

## Le cadre réglementaire

Lorsque nous avons cherché des façons d'améliorer le cadre législatif et réglementaire imposé au secteur bénévole, nous avons examiné une vaste gamme de questions et organisé des consultations à leur sujet. Nous voulions élaborer un cadre réglementaire susceptible d'améliorer la confiance du public dans les organismes de bienfaisance et dans l'organe de réglementation fédéral.

Dans les pages qui suivent, nous répondons à huit questions devant être posées pour proposer un cadre de réglementation idéal dans le cas des organismes de bienfaisance. Ces questions sont les suivantes :

- Quels devraient être la portée et le mandat de l'organe de réglementation?
- Quelles sont les valeurs repères appropriées pour un organe de réglementation?
- Quels sont les services de soutien et d'information que l'organe de réglementation devrait fournir?
- Quels devraient être le profil et la visibilité de l'organe de réglementation?
- Quelles sont les ressources requises de la part de l'organe de réglementation?
- Quel pouvoir l'organe de réglementation devrait-il avoir pour déterminer une fin de bienfaisance?
- Quel devrait être le lien entre un organe de réglementation fédéral du secteur des organismes de bienfaisance et d'autres organes de réglementation?
- Quel devrait être le rôle de l'organe de réglementation en ce qui a trait aux organismes à but non lucratif?

Nous décrivons également trois mécanismes administratifs et la façon de les utiliser à l'appui du cadre réglementaire.

Au chapitre 7, nous décrivons quatre modèles institutionnels pour la réglementation des organismes de bienfaisance et nous les évaluons en fonction du cadre réglementaire proposé dans le présent chapitre.

# Portée et mandat de l'organe de réglementation fédéral

La réglementation des organismes de bienfaisance relève du gouvernement fédéral et des provinces/territoires. En vertu de la Constitution, les provinces sont responsables de l'établissement, de l'entretien et de l'administration des organismes de bienfaisance exploités dans la province et le Parlement a conféré le même pouvoir aux territoires.

À l'échelle fédérale, la surveillance exercée consiste principalement à déterminer quels organismes sont admissibles à titre d'organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à veiller à ce que les organismes de bienfaisance enregistrés s'acquittent de leurs obligations légales et restent admissibles aux fins d'un traitement fiscal avantageux.

Il revient au Parlement de fixer les paramètres généraux des avantages qu'il est disposé à accorder au secteur des organismes de bienfaisance. Quel que soit le modèle institutionnel choisi, le rôle de l'organe de réglementation consiste à refléter l'intention du Parlement par la façon dont il applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En concevant le système, l'organe de réglementation doit établir un équilibre entre le maintien de l'intégrité du régime fiscal (en le protégeant contre les abus) et l'adoption d'un cadre réglementaire favorable aux organismes de bienfaisance. L'organe de réglementation doit également tenir compte des coûts afférents à ces objectifs.

L'un des principaux facteurs influant sur la conception du système est la volonté de gagner et de maintenir la confiance du public dans l'organe de réglementation et dans le secteur des organismes de bienfaisance. **La confiance du public dans l'organe de réglementation** dépend, dans une large mesure, de la capacité de ce dernier d'assurer le public que les organismes de bienfaisance œuvrant au Canada sont régis de façon appropriée et de lui permettre l'accès aux renseignements concernant ces organismes. L'organe de réglementation doit également réduire au minimum le coût de l'observation pour les organismes de bienfaisance et assurer l'utilisation aussi efficiente que possible de ses ressources.

**La confiance du secteur dans l'organe de réglementation** est liée à sa perception que l'organe de réglementation :

- agit de façon équitable et uniforme en appliquant la loi;
- s'engage à garder la notion de bienfaisance à jour et conforme aux nouvelles réalités sociales, aux lois et à la jurisprudence;
- fait participer pleinement le secteur à l'élaboration de la politique administrative.

La **confiance du public dans les organismes de bienfaisance** est liée, du moins en partie, à la volonté et à l'aptitude de ces derniers de se conformer à la loi. Un autre facteur à prendre en considération est la mesure dans laquelle le public perçoit que les organismes de bienfaisance fournissent un avantage public en échange d'une aide fiscale.

## **Commentaires entendus**

La plupart des participants à nos consultations n'ont pas répondu spécifiquement à notre affirmation selon laquelle le rôle principal d'un organe de réglementation consiste à appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En fait, la plupart des participants ont discuté du rôle de l'organe de réglementation pour améliorer la confiance du public dans les organismes de bienfaisance.

La majorité des répondants pensent, comme nous, que **la confiance du public dans les organismes de bienfaisance** dépend de l'empressement des organismes de bienfaisance à respecter la loi et de la mesure dans laquelle ils sont perçus comme des organismes fournissant un avantage public. La crédibilité des organismes de bienfaisance est jugée essentielle pour leur permettre de recueillir des fonds et pour faire en sorte que leurs activités soient reconnues comme des activités utiles qui contribuent au bien public. Bon nombre de participants ont fait remarquer que le secteur et l'organe de réglementation doivent se partager la responsabilité du maintien de la confiance du public.

Certains répondants sont insatisfaits du niveau actuel de contrôle de l'observation une fois qu'un organisme devient un organisme de bienfaisance enregistré. Ils ont fait remarquer que le nombre de vérifications est si peu élevé chaque année que d'autres mécanismes sont utilisés pour maintenir la confiance du public, notamment des codes de déontologie et des normes éthiques. Ces participants pensent que l'organe de réglementation pourrait améliorer la confiance du public dans les organismes de bienfaisance en effectuant plus de vérifications et en divulguant des renseignements à propos des organismes de bienfaisance qui ont commis un manquement grave à la loi.

La grande majorité des répondants estiment qu'un « chien de garde » fédéral est nécessaire pour obliger les organismes de bienfaisance à rendre des comptes au public étant donné qu'ils reçoivent des fonds publics. Un certain nombre de répondants qui appuient le rôle de « chien de garde » pensent que le grand public considère le numéro d'organisme de bienfaisance enregistré attribué par l'organe de réglementation comme un « sceau d'approbation » ou comme une indication selon laquelle l'organisme respecte certaines normes de pratique.

Pour améliorer encore davantage la confiance du public dans les organismes de bienfaisance, un certain nombre de participants pensent que l'organe de réglementation devrait avoir une plus grande marge de manœuvre pour jouer le rôle de contrôleur d'accès en encourageant les fusions ou en limitant l'enregistrement de

succursales lorsqu'un organisme national existe déjà. D'après eux, il y a beaucoup d'organismes de bienfaisance qui font essentiellement la même chose et cette situation sème la confusion chez les donateurs. D'autres pensent que l'organe de réglementation devrait participer plus activement aux décisions opérationnelles prises par les dirigeants d'organismes de bienfaisance et qu'il devrait obliger les administrateurs à rendre des comptes lorsque l'organisme de bienfaisance ne remplit pas sa mission initiale.

La question de **la confiance du secteur dans l'organe de réglementation** n'a pas été soulevée aussi souvent, mais elle est néanmoins considérée comme l'un des principaux signes de l'efficacité d'un régime de réglementation. Un certain nombre de répondants n'apprécient guère le manque de transparence du processus de décisions administratives. D'après eux, l'absence de transparence donne l'impression que l'organe de réglementation fait partie d'une « bureaucratie distante et hostile » et qu'il prend des décisions injustes, secrètes et arbitraires.

La plupart des participants au processus de consultation estiment qu'il y aurait un conflit de rôles en demandant à l'organe de réglementation d'appliquer des règles et de fournir des conseils. Ils reconnaissent que les organismes de bienfaisance peuvent avoir besoin de conseils lorsqu'ils présentent une demande d'enregistrement ou lorsqu'ils ont des problèmes avec l'organe de réglementation, mais ils estiment que la prestation de conseils n'est pas nécessairement un rôle approprié pour l'organe de réglementation. En outre, un certain nombre de participants pensent que la promotion du secteur est un autre rôle nécessaire mais que l'organe de réglementation ne pourrait pas et ne devrait pas jouer ce rôle.

Cela dit, à peu près tous les répondants estiment que l'organe de réglementation a un rôle à jouer pour informer le grand public à propos des organismes de bienfaisance et pour informer et communiquer des renseignements visant à aider les organismes à comprendre les critères applicables aux fins de l'enregistrement et, une fois l'enregistrement accordé, aux fins du respect de la législation.

Quelques répondants ont formulé des commentaires se rapportant spécifiquement à la législation et ont fait remarquer que les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu visant les organismes de bienfaisance* et, plus précisément, l'article 149.1, sont vagues et devraient être révisés. Certains d'entre eux se demandent même s'il vaudrait la peine de procéder à une réforme de l'organe de réglementation si la législation n'est pas modifiée et pensent qu'un nouveau texte de loi pourrait s'avérer nécessaire pour simplifier l'application et la compréhension de la loi et pour améliorer la réputation de l'organe de réglementation au sein de l'administration publique et auprès du grand public.

## **Nos conclusions et recommandations**

Nous maintenons notre position, c'est-à-dire que le rôle de l'organe de réglementation devrait consister principalement à appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* et, plus précisément, les dispositions se rapportant aux organismes de bienfaisance. Cependant, les commentaires formulés lors de nos séances de consultation nous ont convaincus que la confiance dans l'organe de réglementation et dans les organismes de bienfaisance est un élément important devant être pris en considération au moment de l'élaboration du cadre réglementaire idéal.

Nous pensons également que la confiance du public dans l'organe de réglementation est tributaire, dans une large mesure, de sa capacité de convaincre le public que les organismes de bienfaisance du Canada sont dûment réglementés. On pourrait améliorer la confiance du public en le renseignant mieux à propos du processus d'enregistrement et en lui indiquant le nom de la personne avec laquelle il peut communiquer s'il a des plaintes à propos d'un organisme de bienfaisance enregistré.

Cependant, nous ne sommes pas d'accord avec l'idée de confier à l'organe de réglementation le rôle de contrôleur d'accès. Certains organismes de bienfaisance ont effectivement des programmes semblables, mais nous pensons que le seul critère qui devrait être utilisé par l'organe de réglementation pour déterminer s'il y a lieu d'accorder ou non l'enregistrement à un organisme de bienfaisance réside dans la capacité de l'organisme de bienfaisance de respecter les exigences législatives.

Par ailleurs, l'organe de réglementation ne devrait pas jouer un rôle de soutien général. Presque tous les intervenants sont d'accord. Cependant, la quantité de commentaires formulés en matière d'information nous a convaincus que l'organe de réglementation devrait mieux informer le public à propos des organismes de bienfaisance et informer et communiquer des renseignements aux organismes de bienfaisance pour les aider à comprendre les critères applicables pour l'obtention et le maintien de l'enregistrement. Nous abordons cette question plus longuement plus loin dans le présent chapitre.

