

## Recommandations

### Le cadre réglementaire

#### Portée et mandat de l'organe de réglementation

1. Le rôle principal de l'organe de réglementation devrait être maintenu, c'est-à-dire appliquer les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* se rapportant aux organismes de bienfaisance.
2. Pour améliorer la confiance du public dans l'organe de réglementation et dans les organismes de bienfaisance, on devrait respecter les quatre principes directeurs suivants dans le cadre de la réforme fédérale de la réglementation :
  - 2.1 le cadre réglementaire régissant les organismes de bienfaisance devrait susciter la confiance du public à l'endroit des organismes de bienfaisance au Canada;
  - 2.2 le cadre réglementaire devrait maintenir l'intégrité des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* régissant les organismes de bienfaisance;
  - 2.3 le cadre réglementaire devrait assurer l'application juste de la loi et la transparence des processus décisionnels liés à la réglementation;
  - 2.4 le processus réglementaire devrait être aussi simple, non répétitif et rentable que possible.

#### Valeurs repères

3. Pour relever les défis de l'avenir, l'organe de réglementation devrait se fonder sur les quatre valeurs repères suivantes :
  - 3.1 **Intégrité.** L'organe de réglementation devrait traiter tout le monde de façon juste et appliquer la législation de façon équitable.
  - 3.2 **Ouverture.** L'organe de réglementation devrait faire preuve d'ouverture à propos de ses décisions et de son rendement.
  - 3.3 **Services de qualité.** L'organe de réglementation devrait s'engager à rendre des décisions et à fournir des renseignements cohérents, en temps opportun, à ses clients.

- 3.4 **Connaissance et innovation.** L'organe de réglementation devrait être en mesure d'améliorer continuellement ses services, en s'inspirant de ses points forts et de ses points faibles. À cet égard, il devrait établir des partenariats et collaborer avec le secteur et avec d'autres intervenants pour atteindre des objectifs communs.

## **Informier le secteur**

4. L'organe de réglementation devrait renseigner et aider ses clients.
5. L'organe de réglementation devrait trouver de nouvelles façons innovatrices de communiquer l'information aux organismes de bienfaisance en établissant des partenariats avec le secteur.
6. L'organe de réglementation devrait assumer la responsabilité d'informer les organismes du secteur en ce qui a trait :
  - 6.1 aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et aux règles de common law qui les touchent;
  - 6.2 aux critères et processus applicables pour obtenir et maintenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré;
  - 6.3 à la façon de remplir leur déclaration annuelle.
7. L'organe de réglementation ne devrait pas assumer la responsabilité d'informer les organismes de bienfaisance en ce qui a trait :
  - 7.1 à la régie interne et à la reddition de comptes (mais le gouvernement et le secteur devraient chercher d'autres façons d'améliorer la capacité professionnelle d'organismes de bienfaisance individuels et du secteur en général pour ce qui est de maintenir la confiance du public dans le secteur);
  - 7.2 aux règles applicables aux organismes de bienfaisance dans d'autres administrations (mais il devrait renvoyer les clients à d'autres sources de renseignements en ce qui a trait à d'autres lois fédérales touchant les organismes de bienfaisance, ainsi qu'aux exigences provinciales et municipales).

## **Informier le public**

8. Les comptables, le secteur et l'organe de réglementation devraient unir leurs efforts pour élaborer des normes améliorées en matière d'établissement de rapports, pertinentes pour les donateurs et pour les organismes de bienfaisance.
9. L'organe de réglementation devrait assumer la responsabilité d'informer le grand public de façon précise en ce qui a trait :

- 9.1 aux organismes de bienfaisance, en diffusant des données globales sur les organismes de bienfaisance enregistrés;
- 9.2 aux facteurs dont on doit tenir compte avant de verser un don à un organisme de bienfaisance;
- 9.3 au processus de réglementation, y compris le processus d'examen utilisé pour déterminer si un organisme réalise des fins de bienfaisance;
- 9.4 à la façon de confirmer le statut d'organismes individuels;
- 9.5 à la façon de déposer une plainte en ce qui a trait à un organisme de bienfaisance;
- 9.6 à la façon de comprendre les états financiers d'un organisme de bienfaisance.

### **Connaissance/visibilité de l'organe de réglementation**

10. L'organe de réglementation devrait déployer des efforts déterminés pour accroître sa présence à l'échelle nationale, de façon à ce que le grand public soit au courant de ses activités et des personnes à contacter pour obtenir des renseignements.
11. Le nom de l'organe de réglementation et comment le contacter devraient être indiqués sur les reçus officiels délivrés aux fins de l'impôt par les organismes de bienfaisance enregistrés.

