

La situation qui prévaut dans d'autres pays

La Charity Commission for England and Wales dans le contexte canadien

Jusqu'à maintenant, seuls l'Angleterre et le pays de Galles ont confié le pouvoir d'accorder et de révoquer l'enregistrement à un organe distinct. Nous nous sommes inspirés de cet organisme lorsque nous avons élaboré les modèles 3 et 4. La commission proposée pour le Canada présente des similitudes avec la commission de l'Angleterre et du pays de Galles, sauf qu'elle aurait des pouvoirs différents.

L'une des distinctions importantes réside dans le fait que la Charity Commission for England and Wales applique la loi dite *Charities Act*, qui n'est pas l'équivalent fonctionnel de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette loi confère à la Charity Commission for England and Wales le pouvoir de juridiction sur toutes les questions visant les organismes de bienfaisance, y compris les pouvoirs de réglementation qui, au Canada, relèvent des provinces; c'est le cas, notamment, de la prestation d'une aide et de conseils pour veiller à ce que les organismes de bienfaisance adoptent des pratiques administratives valables et soient organisés de façon efficace.

À l'heure actuelle, le principal rôle d'un organisme de réglementation fédéral et ce, quel que soit le modèle choisi, consiste à respecter l'intention du Parlement quant à sa façon d'appliquer les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance.

La loi dite *Charities Act* confère à la Charity Commission for England and Wales un certain nombre de pouvoirs qui n'existent pas du point de vue constitutionnel au Canada, ce qui rend les comparaisons parfois difficiles. Ces pouvoirs comprennent le pouvoir de ne pas tenir compte de décisions rendues antérieurement par les tribunaux lorsque les circonstances ont changé et le pouvoir d'exercer des pouvoirs conjointement avec les tribunaux en ce qui a trait à certaines fonctions administratives. Cette situation permet dans une certaine mesure de considérer la Charity Commission for England and Wales comme un organisme quasi judiciaire.

Enfin, en tant qu'organisme autonome, la Charity Commission for England and Wales ne relève pas d'un ministre en ce qui a trait à ses décisions en matière de réglementation, mais elle relève d'un ministre en ce qui a trait à son rendement annuel.

Accessibilité et transparence

Aux **États-Unis**, l'*Internal Revenue Code* permet au public d'avoir accès aux déclarations annuelles et aux demandes d'enregistrement d'organismes ayant obtenu une exemption fiscale. Les organismes non admissibles ne sont pas assujettis à ces dispositions. On peut obtenir cet accès auprès du Internal Revenue Service ou auprès de l'organisme proprement dit, qui doit, si on lui demande des renseignements, les fournir rapidement et gratuitement, sans quoi il s'expose à une sanction pécuniaire.

Pour ce qui est des demandes, les documents suivants doivent être accessibles :

- le formulaire de demande;
- tous les documents et relevés que l'Internal Revenue Service exige de la part des organismes qui présentent une demande d'enregistrement;
- tout relevé ou autre document justificatif produit par l'organisme à l'appui de sa demande;
- toute lettre ou tout autre document produit par l'Internal Revenue Service relativement à une demande.

En **Angleterre et au pays de Galles**, la loi dite *Charities Act* oblige la Charity Commission à tenir un registre faisant état du nom de chaque organisme de bienfaisance enregistré et de tout autre renseignement ordonné par les commissaires. Le registre est accessible au public, tout comme les copies (ou éléments) des fiducies régissant tout organisme de bienfaisance enregistré et fournies aux commissaires.

Les rapports annuels et comptes des organismes de bienfaisance soumis à la Commission sont accessibles au public, dans les bureaux de la Commission ou sous forme de photocopie, mais des frais sont exigés pour les photocopies. Le grand public peut également examiner les comptes de tout organisme de bienfaisance en présentant une demande écrite à cet effet à l'organisme de bienfaisance. L'organisme de bienfaisance peut exiger des frais au titre du traitement, mais il doit accéder à la demande dans les deux mois suivant la réception de celle-ci, sinon les administrateurs sont passibles de poursuites et d'une amende.

Les rapports sur les enquêtes menées par les commissaires peuvent être publiés si ces derniers le jugent bon.

En tant qu'organisme ministériel non dirigé par un ministre, la Commission est assujettie à la loi dite *Freedom of Information Act 2000*, qui correspond à peu près à la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada. La commission a publié quelques lignes directrices opérationnelles à ce sujet. L'accès aux renseignements détenus par la Commission reste assujetti à un certain nombre de restrictions. Ainsi :

- les articles de correspondance peuvent rester confidentiels;
- les dossiers peuvent encore être réglés en se fondant sur le principe qu'il n'y aura pas de publicité;
- les discussions antérieures à une décision peuvent être gardées confidentielles s'il est dans l'intérêt du public de ne pas les communiquer;
- une personne qui veut obtenir le nom et l'adresse des fiduciaires d'un organisme de bienfaisance doit être renvoyée à la personne et à l'adresse indiquées dans le site Web.

