siècle il n'était pas rare que des organismes de bienfaisance fassent ouvertement de l'activisme politique pour préconiser notamment une législation antiesclavagiste, le respect du repos dominical avec l'application de la *Lord's Day Act*, la réforme du droit pénal, l'adoption de lois antipauvreté, la tempérance et le bien-être des animaux. Webb, p.134 et Broder *op. cit.*, note 9, p. 43 donnent plusieurs raisons montrant que la crainte des tribunaux de ne pas être en position de déterminer si tel changement législatif profiterait au public est mal placée. Ils soulignent en particulier qu'il n'est pas plus difficile de décider si une loi est d'intérêt public que d'évaluer si, aux termes de la *Charte*, telle loi est manifestement nécessaire dans une société libre et démocratique. Brooks, *op. cit.*, note 2, p. 146 avance que :  
 « La question n'est pas de savoir si tel résultat législatif est en soi conforme au bien public, mais plutôt si le fait de présenter toutes les facettes d'un problème législatif est dans l'intérêt public. » Brooks poursuit en citant un autre commentateur juridique :  
 « Il n'y a pas de raison que les juges ne puissent déterminer si l'action sociale en faveur du changement de lois particulières est dans l'intérêt public. Il peut être possible de le faire, même s'il reste des doutes quant au pour et au contre du changement lui-même. Dans une démocratie libre, la défense même de vues controversées pourrait bien être d'intérêt public. » (Cotterell, « Charity and Politics » 38 *Modern Law Review* 471, 474 (1975).
- <sup>55</sup> Par exemple dans l'affaire *Human Life International in Canada Inc. c. M.R.N.* [1998] 3 C.A.F. 202 à partir de la p. 217 le juge Strayer a déclaré : « le fait de soutenir ainsi des opinions sur diverses questions sociales importantes ne peut jamais être considéré par un tribunal comme étant une fin utile à la collectivité. Il ne faudrait pas demander aux tribunaux de rendre de telles décisions parce que cela les oblige à reconnaître ou à refuser une légitimité à ce qui constitue essentiellement des points de vue politiques; c'est-à-dire quels sont les comportements convenables, bien qu'ils ne soient pas imposés par le droit actuel, à exiger des autres membres de la collectivité? Toute décision de ce tribunal, à savoir si la propagation de telles opinions est profitable à la collectivité et vaut donc qu'on lui accorde un soutien temporel par le biais de l'exonération d'impôt, serait essentiellement une décision d'ordre politique et il n'est pas approprié que le tribunal la prenne. »
- <sup>56</sup> *National Anti-vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners* [1948] A.C. 31 Le tribunal devait décider si la Société était de bienfaisance, puisque son but était en partie d'obtenir du Parlement l'abolition de la pratique de la vivisection sur les animaux. La vivisection étant permise en vertu d'une loi en vigueur, son abolition aurait impliqué l'abrogation d'une loi. Lord Simonds a jugé qu'il ne pouvait s'agir d'une fin charitable.
- <sup>57</sup> *National Anti-vivisection, Ibid.*, p. 50.
- <sup>58</sup> [1981] 3 All E.R. 493, (1982) 2 W.L.R. 222 (Ch. D.) cité avec approbation dans l'affaire *Positive Action Against Pornography c. M.R.N.* [1988] 2 F.C. 340 (C.A.F.).
- <sup>59</sup> *McGovern, Ibid.*
- <sup>60</sup> *Scarborough Community Legal Aid Services c. La Reine* [1985] 1 C.T.C. 98 5102 (C.A.F.).
- <sup>61</sup> Annexe A à la Circulaire d'information 87-1, *op. cit.*, note 36.
- <sup>62</sup> Cette typologie est énoncée dans la publication provisoire RC4107 (F), *op. cit.*, note 36, p. 10 de 26.
- <sup>63</sup> Circulaire d'information 87-1, *op. cit.*, note 36, article 12.

- <sup>64</sup> Juneau, *op. cit.*, note 7, p. 6. Voir aussi *Inland Revenue Commissioners v. City of Glasgow Police Athletic Association*, [1953] A.C. 380 (H.L.) où une fiducie consacrée à faire respecter la loi en vigueur a été considérée comme un organisme de bienfaisance.
- <sup>65</sup> RC4107 (F) *op. cit.*, note 36, p. 13 de 26.
- <sup>66</sup> RC4107 (F) *op. cit.*, note 36, page 14 de 26.
- <sup>67</sup> *Vancouver Society*, *op. cit.*, note 38.
- <sup>68</sup> *Ibid.*, para. 171.
- <sup>69</sup> *Ibid.*, para. 168.