Enfin, l'organe de réglementation doit être perçu comme équitable si on veut qu'il soit respecté et reconnu par le secteur comme un chef de file dans le domaine de la réglementation. L'absence de transparence entourant ses décisions relatives à l'enregistrement a contribué à la perception que l'organe n'applique pas la loi de façon juste ou cohérente. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une préoccupation de longue date et nous avons inclus des recommandations précises à ce sujet dans le chapitre 4. En outre, nous pensons que nos recommandations en matière d'appel (voir le chapitre 5) offriront un système de recours plus approprié aux organismes de bienfaisance qui ne sont pas d'accord avec les décisions de l'organe de réglementation.

## **Recommandations**

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**

Même si la principale raison d'être de l'organe de réglementation devrait rester l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, nous avons également examiné de quelle façon les objectifs de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire pourraient être promus grâce à une réforme institutionnelle. Nous avons demandé, plus précisément, quel rôle l'organe de réglementation pourrait jouer pour appuyer le secteur de façon à ce que celui-ci soit en mesure d'améliorer la qualité de vie des Canadiens.

À notre avis, pour assurer la confiance du public dans l'organe de réglementation et dans les organismes de bienfaisance enregistrés et pour respecter l'intention de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, quatre valeurs fondamentales doivent être respectées pour orienter la conception d'un système de réglementation efficace répondant aux besoins:

### **Intégrité**

L'organe de réglementation devrait offrir un niveau très élevé d'expertise et prendre des décisions dans le cadre d'un processus impartial, transparent et équitable.

### **Ouverture**

L'organe de réglementation devrait favoriser le libre-échange des idées et promouvoir des communications ouvertes, opportunes et constructives avec ses clients, c'est-à-dire les organismes de bienfaisance et le public.

## Services de qualité

L'organe de réglementation devrait s'engager à offrir des services de qualité élevée à ses clients. Il devrait être une source de renseignements opportuns et qui font autorité.

## Connaissance et innovation

L'organe de réglementation devrait être tourné vers l'avenir et tenir compte des besoins et des attentes de la société. Il devrait recourir à la nouvelle technologie pour s'assurer que ses services répondent aux besoins changeants. Il devrait s'engager à renforcer ses capacités dans les secteurs suivants :

- **Connaissance et compréhension des besoins de la société** : Pour être efficace et pertinent pour la société canadienne, l'organe de réglementation doit pouvoir recueillir des renseignements sur les changements qui surviennent dans son environnement. Il devrait reconnaître les nouvelles tendances en matière de valeurs publiques quant à ce qui est considéré ou non comme bénéfique pour le public et en tenir compte en développant le concept juridique de la bienfaisance au Canada.
- **Élaboration de politiques** : Pour favoriser une vaste participation, l'organe de réglementation devrait considérer le dialogue constant avec le secteur, avec d'autres ministères et avec la collectivité dans son ensemble comme une façon reconnue de faire des affaires. Le gouvernement fédéral s'est engagé, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, à amener le secteur à prendre part à l'élaboration des politiques. Un *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* a été rédigé. L'organe de réglementation devrait se servir de cet outil dans le cadre de ses communications avec le secteur pendant le processus d'élaboration des politiques.
- **Apprentissage continu** : L'organe de réglementation devrait comprendre clairement ses points forts et ses points faibles. Il devrait améliorer continuellement la façon dont il remplit son mandat. Pour faire preuve d'innovation et pour être à l'écoute des besoins, il devrait permettre au secteur, à ses conseillers et aux autres intervenants de participer à l'élaboration de ses priorités et à l'examen des résultats. Cette mesure lui permettrait également de compléter son expertise au moyen de connaissances spécialisées. L'organe de réglementation devrait également favoriser la formation et le perfectionnement professionnel de ses employés afin de les aider à acquérir et à parfaire leurs connaissances et à assurer la qualité de leur travail.

## Commentaires entendus

Les participants à nos consultations appuient fermement les valeurs repères incluses dans notre rapport provisoire. L'adoption de ces valeurs devrait accroître la transparence et l'accessibilité et réduire la nécessité de sanctions et d'appels.

## **Intégrité**

L'équité est considérée comme un élément clé. Presque tous les participants qui ont formulé des commentaires pensent que, pour susciter la confiance du public et du secteur, l'organe de réglementation doit être perçu comme un organe qui applique la loi de façon cohérente.

## **Ouverture**

La quasi-totalité des participants qui ont formulé des commentaires reconnaissent que l'organe de réglementation devrait encourager un libre-échange d'idées et communiquer activement avec le public et le secteur. Un certain nombre de répondants ont insisté sur la nécessité de communications accrues dès qu'un organisme présente une demande d'enregistrement. Ils estiment que cette mesure permettrait d'atténuer le facteur « crainte » et d'éliminer les malentendus au début du processus de demande.

Les répondants reconnaissent que la transparence est un élément clé du processus. Si les organismes de bienfaisance font preuve de transparence, l'organe de réglementation devrait en faire autant. Les répondants ont également établi un lien entre l'ouverture et la reddition de comptes et estiment que l'examen public du rendement et des décisions de l'organe de réglementation est nécessaire pour assurer l'équité des décisions et l'efficacité de la réglementation. Un certain nombre de répondants ont indiqué que l'ouverture devrait également faire en sorte qu'on réponde aux besoins de diverses cultures, notamment les collectivités du nord et des régions isolées, ainsi que de divers groupes socioculturels.

## **Services de qualité**

La quasi-totalité des participants qui ont formulé des commentaires reconnaissent que l'organe de réglementation devrait s'engager à offrir des services de grande qualité à ses clients. Un certain nombre de participants ont formulé des commentaires à propos du manque de réceptivité de l'organe de réglementation et de son incapacité à fournir des renseignements de façon cohérente.

## **Connaissance et innovation**

Les participants qui ont formulé des commentaires reconnaissent que l'organe de réglementation devrait être tourné vers l'avenir et tenir compte des besoins et attentes de la société. La grande majorité de participants appuie, plus précisément, la participation active du secteur au processus d'élaboration des politiques de l'organe de réglementation et la mise en œuvre de programmes d'information.

## **Notre conclusion et recommandation**

Nous continuons de croire que les valeurs repères incluses dans notre rapport provisoire doivent servir de base dans la création d'un système de réglementation efficace répondant aux besoins.

### **Recommandation**

**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.

## **Soutien et information**

Il est dans l'intérêt de l'organe de réglementation que les organismes de bienfaisance adoptent de bonnes pratiques administratives et soient organisés de façon efficace. Ce point est particulièrement important, étant donné que le rôle principal de l'organe de réglementation consiste à veiller à ce que les dons du public soient utilisés à des fins de bienfaisance.

Tel qu'indiqué précédemment, le rôle du gouvernement fédéral en matière d'appui au secteur se limite à un soutien qui favorise le respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cependant, on ne sait pas clairement quels devraient être l'envergure et la nature du soutien.

À notre avis, il incombe à tout organe de réglementation de veiller à ce que les entités qu'il régit aient tous les renseignements et la compréhension nécessaires pour se conformer aux lois et politiques administrées par cet organe de réglementation. Ce dernier doit donc informer ces clients. Il doit, notamment, veiller à ce que les entités réglementées connaissent les règles qui les régissent (il doit, par exemple, s'assurer que les administrateurs connaissent les exigences en matière de rapports financiers à présenter) et obtiennent l'aide dont elles ont besoin pour se conformer à ces règles.

Nous nous attendons à ce que l'organe de réglementation, quel que soit le modèle retenu, aidera activement les organismes de bienfaisance. En Angleterre et au pays de Galles, l'une des activités les plus populaires de la Charity Commission est sa série régulière de visites sur place. Le personnel de la Commission se rend dans diverses régions du pays pour rencontrer des représentants d'organismes de bienfaisance de façon informelle et pour discuter de leurs questions ou préoccupations, le cas échéant.

Nous reconnaissons que les employés de la Direction des organismes de bienfaisance ont, par le passé, organisé des ateliers dans tout le pays, principalement au sujet de la déclaration annuelle (T3010). Ces ateliers sont utiles, mais ils ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins des organismes de bienfaisance en matière d'information<sup>1</sup>.

Il faudra plus de ressources pour communiquer aux entités réglementées les renseignements dont elles ont besoin pour respecter les lois et les politiques appliquées par l'organe de réglementation. Les visites sur place et les séances d'information ne suffisent pas, surtout dans un pays aussi vaste que le Canada. Les employés de l'organe de réglementation doivent répondre (de façon exhaustive, en temps opportun et de façon définitive) aux questions des entités réglementées, que ce soit par l'intermédiaire de centres d'appels, de la technologie informatique ou d'autres façons.

Cependant, l'organe de réglementation ne devrait pas offrir d'information sur toutes les questions de droit et de pratique. Les questions aussi complexes que l'accréditation ou les pratiques exemplaires, ainsi que les questions qu'un organisme de bienfaisance ne veut pas soumettre à son organe de réglementation sont des réalités dans le secteur bénévole. De même, il se pourrait que le public ne veuille pas compromettre l'avenir d'un organisme de bienfaisance en signalant des préoccupations mineures à l'organe de réglementation. Or, il devrait y avoir une entité auprès de laquelle le public et les organismes de bienfaisance pourraient soulever de telles préoccupations.

Dans son rapport, la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a traité longuement de la nécessité et de l'utilité d'« associations industrielles » pour aider les organismes de bienfaisance à régler des questions allant au-delà du respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous sommes d'accord avec ces observations.

Il existe déjà de telles associations dans bon nombre de domaines dans lesquels œuvrent les organismes de bienfaisance. Certains organismes offrent un soutien constant à leurs membres, que ce soit par l'intermédiaire de groupes de coordination

---

<sup>1</sup> Ainsi, en 2001, 7 700 organismes ont demandé une séance d'information mais seulement un tiers d'entre eux ont été en mesure d'assister à l'une des 66 séances organisées au cours de l'année. Cette situation s'explique de diverses façons. La Direction des organismes de bienfaisance a peu de fonds permettant à ses employés de se rendre dans d'autres régions du Canada et elle doit faire appel à des organismes situés dans les villes centrales pour offrir les séances.

nationaux, d'associations d'hôpitaux ou de centres de bénévoles. Cependant, dans de nombreux cas, ces organismes ne peuvent assurer leur autosuffisance à l'aide des cotisations seulement. En raison des ressources et de la diversité du secteur des organismes de bienfaisance au Canada (80 % des organismes de bienfaisance ont des revenus annuels inférieurs à 250 000 \$), il est difficile pour ces groupes de coordination de survivre financièrement s'ils offrent des services à tous les organismes de bienfaisance et non pas seulement à ceux qui ont les moyens de payer.