### **Ressources**

12. L'organe de réglementation devrait disposer des ressources appropriées pour accomplir les tâches qui lui sont confiées. À cet égard :
  - 12.1 on devrait réaliser une étude sur la rémunération pour veiller à ce que les niveaux de classification et les échelles de traitement respectent les exigences du poste;
  - 12.2 les gestionnaires supérieurs de l'organe de réglementation devraient envisager des façons d'encourager les employés à rester au sein de l'organe de réglementation et à parfaire leur expertise;
  - 12.3 on devrait attribuer des ressources supplémentaires pour permettre aux employés de l'organe de réglementation d'assister à divers événements, notamment des séances d'information, des séminaires et des conférences;
  - 12.4 les gestionnaires supérieurs de l'organe de réglementation devraient offrir des possibilités de perfectionnement professionnel, sous forme

de détachements auprès d'organismes de bienfaisance et d'échanges avec ces derniers;

- 12.5 les effectifs devraient être examinés en fonction de l'augmentation de la charge de travail découlant de l'adoption des recommandations de la Table;
- 12.6 on devrait accorder une priorité à l'élaboration de systèmes de technologie de l'information répondant aux besoins actuels et futurs de l'organe de réglementation.

## **Principes juridiques et pouvoirs pour déterminer les fins de bienfaisance**

- 13. On devrait élaborer des lignes directrices claires quant à la nature et à l'étendue des pouvoirs de l'organe de réglementation pour déterminer de nouvelles fins de bienfaisance découlant de l'application des règles de common law aux organismes visés par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.
- 14. L'organe de réglementation devrait améliorer la formation offerte aux examinateurs, au moment de l'embauche et par la suite.
- 15. L'organe de réglementation devrait offrir des outils de recherche plus appropriés aux décideurs, notamment l'accès électronique à des bases de données faisant état de décisions antérieures de l'organe de réglementation et des tribunaux, de façon à ce que les examinateurs soient en mesure de déceler des situations semblables et d'interpréter la loi de façon plus uniforme.

## **Réglementation coordonnée**

- 16. L'organe de réglementation devrait discuter avec les provinces pour envisager des façons de rassurer le public que les organismes de bienfaisance sont réglementés de façon efficace et pour réduire les demandes contradictoires et le fardeau administratif imposé aux organismes de bienfaisance.
- 17. On devrait apporter des modifications législatives pour permettre à l'organe de réglementation d'échanger des renseignements avec les autorités provinciales appropriées et avec d'autres organes de réglementation fédéraux.
- 18. On devrait encourager les gouvernements provinciaux à apporter des modifications appropriées à leur législation afin d'assurer une coordination plus appropriée des programmes d'observation.
- 19. On devrait créer une tribune pour permettre aux organes de réglementation de se réunir et de discuter des questions d'intérêt mutuel.

20. Le ministre fédéral approprié devrait jouer un rôle de leadership et organiser la première rencontre de représentants d'organes de réglementation des organismes de bienfaisance.

### **Le secteur bénévole dans son ensemble**

21. Le gouvernement et le secteur devraient entreprendre un examen approfondi des questions liées à la réglementation et touchant le secteur bénévole dans son ensemble.

### **Consultation publique**

22. L'organe de réglementation devrait trouver des façons d'amener le secteur à discuter périodiquement pour être au courant des préoccupations et des enjeux soulevés par les organismes du secteur bénévole.
23. L'organe de réglementation devrait utiliser tous les moyens à sa disposition pour susciter un dialogue avec le secteur bénévole aux divers stades du processus d'élaboration de politiques.
24. L'organe de réglementation devrait continuer d'organiser des consultations à propos de ses projets de politiques.
25. L'organe de réglementation devrait utiliser son site Web pour communiquer des renseignements à propos des consultations en cours en ce qui a trait à ses projets de politiques, aux consultations récemment terminées, aux résultats de consultations antérieures et aux consultations sur le point de débiter.
26. L'organe de réglementation devrait organiser ses consultations conformément au *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*, émis dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire.

### **Établissement d'un rapport annuel**

27. L'organe de réglementation devrait être tenu de déposer un rapport annuel à propos de son rendement et de ses activités, et ce rapport devrait inclure des données globales à propos des organismes de bienfaisance enregistrés.

