

Accessibilité et transparence

Introduction

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a accordé une grande attention à la question de la transparence. Dans sa contribution au rapport intitulé *Travailler ensemble* (1999), elle a précisé qu'être transparent, c'est informer, rendre des comptes, répondre aux demandes de renseignements et gérer les affaires liées à la réglementation de manière ouverte et compréhensible. L'accessibilité est un concept relié et consiste à mettre des renseignements à la disposition des autres. Dans le présent chapitre, l'accessibilité désigne spécifiquement la communication, par l'organe de réglementation, de renseignements qu'il possède à propos des organismes de bienfaisance.

Depuis cinq ans, la quantité de renseignements que la Direction des organismes de bienfaisance peut communiquer au sujet d'un organisme de bienfaisance a augmenté considérablement, mais elle est encore limitée. Plusieurs dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont fondées, pour cause, sur la présomption selon laquelle les renseignements fournis par un contribuable devraient demeurer confidentiels. Même si les organismes de bienfaisance (et les organismes à but non lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés) ne paient pas d'impôt, ils sont considérés comme des « contribuables » en vertu de la Loi. Par conséquent, la majorité des renseignements les concernant étaient considérés comme des renseignements confidentiels par le passé.

Avant la modification législative de 1998, la Direction des organismes de bienfaisance pouvait confirmer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, l'emplacement de l'organisme, son numéro d'enregistrement, ainsi que la date de l'enregistrement. De plus, la Direction pouvait communiquer les renseignements fournis par les organismes de bienfaisance dans la partie publique de leur déclaration annuelle T3010 (*Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés*) et pouvait, avec l'autorisation de l'organisme en question, mettre à la disposition des personnes qui en faisaient la demande les états financiers annuels de l'organisme. En cas de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, la Direction des organismes de bienfaisance pouvait également communiquer la date de révocation.

Depuis la modification de 1998, la Direction des organismes de bienfaisance peut communiquer à toute personne qui en fait la demande les renseignements supplémentaires suivants au sujet d'un organisme de bienfaisance enregistré:

- les documents constitutifs de l'organisme de bienfaisance, y compris son énoncé de mission;

- les renseignements inclus dans le formulaire de demande;
- le nom des administrateurs et les périodes au cours desquelles ils ont été administrateurs;
- la lettre signalant à un organisme son enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance, y compris les avertissements ou conditions s'y rattachant;
- la lettre envoyée par le ministre ou en son nom pour annoncer à un organisme de bienfaisance que son enregistrement a été révoqué, y compris les motifs de la révocation.

Malgré cette modification, il y a encore beaucoup de renseignements que la Direction des organismes de bienfaisance ne communique pas ou qu'elle ne peut pas communiquer, y compris les renseignements concernant les demandes d'enregistrement qui sont refusées. Il est impossible de savoir si un organisme de bienfaisance a fait l'objet d'une vérification ou d'obtenir les résultats d'une vérification, sauf en cas de révocation de l'enregistrement. Les renseignements à propos des politiques et lignes de conduite opérationnelles suivies par les employés de la Direction ne sont pas publiés¹. Les renseignements accessibles au public (y compris les autres organismes de bienfaisance) ne sont généralement pas suffisants pour permettre l'évaluation du rendement de la Direction des organismes de bienfaisance et ce, malgré la modification législative de 1998.

Les règles actuellement en vigueur soulèvent une question importante, soit la façon de concilier la protection dont devraient bénéficier les organismes de bienfaisance et la transparence requise en ce qui a trait aux politiques, procédures et décisions de l'organe de réglementation.

Nous avons tenu compte des renseignements qui devraient être facilement accessibles au public, sur demande ou par voie de publication. Nous avons également tenu compte des répercussions possibles de la communication de tous les renseignements concernant un organisme de bienfaisance. Si, par exemple, un organisme est sur le point de faire l'objet d'une vérification, ce fait devrait-il être connu? La communication de ce renseignement ne risque-t-elle pas d'aider un organisme sans scrupule à éviter de se faire prendre? Cette façon de procéder ne risque-t-elle pas de miner la confiance du public à l'endroit d'un organisme de bienfaisance, même si celui-ci respecte entièrement la loi?

Lors de l'élaboration de nos recommandations en matière de communication de renseignements, nous avons examiné le « cycle de vie » d'un organisme de bienfaisance et tenu compte des renseignements recueillis par l'organe de réglementation à chaque étape. Nous avons déterminé quels renseignements devraient être communiqués et quels renseignements devraient rester confidentiels. Nous avons élaboré une série de recommandations portant sur les documents suivants:

- les documents liés à une demande;
- les documents liés à une mesure de l'observation;

¹ En novembre 2002, la Direction a commencé le processus de faire état de ses politiques dans son site Web.