La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a proposé que l'organe de réglementation joue également un rôle de mentorat. Nous en sommes venus à une conclusion différente. Il ne faudrait pas croire que nous pensons que le rôle de mentorat n'est pas nécessaire. En fait, nous considérons tout simplement qu'il ne s'agit pas d'un rôle approprié pour l'organe de réglementation. Nous proposons donc que le rôle de mentorat soit confié à des organismes cadres ayant des ressources suffisantes. Il convient de signaler que le statut de tels organismes présente des problèmes. En effet, d'après la politique administrative actuelle, les groupes de coordination ne sont admissibles que si au moins 90 % de leurs membres sont des organismes de bienfaisance enregistrés. Par ailleurs, les organismes cadres peuvent également être jugés inadmissibles s'ils n'offrent que des services de soutien et s'ils ne réalisent pas de programmes de bienfaisance eux-mêmes.

## **Commentaires entendus**

Lorsqu'il a été question de ce que l'organe de réglementation pourrait faire pour aider les organismes de bienfaisance, presque tous les intervenants qui ont formulé des commentaires ont reconnu qu'on devrait accorder plus d'importance à l'information. Cependant, les participants ne pensent pas qu'il soit approprié, pour l'organe de réglementation, d'offrir des services de soutien et d'information en ce qui a trait à des questions autres que l'enregistrement et le respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les participants incluent dans l'information la communication de renseignements, la prestation de conseils, la formation et le perfectionnement professionnel, ainsi que les campagnes de sensibilisation du public. Les commentaires formulés peuvent généralement être regroupés en fonction de six grands thèmes.

### **Thème 1 : Information à propos des dispositions législatives et des règles de common law touchant les organismes de bienfaisance**

La quasi-totalité des participants qui ont formulé des commentaires pensent que l'organe de réglementation devrait être tenu de fournir des renseignements de façon continue à propos des dispositions législatives et des règles de common law touchant les organismes de bienfaisance.

Ils ont recommandé diverses mesures, notamment des publications rédigées en termes simples, des tribunes publiques, des séances d'information, des bulletins d'information et des modules de formation sur Internet portant sur la législation. En outre, les participants estiment que l'organe de réglementation pourrait utiliser la technologie de communication de façon plus appropriée. Ils ont fait remarquer

que la plupart des organismes de bienfaisance ont une adresse électronique et que l'organe de réglementation pourrait envoyer des bulletins d'information par voie électronique à tous les organismes de bienfaisance enregistrés.

Un certain nombre de répondants estiment que les organismes de bienfaisance sont tenus de démontrer leur empressement à respecter la loi. Ils pensent que les organismes de bienfaisance devraient être tenus de veiller à ce que les membres de leur conseil d'administration connaissent les politiques de l'ADRC. Certains participants aimeraient que les nouveaux membres de conseils d'administration démontrent une certaine connaissance des lois régissant les organismes de bienfaisance en signant un certificat indiquant qu'ils sont au courant de leurs responsabilités en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les participants reconnaissent que l'organe de réglementation devrait communiquer des renseignements à propos des critères applicables en matière d'enregistrement et de maintien de l'enregistrement, ainsi que des renseignements à propos de la façon de remplir les formulaires prescrits.

Cependant, les répondants ne s'entendent pas quant à la question de savoir si l'organe de réglementation devrait également fournir des conseils. La plupart des participants estiment qu'un organe de réglementation ne peut pas à la fois appliquer les règles et fournir des conseils sans créer un conflit de rôles. Ils estiment également que les organismes de bienfaisance ne sont pas à l'aise lorsqu'on leur demande de discuter des préoccupations liées à l'observation de la loi avec l'organe de réglementation, parce qu'ils craignent que la communication de renseignements déclenche une vérification. Les participants pensent qu'on devrait confier à un autre organisme le soin d'offrir une orientation aux organismes de bienfaisance qui ont besoin de conseils et de soutien lorsqu'ils présentent une demande d'enregistrement ou lorsqu'ils ont des ennuis avec l'organe de réglementation.

## **Thème 2 : Information quant à la nature et au rôle du secteur**

La confiance du public est jugée essentielle pour que les activités de bienfaisance soient reconnues comme des activités utiles et que les organismes de bienfaisance réussissent à obtenir du financement. Cependant, la plupart des répondants estiment que certains Canadiens connaissent certains organismes de bienfaisance, mais que la population en général ne comprend pas très bien la contribution du secteur dans son ensemble au Canada.

Les activités de groupes de coordination nationaux contribuent à faire connaître le secteur au grand public, mais les participants pensent que l'organe de réglementation pourrait contribuer à informer le public en diffusant des renseignements généraux à propos des organismes de bienfaisance.

Par ailleurs, l'absence de norme commune en matière de répartition des dépenses liées aux campagnes de financement et à l'administration fait en sorte que le public et d'autres observateurs ont de la difficulté à interpréter les états financiers des

organismes de bienfaisance. Certains intervenants pensent que certains organismes attribuent une partie de leurs dépenses liées aux campagnes de financement à des activités de bienfaisance (notamment « l'avancement de l'éducation » lorsqu'une brochure d'information est jointe à la documentation envoyée au public par la poste), alors que d'autres organismes choisissent de ne pas le faire. Les participants pensent que des normes plus rigoureuses en matière de rapports financiers s'imposent dans le secteur des organismes de bienfaisance, non seulement pour les donateurs éventuels qui aimeraient appuyer une cause louable, mais également pour les médias qui essaient de comparer des organismes ayant des mandats, des bénévoles et des activités de financement très différents.

### **Thème 3 : Information sur la façon d'exploiter un organisme de bienfaisance**

L'aide offerte en ce qui a trait à la gestion d'un organisme de bienfaisance est l'un des principaux thèmes abordés lors de nos consultations. Les participants estiment qu'on doit informer davantage les administrateurs en ce qui a trait à leurs obligations au-delà de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La formation des membres du conseil d'administration est jugée essentielle pour améliorer la capacité professionnelle d'organismes individuels et du secteur en général et pour maintenir la confiance du public dans les organismes de bienfaisance. Un certain nombre de participants qui ont formulé des commentaires estiment que l'organe de réglementation fédéral devrait assumer la responsabilité d'informer les organismes de bienfaisance en matière de gestion interne et de reddition de comptes.

### **Thème 4 : Information à l'intention des donateurs**

La majorité des participants qui ont formulé des commentaires estiment que les préoccupations accrues du public en ce qui a trait aux méthodes de financement frauduleuses font en sorte que les donateurs veulent être mieux renseignés.

Cependant, les participants ont fait remarquer que la réglementation ne mettra pas un terme à la fraude étant donné que les groupes visés ne présenteront tout simplement pas de demandes d'enregistrement et profiteront de l'ignorance de la population pour tromper les donateurs éventuels. Ils estiment que les campagnes de sensibilisation visant à informer le public quant à la façon de faire des dons judicieux et au genre de tactiques et d'indices à surveiller s'avéreront plus efficaces pour mettre un terme aux pratiques frauduleuses que l'ajout d'exigences excessives en matière d'établissement de rapports.

### **Thème 5 : Information à propos d'autres règles applicables aux organismes de bienfaisance**

Tel qu'indiqué précédemment dans ce chapitre, les organismes de bienfaisance ont des responsabilités en vertu de la législation provinciale et fédérale. Le présent examen porte essentiellement sur le cadre réglementaire fédéral défini par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais un certain nombre de participants pensent qu'il est nécessaire d'informer les administrateurs quant à leurs obligations en vertu des autres lois fédérales et des autres juridictions.

Certains participants estiment qu'on devrait mettre sur pied un centre de renseignements unique à propos des règles et règlements fédéraux, provinciaux et municipaux applicables aux organismes de bienfaisance. Un certain nombre de participants ont proposé d'élaborer des modules de formation sur les règles applicables aux organismes de bienfaisance. D'autres pensent qu'on devrait demander à des organismes cadres nationaux d'organiser des séances de renseignements, seuls ou avec l'aide de représentants d'organes de réglementation fédéraux et provinciaux.

### **Thème 6 : Information à l'intention de l'organe de réglementation**

Les participants estiment que l'organe de réglementation ne répond pas toujours de façon cohérente aux questions. Étant donné que le droit régissant les organismes de bienfaisance est complexe et que les employés doivent se tenir au courant des récentes décisions rendues par les tribunaux, ainsi que des modifications apportées aux politiques et procédures administratives, les participants pensent qu'on devrait assurer le perfectionnement professionnel continu des employés affectés à la réglementation. D'autres s'interrogent quant à la capacité des vérificateurs d'évaluer les avantages pour le public et pensent que la formation du personnel de vérification accorde trop d'importance à l'examen des états financiers. Une fois de plus, le perfectionnement des employés est considéré comme une mesure nécessaire.

## **Nos conclusions et recommandations**

L'ampleur de la rétroaction portant sur la nécessité de l'information nous a amenés à conclure qu'il s'agit là d'une mesure essentielle dans le cas des organismes de bienfaisance.

### **Informé le secteur**

Nous pensons que l'organe de réglementation devrait être tenu de veiller à ce que les organismes de bienfaisance comprennent la législation et les règles de common law les touchant et de leur offrir de l'aide pour remplir leur déclaration annuelle. Nous pensons également que l'organe de réglementation devrait informer les organismes qui présentent une demande d'enregistrement quant aux critères et aux processus applicables.

Nous reconnaissons que la Direction des organismes de bienfaisance a organisé des séances d'information par le passé, mais elle n'en a pas organisé assez pour répondre aux besoins des organismes de bienfaisance. Cela dit, il ne sera jamais possible de se rendre dans chaque collectivité du Canada qui aimerait organiser une séance d'information. L'établissement de partenariats avec des groupes communautaires locaux et des organismes cadres du secteur en vue de la tenue d'ateliers de renseignements conjoints, les vidéoconférences et les modules d'information en ligne portant sur divers sujets susceptibles d'intéresser les organismes de bienfaisance ne sont que quelques exemples des mesures que l'organe de réglementation pourrait prendre pour informer le secteur. Nous pensons que l'organe de réglementation se doit de trouver de nouvelles façons innovatrices de communiquer l'information.

