

Sanctions intermédiaires dans le contexte du programme de l'observation

Contexte

On nous a demandé de formuler des recommandations en ce qui a trait à la possibilité d'adopter des sanctions intermédiaires. Ces sanctions seraient de nouvelles pénalités et permettraient à l'organe de réglementation de prendre des mesures autres que la révocation de l'enregistrement d'un organisme pour encourager les organismes de bienfaisance à respecter les exigences législatives. Pour formuler des recommandations dans ce domaine, nous avons dû examiner le rôle de telles pénalités dans le contexte des mesures qu'un organe de réglementation peut prendre pour encourager l'observation.

La révocation de l'enregistrement est la principale pénalité actuellement prévue dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cas des organismes de bienfaisance qui ne se conforment pas aux exigences de cette loi. Cette mesure a de graves conséquences pour l'organisme en cause. En effet, celui-ci perd le droit de délivrer des reçus officiels pour les dons qu'il reçoit et peut même perdre son exemption fiscale et être tenu de payer un impôt de révocation. Cet impôt, dont le montant équivaut aux éléments d'actif restants de l'organisme, doit être versé par celui-ci à un autre organisme de bienfaisance ou à l'État.

Les organismes de bienfaisance peuvent en appeler de la révocation de leur enregistrement devant la Cour d'appel fédérale. Le nom des organismes dont l'enregistrement a été révoqué est publié dans la *Gazette du Canada*, et la lettre dans laquelle l'Agence des douanes et du revenu du Canada explique les raisons de la révocation est un document public.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit également d'autres sanctions, notamment en cas d'utilisation inappropriée de biens culturels ou écosensibles certifiés et de dons entre organismes de bienfaisance ayant pour but de cacher le manquement à l'exigence des dépenses minimales (le « contingent des versements »). Ces pénalités sont toutefois rarement utilisées.

La Direction des organismes de bienfaisance **annule** l'enregistrement des organismes qui ne sont pas et n'ont jamais été des organismes de bienfaisance, c'est-à-dire les organismes enregistrés par erreur. Ces organismes n'ont pas à payer un impôt de

révocation. Une annulation se fait toujours avec le consentement de l'organisme visé, quoique si celui-ci ne donne pas son consentement, son enregistrement peut être révoqué et il peut être tenu de payer un impôt de révocation. L'ADRC peut révéler sur demande que l'enregistrement d'un organisme a été annulé, mais aucun autre renseignement n'est rendu public.

La révocation de l'enregistrement est une sanction facultative. En fait, la Direction des organismes de bienfaisance révoque l'enregistrement uniquement lorsqu'un organisme de bienfaisance:

- omet de produire une déclaration annuelle après des avertissements répétés;
- pose des gestes graves ou continus sur le plan de l'inobservation.

Comme l'indique le tableau 2 ci-après, peu d'organismes de bienfaisance perdent leur enregistrement en raison d'une inobservation grave ou continue. Entre 500 et 600 vérifications sont effectuées chaque année, mais seulement 2 % d'entre elles permettent de déceler des problèmes suffisamment graves pour justifier la révocation ou l'annulation de l'enregistrement. Il y a révocation « volontaire » lorsqu'un organisme met un terme à ses activités.

Tableau 2					
Révocations entre 1998 et 2002					
	1998	1999	2000	2001	2002
Révocations volontaires	623	727	914	613	805
Révocations pour défaut de produire une déclaration annuelle	1087	886	2742	2097	1606
Révocations « graves »	2	6	14	13	5
Annulations	2	7	13	14	6

Facteurs influant sur la création d'un régime de sanctions juste et efficace

Les sanctions et l'observation

Le but d'un régime de sanctions est d'obtenir le respect de la loi. En matière d'observation, les gens ne sont pas seulement influencés par les sanctions pouvant leur être infligées; ils doivent également avoir l'impression que les sanctions sont légitimes et

qu'elles sont appliquées de façon juste et équitable. La faisabilité d'une sanction sur le plan administratif a également son importance. En effet, si une sanction est trop facile à appliquer, elle risque d'être utilisée trop souvent. Si, par contre, elle est trop difficile à appliquer, elle risque d'être appliquée de façon erratique et imprévisible. Dans les deux cas, il est peu probable que la sanction entraîne l'observation volontaire. L'observation dépend également d'autres facteurs, soit :

- de la complexité des règles et du niveau de compréhension de celles-ci;
- de la possibilité d'obtenir l'avis de spécialistes quant à la façon de respecter les règles applicables.