- les documents versés au dossier d'un organisme de bienfaisance et qui ne se rapportent ni à une demande ni à une activité de l'observation;
- les autres renseignements susceptibles de promouvoir l'accessibilité et la transparence, notamment les politiques et procédures de l'organe de réglementation, ainsi que les décisions antérieures des tribunaux et de l'organe de réglementation.

Documents se rapportant à une demande

Avant la prise de décision

L'organe de réglementation apprend généralement l'existence d'un organisme au moment où celui-ci présente une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance. On ne s'entend pas sur la question de savoir si l'organe de réglementation devrait pouvoir faire état des demandes d'enregistrement reçues avant d'avoir pris une décision à leur sujet. D'après le rapport *Travailler ensemble*, l'organe de réglementation devrait pouvoir communiquer ces renseignements. Avec respect, nous ne sommes pas d'accord.

Nous ne voyons pas l'intérêt d'annoncer publiquement qu'un organisme a présenté une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance. Il est peu probable que qui que ce soit puisse fournir des renseignements pertinents quant à la nature des fins poursuivies par l'organisme en question (bienfaisance ou non). À notre avis, la communication de ces renseignements pourrait même causer un préjudice considérable. Les personnes physiques ou morales qui s'opposent aux convictions d'un groupe donné ou qui considèrent l'auteur de la demande d'enregistrement comme un concurrent possible pourraient contester la demande. Or, si l'examineur recevait et examinait une objection, on devrait établir des règles de procédure afin de permettre à l'auteur de la demande d'enregistrement d'examiner l'objection et de présenter des éléments de preuve supplémentaires. À notre avis, cette situation créerait une impasse procédurale.

Lorsqu'une personne estime avoir des motifs valables de s'opposer à l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, l'organe de réglementation pourrait utiliser ces renseignements dans le cadre de son programme de l'observation. Après avoir examiné l'objection, il pourrait décider s'il y a lieu ou non d'examiner de plus près l'organisme nouvellement enregistré.

Nous proposons donc de ne communiquer aucun renseignement à propos de l'auteur d'une demande d'enregistrement tant que l'organe de réglementation n'a pas pris de décision relativement à la demande.

Après la prise de décision

En revanche, nous estimons qu'un plus grand nombre de renseignements devraient être accessibles au sujet de la décision de l'organe de réglementation une fois que celle-ci a été prise.

Les premiers renseignements qui devraient être accessibles sont les motifs de la décision de l'organe de réglementation. De façon générale, nous croyons que les motifs devraient être communiqués et que le public devrait y avoir accès dans le cas de chaque décision concernant l'enregistrement. Il n'est pas nécessaire que les motifs soient détaillés dans chaque cas. Si, par exemple, l'organe de réglementation approuve la demande d'enregistrement d'une nouvelle église, il lui suffit de dire que sa décision est fondée sur la conclusion selon laquelle l'église en question s'est fixé comme objectif de promouvoir l'« avancement de la religion ». Si, par contre, la fin de bienfaisance de l'organisme en question est nouvelle ou représente une nouvelle interprétation d'une fin de bienfaisance reconnue, l'organe de réglementation devrait indiquer les objectifs de l'organisme en question, ainsi que la catégorie dans laquelle il a été enregistré. L'organe de réglementation devrait également fournir une explication du raisonnement ayant donné lieu à l'enregistrement.

En cas de refus d'une demande d'enregistrement, les motifs devraient toujours être plus détaillés et inclure le nom de l'organisme. L'organe de réglementation peut, à cet égard, diffuser la lettre d'équité administrative faisant état de sa décision préliminaire et des motifs de celle-ci ou avoir recours à une autre forme d'avis. Si l'organisme en question en appelle de la décision de l'organe de réglementation, celui-ci devrait l'indiquer.

Nous sommes d'avis que les motifs des décisions, qui constituent un aspect très important de la question de la transparence, devraient être **communiqués de manière active**. L'organe de réglementation ne devrait pas attendre qu'on lui demande une liste des demandes d'enregistrement refusées ou des motifs de refus; il devrait automatiquement publier toutes ses décisions dans son site Web. Dans le cas des demandes approuvées, il pourrait établir un lien avec le nom de l'organisme de bienfaisance concerné figurant dans le registre. Dans le cas des demandes refusées, il pourrait utiliser une autre partie de son site Web.

Nous savons que, dans un petit nombre de cas, les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale peuvent empêcher la communication complète des renseignements concernant une demande refusée. En pareils cas, l'organe de réglementation devrait retenir le moins de renseignements possibles et se montrer précis dans l'application de cette Loi.