### **Groupe consultatif ministériel**

28. On devrait mettre sur pied un groupe consultatif ministériel et lui confier le mandat de fournir des conseils administratifs au ministre responsable de l'organe de réglementation.
  - 28.1 Le groupe consultatif devrait être formé de personnes possédant une expérience et des connaissances variées.
  - 28.2 Le financement offert devrait permettre de rembourser aux membres du groupe le coût direct de leur participation aux délibérations du groupe consultatif.

- 28.3 Le financement offert au groupe devrait être suffisant pour lui permettre d'accomplir les tâches qui lui sont confiées.

## Accessibilité et transparence

### Documents se rapportant à une demande

29. L'identité de l'auteur d'une demande d'enregistrement devrait rester confidentielle jusqu'à ce que l'organe de réglementation accepte ou rejette la demande.
30. L'organe de réglementation devrait indiquer dans son site Web les raisons sur lesquelles reposent toutes ses décisions en matière d'enregistrement.
31. Les documents pouvant être rendus publics en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cas des organismes de bienfaisance enregistrés devraient également être accessibles sur demande dans le cas des organismes dont la demande d'enregistrement a été refusée, y compris la lettre indiquant les motifs du refus.
32. Les organismes devraient être avertis dès le début du processus d'enregistrement qu'ils peuvent retirer leur demande après avoir reçu une lettre d'équité administrative et que, s'ils choisissent cette option, aucun renseignement à propos de leur demande ne sera rendu public.
33. L'organe de réglementation devrait établir une politique en matière de refus des demandes d'enregistrement lorsque l'auteur d'une demande ne donne pas suite aux lettres de l'organe de réglementation dans les 90 jours suivant la réception de celles-ci.

### Documents liés à une mesure visant l'observation

34. On ne devrait pas indiquer le nom d'un organisme faisant l'objet d'une vérification de l'observation et on ne devrait pas indiquer si un organisme fait ou non l'objet d'une vérification, sauf lorsque des sanctions sont imposées.
35. L'organe de réglementation devrait fournir plus d'information au secteur des organismes de bienfaisance et au public à propos de la fonction de vérification.

36. L'organe de réglementation devrait inclure dans son rapport annuel un compte rendu de ses vérifications de l'observation, y compris le nombre de vérifications effectuées et le temps requis pour effectuer ces vérifications.
37. La question de la transparence de la fonction de vérification devrait être examinée dans deux ans, par le groupe consultatif ministériel.
38. L'organe de réglementation devrait compléter ses vérifications plus rapidement.

### **Documents versés au dossier d'un organisme de bienfaisance et ne se rapportant ni à la demande d'enregistrement ni à une activité de l'observation de l'organe de réglementation**

39. L'organe de réglementation devrait fournir sur demande une copie des renseignements qu'un organisme de bienfaisance est tenu de produire, en vertu de la loi ou de la politique, pour obtenir un statut spécial ou une exemption en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ainsi que toute réponse de l'organe de réglementation.
40. L'organe de réglementation devrait fournir sur demande une copie des états financiers que les organismes de bienfaisance sont tenus de joindre à leur déclaration annuelle de renseignements.
41. La politique permettant de dispenser certains organismes religieux de produire des rapports financiers devrait rester telle quelle.

### **Renseignements ne se rapportant pas à un organisme précis**

42. L'organe de réglementation devrait afficher dans son site Web (et en fournir des imprimés sur demande), sous réserve des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :
  - 42.1 ses politiques et procédures;
  - 42.2 sa base de données (y compris des copies des décisions pertinentes des tribunaux, de ses propres décisions antérieures en ce qui a trait à des demandes inhabituelles ou nouvelles, des données pertinentes provenant d'autres organes de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance, ainsi que des lettres d'interprétation technique et des lettres pertinentes de la Direction des décisions de l'ADRC);
  - 42.3 ses projets de politiques, à des fins de consultation;
  - 42.4 les modifications législatives imminentes;

- 42.5 les lignes de conduite opérationnelles destinées aux organismes de bienfaisance.