Efficiencia du programme de l'observation

Un autre facteur influant sur l'observation est l'efficiencia de l'administration du programme de l'observation par l'organe de réglementation. Même les sanctions les mieux conçues ne réussissent pas à convaincre les gens de respecter la loi si elles ne sont pas utilisées efficacement et rapidement. Pour assurer l'observation, on doit démontrer que l'inobservation a de fortes chances d'être décelée et d'entraîner rapidement des conséquences fâcheuses.

Choix d'une sanction en fonction du type d'inobservation

Pour faire accepter un régime de sanctions, il faut démontrer que la sanction est appropriée pour le type d'inobservation. Cela veut dire qu'on doit donc dresser une liste de sanctions et de types d'inobservation en fonction de leur sévérité et veiller à ce que la sanction prévue pour chaque type d'inobservation soit appropriée. Il faut également trouver des sanctions qui conviennent logiquement à chaque type d'inobservation. Si, par exemple, l'inobservation prend la forme d'une utilisation abusive de reçus officiels pour dons de bienfaisance, la sanction devrait vraisemblablement mettre l'accent sur le privilège de délivrer des reçus aux fins de l'impôt. Si, par contre, l'inobservation est attribuable à l'ignorance de la loi, toute mesure d'exécution devrait principalement avoir pour but d'informer l'organisme de bienfaisance des exigences législatives.

Quelle devrait être l'étendue des pouvoirs discrétionnaires associés au choix d'une sanction?

S'il y a plusieurs sanctions possibles, qui devrait être responsable du choix de celle qui convient le mieux dans les circonstances? D'une part, on pourrait soutenir que l'organe de réglementation doit disposer de vastes pouvoirs discrétionnaires pour être en mesure d'adapter les mesures d'exécution en fonction des circonstances. D'autre part, si l'organe a trop de pouvoirs discrétionnaires, les organismes de bienfaisance ne sauront pas avec certitude quelles sont les conséquences de leur inobservation, et il pourrait s'ensuivre des sanctions disproportionnées. Pour éviter une telle situation, il pourrait s'avérer préférable de décrire le régime en détail dans

une loi qui prévoirait, par exemple, que si un organisme de bienfaisance pose un acte X, il s'expose à une sanction Y. Si, par contre, l'organe de réglementation ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire quant à la sanction à infliger, il n'a pas non plus le pouvoir discrétionnaire de ne pas infliger de sanction. Par conséquent, si un organisme de bienfaisance pose un acte X, l'organe de réglementation devrait lui infliger la sanction Y, même si cette sanction est inappropriée, pour des raisons humanitaires ou autres. Il faut donc établir un équilibre entre les pouvoirs discrétionnaires devant être conférés à un organe de réglementation et l'imposition de sanctions claires et certaines.

Qu'est-ce que la loi devrait prévoir?

On peut se demander s'il est même possible de prévoir des sanctions détaillées dans la loi. Les sceptiques diront que les affaires concernant des organismes de bienfaisance dépendent presque toujours dans une large mesure du contexte. Le libellé de la loi devrait être si général que cette mesure n'entraînerait aucune certitude. En outre, le droit de la bienfaisance évolue sans arrêt, et des nouvelles façons d'utiliser le statut d'organisme de bienfaisance de façon abusive apparaissent régulièrement, ce qui fait que la législation devient rapidement désuète.

D'autres personnes prétendent par contre qu'il devrait être possible de libeller la loi de façon à ce que les organismes de bienfaisance sachent ce qu'ils ont à faire. Ils auraient alors une liste de toutes les exigences qu'ils doivent respecter dans un même document, document auquel ils pourraient se reporter périodiquement pour s'assurer de respecter la loi. Cependant, il y a lieu de se demander comment une telle liste d'exigences, une fois enchâssée dans la loi, pourrait être modifiée facilement, en fonction des circonstances.

Quelles sont les sanctions appropriées dans le cas des organismes de bienfaisance?