L'organe de réglementation devrait publier toutes ses décisions, ainsi que les motifs de celles-ci, mais devrait fournir d'autres renseignements à propos de la demande **uniquement lorsqu'on lui demande de le faire**. Nous conserverions les dispositions actuelles, qui permettent de faire en sorte que les parties publiques de la demande d'enregistrement soient mises à la disposition de toute personne qui en fait la demande. Nous permettrions également que les mêmes renseignements soient disponibles dans le cas des organismes dont la demande d'enregistrement est refusée. Les dossiers de demande sont parfois volumineux et comportent de nombreuses références qu'il serait nécessaire de supprimer avant la communication au public afin de respecter les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous croyons que ce travail supplémentaire n'est pas justifié, puisque si nos recommandations sont adoptées, il y aura suffisamment de renseignements disponibles pour permettre l'évaluation du processus décisionnel de l'organe de réglementation.

Les autres renseignements inclus dans les dossiers d'une demande **devraient demeurer accessibles pour l'auteur de la demande seulement**. Ces renseignements comprennent les communications entre l'organisme et l'organe de réglementation, les notes internes rédigées par le personnel de l'organe de réglementation, les documents de recherche réunis par celui-ci et les communications qu'il a échangées avec des tiers.

L'organe de réglementation peut, à l'occasion, s'attendre à devoir obtenir des avis juridiques à propos de certaines questions. Ces avis sont confidentiels et ne devraient être communiqués ni à l'auteur de la demande ni au public.

Commentaires entendus

Lors des consultations, une majorité appréciable des participants ont appuyé notre proposition selon laquelle on ne devrait pas communiquer le nom de l'auteur d'une demande d'enregistrement tant que l'organe de réglementation n'a pas pris de décision relativement à sa demande.

Les opinions étaient partagées en ce qui a trait à la communication de renseignements à propos des demandes refusées. Certains participants sont contre l'idée de communiquer des renseignements quels qu'ils soient, y compris les motifs du refus. Une légère majorité de participants aimeraient qu'on indique les auteurs des demandes refusées et les motifs du refus dans le site Web de l'organe de réglementation. Si on expliquait les raisons pour lesquelles la demande d'enregistrement d'un organisme de bienfaisance a été refusée, on permettrait un examen plus approfondi des décisions de l'organe de réglementation et on permettrait à d'autres intervenants de se familiariser avec les conditions à remplir pour obtenir l'enregistrement. Cependant, un grand nombre de participants aimeraient que les motifs du refus soient indiqués, mais que l'identité de l'auteur des demandes soit protégée. Ils estiment qu'on pourrait assurer une reddition de comptes suffisante en publiant les motifs du refus d'une demande d'enregistrement. D'après eux, il est inutile de nommer l'organisme, et cette mesure pourrait même s'avérer inutilement préjudiciable.

Nous avons proposé non seulement de publier des renseignements à propos des décisions en matière d'enregistrement, mais également de faire en sorte que les documents actuellement disponibles sur demande dans le cas des demandes d'enregistrement acceptées soient également accessibles dans le cas des demandes refusées. Les opinions à ce sujet sont également partagées.

Nos conclusions et recommandations

Nous réitérons une de nos conclusions initiales, c'est-à-dire qu'aucun renseignement ne devrait être communiqué au public à propos d'un organisme ayant présenté une demande d'enregistrement tant que l'organe de réglementation n'a pas pris de décision relativement à sa demande. Nous réitérons aussi que l'organe de réglementation, une fois qu'il a décidé d'enregistrer un organisme, devrait indiquer dans son site Web le nom de l'organisme nouvellement enregistré, ainsi que les motifs de sa décision. Ces motifs doivent être détaillés lorsque la demande soulève des questions nouvelles ou inhabituelles, mais dans le cas des demandes courantes, il suffit d'indiquer la catégorie à laquelle appartient l'organisme de bienfaisance.

Compte tenu de la variété d'opinions exprimées lors des consultations, nous avons réexaminé la façon de traiter les demandes refusées. D'une part, nous pensons que le fait de fournir des explications à propos des raisons pour lesquelles une demande est refusée constitue un élément clé de la transparence de la réglementation et que, dans bon nombre de cas, il est impossible d'assurer une reddition de comptes appropriée si l'identité de l'auteur de la demande n'est pas connue. D'autre part, nous reconnaissons que certains organismes dont la demande a été refusée ne tiennent pas nécessairement à ce que leur identité soit connue.