À notre avis, l'organe de réglementation ne devrait pas informer les organismes de bienfaisance quant à la régie interne et à la reddition de comptes. Bien qu'il soit dans l'intérêt de l'organe de réglementation de veiller à ce que les organismes de bienfaisance adoptent des pratiques administratives valables et soient organisés de façon efficace, le rôle principal de l'organe de réglementation reste l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Autrement dit, les activités d'information réalisées par l'organe de réglementation fédéral doivent avoir un lien avec les dispositions de la Loi visant les organismes de bienfaisance. Par conséquent, nous restons sur notre position, c'est-à-dire que le rôle de l'organe de réglementation devrait se limiter à l'enregistrement et à l'observation.

Même si la régie ne fait pas partie du mandat d'un organe de réglementation fédéral, on reconnaît, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, un besoin plus général à combler. Des réseaux ont été mis sur pied à l'échelle provinciale et municipale par suite de cette initiative. Ces groupes seraient des partenaires logiques pour le partage des pratiques exemplaires en matière de régie interne. Il en va de même pour les organismes cadres nationaux du secteur bénévole. Certains groupes de coordination réalisent déjà des programmes volontaires d'accréditation pour améliorer l'intégrité et la reddition de comptes. Nous encourageons le secteur à continuer de faire preuve de leadership dans ce domaine.

Par ailleurs, nous ne pensons pas que l'organe de réglementation doive assumer la responsabilité d'informer les organismes de bienfaisance en ce qui a trait aux règles pertinentes dans d'autres administrations. Il devrait fournir des renseignements à propos de ses propres règles et orienter les gens vers 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.

## **Recommandations**

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 et la confiance 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).**

## **Informé le public**

Nous pensons que l'organe de réglementation devrait assumer certaines responsabilités en matière de communication d'information au public à propos des organismes de bienfaisance.

Lorsqu'une personne fait un don à un organisme de bienfaisance, elle a le droit de savoir de quelle façon son argent sera dépensé. Nous pensons que le public devrait obtenir plus de renseignements à propos de l'utilisation de ses dons et des mesures à prendre s'il soupçonne que ses dons ne sont pas utilisés de façon appropriée.

Cependant, nous craignons que le public ait de la difficulté à interpréter les états financiers des organismes de bienfaisance, notamment parce que ces derniers ne savent pas très bien comment consigner leurs dépenses de gestion et d'administration générales. En effet, certains organismes de bienfaisance incluent leurs dépenses relatives à des activités de bienfaisance dans leurs dépenses de gestion et d'administration générales, alors que d'autres incluent leurs dépenses de gestion et d'administration générales ou leurs dépenses associées aux activités de financement dans leurs dépenses relatives à des activités de bienfaisance. Or, le manque de cohérence chez les organismes de bienfaisance pourrait amener les gens à effectuer des comparaisons erronées ou non valides.

Nous pensons que le grand public veut être assuré que la plupart des fonds d'un organisme de bienfaisance sont utilisés à des fins de bienfaisance et que les frais d'administration et les dépenses liées au financement sont maintenus à un niveau raisonnable. L'organe de réglementation et le secteur pourraient communiquer des renseignements supplémentaires en vue d'aider le grand public à comprendre ces états, mais nous pensons que la solution idéale consisterait à faire en sorte que les comptables, le secteur et l'organe de réglementation élaborent des normes améliorées en matière d'établissement de rapports dans le cas des organismes de bienfaisance.

Nous pensons également que le secteur en général serait avantagé si le public obtenait plus de renseignements à propos des organismes de bienfaisance. Nous pensons que l'organe de réglementation peut jouer un rôle restreint pour informer le public en diffusant des données statistiques globales, notamment le nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés, le montant des dons effectués, le montant des dépenses d'un organisme de bienfaisance et le nombre de reçus délivrés aux fins de l'impôt. Cependant, nous pensons que le secteur est le mieux placé pour informer le public quant aux activités du secteur des organismes de bienfaisance.

Enfin, il semble que les Canadiens se préoccupent de plus en plus de la façon d'établir une distinction entre les organismes de bienfaisance légitimes et les organismes frauduleux et de la façon de veiller à ce que leurs dons soient utilisés à des fins de bienfaisance. Nous pensons que l'organe de réglementation peut jouer un rôle pour ce qui est d'informer le public quant aux facteurs dont il doit tenir compte avant de verser un don à un organisme de bienfaisance.

L'organe de réglementation est actuellement en mesure de confirmer qu'un groupe a été mis sur pied à des fins de bienfaisance et d'offrir des renseignements gratuitement à propos de ses programmes et de sa situation financière.

Malheureusement, trop peu de Canadiens savent qu'ils peuvent consulter le site Web de l'ADRC pour déterminer si un organisme de bienfaisance est reconnu. Notre recommandation selon laquelle l'organe de réglementation devrait accroître sa présence devrait aider le public à réaliser qu'il peut s'adresser à l'ADRC pour obtenir plus de renseignements à propos d'un organisme de bienfaisance avant d'effectuer un don. Cependant, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que l'organe de réglementation surveille étroitement tous les organismes de bienfaisance du Canada. Les donateurs doivent être informés quant à la façon de veiller à ce que leurs dons soient affectés à une cause louable et à ce que les fonds d'organismes de bienfaisance soient utilisés à des fins de bienfaisance. Ils doivent également être encouragés à effectuer leurs propres recherches avant de verser un don. Le secteur et, surtout, les organismes cadres nationaux ont également un rôle important à jouer pour informer les Canadiens en ce qui a trait aux facteurs dont ils doivent tenir compte avant de verser un don à un organisme de bienfaisance.

## **Recommandations**

- 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.**

### **Informé l'organe de réglementation**

Les commentaires formulés en ce qui a trait à la cohérence de l'application de la loi et de l'exécution de vérifications nous ont permis de conclure que d'autres activités de perfectionnement des employés affectés à la réglementation s'imposent. Nous abordons cette question et formulons des recommandations plus loin dans le présent chapitre, à la rubrique Ressources.

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

L'un des objectifs de tout régime de réglementation est de garantir au public que quelqu'un surveille les activités de la collectivité réglementée afin d'assurer l'observation des lois applicables. Nous savons que les Canadiens font énormément confiance aux organismes de bienfaisance, mais nous savons également qu'ils s'attendent à ce que ceux-ci soient surveillés. Nous nous inquiétons notamment du fait que peu de Canadiens savent que les organismes de bienfaisance font l'objet d'une surveillance officielle, et qu'encore moins savent qui exerce cette surveillance.

Dans le rapport d'étude *Talking About Charities*, publié en 2000 par la Muttart Foundation et le Centre canadien de philanthropie, 51 % des 3 900 répondants ont dit ne pas croire qu'il y avait un organisme responsable de la surveillance des activités des organismes de bienfaisance. Un autre 21 % ne savaient pas si un tel organisme existait. Parmi les 28 % qui croyaient qu'un tel organisme existait, seulement une faible minorité savaient qu'une partie de ces responsabilités étaient assumés par l'ADRC<sup>2</sup>.

Un sondage commandé par l'ADRC a donné des résultats semblables. Ce sondage, mené par Ipsos-Reid, portait sur la sensibilisation, les connaissances et l'attitude du public relativement aux dons versés aux organismes de bienfaisance. La vaste majorité des Canadiens (87 %) savaient que les organismes de bienfaisance doivent être enregistrés officiellement s'ils veulent délivrer des reçus aux fins de l'impôt.

Cependant, les résultats du sondage montrent que les Canadiens connaissent peu les autres éléments de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. Lorsqu'on leur a demandé de nommer l'organisation responsable de déterminer si un organisme de bienfaisance est admissible en vue de l'enregistrement, deux répondants sur trois (65 %) ont été incapables de le faire; seulement un sur dix (11 %) a identifié correctement l'ADRC.

Les résultats laissent également entendre que les Canadiens aimeraient obtenir plus de renseignements sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance. Six répondants sur dix (62 %) croient qu'il est très important de connaître le nom de l'organisation responsable de l'enregistrement des organismes de bienfaisance<sup>3</sup>.

La confiance du public est beaucoup moins grande lorsque celui-ci connaît peu l'existence de la réglementation. Il est donc important pour l'organe de réglementation d'être connu du public. Il ne doit pas attirer son attention seulement ou principalement par les mesures de réglementation qu'il prend. Il doit déployer des efforts soutenus pour se faire connaître. Les Canadiens doivent savoir que l'organe de réglementation existe, savoir ce qu'il fait et ce que signifie le statut d'organisme de bienfaisance enregistré.

## **Commentaires entendus**

Bon nombre des participants ayant formulé des commentaires estiment que la confiance dans les organismes de bienfaisance serait améliorée si les donateurs savaient qu'il existe un organisme public chargé de surveiller les organismes de bienfaisance à l'échelle fédérale et de leur communiquer des renseignements. Pour assurer une plus grande visibilité de l'organe de réglementation auprès des donateurs,

---

<sup>2</sup> *Talking About Charities*, Muttart Foundation et Centre canadien de philanthropie, 2000. Compte tenu de la taille de l'échantillon, les résultats sont considérés comme exacts, avec un écart de plus ou moins 0,8 points de pourcentage, 19 fois sur 20.

<sup>3</sup> Au total, 2 000 Canadiens adultes ont été consultés au cours de deux séries d'entrevues téléphoniques effectuées entre les 4 et 13 décembre 2001. Les résultats sont considérés comme exacts, avec un écart de plus ou moins 2,2 points de pourcentage, 19 fois sur 20, et les résultats sont fiables sur le plan statistique pour chacune des grandes régions du pays.

certain participants proposent d'inclure le nom de l'organe de réglementation sur les reçus délivrés aux fins de l'impôt par les organismes de bienfaisance.

Quelques participants estiment que la crédibilité d'un organisme de bienfaisance est axée sur ce que la population entend à son sujet à l'échelle locale et non pas sur les rapports de l'organe de réglementation. On craint également que l'organe de réglementation décide, en essayant d'accroître sa visibilité, d'apporter des modifications à la politique administrative ou de réaliser des enquêtes qui ne sont pas justifiées. Cependant, les commentaires formulés favorisent l'amélioration de la connaissance de l'organe de réglementation, de façon à maintenir la confiance du public dans les organismes de bienfaisance.

## **Nos conclusions et recommandations**

Nous pensons que l'inclusion du nom de l'organe de réglementation sur les reçus délivrés aux fins de l'impôt permettrait de rassurer les donateurs en leur montrant qu'un organe surveille les activités des organismes de bienfaisance. Cependant, nous pensons également que l'organe de réglementation doit prendre d'autres mesures pour améliorer sa visibilité.