Dans la pratique, la Commission mentionne les organismes par leur nom et indique les motifs de ses décisions, qu'elles soient favorables ou non. Cette pratique semble devenir de moins en moins fréquente. Dans son site Web, les organismes de bienfaisance sont mentionnés le plus souvent relativement aux pouvoirs d'enquête de la Commission.

Appels

Aux **États-Unis**, toutes les demandes d'exemption fiscale soumises à l'Internal Revenue Service sont traitées par le bureau central, à Cincinnati. Lorsque la réponse est défavorable (ou que l'organisme reçoit une lettre indiquant la révocation imminente d'une exemption existante), l'organisme peut demander un recours auprès d'une direction générale distincte de l'Internal Revenue Service (Appeals Office) en produisant une lettre de contestation dans les 30 jours. Cette lettre doit renfermer des renseignements comme les aspects de la décision initiale sur lesquels l'organisme n'est pas d'accord, les faits à l'appui de sa position, ainsi que la législation ou autre source d'autorisation sur laquelle il se fonde. On peut organiser une conférence sur demande, sinon la procédure peut avoir lieu par correspondance ou par téléphone. Les employés du Appeals Office peuvent rendre une décision uniquement en fonction des précédents et des politiques établis. S'il n'y a pas de précédent ou de politique, la question est soumise à l'administration centrale, à Washington. L'organisme peut alors soumettre le dossier directement à Washington.

En outre, les organismes peuvent s'adresser directement à un tribunal¹ au lieu de s'adresser au Appeals Office, ou ils peuvent s'adresser à un tribunal s'ils n'approuvent pas la décision du Appeals Office ou de l'administration centrale. Si le tribunal donne raison à l'organisme, ce dernier peut récupérer ses frais administratifs et ses frais de litige.

En **Angleterre et au pays de Galles**, si la Charity Commission² conclut qu'un organisme n'est pas admissible en vue de l'enregistrement, elle doit lui envoyer une lettre lui expliquant pourquoi. L'organisme peut répondre par écrit s'il n'approuve pas la décision de la Commission ou s'il considère que la Commission n'a pas bien compris la demande. Une telle réponse déclenche un examen interne de la décision. L'examineur est indépendant des décideurs initiaux. Si l'examen donne lieu au maintien de la décision défavorable, l'organisme peut alors demander un examen par le chef du Service juridique et, en bout de ligne, par les commissaires. Si la décision reste défavorable, l'organisme peut interjeter un appel devant la High Court (Haute Cour de justice)³. Au cours des dernières années, très peu de cas ont été soumis aux tribunaux britanniques après avoir été examinés par la Charity Commission.

Un organisme risquant de voir son nom radié du registre parce qu'il ne semble plus être un organisme de bienfaisance peut également demander un examen interne de la décision préliminaire défavorable. Son nom n'est pas radié du registre tant que l'examen n'est pas terminé, mais son nom est radié si l'examineur rend une décision négative. L'organisme peut alors en appeler devant la High Court

Les interventions de tiers sont permises. La loi dite *Charities Act* permet à quiconque est ou peut être touché par l'enregistrement d'un organisme à titre d'organisme de bienfaisance de s'opposer à une décision de la Commission au motif que l'organisme n'est pas un organisme de bienfaisance. Un tiers peut également s'adresser à un tribunal si la Commission rejette son opposition.

Sanctions intermédiaires

À l'échelle fédérale, les **États-Unis** ont adopté de nouvelles sanctions intermédiaires sous forme de taxe d'accise en 1996 (il s'agit des sanctions suivies d'un astérisque dans la liste ci-après)⁴, bien qu'un certain nombre de sanctions soient déjà prévues

¹ Le tribunal en question serait généralement l'équivalent de la Cour canadienne de l'impôt.

² La Charity Commission est également dotée d'un système lui permettant de traiter les plaintes à propos de ses services plutôt que de ses décisions. Un plaignant peut s'adresser à un examineur indépendant après avoir épuisé les procédures internes de la Commission.

³ L'équivalent canadien serait la Section de première instance de la Cour d'appel fédérale ou la Section de première instance d'une cour provinciale supérieure.