Nous confirmons notre proposition initiale, c'est-à-dire que tous les renseignements concernant une demande d'enregistrement refusée devraient être communiqués, y compris le nom de l'organisme visé. Cependant, nous permettrions aux organismes qui ne veulent pas que ces renseignements soient rendus publics de retirer officiellement leur demande une fois que l'organe de réglementation leur a envoyé une lettre d'équité administrative (voir le chapitre 2 pour obtenir une description du processus d'enregistrement actuel). Si l'organisme retirait sa demande, aucun renseignement relatif à celle-ci ne serait accessible au public (sauf que l'organe de réglementation pourrait indiquer le nombre de demandes retirées et formuler des observations pertinentes dans son rapport annuel). Pour éviter de donner l'impression d'encourager les organismes de bienfaisance à retirer leur demande d'enregistrement, l'organe de réglementation devrait les renseigner de cette possibilité dès le début du processus d'enregistrement, avant d'en arriver au stade de l'envoi d'une lettre d'équité administrative.

Nous réitérons également notre proposition initiale selon laquelle les renseignements actuellement disponibles sur demande dans le cas des demandes d'enregistrement acceptées devraient également être accessibles dans le cas des demandes refusées. Ces renseignements ne seraient pas accessibles dans le cas des demandes retirées.

À l'heure actuelle, quelque 20 % des demandes d'enregistrement ne sont ni approuvées ni refusées. Nous pensons qu'il s'agit là d'un pourcentage trop élevé pour qu'on n'en rende pas de comptes. Par conséquent, nous tenons à ajouter à nos propositions initiales que, si l'auteur d'une demande d'enregistrement ne donne pas suite à une demande de renseignements supplémentaires dans les 90 jours suivant la réception de celle-ci, sa demande d'enregistrement devrait être refusée parce qu'elle est incomplète. En outre, si l'auteur d'une demande d'enregistrement ne donne pas suite à une lettre d'équité administrative dans les 90 jours suivant la réception de celle-ci, sa demande devrait être refusée pour les raisons indiquées dans la lettre. Dans les deux cas, nous proposons que l'organisme puisse demander à l'organe de réglementation une prolongation raisonnable du délai de 90 jours s'il a besoin de plus de temps pour répondre.

Recommandations

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

Documents liés à une mesure visant l'observation²

Avant la décision de l'organe de réglementation

Une partie du rôle de l'organe de réglementation consiste à veiller à ce que les organismes de bienfaisance respectent la loi. Les mesures visant l'observation prennent généralement la forme d'une vérification des livres et registres de l'organisme. Ces activités font partie des mesures d'application de la loi. Nous pensons donc que les documents internes ou externes liés à une activité de l'observation en cours ne devraient pas être accessibles.

Après la décision de l'organe de réglementation

Nous nous sommes demandé s'il y avait lieu de communiquer le fait qu'une vérification a été menée au sujet d'un organisme de bienfaisance. D'un côté, nous nous inquiétons que certains ne tirent des conclusions défavorables au sujet d'un organisme de bienfaisance simplement parce que celui-ci a fait l'objet d'une vérification. De l'autre, nous estimons que la communication de ce renseignement pourrait être avantageuse pour l'organisme de bienfaisance, d'autant plus que cette mesure est susceptible d'accroître la confiance du public dans le secteur. Nous en sommes arrivés à la conclusion provisoire que l'organe de réglementation devrait être autorisé à confirmer l'exécution d'une vérification s'il reçoit une demande en ce sens.

Vient ensuite la question de savoir si les résultats des vérifications devraient être rendus publics. Compte tenu des recommandations que nous formulons au sujet du programme de l'observation, au chapitre 6, nous répondons par la négative à cette question. Toutefois, nous proposons de permettre à l'organe de réglementation de dire, en réponse à une question portant sur le résultat d'une vérification, si une sanction intermédiaire a été imposée. Comme indiqué dans le chapitre 6, ces renseignements seraient déjà accessibles, puisque ces sanctions seraient rendues publiques.

Dans les cas où une vérification permet d'obtenir des renseignements menant à une demande de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, ces renseignements seraient également accessibles dans le cadre du régime de sanctions que nous recommandons.

² En ce qui concerne le programme de l'observation de l'organe de réglementation, nous excluons de l'examen les procédures spéciales relatives au traitement des renseignements en matière de sécurité et de criminalité en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*.

Les renseignements détaillés obtenus au cours de la vérification, ainsi que les directives que l'organe de réglementation a données au vérificateur, ne devraient pas être accessibles au public³. Il en va de même des avis juridiques obtenus par l'organe de réglementation, puisqu'il s'agit de renseignements confidentiels.

Commentaires entendus

Lorsqu'il a été question des renseignements qui devraient être communiqués à propos des vérifications d'organismes de bienfaisance effectuées par l'organe de réglementation, bon nombre de participants aux séances de consultation ont fait remarquer que le mot « vérification » a une connotation péjorative et laisse entendre un écart de conduite probable. Par ailleurs, le public comprend mal ce qu'est une vérification et pourquoi une vérification est effectuée.