### **Recommandations**

- 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**

Afin de susciter la confiance du public, l'organe de réglementation doit avoir les ressources matérielles, financières, humaines et technologiques nécessaires pour s'acquitter de ses obligations.

Certaines préoccupations ont été soulevées ces dernières années à propos des normes de service de la Direction des organismes de bienfaisance et, plus précisément, de la vitesse de traitement des demandes.

Depuis l'annonce de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, des signes prometteurs sont apparus. La Direction des organismes de bienfaisance a obtenu des ressources supplémentaires en vue de réaliser le programme « Orientations futures »,

un programme de modernisation destiné à combler l'écart entre le rendement actuel et le rendement potentiel.

Mais il reste encore beaucoup à faire. Les bureaux de la Direction sont éparpillés dans la région de la Capitale nationale. La Direction est dotée de plusieurs systèmes informatiques non compatibles. La technologie de tenue de livres n'a pas été mise à jour depuis de nombreuses années et elle ne répond plus aux besoins de la Direction en matière de gestion. Celle-ci a peu de fonds pour permettre à ses employés de se rendre dans d'autres régions du Canada.

Les exigences imposées aux personnes qui régissent les organismes de bienfaisance et la façon dont l'organe de réglementation pourrait attirer et retenir davantage le personnel qualifié sont deux questions qui présentent un intérêt particulier.

L'une des préoccupations de longue date des gestionnaires de la Direction, des commentateurs et des organismes de bienfaisance réside dans le niveau de classification et de traitement relativement peu élevé des personnes chargées d'accorder ou de révoquer l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

Bon nombre d'organes de réglementation (peut-être même la majorité d'entre eux) appliquent une série bien établie de lois et de règlements, mais il en va autrement pour la Direction des organismes de bienfaisance, qui n'a même pas de définition claire du terme « bienfaisance ».

On demande aux employés de la Direction d'examiner les demandes d'enregistrement (dans bon nombre de cas, ces demandes sont remplies par des bénévoles bien intentionnés ayant peu de connaissances juridiques) puis de déterminer si l'organisme a des fins de bienfaisance. Pour ce faire, ils doivent bien connaître le droit régissant les organismes de bienfaisance et tenir compte de la situation sociale et économique qui prévaut. Or, cette tâche exige des compétences considérables. Les employés doivent posséder non seulement des antécédents appropriés, mais également une expertise considérable et bénéficier d'un perfectionnement professionnel continu.

Peu d'employés de la Direction des organismes de bienfaisance y font carrière. Le roulement du personnel est monnaie courante dans le secteur public, mais il est particulièrement nocif pour les groupes de clients visés, notamment les organismes de bienfaisance offrant des services aux groupes marginalisés et aux citoyens vulnérables.

## **Commentaires entendus**

La question des ressources est considérée comme le facteur le plus important pour déterminer la réussite d'une réforme de la réglementation.

Les participants au processus de consultation pensent que l'organe de réglementation doit avoir suffisamment de ressources matérielles, financières, humaines et technologiques pour exercer les fonctions qui lui sont confiées. D'après quelques-uns,

bon nombre des problèmes examinés par la Table auraient pu être évités si la Direction des organismes de bienfaisance avait les ressources nécessaires depuis sa création. En outre, le manque de ressources a contribué à l'adoption de mesures d'exécution sélectives et des ressources supplémentaires s'imposent pour surveiller l'observation continue de façon à inspirer la confiance chez les donateurs.

Un certain nombre de mises en garde ont été formulées en ce qui a trait aux attentes opérationnelles si on ne s'engage pas fermement à accorder le financement requis : certains doutent même que des ressources financières supplémentaires seront attribuées pour permettre la mise en œuvre de nos recommandations. Les participants reconnaissent que de nouvelles ressources ont été accordées à la Direction des organismes de bienfaisance depuis la création de la Table. Ils ont fait remarquer que les niveaux de service s'étaient améliorés considérablement depuis deux ans. Cependant, ils craignent que la fin de notre mandat donne lieu à un retour en arrière, c'est-à-dire une situation inacceptable.

## **Nos conclusions et notre recommandation**

Nous continuons de croire en la nécessité d'une amélioration du financement de l'organe de réglementation.

Nous reconnaissons que de nouvelles ressources importantes ont été attribuées à la Direction des organismes de bienfaisance pour lui permettre de réaliser l'initiative « Orientations futures » de l'ADRC. Nous reconnaissons également, comme d'autres observateurs, que cette initiative a donné des résultats concrets, notamment l'amélioration et l'accélération du service grâce à l'adoption de modèles de gestion améliorés au sein de la Direction.

Nous n'émettons aucune critique à l'endroit des employés de la Direction. Ils ont fait ce qu'ils pouvaient avec les ressources dont ils disposaient.

Nous proposons une augmentation de la charge de travail bien au-delà de celle découlant de l'initiative « Orientations futures ». La publication des motifs, l'élaboration de nouveau matériel d'information et les innovations technologiques exigeront des ressources humaines et matérielles. En l'absence de telles ressources, il sera impossible d'apporter des améliorations et on continuera d'exiger un modèle de réglementation différent.

Nous n'avons pas eu le temps d'établir le coût de toutes les améliorations que nous jugeons nécessaires et nous n'avons pas l'expertise requise pour le faire. Au moment où les ministres examineront nos recommandations, ils auront besoin de données financières détaillées de la part de la fonction publique. Cependant, il est évident que, quel que soit le modèle de réglementation choisi, des ressources supplémentaires seront nécessaires dans divers domaines, les deux principaux étant indiqués ci-après.

## **Dotation en personnel**

Notre rapport provisoire faisait état de préoccupations internes et externes à propos du roulement du personnel au sein de la Direction des organismes de bienfaisance. Bien entendu, nous ne voulons pas entraver les chances d'avancement d'un fonctionnaire. Par contre, nous pensons que l'organe de réglementation devrait offrir une rémunération raisonnable, ainsi que des possibilités de perfectionnement et de promotion pour encourager ses employés à rester et à développer une expertise dans un domaine du droit qui est difficile à administrer.

La solution ne se limite pas à l'examen des niveaux de classification et des échelles de traitement. En effet, l'adoption de recommandations aura pour effet d'accroître considérablement le volume de travail de l'organe de réglementation. Il est donc essentiel que les effectifs soient augmentés en fonction de la charge de travail que nous proposons.

Outre l'examen des niveaux de classification et des échelles de traitement au sein de l'organe de réglementation, nous pensons qu'il serait utile d'attribuer des ressources aux fins des déplacements et du perfectionnement professionnel.

La Direction des organismes de bienfaisance a actuellement peu de fonds pour permettre à ses employés de se rendre dans diverses régions du pays. Le financement des séances de renseignements est insuffisant pour répondre à la demande. Les employés de l'organe de réglementation ont peu d'occasions de rencontrer des représentants d'organismes de bienfaisance individuels et cette situation donne l'impression que l'organe de réglementation ne sait pas exactement ce qui se passe dans ce secteur. Il est probable que le processus décisionnel lié aux organismes de bienfaisance reste centralisé, mais on devrait prévoir des ressources pour permettre une interaction accrue entre les organismes de bienfaisance et l'organe de réglementation.

Le perfectionnement professionnel s'est avéré, dans un certain nombre de domaines, un incitatif suffisant pour le maintien en poste des employés et pour l'amélioration de la productivité. Nous pensons que des ressources supplémentaires s'imposent pour permettre aux employés d'assister à des séminaires et conférences. Nous irions même plus loin en proposant d'envisager la possibilité d'échanges et de détachements d'employés. Nous pensons que l'organe de réglementation pourrait améliorer les services offerts s'il disposait des fonds nécessaires pour organiser des séminaires à l'intention de ses employés, par l'intermédiaire d'intervenants du secteur des organismes de bienfaisance, pour expliquer le mode de fonctionnement des organismes de bienfaisance à travers le pays.

## **Technologie**

Tout au long de notre rapport, nous proposons l'utilisation accrue de la technologie pour diffuser des renseignements plus rapidement et plus facilement qu'à l'heure actuelle. Or, ces modifications exigent des ressources probablement plus importantes que celles auxquelles on aurait pu s'attendre initialement. Ainsi, l'élaboration de la

nouvelle déclaration de renseignements annuelle (T3010) a exigé environ la moitié du montant attribué à la réforme de la réglementation et la majeure partie de ces fonds ont été utilisés pour l'élaboration des systèmes nécessaires pour le traitement des données contenues dans la nouvelle déclaration. D'autres innovations, notamment la possibilité de permettre aux organismes de bienfaisance de produire leurs déclarations par voie électronique, exigeront également des ressources.

Toutes ces modifications sont nécessaires et souhaitables, mais on ne doit pas oublier les besoins quotidiens de l'organe de réglementation en matière de technologie de l'information. Tel qu'indiqué précédemment, la Direction des organismes de bienfaisance utilise actuellement plusieurs systèmes d'information non compatibles. Ces systèmes ont été conçus à une époque différente et ne fournissent plus le genre ou le niveau de renseignements nécessaires pour permettre une gestion appropriée.

Quel que soit le modèle retenu pour l'organe de réglementation (à l'intérieur de l'ADRC ou non), on devra obtenir les ressources nécessaires pour procéder à une refonte des systèmes actuels. La Table encourage donc les ministres à accorder une priorité à ces travaux.

Enfin, nous tenons à signaler que tout investissement dans l'organe de réglementation sera bénéfique pour le gouvernement, pour le secteur des organismes de bienfaisance et pour la population en général. Au niveau gouvernemental, l'efficacité de la politique financière sera maintenue en veillant à ce que les dépenses fiscales associées aux dons versés à des organismes de bienfaisance visent réellement des activités de bienfaisance. Pour ce qui est du secteur, il y aura l'assurance que les organismes de bienfaisance de toutes sortes sont assujettis à des règles du jeu équitables, que les dons sont affectés à des fins légitimes et que la confiance du public, essentielle à leur survie, est maintenue et améliorée. Pour ce qui est de la population en général, les citoyens seront convaincus que leurs dons et leurs dollars de recettes fiscales sont utilisés aux fins prévues et qu'ils ont accès aux services pourvus par le secteur au besoin.

### **Recommandation**

**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**

D'après certains observateurs, l'ADRC fait peut-être preuve d'une trop grande prudence dans son interprétation du droit et, plus précisément, dans sa façon d'accorder l'enregistrement. Nous avons examiné cette question et constaté que le taux d'approbation des demandes d'enregistrement par l'ADRC est comparable à celui d'autres pays, notamment l'Angleterre et le pays de Galles, ainsi que les États-Unis. Toutefois, des plaintes semblables ont été exprimées dans ces pays également.