⁴ Les nouvelles sanctions intermédiaires sont adoptées graduellement, et la Table n'est pas au courant d'une analyse qui aurait déjà été effectuée pour vérifier leur efficacité.

dans l'*Internal Revenue Code*. Voici des exemples de sanctions pouvant être infligées par l'Internal Revenue Service :

- une amende quotidienne imposée à un organisme qui omet de produire une déclaration annuelle dans les délais prévus ou qui produit une déclaration incomplète;
- une amende de 20 \$ par jour infligée à un employé d'un organisme qui refuse de fournir une copie de la déclaration annuelle de l'organisme à un citoyen qui en fait la demande;*
- un impôt équivalant au pourcentage du montant consacré à des activités politiques partisans et du montant en sus de la limite permise pour les activités de « lobbying »;
- un impôt sur le revenu provenant d'activités commerciales non complémentaires;
- des pénalités infligées à un organisme pour avoir émis des reçus inappropriés pour dons de bienfaisance dans le cadre d'une promotion visant à sous-estimer l'impôt;
- l'impôt exigé auprès de personnes qui exercent un poste d'influence au sein d'un organisme de bienfaisance, pour avoir obtenu un « avantage excessif » de la part de l'organisme de bienfaisance;*
- des impôts à taux variable exigés de la part de fondations privées qui s'adonnent à des délits d'initiés, qui ne respectent pas le montant minimal des dépenses, qui détiennent des intérêts commerciaux dépassant la limite, qui effectuent des placements imprudents et qui effectuent des paiements à une fin autre qu'une fin de bienfaisance.

L'Internal Revenue Service utilise également son site Web pour fournir une liste des organismes de bienfaisance et encourager ces derniers à produire une déclaration dans les délais prévus. Cette liste ne fait état que des organismes ayant produit une déclaration dans les délais prévus.

Le *Code* permet au Internal Revenue Service de conclure des ententes pour régler les comptes d'un contribuable. Les organismes sont fortement encouragés à conclure de telles ententes pour éviter de perdre leur exemption fiscale (il n'y a toutefois pas d'équivalent de l'impôt de révocation du Canada). Ces ententes peuvent prévoir des paiements visant à défrayer les coûts du Internal Revenue Service, mais elles visent principalement à faire en sorte que le problème ne se reproduise pas. À cet égard, l'Internal Revenue Service doit examiner de près les opérations d'un organisme et exiger, par exemple, que son conseil d'administration soit restructuré. Les ententes conclues peuvent également renfermer une disposition permettant la publication des éléments de celles-ci.

En **Angleterre et au pays de Galles**, la Charity Commission ne peut pas infliger des sanctions équivalant à la révocation de l'enregistrement et à l'impôt de révocation du Canada. Elle peut radier le nom d'organismes de son registre, mais elle s'attarde principalement à protéger les biens consacrés à des fins de bienfaisance et à prendre des mesures à l'endroit d'administrateurs ou de fiduciaires. Par conséquent, aucune

sanction pécuniaire n'est infligée aux organismes, mais les organismes de bienfaisance qui ne respectent pas la loi sont publiquement désignés.

Dans les faits, la principale sanction consiste à mener une enquête en vertu de l'article 8 de la loi dite *Charities Act*. Si les enquêteurs de la Commission concluent qu'il y a eu un écart de conduite ou une mauvaise gestion (ces expressions ne sont pas définies), la Commission peut exercer une vaste gamme de pouvoirs qui, au Canada, relèvent des provinces, notamment :

- nommer un séquestre et un gestionnaire pour remplacer un conseil existant;
- procéder à un gel des biens de l'organisme de bienfaisance;
- renvoyer un administrateur ou un employé;
- élaborer un scénario qui pourrait modifier du tout au tout la constitution de l'organisme de bienfaisance visé.

Les organismes de bienfaisance sont mentionnés publiquement lorsque les résultats de ces enquêtes sont affichés dans le site Web de la Commission. La Commission fournit également une liste des organismes de bienfaisance qui n'ont pas produit de déclaration depuis deux ans. C'est ce qu'on appelle « naming-and-shaming » (on désigne les organismes pour qu'ils se sentent coupables).

Par ailleurs, toute « personne » qui ne respecte pas les exigences en matière de production prévues dans la loi dite *Charities Act* est coupable d'une infraction passible d'une amende. D'autres infractions sont également prévues. En pareil cas, la Commission soumet la question à la police en lui demandant de porter des accusations. La loi permet le libre-échange de renseignements entre la Commission, la police et diverses autorités gouvernementales, notamment les autorités locales qui octroient des permis en vue de diverses activités de financement.

Modèles institutionnels

Lors de notre examen des arrangements institutionnels, nous avons examiné la situation qui prévaut dans d'autres pays de common law (Angleterre et pays de Galles, Écosse, États-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande).

Dans la majorité des pays examinés, c'est l'administration fiscale qui décide initialement si un organisme est un organisme de bienfaisance ou non et ce, parce qu'on estime qu'elle est impartiale et qu'elle est la mieux placée pour administrer un régime de déductions fiscales, notamment pour déterminer quels organismes ont droit à une exemption fiscale.