De nombreux participants approuvaient notre proposition selon laquelle le grand public ne devrait pas être mis au courant des vérifications en cours. Le tort pouvant être causé à la réputation d'un organisme de bienfaisance par la communication de tels renseignements, principalement si on tient compte de la durée requise pour effectuer certaines vérifications, est de loin supérieur aux avantages possibles pour les donateurs.

Les opinions étaient plus partagées en ce qui a trait aux renseignements qui devraient être accessibles une fois qu'une vérification a été effectuée. Un peu moins d'un tiers des observateurs aimeraient permettre accès à un plus grand nombre de renseignements que ceux que nous proposons. Ils pensent que les donateurs ont le droit de connaître les antécédents d'un organisme en matière d'observation et qu'ils seraient rassurés s'ils étaient au courant des mesures prises par l'organe de réglementation pour assurer l'observation. Ils ont proposé diverses versions d'une liste de tous les organismes vérifiés, ainsi que la communication des résultats des vérifications effectuées.

D'autre part, un nombre à peu près équivalent d'observateurs aimeraient obtenir moins de renseignements que ceux que nous proposons. Ces personnes pensent qu'on ne devrait publier aucun renseignement à propos des vérifications ou qu'on devrait demander à l'organe de réglementation d'inclure un compte rendu sur le programme de vérification dans son rapport annuel et d'indiquer le nombre de vérifications effectuées, les problèmes décelés relativement à l'observation, ainsi que les résultats obtenus, sans pour autant mentionner les organismes visés. D'après eux, le simple fait d'associer le nom d'un organisme de bienfaisance à une « vérification » pourrait nuire à cet organisme et ce, même si la vérification ne permet de déceler aucun problème majeur.

³ Il convient toutefois de souligner que la Table recommande, au chapitre 3 (« Réglementation coordonnée »), que les renseignements obtenus au cours d'une vérification puissent être mis à la disposition d'autres organes de réglementation.

La plupart des autres participants appuyaient notre proposition initiale ou proposaient d'indiquer uniquement les organismes de bienfaisance dont la vérification a permis de déceler des problèmes majeurs ou des problèmes non réglés d'observation.

Nos conclusions et recommandations

À l'heure actuelle, lorsque l'organe de vérification demande à un vérificateur de se rendre sur les lieux d'un organisme de bienfaisance, il lui demande généralement d'examiner deux ou trois questions. Ces questions peuvent aller de la délivrance appropriée de reçus pour dons de bienfaisance à la question de savoir si les programmes de l'organisme sont toujours admissibles à titre de programmes de bienfaisance. La vérification peut porter ou non sur les données comptables. Si on parlait de « vérification de l'observation », on pourrait montrer que la vérification porte sur d'autres questions que les finances.

La vérification de l'observation peut être effectuée pour diverses raisons; relativement peu d'entre elles sont effectuées purement au hasard. Ces vérifications permettent à l'organe de réglementation d'obtenir des données de base sur les normes générales en matière d'observation. La majorité de ces vérifications sont effectuées pour diverses raisons, notamment :

- pour déterminer si un problème décelé antérieurement a été réglé;
- parce que l'organe de réglementation a décidé d'examiner un secteur précis de l'observation;
- en réponse à des plaintes reçues par l'organe de réglementation.

Certains participants au processus de consultation aimeraient une plus grande clarté quant au processus de sélection des organismes en vue d'une vérification, mais nous comprenons qu'un organe de réglementation ne peut pas indiquer trop précisément l'orientation de son programme de l'observation. Malgré tout, il semble nécessaire, pour l'organe de réglementation, de mieux informer le secteur et le public quant à la fonction de vérification.

Compte tenu de la variété d'opinions exprimées lors des consultations quant aux renseignements sur les vérifications qui devraient être accessibles, nous avons réexaminé cette question. Nous avons maintenant conclu que l'organe de réglementation ne devrait pas être en mesure d'indiquer si un organisme a fait l'objet d'une vérification ou non. Nous pensons toujours qu'une transparence accrue relativement à la vérification permettrait l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs, notamment alerter les donateurs possibles lorsqu'un organisme a de sérieux problèmes à respecter ses obligations légales. Cependant, nous croyons que l'indication des organismes faisant l'objet de sanctions, une mesure proposée au chapitre 6, permettrait l'atteinte de cet objectif dans une certaine mesure. Les donateurs devraient idéalement savoir aussitôt que possible si un organisme a des problèmes, mais la communication de renseignements avant qu'une sanction soit imposée risque de ternir inutilement la réputation d'organismes parfaitement légitimes.

La communication des résultats de vérification permettrait également d'informer d'autres organismes et permettrait l'examen public du processus décisionnel de l'organe de réglementation dans ce domaine. Nous pensons que ces deux objectifs pourraient être atteints en grande partie si l'organe de réglementation utilisait son rapport annuel pour communiquer des renseignements généraux à propos du nombre de vérifications, de la nature des questions soulevées relativement à l'observation⁴ et des résultats de vérification, sans pour autant mentionner les organismes visés.