La prudence s'explique notamment par le fait que l'enregistrement se fonde presque exclusivement sur des documents présentés par le demandeur. Il n'y a pas de procédure méthodique permettant de déceler et de corriger les demandes d'enregistrement inappropriées. De plus, la surveillance réglementaire est très faible une fois que l'ADRC a pris une décision. Le processus s'arrête vraiment, dans une large mesure, une fois que l'enregistrement a été accordé.

La définition de bienfaisance a également soulevé beaucoup de discussions. Selon certains, cette expression devrait être définie dans la Loi. Les tribunaux estiment qu'ils n'ont pas les outils nécessaires pour concevoir une politique sociale et que de telles décisions devraient être prises par le Parlement ou par les représentants élus. La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a proposé une solution de ce genre et recommandé que le Parlement révisé la définition tous les dix ans.

Dans l'arrêt *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*<sup>4</sup>, la Cour suprême du Canada a également suggéré que le Parlement examine cette question. D'autres intervenants du secteur des organismes de bienfaisance s'opposent à l'inclusion d'une définition dans la législation, soutenant qu'une telle mesure donnerait lieu à un système trop « rigide » et que seuls les organismes « politiquement acceptables » obtiendraient l'enregistrement.

On a également soulevé des préoccupations à propos de l'approche actuelle en ce qui a trait aux activités politiques des organismes de bienfaisance. Conformément au droit régissant les organismes de bienfaisance, un organisme de bienfaisance ne peut pas avoir une fin politique ou s'adonner à des activités politiques partisans. Il peut s'adonner à des activités politiques dans la mesure où ces activités ne sont pas partisans et ne représentent qu'une infime partie de ses activités. Il s'agit là d'une règle générale qui sème la confusion quant aux activités permises et aux activités non permises<sup>5</sup>.

Bon nombre des préoccupations susmentionnées ne relèvent pas de la réforme institutionnelle, mais plutôt de la façon dont procède l'organe de réglementation pour appliquer et interpréter le droit. La Direction, s'appuyant sur les mêmes fondements que les tribunaux, agit de l'intérieur et interprète les règles juridiques afin de déterminer si un organisme est un organisme de bienfaisance. Ces règles sont énoncées principalement dans les décisions des tribunaux portant sur des affaires particulières, et non pas dans les lois du Parlement. Étant donné qu'il n'y a pas de définition précise de bienfaisance, la Direction des organismes de bienfaisance doit examiner de près les fins qui ont déjà été reconnues comme des fins de bienfaisance.

Il ne semble pas toujours y avoir de jurisprudence pertinente. En pareil cas, la Direction doit décider (en se fondant sur les principes juridiques fondamentaux) si les efforts déployés pour régler les problèmes découlant des nouveaux besoins de la société sont, du point de vue du droit, des fins de bienfaisance au même titre que

---

<sup>4</sup> *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.R.N.* [1999] 1 R.C.S. 10.

<sup>5</sup> Le traitement des activités politiques ne relève pas du mandat de la Table. Cependant, la Table a obtenu les commentaires de participants à propos de cette question lors des consultations. Finances Canada et l'ADRC sont en train d'examiner les questions d'ordre administratif et législatif se rapportant aux activités politiques et au statut de bienfaisance. Ils ont rencontré des représentants du secteur et d'un certain nombre de ministères gouvernementaux pour discuter des préoccupations dans ce domaine. Après ces discussions, l'ADRC a diffusé un projet de lignes directrices portant sur les activités politiques permises, afin de clarifier les règles entourant les activités politiques.

les fins déjà reconnues comme telles. Lorsqu'elle examine les demandes d'enregistrement, la Direction doit déterminer si le tribunal permettrait qu'un organisme précis soit reconnu comme un organisme de bienfaisance. Elle n'a pas le pouvoir de modifier le droit au-delà de la souplesse sous-entendue par les décisions des tribunaux. Tout changement dépassant ces limites doit être apporté par les tribunaux ou par le Parlement.

Dans certains cas, une analogie suffisamment étroite peut être établie, alors que dans d'autres cas l'analogie n'est possible que si l'on suit les principes généraux énoncés par les tribunaux. Malheureusement, le nombre peu élevé de décisions judiciaires portant sur ce qui constitue ou non une fin de bienfaisance au Canada n'offre pas à la Direction toutes les lignes directrices qu'elle aurait s'il y avait plus de précédents juridiques.

### **Commentaires entendus**

La quasi-totalité des participants ayant formulé des commentaires ont demandé des précisions à propos de notre affirmation selon laquelle l'organe de réglementation n'est pas en mesure d'établir des précédents. D'après eux, on peut en fait « légiférer » au moyen des actions administratives et la Direction des organismes de bienfaisance détermine déjà ce qu'est une activité de bienfaisance lorsqu'elle décide d'attribuer ou non l'enregistrement puisque l'approbation des demandes ne fait jamais l'objet d'un appel. Par conséquent, la Direction élargit les limites des fins de bienfaisance, cas par cas.

Certains intervenants ont critiqué la façon dont la Direction applique et interprète la loi. Bon nombre d'entre eux aimeraient que l'organe de réglementation pousse plus loin les limites de ce qu'on devrait considérer comme relevant de la bienfaisance, en fonction d'une analyse éclairée et d'une sensibilité envers les changements sociaux. Cependant, ils pensent que l'organe de réglementation est mal placé étant donné que les tribunaux sont liés par des décisions antérieures et hésitent à modifier les fins de bienfaisance, même si les besoins et les circonstances changent, sans une orientation du Parlement. Le système d'approbation administratif qui en résulte n'est pas considéré comme un système cohérent ou équitable.

### **Nos conclusions et recommandations**

En bref, contrairement aux tribunaux supérieurs, l'organe de réglementation n'a pas de pouvoirs autres que ceux qui sont prévus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour interpréter ce qui constitue une fin de bienfaisance. Cependant, l'organe de réglementation peut établir des analogies raisonnables pour déterminer s'il y a lieu d'accorder l'enregistrement à un organisme. L'approche axée sur les analogies a été décrite dans la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*. Cette approche permet de faire en sorte que les tribunaux assurent l'évolution du droit de la bienfaisance en fonction des nouveaux besoins sociaux ou de l'élimination des anciens besoins. Cependant, en

l'absence de principes clairement définis pour déterminer si une fin donnée est une fin de bienfaisance, les tribunaux et peut-être même les décideurs administratifs qui se fondent sur les décisions judiciaires se limitent peut-être trop aux catégories existantes.

Nous pensons qu'un organe de réglementation efficace applique et interprète le droit en fonction des conditions sociales changeantes, grâce à l'utilisation d'analogies.

Cependant, nous reconnaissons que les responsables des décisions en matière d'enregistrement ont besoin de lignes directrices claires quant à la nature et à l'étendue de leurs pouvoirs en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour reconnaître de nouvelles fins. En outre, l'amélioration des programmes de formation offerts aux examinateurs (au moment de l'embauche et par la suite) est nécessaire. Enfin, l'amélioration des capacités de recherche offertes aux décideurs, notamment l'accès électronique à des décisions antérieures de l'organe de réglementation et des tribunaux, permettrait aux examinateurs de déceler des situations semblables et d'interpréter la loi de façon plus cohérente.

### **Recommandations**

- 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

La réglementation des organismes de bienfaisance relève des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux<sup>6</sup>. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>7</sup>, les provinces ont le pouvoir d'adopter des lois relativement à « l'établissement, l'entretien et l'administration des [...] institutions et hospices de charité dans la province ».

L'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur de la réglementation est actuellement fondée sur son pouvoir d'adopter des règles en matière d'impôt sur le revenu<sup>8</sup>. Comme les dons faits à des organismes de bienfaisance enregistrés donnent droit à un crédit d'impôt, le gouvernement fédéral, par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, a élaboré une série de règles relatives au fonctionnement des organismes de bienfaisance.

Parmi les pouvoirs exercés par le gouvernement fédéral, l'un des pouvoirs importants pour le secteur est celui de déterminer quelles organisations peuvent être enregistrées à titre d'organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La surveillance du secteur au niveau fédéral vise à faire en sorte que les organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* respectent la Loi et continuent d'avoir droit à un traitement fiscal avantageux.

Lors de l'examen des nouveaux mécanismes institutionnels, nous avons reconnu l'importance du rôle des provinces dans la réglementation du secteur des organismes de bienfaisance. Notre examen a porté surtout sur la situation au niveau fédéral, mais nous avons étudié aussi des cas où les deux paliers de gouvernement interviennent; nous avons décelé des cas où la réglementation n'est pas la même dans toutes les administrations. Voici des exemples :

- un organisme considéré comme un organisme de bienfaisance en vertu du droit provincial n'est pas nécessairement admissible en vue de l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et un organisme de bienfaisance enregistré au fédéral n'est pas nécessairement considéré comme un organisme admissible dans une province en particulier (par exemple un organisme œuvrant dans le domaine des jeux de hasard);
- les provinces interviennent dans la réglementation des organismes de bienfaisance à des degrés divers, allant d'une absence totale de réglementation à une surveillance importante;
- la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définit pas le mot « don » et les organismes du Québec peuvent appliquer le *Code civil* pour déterminer si une contribution est

<sup>6</sup> Certaines municipalités ont adopté des règlements pouvant également influencer sur le secteur des organismes de bienfaisance, depuis une exemption au titre de l'impôt foncier jusqu'à la réglementation des campagnes de financement.

<sup>7</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(7).

<sup>8</sup> Cela ne signifie pas que la *Loi de l'impôt sur le revenu* est la seule loi fédérale ayant une incidence sur les organismes de bienfaisance. Voir le chapitre 1, note 2.

un don; autrement dit, le mot « don » peut avoir un sens différent selon la région<sup>9</sup>.

- on ne sait pas clairement qui est responsable des organismes de bienfaisance non exploités « dans la province », notamment les organisations nationales ou les organisations exploitées dans plusieurs provinces ou sur l'Internet.

Une multitude de régimes réglementaires et de règles peut causer un fardeau additionnel aux organismes de bienfaisance en matière d'observation et nuire à la confiance du public en semant la confusion quant à l'organe de réglementation. Il y a également un risque de coordination déficiente, de chevauchement et de double emploi.

Plusieurs options ont été suggérées. L'une d'entre elles consiste à créer un organe de réglementation national par l'intermédiaire duquel les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient mieux coordonner la réglementation des organismes de bienfaisance. Une autre option consisterait à amener les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à conclure une entente tenant compte des besoins précis de chaque province et territoire.