- <sup>70</sup> *Human Life International, op. cit.*, note 55, *Buxton and Others v. Public Trustee and Others*, (1962) T.C. 235 (Ch. D.), p. 242.
- <sup>71</sup> RC4107 (F), *op. cit.*, note 36, p. 7 de 26.
- <sup>72</sup> *Alliance pour la vie c. M.R.N.* [1999] 3 F.C. 504 (C.A.).
- <sup>73</sup> *Ibid.*, à la p. 29 de 40.
- <sup>74</sup> Cet exemple et d'autres sont tirés de Webb, *op. cit.*, note 47, p. 42 citant Paul Tuns, « When is a charity considered to be dealing in propaganda? Human Life International Canada was stripped of its charitable tax status for being too 'political'. Who's next? », *Globe & Mail*, 1er février 1999. Voir aussi Shira Herzog « Give Charities a Voice: Advocacy as a form of free speech is an essential part of democracy », *Globe & Mail*, 13 décembre 2000, p. A17.
- <sup>75</sup> RC4107 (F), *op. cit.*, note 36, p. 6 et 7 de 22.
- <sup>76</sup> Arthur B.C. Drache et Frances K. Boyle, *Charities: Public Benefit and the Canadian Income Tax System: A Proposal for Reform*, Toronto, Kahanoff Foundation Nonprofit Sector Research Initiative, 1998, p. 61
- <sup>77</sup> Dans *Human Life International, op. cit.*, note 55, la Cour d'appel fédérale a explicitement déclaré que le fait de soutenir ainsi des opinions sur diverses questions sociales importantes était une activité politique et non de bienfaisance dans le contexte de cette affaire. Cette position a été contestée l'année suivante par le même tribunal dans l'affaire *Alliance for Life*, *op. cit.*, note 72, où le juge Stone a déclaré : « Il me semble que des activités politiques peuvent bien être « accessoires » en dépit du fait qu'elles comportent la défense d'un point de vue particulier sur des questions sociales controversées ».
- <sup>78</sup> Commission de réforme du droit de l'Ontario, *op. cit.*, note 9, p. 5, ch. 6.
- <sup>79</sup> Laird Hunter au cours d'une conversation avec l'auteur, septembre et octobre 2001.
- <sup>80</sup> Broder, *op. cit.*, note 9, p. 51.
- <sup>81</sup> L'annulation de l'enregistrement est utilisé de manière administrative par l'ADRC pour révoquer le statut sans imposer les pénalités découlant du désenregistrement, telles que de refuser les déductions pour dons, de disposer des actifs ou de payer une pénalité.
- <sup>82</sup> Dans l'affaire *Alliance pour la vie, op. cit.*, note 72 le juge Stone a déclaré : « Il me semble que des activités politiques peuvent bien être « accessoires » en dépit du fait qu'elles comportent la défense d'un point de vue particulier sur des questions sociales controversées. Cela dépend certainement de la portée des fins de l'organisme et des activités entreprises pour atteindre ces fins. Il se peut qu'un organisme de bienfaisance veuille adopter une position relativement forte et controversée pour faire effectivement avancer ces objectifs charitables, allant, si nécessaire, jusqu'à préconiser de changer la législation ou la politique ou encore des décisions administratives, sans courir le risque de perdre son statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Il est essentiel de considérer avant tout si les activités réellement menées, même si elles paraissent porter à controverse, restent « accessoires » par rapport aux activités charitables ».
- <sup>83</sup> Patrick J. Monahan et Elie S. Roth *Federal Regulation of Charities: A Critical Assessment of Recent Proposals for Legislative and Regulatory Reform*, Toronto, York University, 2000, p. 59-60, à propos du jugement rendu par le juge Iacobucci dans l'affaire *Vancouver Society, op. cit.*, note 38.
- <sup>84</sup> Sacks, « The Role of Philanthropy: An Institutional View », 46 *Virginia Law Review*, p. 516 à 531(1960), cité dans Brooks, *op. cit.*, note 2, p. 148 et 218.
- <sup>85</sup> Drache et Boyle, *op. cit.*, note 8, p. 66.
- <sup>86</sup> Broder, *op. cit.*, note 9, p. 38, d'après les données fournies au Centre canadien de philanthropie par l'ADRC. Nous sommes redevables à Peter Brooks et au Centre canadien de philanthropie pour la recherche originale que M. Brooks a menée sur le traitement de l'action sociale et d'autres questions relatives aux dossiers faisant l'objet d'un examen réglementaire (demandes d'enregistrement ou vérification).
- <sup>87</sup> C'était également l'opinion de M. Brooks, professeur de droit, en 1984, *op. cit.*, note 2, p. 200.