Trouver les sanctions qui sont appropriées dans le cas des organismes de bienfaisance soulèvent un certain nombre de problèmes, principalement dans le cas des sanctions pécuniaires. Les sanctions de ce type exigent généralement des dispositions législatives complexes, ainsi qu'un vaste appareil administratif pour les gérer. On se demande également si les sanctions pécuniaires devraient être infligées à l'organisme de bienfaisance proprement dit. En effet, à qui doit-on imposer une sanction pécuniaire si l'organisme de bienfaisance n'a pas de personnalité morale (notamment s'il s'agit d'un organisme constitué en association)? Pourquoi léser des bénéficiaires qui n'ont rien fait en privant un organisme de bienfaisance de sommes qui pourraient servir à des programmes de bienfaisance? Si, par contre, la sanction est plutôt infligée aux administrateurs ou aux gestionnaires, quelles seront les répercussions sur le plan du recrutement de personnes aptes à occuper ces postes?

Une autre caractéristique des organismes de bienfaisance est l'énorme variabilité du secteur. Une sanction jugée sévère par un organisme de bienfaisance risque d'avoir peu d'effet sur un autre. Ainsi, une sanction visant le droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt n'aurait aucun effet sur une fondation dotée qui ne délivre plus de tels reçus. Mais combien de types de sanctions sont nécessaires? Et à quel moment le système devient-il trop complexe?

Transparence et opinion publique

Il ne faut pas oublier non plus que le secteur des organismes de bienfaisance est sensible à l'opinion publique. Si un organisme de bienfaisance nuit à la réputation du secteur, l'organe de réglementation devrait peut-être être autorisé à intervenir rapidement pour régler le problème. Il est toutefois probable que personne ne veuille une diminution injuste ou inutile des droits de cet organisme.

La réaction du public influe également sur le niveau de transparence d'un programme de l'observation. La réputation d'un organisme de bienfaisance en souffrira si le public sait qu'une sanction lui a été infligée. Par contre, sans la transparence, il est difficile d'assurer la reddition de comptes relativement à la mise en œuvre du programme de l'observation, et il n'est pas possible de rassurer le public quant à l'efficacité du régime réglementaire établi.

Devrait-on conserver la sanction prévoyant la révocation de l'enregistrement?

Si on adoptait des sanctions intermédiaires, devrait-on conserver la sanction prévoyant la révocation de l'enregistrement? Si tel est le cas, devrait-on maintenir l'impôt de révocation dans sa forme actuelle?

Qui devrait être chargé d'infliger une sanction à un organisme de bienfaisance?

Si c'est l'organe de réglementation, celui-ci assumera à la fois les rôles de policier, de poursuivant et de juge. Si cette responsabilité est confiée à un organisme n'ayant aucun lien de dépendance avec l'organe de réglementation, de quel type d'organisme devrait-il s'agir? Et cet organisme devrait-il infliger toutes les sanctions ou seulement les plus sévères, de façon à éviter qu'un autre palier administratif ne vienne paralyser l'organe de réglementation? Quels recours devraient être offerts à un organisme de bienfaisance qui conteste les décisions de l'organe de réglementation (ou celles d'un organisme sans lien de dépendance)? Bref, comment établir un équilibre entre l'équité à l'endroit des organismes de bienfaisance et l'efficacité d'un régime de sanctions?

Rôles du fédéral et des provinces

Comme l'a fait remarquer la Commission de réforme du droit de l'Ontario, les organismes de bienfaisance sont coincés entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale. La question du chevauchement des règlements ou des lacunes des systèmes réglementaires doit être examinée dans le contexte de l'observation. Un problème soumis à l'organe de réglementation fédéral pourrait être traité plus efficacement ou plus adéquatement par l'organe de réglementation provincial, ou vice versa. Dans d'autres cas, un organisme de bienfaisance peut avoir des comptes à rendre à l'organe de réglementation fédéral et à l'organe de réglementation provincial. L'échange de renseignements entre les différents organes de réglementation et, à plus forte raison, la création d'un programme de l'observation coordonné, est actuellement impossible parce que chacun de ces organes doit protéger la confidentialité des renseignements sur les organismes de bienfaisance. Mais cette raison est-elle suffisante pour doubler les dépenses relatives à l'observation ou pour placer les organismes de bienfaisance dans une position où ils risquent d'être punis deux fois pour la même inobservation?