## Appels

---

### Réexamen interne

43. On devrait mettre sur pied une unité indépendante au sein de l'organe de réglementation pour assurer le réexamen interne des demandes d'enregistrement refusées et des sanctions que l'organe de réglementation se propose d'imposer.
44. Les organismes de bienfaisance devraient être tenus de demander un réexamen interne avant de s'adresser à un tribunal, à moins que l'organe de réglementation soit d'accord pour qu'ils procèdent autrement.
45. Les organismes de bienfaisance devraient avoir 60 jours pour déterminer s'il y a lieu de demander un examen de leur dossier et l'unité responsable de l'examen devrait avoir 60 jours pour effectuer cet examen, à moins que l'agent d'examen et l'organisme s'entendent pour prolonger le délai prévu.
46. L'unité d'examen devrait être dotée d'agents qui possèdent de l'expérience dans le domaine du droit de la bienfaisance et qui ont l'habitude de faire affaire avec les organismes de bienfaisance.
47. L'unité d'examen devrait être centralisée mais elle devrait posséder les ressources nécessaires pour permettre à ses agents de voyager.
48. L'unité d'examen devrait être tenue de respecter les politiques de l'organe de réglementation.
49. L'unité d'examen devrait fournir à l'organisme qui demande un examen les raisons de sa décision, par écrit.
50. Les décisions de l'unité d'examen devraient être rendues publiques conformément aux recommandations applicables en matière de transparence prévues au chapitre 4 et le rapport annuel de l'organe de réglementation devrait renfermer un profil statistique des travaux de l'unité.

### Audience de novo

51. On devrait envisager sérieusement le choix de la Cour canadienne de l'impôt comme tribunal d'appel des décisions de l'organe de réglementation et ces appels devraient être entendus dans le cadre d'une audience *de novo*.

## **Appel fondé sur le dossier**

52. Un appel fondé sur le dossier relativement à une décision de la Cour canadienne de l'impôt devrait être soumis à la Cour d'appel fédérale.

## **Examen judiciaire des décisions administratives**

53. La Section de première instance de la Cour fédérale devrait continuer d'effectuer l'examen judiciaire des décisions administratives.

## **Intervenants**

54. Les règles existantes devraient s'appliquer pour déterminer si on doit permettre à des parties intéressées d'intervenir dans une affaire.

## **Frais**

55. Les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt en ce qui a trait aux frais devraient s'appliquer aux dossiers d'organismes de bienfaisance qui lui sont soumis, mais dans le cas des appels suivants on devrait prévoir que :

55.1 quel que soit le résultat de l'appel, l'organe de réglementation devrait assumer les frais des deux parties s'il en appelle d'une décision d'un tribunal inférieur;

55.2 l'organe de réglementation devrait assumer les frais des deux parties si l'organisme en appelle d'une décision d'une cour inférieure et si le tribunal d'appel renverse la décision de la cour en question, en faveur de l'organisme;

55.3 dans tous les autres cas, l'organe de réglementation devrait assumer ses propres frais, sauf s'il juge qu'un appel est frivole ou vise à retarder le processus, auquel cas il pourrait demander au tribunal de lui rembourser ses dépenses.

## **Fonds d'appel**

56. On devrait créer un fonds d'appel pour les dossiers d'organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;

56.1 ce fonds devrait être administré par un organe comme le Programme de contestation judiciaire;

56.2 les dossiers devraient être choisis en fonction de leur potentiel de clarification du droit de la bienfaisance, pour le bien du public, du secteur bénévole et de l'organe de réglementation;

56.3 on devrait prévoir du financement supplémentaire dans le cadre du fonds d'appel pour obtenir l'effet cumulatif souhaité en ce qui a trait à la clarification du droit de la bienfaisance;

56.4 on devrait également offrir du soutien financier aux intervenants.

# Sanctions intermédiaires

## Les organismes de bienfaisance doivent avoir les moyens de respecter la loi

57. L'organe de réglementation devrait mettre sur pied un programme d'information continu pour fournir aux organismes de bienfaisance et à leurs bénévoles les renseignements dont ils ont besoin pour respecter les exigences législatives.
58. L'organe de réglementation devrait réviser son site Web du point de vue d'une personne nouvelle dans le domaine et concevoir des modules d'information permettant de transmettre des renseignements essentiels dans des termes faciles à comprendre.
59. L'organe de réglementation devrait élaborer et diffuser une politique pour indiquer que son rôle consiste notamment à aider les organismes de bienfaisance à respecter les exigences législatives et à encourager l'observation volontaire en collaborant avec des organismes de bienfaisance pour résoudre les problèmes qui lui sont soumis.

## Conclusion d'ententes de redressement

60. L'organe de réglementation devrait élaborer des politiques appuyant la conclusion d'ententes de redressement avec des organismes de bienfaisance qui ne respectent pas la loi, mais ne devrait pas permettre que ces ententes prévoient un règlement financier.
61. Le groupe consultatif ministériel devrait surveiller l'équité des politiques en matière de conclusion d'ententes.