- <sup>88</sup> L'ADRC a récemment publié une ébauche de Protocole de vérification pour régir la conduite de ses vérifications, mais il ne s'y trouve aucune précision supplémentaire sur la façon dont certains organismes sont sélectionnés pour faire l'objet d'une enquête. Se trouve sur le site Web : <http://www.cra-adrc.gc.ca/tax/charities/auditprotocol-3.html>

- <sup>89</sup> L'importance de ce critère du bien public a été rappelée tant par la majorité que par la minorité dans l'affaire *Vancouver Society*, *op. cit.*, note 38, aux paragraphes 41 et 148.
- <sup>90</sup> Boyle, *op. cit.*, note 46, p. 30.
- <sup>91</sup> Les dons aux partis politiques fédéraux donnent droit à un crédit d'impôt de 75 p. 100 sur les 200 premiers dollars et de 50 p. 100 sur les montants situés entre 200 et 550 dollars. Ainsi, un don politique de 300 dollars donne droit à un crédit d'impôt de 150 dollars. Les dons de bienfaisance donnent droit à un crédit calculé sur le taux marginal d'imposition du donateur. Seuls les contribuables dont les revenus sont situés aux échelons supérieurs d'imposition ont droit à un crédit d'impôt pour don de bienfaisance de 50 p. 100; les contribuables ayant des revenus moindres n'ont droit qu'à un pourcentage moindre en crédit d'impôt.
- <sup>92</sup> Brooks, *op. cit.*, note 2, p. 153, dit qu'il s'explique mal pourquoi les tribunaux américains, qui suivent les mêmes précédents et les mêmes principes de common law que les tribunaux britanniques, en sont arrivés à des conclusions opposées quant à la nature de bienfaisance de l'action sociale.
- <sup>93</sup> Alinéa 501 (c) (3) du *Internal Revenue Code*.
- <sup>94</sup> CC9 – Political Activities and Campaigning by Charities, septembre 1999. Se trouve sur le site Web : <http://www.charity-commission.gov.uk/CC9.htm>
- <sup>95</sup> *Ibid.*
- <sup>96</sup> *Ibid.*
- <sup>97</sup> Certains s'opposent à ce point de vue en disant qu'*autrement*, le gouvernement ne financerait pas les services de bienfaisance, mais leur allégation est contredite par les observations suivantes : 1) Il est bien évident que le gouvernement considère ces services comme un bien public nécessaire, puisqu'à l'heure actuelle 60 % des revenus des organismes de bienfaisance proviennent du gouvernement. 2) Les opposants partent du principe que ces services ne sont pas nécessaires ou que, si vraiment le besoin est présent et pressant, des éléments altruistes de la société, notamment les Églises et autres institutions religieuses, y répondront bénévolement. Il nous semble évident qu'un altruisme non organisé et sans appui financier est très insuffisant pour répondre à l'étendue et à la profondeur du besoin, et en disant cela, nous présumons que les Canadiens ne veulent pas voir augmenter le nombre des sans-abri et de ceux qui ont faim.
- <sup>98</sup> On peut rapprocher ce rôle de celui que tiennent le Vérificateur général, les commissions d'enquête, la surveillance civile des forces de sécurité et même les tribunaux et le Parlement (en subventionnant les partis d'opposition) – qui tous exercent des fonctions de surveillance indépendante et peuvent demander des changements de politique.
- <sup>99</sup> Juneau, *op. cit.*, note 7, p. 5.
- <sup>100</sup> Broder, *op. cit.*, note 9, p. 50.
- <sup>101</sup> Travailler ensemble, *op. cit.*, note 6.
- <sup>102</sup> Adam Yarmolinsky « The charitable deduction: subsidy or limitation? » *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, San Francisco, mars 2000. Se trouve sur le site Web : <http://www.proquest.umi>
- <sup>103</sup> CC9, *op. cit.*, note 94.
- <sup>104</sup> Travailler ensemble, *op. cit.*, note 6, p. 51.
- <sup>105</sup> CC9 *op. cit.*, note 94.
- <sup>106</sup> Institute for Media, Policy and Civil Society.
- <sup>107</sup> Dans *Changements possibles*, une brochure rédigée en vue des consultations qui ont eu lieu partout dans le pays à l'automne 2001 dans le cadre du Projet organismes de bienfaisance et action sociale de l'IMPACS, cette proposition était présentée comme l'Option 1. Se trouve sur le site Web : [www.impacs.org](http://www.impacs.org).
- <sup>108</sup> Drache et Boyle, *op. cit.*, note 8, p. 71.