Autres organes de réglementation

Une question quelque peu semblable est celle de savoir ce que l'organe de réglementation fédéral chargé des organismes de bienfaisance devrait faire s'il découvre des preuves d'activités criminelles ou d'infractions à une autre loi (par exemple la *Loi sur la concurrence* fédérale). Devrait-il avoir le pouvoir de soumettre ces éléments de preuve aux autorités compétentes sous prétexte que, plus le problème sera réglé rapidement, plus vite le tort pouvant être causé à l'organisme de bienfaisance, à ses bénéficiaires et à la réputation du secteur en général sera réparé? Ou encore l'organe de réglementation devrait-il continuer de protéger le caractère confidentiel de ses rapports avec l'organisme de bienfaisance, à tout le moins jusqu'à ce qu'il lui inflige une sanction?

Recommandations en vue d'une réforme

Un régime de sanctions vise à assurer l'observation de la loi.

La complexité, l'actif, les sources de financement, le domaine d'activité et le mode de fonctionnement varient énormément selon l'organisme de bienfaisance. Par conséquent, nous ne croyons pas qu'il soit possible de créer un régime de sanctions équitable et efficace prévoyant une seule pénalité. Nous sommes d'avis, par ailleurs, que la révocation de l'enregistrement, qui est actuellement la seule sanction utilisée, est trop sévère dans la plupart des cas d'inobservation.

Les programmes de l'observation prévoient des mesures permettant d'offrir de l'encouragement et du soutien. Lors de l'élaboration de nos propositions, nous avons supposé que la plupart des organismes de bienfaisance veulent respecter leurs obligations légales. Par conséquent, nous avons insisté sur la nécessité, pour l'organe de réglementation, de collaborer avec les organismes de bienfaisance pour les informer des dispositions législatives applicables et de trouver des solutions aux problèmes au fur et à mesure. On met l'accent sur la solution des problèmes. L'objectif poursuivi consiste à faire en sorte que l'organisme de bienfaisance soit plus fort et non pas à l'éliminer.

Nous pensons également que l'organe de réglementation devrait adopter une approche graduelle pour assurer l'observation. Certaines mesures prises par l'organe de réglementation ont une plus grande incidence que d'autres sur un organisme de bienfaisance. Nous nous attendons généralement à ce que l'organe de réglementation adopte d'abord les mesures ayant le moins d'incidence négative et à ce qu'il ait recours à des mesures d'exécution plus sévères uniquement si elles s'avèrent nécessaires. Cependant, à mesure que la sévérité de la sanction et les pouvoirs discrétionnaires augmentent, nous proposons également l'adoption de mesures pour veiller à ce que les pénalités soient imposées de façon appropriée.

Lors des consultations, les participants nous ont indiqué qu'ils favorisaient une approche graduelle pour assurer l'observation et qu'ils aimeraient qu'on insiste sur la solution des problèmes et sur l'information. Cependant, d'après certaines de leurs observations il semble que le concept de « paliers » utilisé initialement risque d'induire en erreur. En effet, cette approche semble laisser entendre, par exemple, que l'organe de réglementation n'offrirait des renseignements qu'au premier palier du processus ou que les communications entre un organisme de bienfaisance et l'organe de réglementation pour en arriver à un résultat raisonnable (« négociation ») surviendraient uniquement au deuxième palier.

En bref, nous devons établir une distinction entre les activités d'un organe de réglementation et le genre de mesures d'exécution découlant de ces activités. Un organe de réglementation s'adonne à de nombreuses activités différentes, notamment la collecte de renseignements, l'information et la négociation. Le résultat de ces activités peut prendre diverses formes, notamment la conclusion d'une entente en vue de résoudre le problème¹, la publication d'un avis indiquant qu'un organisme de bienfaisance n'a pas produit de déclaration annuelle, une sanction quelconque, la révocation ou l'annulation de l'enregistrement ou une ordonnance d'un tribunal.

Le tableau 3 donne un aperçu révisé de nos propositions.