À l'heure actuelle, seuls l'Angleterre et le pays de Galles ont délégué le pouvoir d'accorder et de révoquer l'enregistrement à un organe distinct. Cependant, il convient de signaler que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a annoncé son intention de procéder à la création d'une commission. Certains observateurs pensent que la délégation des pouvoirs en matière d'enregistrement et de réglementation à un organe distinct est justifiée en raison de l'expertise acquise par la Charity Commission en ce qui a trait à une vaste gamme de questions liées aux activités de bienfaisance, notamment les questions qui relèvent des provinces au Canada. Cette vaste juridiction n'est pas possible du point de vue constitutionnel au Canada.

Conformément à la loi dite *Charities Act*, le rôle général des commissaires consiste à promouvoir l'utilisation efficace des ressources d'organismes de bienfaisance, c'est-à-dire :

- encourager l'élaboration de méthodes d'administration plus appropriées;
- fournir des conseils et des renseignements aux fiduciaires d'organismes de bienfaisance à propos de toute question visant un organisme de bienfaisance;
- mener des enquêtes et vérifier les abus.

Certaines mesures prises récemment dans d'autres pays pourraient présenter un intérêt. Cependant, il convient de signaler que, compte tenu des différences sur le plan du mandat et de la nature de ces enquêtes, les constatations ne s'appliquent pas nécessairement au présent examen.

En Australie, un récent examen à propos de la définition des organismes de bienfaisance et des organismes connexes a donné lieu à une recommandation en vue de la création d'un organe administratif indépendant, à l'échelle nationale, pour les organismes de bienfaisance et les entités connexes. Il a également donné lieu à une recommandation selon laquelle le gouvernement devrait obtenir l'appui de tous les gouvernements des états et territoires en vue de la mise sur pied de cet organe administratif.

Tout comme au Canada, ce sont principalement les gouvernements régionaux qui sont responsables des organismes de bienfaisance en Australie. La situation qui prévaut en Australie propose un modèle pour le transfert des pouvoirs fédéraux à un organe administratif distinct si les provinces et territoires acceptent également de déléguer leurs pouvoirs en ce qui a trait aux organismes de bienfaisance à un tel organe.

En Écosse, le Scottish Charities Office est responsable de la surveillance des organismes reconnus comme étant des organismes de bienfaisance par le Inland Revenue ou par la Charity Commission for England and Wales. À cet égard, il doit surveiller l'observation de la loi et mener des enquêtes en cas de préoccupations soulevées relativement à des écarts de conduite et à une mauvaise gestion.

Par suite d'un récent examen de la réglementation visant les organismes de bienfaisance, l'Écosse envisage également de transférer les responsabilités de surveillance des organismes de bienfaisance à une commission calquée sur la Charity Commission for England and Wales. La Scottish Charity Law Review Commission recommande notamment que le nouvel organe joue deux rôles, soit protéger les intérêts du public et offrir un système efficace de soutien et de réglementation dans le cas des organismes de bienfaisance. Cependant, en Écosse, les fonctions de surveillance et de réglementation des organismes de bienfaisance ne sont pas exercées conjointement avec des gouvernements régionaux comme c'est le cas au Canada.

Un rapport d'enquête sur l'enregistrement, la déclaration et la surveillance des organismes de bienfaisance de la Nouvelle-Zélande, publié en février 2002, proposait trois solutions de rechange, soit : une commission des organismes de bienfaisance, un organe semi-autonome fonctionnant à l'intérieur d'un ministère gouvernemental et doté d'un groupe consultatif statutaire pour le secteur des organismes de bienfaisance et une unité administrative fonctionnant à l'intérieur d'un ministère gouvernemental.

L'option retenue était une commission responsable des organismes de bienfaisance. On recommandait de créer une telle commission sous forme de société d'État dotée de sa propre loi et de son propre règlement parce qu'on estime qu'une telle commission serait plus acceptable pour le secteur et que les coûts associés à la surveillance et à l'exécution seraient probablement moins élevés si le secteur appuyait cette mesure et s'il avait confiance dans l'organe.

L'État nommerait les commissaires, et la majorité d'entre eux proviendraient du secteur bénévole. La nouvelle commission jouerait le rôle de « guichet unique » pour ce qui est des exigences législatives imposées aux organismes de bienfaisance.

Le rapport d'enquête recommandait également que la commission soit tenue de présenter un rapport annuel au secteur et au gouvernement, par l'intermédiaire du ministère des Finances, et au ministre responsable du secteur bénévole et communautaire. À l'heure actuelle, les organismes de bienfaisance doivent présenter une demande d'enregistrement au Inland Revenue (administration fiscale). Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a maintenant accepté la recommandation découlant de l'enquête et il est en train d'élaborer un modèle de commission.