Nous pensons que le groupe consultatif ministériel devrait examiner la question de la transparence du processus de vérification au bout de deux ans afin de déterminer si notre proposition permet d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés.

Nous pensons également que le rapport annuel de l'organe de réglementation devrait inclure un énoncé des normes de service et du taux de respect de celles-ci. Le nombre de dossiers de vérification en cours devrait être inclus dans ces normes. Cette mesure permettrait de surveiller le problème actuel de la lenteur du processus de fermeture des dossiers de vérification. La lenteur de ce processus réduit le taux de confiance du public dans l'organe de réglementation, cette situation est injuste pour les organismes de bienfaisance faisant l'objet d'une vérification et elle mine l'efficacité du programme de l'observation de l'organe de réglementation. Nous savons que certaines vérifications soulèvent des questions complexes dont la solution demande un certain temps, mais nous recommandons néanmoins que l'organe de réglementation prenne des mesures pour que les vérifications en moyenne soient complétées plus rapidement.

Recommandations

- 34. On ne devrait pas indiquer le nom d'un organisme faisant l'objet d'une vérification de l'observation et on ne devrait pas indiquer si un organisme fait ou non l'objet d'une vérification, sauf lorsque des sanctions sont imposées.**
- 35. L'organe de réglementation devrait fournir plus d'informations au secteur des organismes de bienfaisance et au public à propos de la fonction de vérification.**
- 36. L'organe de réglementation devrait inclure dans son rapport annuel un compte rendu de ses vérifications de l'observation, y compris le nombre de vérifications effectuées et le temps requis pour effectuer ces vérifications.**
- 37. La question de la transparence de la fonction de vérification devrait être examinée dans deux ans, par le groupe consultatif ministériel.**
- 38. L'organe de réglementation devrait compléter ses vérifications plus rapidement.**

⁴ On pourrait classer ces questions de diverses façons. L'organe de réglementation pourrait demander conseil au groupe consultatif ministériel en vue de l'élaboration d'un système utile pour les donateurs, les organismes de bienfaisance et l'organe de réglementation.

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

Dans le cadre de ses activités courantes, l'organe de réglementation recueille des renseignements au sujet des organismes de bienfaisance, y compris les renseignements produits par ces derniers conformément aux exigences de la loi ou d'une politique, ainsi que les décisions prises par l'organe de réglementation relativement à des questions comme l'accumulation d'éléments d'actif ou l'autorisation de ne pas respecter le contingent des versements. Les renseignements produits par un organisme de bienfaisance en application d'une loi ou d'une politique devraient être accessibles à toute personne qui en fait la demande, tout comme les réponses de l'organe de réglementation.

Tous les organismes de bienfaisance sont tenus, en vertu de la loi, de produire chaque année une *Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés* (T3010). Cette déclaration (qui a été révisée en fonction de nos délibérations) renferme déjà des renseignements accessibles au public, ainsi que certains renseignements confidentiels. Nous proposons de maintenir le statu quo, c'est-à-dire de continuer à permettre que les déclarations annuelles soient accessibles sur demande. Nous proposons que les déclarations de chaque organisme de bienfaisance soient accessibles en ligne, une fois que l'organe de réglementation aura les ressources technologiques nécessaires⁵. Nous laissons aux spécialistes le soin de déterminer la meilleure façon de procéder et nous les encourageons à accorder la priorité à ce projet.

Nous recommandons une modification en ce qui a trait aux documents produits avec la déclaration annuelle. Celle-ci doit être accompagnée des états financiers de l'organisme de bienfaisance. Cependant, il revient à l'organisme de déterminer si les états financiers devraient être rendus publics ou non. D'après la Direction des organismes de bienfaisance, étant donné que les états financiers sont joints à la déclaration mais n'en font pas partie, ses employés ne peuvent pas les mettre à la disposition du public sans le consentement de l'organisme en question.

⁵ Les déclarations des organismes de bienfaisance sont maintenant accessibles sur le site Web de la Direction des organismes de bienfaisance.

À notre avis, les organismes de bienfaisance ne devraient pas avoir un tel pouvoir discrétionnaire, et les états financiers devraient être accessibles sur demande. La déclaration T3010 renferme certains renseignements de nature financière, mais les états financiers renferment plus de précisions et parfois même des renseignements qui revêtent une importance particulière pour comprendre le fonctionnement d'un organisme de bienfaisance. Les renseignements à propos des questions comme les opérations conclues entre entités ayant un lien de dépendance et le passif éventuel sont manifestement pertinents pour les personnes qui s'intéressent à un organisme de bienfaisance donné. Nous proposons donc que les dispositions législatives pertinentes soient modifiées de manière à permettre l'accès aux états financiers produits par un organisme de bienfaisance.