¹ Il est question de « négociation d'un règlement » dans notre rapport provisoire, mais nous avons modifié la terminologie pour éviter toute confusion avec la négociation parce que nous ne voulons pas donner l'impression que celle-ci devrait être utilisée uniquement dans le contexte de telles ententes.

Tableau 3**Aperçu du programme de l'observation proposé**

Mesure d'exécution	But
CONCLUSION D'UNE ENTENTE DE REDRESSAGE	Permettre à l'organe de réglementation et à l'organisme de bienfaisance d'examiner la situation de celui-ci et de trouver ensemble une solution au problème, l'organisme de bienfaisance s'engageant à régler le problème en conséquence
PUBLICITÉ (le nom de l'organisme de bienfaisance est indiqué dans le site Web)	Assurer la production d'une déclaration annuelle, dans les cas où les faits et le droit sont clairs, en s'assurant le concours de la collectivité pour rappeler les exigences législatives à un organisme de bienfaisance
SUSPENSION DU STATUT DE DONATAIRE RECONNU (l'organisme de bienfaisance ne pourrait plus délivrer de reçus pour dons de bienfaisance aux fins de l'impôt, ni recevoir des subventions de la part de fondations de bienfaisance)	Ces deux mesures d'exécution poursuivent deux objectifs, soit : (1) assurer l'observation, la sanction étant levée dès que l'organisme de bienfaisance respecte les exigences législatives (2) prévoir une sanction pour inobservation (et, du même coup, décourager celle-ci), lorsqu'il y a récurrence, qu'un tort irréparable a été causé ou qu'un avantage personnel a été obtenu
SANCTION PÉCUNIAIRE INFLIGÉE À UN ORGANISME DE BIENFAISANCE (l'organisme de bienfaisance perd son exemption fiscale et doit payer un impôt maximal de 5 % sur les recettes de l'année précédente, de 10 % pour récurrence, en plus de 100 % sur les montants obtenus suite à l'inobservation des exigences)	Les sommes tirées du paiement des sanctions seront du nouveau utilisées à des fins de bienfaisance
RÉVOCATION DE L'ENREGISTREMENT	Retirer le nom des organismes non admissibles du registre Remplacer l'impôt de révocation actuel pour faire en sorte que l'actif soit utilisé à des fins de bienfaisance

Avant d'examiner ces propositions de plus près, nous tenons à signaler un autre élément important. Nous avons inclus ce chapitre sur les sanctions intermédiaires après le chapitre portant sur les appels pour une raison précise.

Lors de l'examen du fonctionnement d'un programme de l'observation visant les organismes de bienfaisance, la Table a essayé initialement de dresser une liste des

types d'inobservation et d'y associer les sanctions appropriées. Or, cette tâche s'est avérée impossible. En effet, les types d'inobservation et la situation de chaque organisme sont trop différents pour prévoir une sanction précise dans chaque cas d'inobservation², sauf en cas d'omission de produire une déclaration et d'activités de financement trompeuses, où les antécédents en matière d'inobservation sont suffisamment bien établis pour permettre l'adoption de mesures précises.

Lors de l'élaboration de nos propositions, nous avons accordé beaucoup d'importance aux pouvoirs discrétionnaires de l'organe de réglementation en vue d'obtenir un résultat juste et efficace. Une vaste majorité des participants au processus de consultation ont appuyé cette approche.

Cependant, ces pouvoirs discrétionnaires ne peuvent pas être inconditionnels. Dans certains cas, nous proposons de confier un rôle au groupe consultatif ministériel et, surtout, compte tenu des puissants outils que nous proposons de confier à l'organe de réglementation, il est essentiel que les organismes de bienfaisance aient à leur disposition un système de recours accessible. **Nous ne pensons pas que les nouvelles sanctions intermédiaires que nous recommandons (suspension du statut de donataire reconnu et suspension de l'exemption fiscale) doivent être adoptées sans un système de recours approprié comme celui que nous recommandons au chapitre 5.**

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

Les organismes de bienfaisance doivent savoir et comprendre ce qu'on attend d'eux. Ils devraient également être à l'aise pour demander conseil à l'organe de réglementation en cas de doute quant à la façon de procéder. L'organe de réglementation doit:

- offrir des publications faisant état en termes clairs des dispositions législatives applicables;
- organiser des séances de renseignements;
- répondre rapidement, de vive voix et par écrit, aux questions des organismes de bienfaisance;
- rencontrer les organismes de bienfaisance qui le demandent.