## **Commentaires entendus**

La quasi-totalité des participants ayant formulé des commentaires estiment que la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral (par l'intermédiaire du régime fiscal) et les provinces (organismes de bienfaisance dans la province) sème la confusion chez les organismes de bienfaisance et chez la population en général.

D'après les participants, le chevauchement et le double emploi au chapitre de la réglementation sèment également la confusion chez les donateurs et chez la population en général quant à savoir quel palier de gouvernement est responsable de quel aspect de la supervision. Une immense majorité de participants pensent que les deux paliers de gouvernement se doivent de trouver des façons de collaborer plus étroitement.

Certaines personnes ont fait remarquer que les provinces confient la responsabilité des organismes de bienfaisance à différents ministères. Dans certains cas, c'est le procureur général qui assume cette responsabilité. Dans d'autres, il peut s'agir du ministre des Finances, du ministre des Services gouvernementaux ou d'un autre ministre. Par conséquent, la réglementation des organismes de bienfaisance n'est pas à l'ordre du jour des réunions de ministres fédéraux-provinciaux étant donné qu'il n'y a pas de rencontres de ce genre dans le cas des divers ministres responsables de la question. Une immense majorité de participants appuient l'adoption d'un mécanisme pour assurer les communications continues entre différents paliers de gouvernement.

---

<sup>9</sup> Cependant, une modification technique apportée à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en décembre 2002 proposait de définir le « montant admissible d'un don » aux fins de l'impôt.

Les représentants provinciaux ont fait remarquer que la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la législation en matière d'accès à l'information limitent l'échange de renseignements utiles entre les provinces et l'organe de réglementation fédéral jusqu'à ce qu'une affaire soit portée devant les tribunaux. L'impossibilité d'échanger des renseignements à propos des enquêtes relatives aux plaintes, durant et après une enquête, est perçue comme une situation à l'origine du chevauchement et du double emploi chez les organes de réglementation et vient augmenter le fardeau imposé au secteur de la bienfaisance<sup>10</sup>.

Bon nombre de participants ont également fait remarquer que la plupart des provinces n'ont pas les ressources nécessaires pour contrôler ou assurer l'observation et qu'elles seraient plus efficaces si elles unissaient leurs efforts. En outre, il n'y a pas de mécanisme permettant aux provinces et à l'ADRC de se consulter formellement pour assurer l'adoption d'une approche cohérente en matière d'interprétation de la loi. Il peut s'ensuivre un manque de cohérence quant à l'interprétation et à l'application du droit par l'organe de réglementation, ce qui fait qu'un organisme peut être considéré comme un organisme de bienfaisance dans une administration mais pas dans l'autre. Certains pensent que les organes de réglementation fédéraux-provinciaux devraient élaborer des formulaires communs et des clauses normalisées sur les fins de bienfaisance pour éviter le chevauchement et le double emploi et pour réduire les coûts administratifs pour les organismes de bienfaisance<sup>11</sup>.

Un certain nombre d'observateurs ont fait remarquer également que le chevauchement de la réglementation et l'absence de cohérence entre les administrations posent un problème à l'échelle municipale également. Un organisme cadre a fait remarquer qu'il y avait une certaine confusion quant au traitement des organismes religieux dans certaines municipalités et que cette situation a eu une incidence sur leur admissibilité aux fins de subventions municipales. De même, nous avons entendu dire que les municipalités utilisent des critères très différents pour déterminer quels organismes de bienfaisance devraient bénéficier d'une exemption au titre de l'impôt foncier.

---

<sup>10</sup> L'une des affaires portées à l'attention de la Table durant les consultations montre le potentiel de coordination accrue entre les administrations. Un organe de réglementation provincial a pris part à une enquête relative à un organisme de bienfaisance par suite d'allégations selon lesquelles tous les fonds de l'organisme de bienfaisance étaient utilisés pour des campagnes de financement et des tâches administratives et rien n'était utilisé à des fins de bienfaisance. L'ADRC avait reçu une plainte à propos de cet organisme de bienfaisance et avait effectué une vérification. L'organisme de bienfaisance a signé une autorisation permettant à l'organe de réglementation provincial d'obtenir une copie du dossier de vérification de l'ADRC et permettant à ses bureaux d'échanger des renseignements à propos de l'organisme de bienfaisance. L'organe de réglementation provincial a été en mesure d'obtenir des ordonnances obligeant les administrateurs de l'organisme à rembourser les fonds utilisés de façon inappropriée. En outre, ces administrateurs ne peuvent plus prendre part à l'exploitation d'autres organismes de bienfaisance. Cet exemple montre à quel point il est utile pour les organes de réglementation de partager les renseignements obtenus par l'ADRC et de discuter des enjeux durant l'enquête. Dans ce cas, le droit provincial régissant les fiducies prévoyait un mécanisme pour recouvrer les fonds utilisés à mauvais escient et l'application de la loi fédérale a permis la révocation de l'enregistrement de l'organisme de bienfaisance.

<sup>11</sup> Citons, à titre d'exemple de coordination de la réglementation, le processus simplifié de constitution en société adopté en Ontario. En 1999, le Bureau du tuteur et curateur public élaborait, en collaboration avec le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises, un processus rationalisé pour la constitution en société des organismes de bienfaisance de l'Ontario. Ce processus a donné lieu notamment à l'élaboration, en consultation avec la Direction des organismes de bienfaisance, de clauses normalisées sur les fins de bienfaisance devant être utilisées par les organismes. Les clauses normalisées ont été acceptées par l'ADRC et sont utilisées à l'heure actuelle. Ce processus a permis de simplifier le processus de constitution en société pour les organismes de bienfaisance de l'Ontario et leur a facilité la tâche pour obtenir l'enregistrement en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Certains observateurs craignent qu'il n'y ait pas de volonté politique d'assurer la coordination de la réglementation une fois que l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire sera terminée.

## **Nos conclusions et recommandations**

On aurait intérêt à envisager la possibilité d'élaborer un système de réglementation mieux coordonné.

Les organismes de bienfaisance et leurs bénéficiaires ne sont pas bien servis lorsqu'ils sont assujettis à des niveaux multiples de réglementation parfois contradictoire. On devrait donc adopter une approche plus cohérente quant à la façon dont les organes de réglementation interprètent et appliquent la législation.

Le public n'est pas bien servi non plus s'il ne sait pas quel palier de gouvernement est responsable du contrôle des divers aspects des opérations d'un organisme de bienfaisance. Les intérêts du public ne sont pas dûment protégés lorsque les organes de réglementation ne peuvent pas partager des renseignements à propos d'enquêtes ayant permis de déceler de sérieux cas d'inobservation ou de fraude.

Les commentaires formulés montrent que le secteur aimerait que le gouvernement fédéral joue un rôle de leadership pour susciter un dialogue à propos de cette question. Nous pensons que la suggestion consistant à créer une tribune pour discuter des défis et possibilités de coordination de la réglementation est valable.

### **Recommandations**

- 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 de 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

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire visait à permettre l'examen d'autres questions que les organismes de bienfaisance enregistrés. Elle a été conçue à l'intention des organismes du secteur bénévole, qu'ils soient constitués ou non en société, qu'il s'agisse d'organismes de bienfaisance enregistrés ou d'organismes à but non lucratif qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas enregistrés à titre d'organismes de bienfaisance.

L'élaboration d'un système de réglementation visant tous les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif existants constitue toutefois un défi de taille.

Ainsi, certains organismes à but non lucratif pourraient être enregistrés à titre d'organismes de bienfaisance, n'eût été de leurs activités politiques<sup>12</sup>. Dans d'autres cas, il se peut qu'un organisme n'ait nullement l'intention d'accepter des dons admissibles en vue d'un crédit d'impôt, mais qu'il serve néanmoins l'intérêt public. Par ailleurs, des membres de professions libérales peuvent se regrouper parce qu'ils ont des intérêts communs. Ces intérêts sont privés, mais les groupes en question peuvent néanmoins être considérés comme des organismes à but non lucratif. Il est difficile de comparer une association de propriétaires de condominiums à une organisation dont les membres organisent des marchethons pour recueillir des fonds en vue de l'achat de fauteuils roulants. L'établissement d'un régime réglementaire commun est quasi-impossible, du moins avec le temps et les ressources dont nous disposons.

Nous nous sommes donc penchés surtout sur les questions touchant les organismes de bienfaisance enregistrés. Cependant, nous pensons qu'il vaudrait la peine d'examiner cette question plus longuement.

## Commentaires entendus

La quasi-totalité des intervenants pensent que, compte tenu du temps et des ressources disponibles, il serait logique de mettre l'accent exclusivement sur les organismes de bienfaisance enregistrés au fédéral. D'autre part, bon nombre d'observateurs ont fait remarquer que le public n'établit pas de distinction entre les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif, c'est pourquoi la reddition de comptes devrait s'appliquer à tout le secteur bénévole. Dans un mémoire écrit, un organisme prétendait que la définition d'organisme à but non lucratif qu'on trouve à l'alinéa 149(1)l) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est plus valable et plus nécessaire. Un autre pense que si la réglementation ne peut pas être élargie de façon à inclure les organismes à but non lucratif, on devrait déployer des efforts en

---

<sup>12</sup> La Table ne se prononce pas sur la question de savoir si les règles existantes se rapportant aux activités politiques sont appropriées. En fait, elle accepte que certains conseillers juridiques d'organismes de bienfaisance conseillent à leurs clients de s'enregistrer à titre d'organisme de bienfaisance et en même temps d'établir un autre organisme à but non lucratif.

vue d'élaborer des normes de pratique/codes de déontologie pouvant être adoptés par le secteur dans son ensemble.

### **Notre conclusion et recommandation**

Étant donné qu'il n'a pas été possible de procéder à un examen plus approfondi de cette question, nous recommandons de procéder à une étude plus poussée.

#### **Recommandation**

**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.**

## **Mécanismes administratifs**

Nous avons envisagé un certain nombre de mécanismes administratifs tenant compte des caractéristiques de l'organe de réglementation idéal et des facteurs de réussite déterminants identifiés précédemment. Ces mécanismes sont les suivants :

- consultation publique à propos des nouvelles politiques;
- établissement d'un rapport annuel par l'organe de réglementation;
- mise sur pied d'un groupe consultatif ministériel.