Nous continuerions d'accorder une dispense uniquement aux quelques organismes religieux qui bénéficient déjà d'une dispense relativement à certaines exigences en matière de déclaration. Ces organismes de bienfaisance ne reçoivent pas de dons de la part d'autres organismes de bienfaisance et ne délivrent pas de reçus au titre de dons de bienfaisance⁶.

Commentaires entendus

Nous avons reçu peu de commentaires quant à notre proposition voulant que les demandes d'autorisations spéciales prévues dans la loi et que la réponse de l'organe de réglementation soient disponibles sur demande.

La majorité des participants qui ont formulé des commentaires appuient toutefois notre proposition en matière de publication des états financiers⁷. Ils considèrent qu'il s'agit là d'une façon, pour les organismes de bienfaisance, de rendre des comptes au public ou d'accroître la confiance des donateurs, et certains pensent même que la déclaration annuelle ne fournit pas suffisamment de renseignements aux donateurs ou aux organismes subventionnaires.

Cependant, même ceux qui appuient la publication des états financiers ont soulevé certaines préoccupations quant à la capacité du public de comprendre ces documents et quant au manque d'uniformité dans leur établissement. Bon nombre de participants estiment que les comptables, le secteur et l'organe de réglementation se doivent d'unir leurs efforts pour élaborer, en matière de déclaration, des normes qui conviennent pour les donateurs et les organismes de bienfaisance et pour trouver des façons d'aider les plus petits organismes de bienfaisance à améliorer leurs états financiers. Comme indiqué dans le chapitre 3, nous pensons qu'il s'agit là d'un domaine où l'organe de réglementation devrait jouer un rôle actif.

⁶ Cette dispense remonte à 1977, alors que le formulaire T3010 est devenu un document public. Elle vise quelque 300 organismes qui détiennent principalement des fonds servant à payer la pension des membres de différents ordres religieux.

⁷ Il n'y avait presque pas d'opposition à notre proposition visant le maintien de la politique actuelle, qui dispense certains organismes religieux de publier leurs données financières (y compris leurs états financiers).

Notre conclusion et nos recommandations

D'après les commentaires entendus, nous confirmons nos propositions initiales en ce qui a trait aux documents inclus dans le dossier d'un organisme de bienfaisance et qui ne se rapportent ni à une demande d'enregistrement ni à une activité de l'organe de réglementation visant l'observation.

Recommandations

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

Renseignements ne se rapportant pas à un organisme précis

L'organe de réglementation possède d'autres types de renseignements qu'il pourrait fournir, sous réserve des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. C'est le cas, notamment :

- des politiques et procédures;
- d'une liste des organismes de bienfaisance ordinaires;
- d'une base de données permettant d'effectuer des recherches sur les décisions des tribunaux;
- des projets de politiques prêtes à être consultées;
- des lignes de conduite opérationnelles.

Politiques et procédures

Les procédures actuelles n'indiquent pas au secteur des organismes de bienfaisance, à ses conseillers juridiques et au public comment l'ADRC exerce ses pouvoirs discrétionnaires. Lorsqu'une demande d'enregistrement est refusée, le public est mis au courant uniquement si l'organisme visé en appelle de cette décision devant la Cour d'appel fédérale, ce qui est peu probable, ou s'il décide de communiquer la lettre de refus à d'autres personnes.

En raison de l'absence de précédents et de l'accessibilité restreinte des politiques et lignes de conduite opérationnelles de l'ADRC, il est difficile pour un organisme de bienfaisance de savoir à l'avance s'il sera admissible ou de savoir comment il doit se structurer pour devenir admissible en vue de l'enregistrement.

Lorsque les examinateurs étudient une demande d'enregistrement, ils doivent tenir compte des politiques internes de l'ADRC. Bien que ce type de renseignements soient déjà accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, nous estimons qu'il y a lieu de prendre des mesures actives en vue de les publier. La Charity Commission for England and Wales se prépare actuellement à communiquer tous ces renseignements dans son site Web, et nous croyons que le Canada devrait en faire autant. Nous savons que ce ne sera pas une tâche facile, compte tenu de la façon dont les documents existants de l'ADRC sont rassemblés à l'heure actuelle; néanmoins, elle nous apparaît nécessaire. Nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable que toutes les politiques soient publiées. Encore là, nous appliquerions les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans certains cas, les politiques et lignes de conduite opérationnelles s'apparentent à des données d'enquête et donnent des indices des éléments que les examinateurs devraient rechercher pour éviter de se « faire avoir » par un organisme sans scrupule. Les « renseignements » de ce genre devraient rester confidentiels.