Les organismes de bienfaisance doivent être assurés de l'exactitude des renseignements obtenus auprès de l'organe de réglementation et doivent savoir qu'ils peuvent discuter franchement de leurs problèmes avec celui-ci. Nous proposons

² Ainsi, la législation oblige un organisme de bienfaisance à délivrer, aux fins de l'impôt, des reçus officiels renfermant certains renseignements. Or, cette exigence ne serait pas respectée si le reçu ne renfermait pas une indication selon laquelle il s'agit d'un reçu officiel aux fins de l'impôt sur le revenu. Elle ne serait pas respectée non plus si l'organisme commettait une erreur dans le montant du don indiqué sur un reçu ou si un employé surestimait le montant des dons sur deux reçus délivrés à l'intention de membres de sa famille. Par ailleurs, il y aurait une infraction du même genre si un organisme surestimait systématiquement le montant du don sur tous ses reçus pendant un certain nombre d'années, après avoir été avisé de mettre un terme à cette pratique. D'après nous, chacune de ces infractions exigerait une réponse différente de l'organe de réglementation.

que l'organe de réglementation élabore et diffuse une politique soulignant que son rôle consiste à aider les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi. En outre, cette politique doit faire en sorte, dans la mesure permise par les pouvoirs discrétionnaires qui lui sont conférés, que l'organe de réglementation traite les organismes de bienfaisance avec indulgence lorsque ceux-ci lui font part de leurs problèmes et collaborent avec lui en vue de les régler.

Cependant, on ne peut pas s'attendre à ce que l'organe de réglementation soit le seul à assumer un rôle de soutien et d'information. Le secteur peut intervenir en créant des réseaux d'organismes de bienfaisance, de façon à permettre à ces derniers d'échanger leurs connaissances et à permettre aux plus expérimentés d'entre eux de donner des conseils à ceux qui le sont moins. Nous voyons également la nécessité d'offrir des cours sur le rôle des administrateurs et fiduciaires et sur le droit de la bienfaisance, dans les collèges communautaires ou autres établissements d'enseignement.

Commentaires entendus

L'information est un thème qui est revenu tellement souvent lors des consultations, que nous avons décidé de l'aborder plus longuement au chapitre 3. Lors des consultations, les participants ont souvent parlé du taux de roulement des membres des conseils d'administration d'organismes de bienfaisance et de la nécessité d'un processus d'information continu. Ils ont également insisté sur le fait que les renseignements devraient être faciles à obtenir et à comprendre, et bon nombre d'entre eux ont fait remarquer que le site Web de l'organe de réglementation serait l'endroit approprié pour fournir de l'information rédigée en termes simples.

Notre conclusion et nos recommandations

Nous avons déjà formulé des recommandations à propos de l'information au chapitre 3, mais nous pensons qu'il est utile de souligner l'importance de cet aspect dans le cadre d'un programme de l'observation en formulant ici d'autres recommandations distinctes.

Recommandations

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

Conclusion d'ententes de redressement : collaboration avec les organismes de bienfaisance dans le but de régler les problèmes

Outre l'information et le soutien, le programme de l'observation de l'organe de réglementation devrait prévoir la conclusion d'ententes³ parmi ses principales mesures. Si on suppose que la quasi-totalité des organismes de bienfaisance veulent se conformer à la loi, ces ententes devraient être suffisantes pour régler les problèmes dans la grande majorité des cas.

L'objectif de base consiste à amener l'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance à s'entendre sur la nature du problème, sur la façon de le régler et sur la façon d'éviter qu'il se reproduise. La « nature du problème » vise les faits et l'application du droit à ces faits, ainsi que les causes du problème. Les solutions doivent varier en fonction des circonstances. En fait, les solutions ne sauraient être efficaces que si elles tiennent compte des circonstances particulières entourant chaque cas. Cette façon de faire s'inspire de la méthode utilisée aux États-Unis et représente un développement de la pratique actuelle de la Direction des organismes de bienfaisance, qui consiste à obtenir d'un organisme de bienfaisance une promesse écrite selon laquelle il corrigera le problème.