## Traitement réservé aux organismes de bienfaisance qui ne produisent pas de déclaration annuelle

62. L'organe de réglementation devrait inclure dans son site Web une liste des organismes de bienfaisance qui risquent des sanctions parce qu'ils ont omis de produire leur déclaration annuelle.
63. Les organismes de bienfaisance qui présentent une nouvelle demande d'enregistrement après avoir fait l'objet d'une révocation de leur enregistrement parce qu'ils avaient omis de produire leur déclaration annuelle devraient être tenus d'y joindre un paiement de 500 \$, et l'organe de réglementation devrait pouvoir abolir ces frais, en tout ou en partie, lorsqu'il le juge approprié.

## **Sanctions intermédiaires : pénalités et mesures incitatives pour assurer l'observation**

64. En supposant qu'on mette sur pied le système de recours adéquat que nous avons proposé, la suspension du statut de donataire reconnu devrait être adoptée comme sanction intermédiaire, et on devrait exiger que les organismes de bienfaisance visés soient tenus d'informer leurs donateurs et les autres organismes de bienfaisance de son statut avant d'accepter des dons.
65. L'organe de réglementation devrait effectuer des recherches pour déterminer la faisabilité d'un système permettant de contrôler la délivrance de reçus officiels aux fins de l'impôt et faire part de ses constatations au groupe consultatif ministériel d'ici deux ans.
66. En supposant qu'on mette sur pied le système de recours adéquat que nous avons proposé, la suspension de l'exemption fiscale devrait être adoptée comme sanction intermédiaire, et le taux d'imposition maximal devrait être de 5 % des recettes de toutes provenances de l'organisme de bienfaisance pour l'année précédente ou de 10 % de ce montant dans le cas des récidivistes, plus un montant pouvant atteindre 100 % des recettes découlant d'activités allant à l'encontre des exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.
67. Les fonds découlant de la suspension de l'exemption fiscale (qui représentent plus de 1 000 \$) devraient être réutilisés à des fins de bienfaisance, après le transfert de l'organe de réglementation à un autre organisme de bienfaisance convenu par l'organe de réglementation et l'organisme faisant l'objet d'une suspension, conformément à la clause de dissolution de ce dernier ou conformément à une ordonnance d'un tribunal.
68. Les sanctions intermédiaires ne devraient pas inclure les sanctions pécuniaires infligées à des particuliers pour le moment.

## **Révocation de l'enregistrement**

69. La révocation de l'enregistrement devrait rester la sanction ultime pouvant être infligée par l'organe de réglementation, mais l'impôt de révocation devrait être révisé conformément aux principes exposés par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son rapport intitulé *Report on the Law of Charities*.
70. On devrait prévoir un nouveau motif de révocation de l'enregistrement, soit l'obtention de l'enregistrement au moyen de données fausses ou trompeuses.

## **Cas spécial : Annulation de l'enregistrement**

71. La législation devrait prévoir l'annulation dans les cas suivants :
  - a) lorsque la demande d'enregistrement a été approuvée par suite d'une erreur administrative;
  - b) lorsque la demande d'enregistrement a été approuvée par suite d'une erreur commise par l'auteur de la demande.
  
72. La législation devrait prévoir les motifs de retrait de l'enregistrement, notamment la perte du statut de bienfaisance par suite de modifications apportées à la loi ou à la politique.
  
73. Un organisme faisant l'objet d'une révocation de l'enregistrement devrait être autorisé à interjeter un appel sous prétexte que son enregistrement devrait être annulé ou retiré plutôt que révoqué.

## **Cas spécial : les ordonnances**

74. Lorsqu'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale a des motifs raisonnables de croire qu'un organisme de bienfaisance enregistré cause un préjudice important et irréversible au public, il devrait pouvoir émettre une ordonnance *ex parte* pour suspendre immédiatement le statut de donataire reconnu de cet organisme, imposer d'autres mesures justifiées dans les circonstances pour prévenir le tort, ou les deux. L'expression « préjudice causé au public » devrait être définie de façon à inclure l'utilisation de dons de bienfaisance à des fins autres que des fins de bienfaisance et les mesures prises pour induire le public en erreur en lui laissant croire que ses contributions donnent droit à un crédit d'impôt pour dons de bienfaisance ou qu'elles seront utilisées à une fin de bienfaisance.

## **Description des exigences dans la loi**

75. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* devraient être révisées de façon à exprimer plus clairement certaines exigences législatives (comme celles décrites dans ce rapport) pour obtenir et conserver le statut d'organisme de bienfaisance enregistré.