Liste des organismes de bienfaisance enregistrés

On peut actuellement consulter le site Web de l'ADRC pour obtenir la liste des organismes de bienfaisance enregistrés. Cette liste indique également l'adresse et la désignation de chaque organisme de bienfaisance⁸. L'organe de réglementation devrait continuer de tenir une liste consultable des organismes de bienfaisance enregistrés. Au fur et à mesure que le temps et les ressources le permettront, d'autres renseignements devraient être ajoutés à cette liste, notamment les déclarations annuelles de renseignements.

Base de données sur les décisions des tribunaux

Pour la même raison que nous avons invoquée pour proposer que les politiques et procédures de l'organe de réglementation soient accessibles au public, nous encourageons celui-ci à inclure dans son site Web une version consultable d'une base de données faisant état :

- de renseignements au sujet des décisions des tribunaux;
- de ses décisions antérieures;
- de renseignements provenant d'autres organes de réglementation et susceptibles d'être utiles aux personnes qui cherchent à se renseigner au sujet des organismes de bienfaisance.

⁸ Un organisme de bienfaisance enregistré peut être désigné comme une œuvre de bienfaisance, une fondation publique ou une fondation privée.

Projets de politiques prêtes à être consultées

Outre ses publications, la Direction des organismes de bienfaisance a réussi, ces dernières années, à assurer l'accessibilité de ses projets de politiques lorsqu'elle voulait mener une consultation publique. Nous encourageons l'organe de réglementation à poursuivre dans la même veine, tout en cherchant des façons de joindre une plus grande partie du public pour l'avertir que les projets sont accessibles par l'intermédiaire du site Web et l'inviter à faire part de ses commentaires.

Dans le cadre des mesures visant à faire en sorte que le site Web de l'organe de réglementation devienne une ressource clé pour les organismes de bienfaisance qui veulent se renseigner des changements proposés à la réglementation et faire part de leurs commentaires, nous proposons également que le site Web soit utilisé comme moyen de signaler aux organismes des modifications législatives imminentes.

Lignes de conduite opérationnelles

Le secteur, le public et, à notre avis, l'organe de réglementation lui-même seraient bien servis si l'organe de réglementation diffusait plus activement ses lignes de conduite opérationnelles à l'intention des organismes de bienfaisance. La Direction des organismes de bienfaisance publie actuellement des bulletins périodiques renfermant des renseignements utiles pour assurer l'observation de la part des organismes de bienfaisance. En raison de ses activités visant l'observation et de ses services d'aide à la clientèle, la Direction est en mesure de déceler les tendances qui pourraient être source d'inquiétudes ou de problèmes. À notre avis, l'organe de réglementation devrait communiquer beaucoup plus de renseignements.

Ces fonctions ne devraient pas être exercées uniquement après qu'un organisme a fait l'objet d'une vérification ou de sanctions. L'organe de réglementation devrait, grâce à ses bulletins, à son site Web et à sa participation à des événements destinés à des organismes de bienfaisance, agir avec diligence pour communiquer des renseignements opérationnels importants aux organismes de bienfaisance. Il est vrai que l'organe de réglementation a nettement amélioré ses procédures en ce qui a trait à l'accessibilité de ses publications depuis quelques années. Cependant, il ne devrait pas attendre qu'une publication soit nécessaire avant de communiquer ce type de lignes de conduite opérationnelles.

Commentaires entendus

Les participants ont bien accueilli notre proposition provisoire selon laquelle l'organe de réglementation devrait faciliter l'accès à ses politiques et bases de données. Les participants estiment que l'accessibilité à ces renseignements contribuerait à éliminer le mystère au sujet du processus décisionnel de l'organe de réglementation. L'une des suggestions formulées consistait à faire en sorte que la base de données renferme des lettres d'interprétation technique et des lettres pertinentes de la Direction des décisions de l'ADRC.

Notre conclusion et recommandation

Nous réitérons nos propositions initiales mais nous proposons d'ajouter les lettres d'interprétation technique et les décisions pertinentes de la Direction des décisions de l'ADRC aux documents qui devraient être accessibles par l'intermédiaire du site Web de l'organe de réglementation.

Recommandation

42. L'organe de réglementation devrait afficher dans son site Web (et en fournir des imprimés sur demande), sous réserve des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

42.1 ses politiques et procédures;

42.2 sa base de données (y compris des copies des décisions pertinentes des tribunaux, de ses propres décisions antérieures en ce qui a trait à des demandes inhabituelles ou nouvelles, des données pertinentes provenant d'autres organes de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance, ainsi que des lettres d'interprétation technique et des lettres pertinentes de la Direction des décisions de l'ADRC);

42.3 ses projets de politiques, à des fins de consultation;

42.4 les modifications législatives imminentes;

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