L'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance devraient considérer la conclusion d'ententes comme une activité conjointe de solution de problèmes. En mettant leurs ressources en commun, ils arriveront certainement à trouver des façons novatrices de régler un problème donné. Ils pourraient également, s'ils le jugent

³ Voir la note 1 du présent chapitre.

nécessaire, recourir aux services d'un médiateur externe pour arriver à s'entendre. L'organe de réglementation devrait prendre en note les différentes solutions pour corriger et prévenir les problèmes, évaluer leur efficacité et dresser une liste des propositions pouvant être utilisées dans le cadre d'ententes ultérieures.

Nos conclusions et recommandations

Les participants au processus de consultation appuient fermement la conclusion d'ententes de redressement. L'une des questions qui a été soulevée est la question de savoir si de telles ententes pourraient prévoir un règlement financier. Or, d'après nous, les ententes conclues ne devraient pas prévoir un règlement financier. Un organisme de bienfaisance pourrait s'engager à faire certaines choses, notamment obtenir des conseils auprès de spécialistes dans le domaine de la comptabilité, qu'ils devraient payer, mais on ne devrait pas lui demander de verser un paiement à la Couronne ou à un autre organisme de bienfaisance. À notre avis, un tel paiement devrait être effectué uniquement dans le contexte d'une sanction prévue par le Parlement, dans la législation, et devrait être ouvert à l'examen du public. Compte tenu du déséquilibre entre les pouvoirs de l'organe de réglementation et ceux d'un organisme individuel, nous pensons qu'il y a trop de risques d'iniquité pour permettre la conclusion d'ententes confidentielles prévoyant un règlement financier.

Une des préoccupations soulevées réside dans la nécessité d'offrir un certain niveau de transparence dans le cas des ententes conclues, même s'il n'y a pas de règlement financier. Nous pensons que de telles ententes devraient demeurer confidentielles et ce, pour les raisons expliquées plus longuement plus loin dans le présent chapitre. Cependant, il nous est toujours apparu que la reddition de comptes était nécessaire dans ce domaine pour assurer la confiance du public. Par conséquent, nous recommandons non seulement que l'organe de réglementation inclue des renseignements à propos du programme dans son rapport annuel (sans pour autant mentionner les organismes de bienfaisance visés), mais également que le groupe consultatif ministériel surveille le recours à la conclusion d'ententes.

Recommandations

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

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

La conclusion d'ententes permet de régler un problème concernant un organisme en particulier. Cependant, cette mesure n'est pas rentable si l'inobservation:

- se répète et ce, malgré les programmes d'information de l'organe de réglementation; et
- vise des questions de fait et de droit qui ne prêtent pas à interprétation.

L'omission de produire une déclaration annuelle de renseignements est un bon exemple de ce type d'inobservation. La loi prévoit la production d'une telle déclaration, et soit un organisme de bienfaisance la produit, soit il ne la produit pas. Chaque année, quelque 2 000 organismes de bienfaisance omettent de produire une déclaration et ce, en dépit d'un programme vigoureux de l'ADRC de révoquer l'enregistrement de ceux qui ne respectent pas cette exigence de la loi.

La seule sanction dont dispose actuellement l'ADRC pour assurer la production d'une déclaration annuelle est la révocation de l'enregistrement. Or, cette sanction semble trop sévère et difficile à administrer dans le cas des organismes de bienfaisance actifs. En effet, les organismes de bienfaisance visés doivent présenter une nouvelle demande d'enregistrement après que leur enregistrement a été révoqué. Cette mesure vise à faire en sorte que l'organisme respecte les normes en vigueur en matière d'enregistrement, mais elle utilise le processus de demande d'enregistrement à mauvais escient, à titre de sanction. De plus, le traitement des nouvelles demandes d'enregistrement impose un fardeau supplémentaire au système.

Nous proposons à l'organe de réglementation de recourir d'abord à la publicité, sans essayer de conclure une entente, en cas d'omission de produire une déclaration. Les pressions exercées par la collectivité locale après la publication des noms d'organismes fautifs rappelleront leurs obligations légales à ces derniers. Le nom des organismes visés pourrait être publié dans le site Web de l'organe de réglementation, dans un journal local, ou les deux.