### **Consultation publique**

La Direction des organismes de bienfaisance consulte souvent les intervenants avant d'adopter de nouvelles politiques. Cependant, nous croyons que d'autres mesures pourraient être prises pour déterminer les secteurs d'intérêt mutuel et pour susciter le dialogue et la rétroaction, en particulier lorsqu'on détermine si une fin est une fin de bienfaisance ou non. L'organe de réglementation pourrait, par exemple, accroître la participation du public à l'application du droit régissant les organismes de bienfaisance en organisant des séances de consultation annoncées sur une grande échelle. Les consultations continues permettraient également à l'organe de réglementation de déterminer les nouvelles tendances, de contribuer aux connaissances à propos du secteur, de recueillir des renseignements à propos des secteurs de préoccupation et de planifier la surveillance des organismes de bienfaisance canadiens avec l'aide des plus touchés.

### **Commentaires entendus**

Nous avons reçu peu de commentaires à propos de la nécessité d'une consultation publique accrue. Cependant, d'après les commentaires formulés à propos d'autres

sujets, le secteur aimerait contribuer à l'élaboration de politiques administratives. En outre, certains représentants provinciaux pensent qu'une communication et une discussion accrues s'imposent en ce qui a trait aux demandes d'enregistrement. En discutant des fins de bienfaisance qui présentent des problèmes ou des demandeurs dont les intentions sont douteuses, les divers organes de réglementation pourraient adopter une approche plus cohérente.

## **Nos conclusions et recommandations**

Nous pensons qu'un dialogue est essentiel pour veiller à ce que les politiques de l'organe de réglementation tirent profit de l'expérience du secteur, de son expertise, de ses connaissances et de ses idées.

Nous reconnaissons que la Direction des organismes de bienfaisance a organisé des séances de consultation publique avant d'adopter de nouvelles politiques. Cette mesure a permis au secteur de faire part de ses opinions et permis, d'après nous, d'élaborer une politique plus appropriée. Cependant, nous pensons qu'on pourrait faire plus pour amener le secteur à dialoguer régulièrement de façon à ce que les préoccupations puissent être abordées et communiquées à divers stades du processus d'élaboration de politiques et non pas seulement une fois qu'une ébauche de la politique a été rédigée.

À cette fin, l'organe de réglementation devrait utiliser tous les moyens possibles, notamment les consultations écrites, les sondages d'opinion publique, les groupes de discussion, les groupes d'utilisateurs, les réunions et diverses approches faisant appel à l'Internet.

### **Recommandations**

- 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

Cette mesure permettrait à l'organe de réglementation de fournir des renseignements aux intervenants à propos de ses activités et de son rendement. Un tel rapport pourrait renfermer les renseignements suivants:

- des statistiques sur les demandes d'enregistrement présentées par des organismes de bienfaisance, l'enregistrement, les tendances, etc.;
- les résultats globaux des vérifications et des mesures de l'observation;
- l'importance du soutien offert aux organismes de bienfaisance pour les aider à respecter la loi;
- les activités d'information et de communication;
- le niveau des dépenses.

D'autres renseignements plus généraux comme les tendances quant au type d'organismes qui demandent l'enregistrement et les motifs de révocation de l'enregistrement pourraient également être résumés. Le rapport annuel pourrait également accroître la visibilité de l'organe de réglementation auprès du grand public.

## Commentaires entendus

Les participants ayant formulé des commentaires appuient l'adoption d'un rapport annuel pour transmettre des données statistiques globales à propos du rendement et des activités de l'organe de réglementation y compris, notamment, le nombre de demandes d'enregistrement, le nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés, le nombre de demandes rejetées ou retirées et les types de sanctions imposées. En outre, les observateurs ont fait remarquer que l'une des faiblesses du secteur des organismes de bienfaisance réside dans le fait que peu de citoyens sont au courant de son incidence positive sur la population et les collectivités canadiennes. Dans une présentation écrite, un organisme cadre national indiquait que la confiance dans le secteur serait améliorée si le public obtenait plus de renseignements cohérents à propos du secteur. D'après cet organisme, on pourrait fournir des renseignements en ce qui a trait au nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés, au financement obtenu, au montant des dépenses des organismes de bienfaisance et aux méthodes de financement utilisées.

## Nos conclusions et notre recommandation

Nous pensons que le rapport annuel est nécessaire et nous convenons qu'il devrait inclure des données globales à propos des organismes de bienfaisance enregistrés. D'autres suggestions formulées à propos des données du rapport annuel sont incluses dans les chapitres qui suivent.

## **Recommandation**

**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**

On a suggéré de mettre sur pied un groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance, formé de membres provenant du secteur bénévole et d'autres ministères et chargé de conseiller le ministre quant à l'amélioration du cadre stratégique. Le groupe ferait rapport à un ministre et surveillerait une équipe d'employés responsables de la réalisation de son plan de travail.

Le groupe consultatif jouerait un rôle clé en encourageant le libre échange d'idées et en favorisant des communications ouvertes et constructives entre l'organe de réglementation et la collectivité réglementée. Par ses conseils, il aiderait les hauts fonctionnaires chargés de la réglementation à se sensibiliser aux faits nouveaux qui surviennent dans le secteur et à s'assurer que tous les groupes internes et externes clés participent à l'élaboration de politiques.

Les membres du groupe consultatif pourraient représenter une vaste gamme d'intérêts et plusieurs points de vue, notamment ceux :

- des représentants du secteur;
- des régions;
- du grand public;
- des professionnels apparentés;
- d'une série de ministères ayant un intérêt stratégique dans les affaires réglementaires des organismes de bienfaisance, notamment le ministère de la Justice Canada, Patrimoine canadien, Finances Canada, Santé Canada et Industrie Canada.

Les fonctionnaires font face à un conflit d'intérêts entre leurs obligations envers leur ministre et leurs fonctions en tant que membres de groupes consultatifs. Ainsi, on suggère de les faire siéger d'office — c'est-à-dire qu'ils n'auraient aucun rôle décisionnel. Les ministres pertinents auraient le pouvoir de nommer des employés au groupe consultatif. Le gouvernement nommerait des personnes qui ne sont pas fonctionnaires au groupe consultatif.

Le groupe consultatif se réunirait périodiquement et aurait certaines responsabilités et fonctions de participation:

**Conseils en matière de politique administrative.** Le rôle premier du groupe consultatif serait de fournir des conseils en matière de politique administrative à propos de questions comme les mesures prises pour assurer l'observation, l'interprétation du

droit régissant les organismes de bienfaisance et d'autres questions relevant du pouvoir administratif de l'organe de réglementation.

Le secteur des organismes de bienfaisance est vaste, tant pour ce qui est du nombre que des pratiques opérationnelles. Le groupe serait, pour l'organe de réglementation, un « point de référence » en fonction duquel ces derniers pourraient évaluer les initiatives stratégiques proposées, mettre à l'essai de nouvelles idées et confirmer les services requis et offerts. À ce titre, il pourrait jouer un rôle clé dans le cycle de planification, de surveillance, d'évaluation et d'établissement de rapports sur les résultats de l'organe de réglementation, par l'intermédiaire d'un ministre responsable devant le Parlement et les citoyens.

Le groupe consultatif aurait également le pouvoir d'examiner l'ensemble des décisions relatives à l'enregistrement prises par l'organe de réglementation et de commenter les tendances et la qualité des décisions prises.

**Communication.** Afin de promouvoir les communications ouvertes et la transparence, le groupe consultatif ferait rapport de ses activités, initiatives et conclusions dans le rapport annuel de l'organe de réglementation.

**Consultation.** Le groupe consultatif aurait un rôle déterminant en aidant l'organe de réglementation à établir l'ordre de priorité de diverses initiatives et à veiller à ce que l'élaboration se fasse rapidement, que la politique soit rédigée de façon claire et concise et que les consultations commencent au début du cycle d'élaboration. Il aiderait l'organe de réglementation à examiner les préoccupations et accroîtrait la capacité institutionnelle d'apprentissage.

Nous avons envisagé la possibilité de demander à ce groupe d'examiner des cas particuliers et de donner des directives à cet égard avant que l'organe de réglementation ne prenne une décision finale et, ce faisant, de permettre la solution des problèmes avant d'en saisir les tribunaux. Cependant, nous n'avons pas retenu cette option dans notre rapport provisoire. À notre avis, l'accès à un processus de révision juste et impartial était une façon plus appropriée de régler les différends et de demander des conseils. Pour un examen complet de nos propositions relatives à la réforme du processus d'appel, veuillez vous reporter au chapitre 5.

Un comité consultatif a été créé au sein de la Direction des organismes de bienfaisance au milieu des années 80, mais il n'a pas obtenu les fonds nécessaires et il n'existe plus. Il avait comme mandat de donner à la Direction des organismes de bienfaisance des conseils en matière de politique administrative et d'exprimer son avis sur les nouvelles initiatives en matière de communications. Ses membres provenaient de divers organismes de bienfaisance, de groupes de coordination sectoriels, de ministères et de spécialistes en droit régissant les organismes de bienfaisance. Nous envisageons un rôle beaucoup plus vaste pour le groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance. Toutefois, l'expérience nous a montré la nécessité, pour un tel groupe, d'obtenir les fonds adéquats et un soutien réel. Pour accomplir les tâches susmentionnées, le groupe a besoin d'un personnel dévoué.

## **Commentaires entendus**

Une immense majorité de participants appuient notre proposition consistant à créer un groupe consultatif ministériel. Ils s'entendent également pour dire que ce groupe devrait être formé de représentants du secteur bénévole, d'organismes cadres nationaux, d'avocats et d'autres professionnels apparentés.

Un certain nombre de suggestions ont été formulées en ce qui a trait aux fonctions du groupe consultatif. Quelques répondants estiment que le groupe devrait exercer des pouvoirs décisionnels. Dans un certain nombre de villes, par exemple, on a proposé que le groupe prenne part au réexamen interne des demandes d'enregistrement refusées (voir le chapitre 5). D'autres estiment que le groupe consultatif devrait déterminer quels cas méritent du financement si le gouvernement décide de créer un fonds d'appel.

## **Nos conclusions et notre recommandation**

Nous pensons qu'un groupe consultatif ministériel permettrait à l'organe de réglementation de soumettre ses stratégies et idées à des représentants de ses groupes clients. Ce groupe pourrait également aider l'organe de réglementation à diffuser l'ébauche de politiques sur une plus grande échelle au sein du secteur et donner un aperçu de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique réglementaire.

Cependant, nous ne sommes pas convaincus que le groupe consultatif devrait prendre part au réexamen interne ou au choix des dossiers devant être appuyés au moyen d'un fonds d'appel.

Nous confions d'autres rôles au groupe consultatif dans les chapitres qui suivent.

### **Recommandation**

**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.**