L'organe de réglementation devrait téléphoner à l'organisme de bienfaisance et lui envoyer un avis par écrit au moins un mois avant que son nom soit publié. Aucune autre mesure ne serait prise si l'organisme produit sa déclaration avant la date indiquée dans l'avis. Par ailleurs, c'est l'organisme de bienfaisance qui serait tenu responsable s'il ne recevait pas cet avis parce qu'il a omis de communiquer un changement d'adresse ou de numéro de téléphone à l'organe de réglementation.

Pour ce qui est de l'organe de réglementation, il devrait assurer l'exactitude du système et procéder à de fréquentes mises à jour. Le nom d'un organisme de bienfaisance ayant omis de produire une déclaration de renseignements devrait idéalement être retiré de la liste dès le lendemain de la réception et de l'acceptation de sa déclaration. On devrait également adopter des procédures pour corriger rapidement les erreurs contenues dans la liste (et pour en faire part au public).

Si la publication du nom d'un organisme de bienfaisance ne permet pas de régler le problème, l'organe de réglementation peut décider d'avoir recours à des mesures d'exécution plus sévères.

Commentaires entendus

Notre proposition provisoire, c'est-à-dire la publication du nom des organismes de bienfaisance qui omettent de produire une déclaration annuelle afin d'encourager l'observation de cette exigence, a suscité énormément de commentaires. La plupart des participants ont appuyé cette proposition mais émis quelques réserves en raison du tort pouvant être causé à la réputation des organismes en cause. Certains pensent que la publication du nom des organismes de bienfaisance ayant omis de produire une déclaration annuelle dans les journaux locaux coûterait cher, alors que d'autres pensent que les organismes qui omettent de produire une déclaration n'incluraient pas ceux qui consultent périodiquement le site Web de l'organe de réglementation si les listes y étaient publiées.

Nous avons également reçu d'autres suggestions quant au traitement devant être réservé aux organismes de bienfaisance qui omettent de produire une déclaration. L'une de ces suggestions consiste à exiger des frais de la part des organismes de bienfaisance qui présentent une nouvelle demande d'enregistrement après avoir perdu leur enregistrement parce qu'ils avaient omis de produire une déclaration annuelle. Les répondants pensent qu'une sanction pécuniaire serait plus efficace que la nécessité de présenter une nouvelle demande d'enregistrement pour encourager les organismes de bienfaisance à produire leurs déclarations à temps.

Nos conclusions et recommandations

Tout compte fait, nous pensons que l'approche idéale consiste, pour l'organe de réglementation, à fournir une liste des organismes de bienfaisance qui ne respectent pas la loi dans son site Web et à indiquer qu'il a l'intention de révoquer leur enregistrement à moins que ces derniers produisent une déclaration avant une date précise. Cette liste serait rendue publique mais elle aurait moins de chance de se retrouver dans les mains du grand public et causerait donc moins de tort aux organismes de bienfaisance. Par ailleurs, cette mesure permettrait de faire en sorte que les personnes qui désirent appuyer un organisme de bienfaisance puissent vérifier les habitudes de cet organisme en matière de production de déclarations et conférerait aux groupes de coordination et à d'autres personnes intéressées le moyen d'alerter les organismes qui risquent de perdre leur enregistrement.

Nous sommes d'accord que des frais pour la présentation d'une nouvelle demande d'enregistrement encourageraient également les organismes de bienfaisance à produire leur déclaration à temps. Par conséquent, nous proposons qu'une nouvelle demande d'enregistrement soit accompagnée d'un paiement de 500 \$. Nous conférerions à l'organe de réglementation le pouvoir discrétionnaire d'abolir une partie ou la totalité de ces frais lorsqu'il le juge approprié.

Recommandations

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

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

Nous proposons, dans notre rapport provisoire, trois types de sanctions intermédiaires, soit:

1. la suspension du statut de « donataire reconnu » conféré à un organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pendant cette suspension:
 - l'organisme de bienfaisance ne pourrait pas délivrer de reçus d'impôt pour les dons qu'il reçoit;
 - d'autres organismes de bienfaisance ne pourraient pas lui faire de dons;
 - quelqu'un qui fait don à l'organisme ne pourra pas réclamer un crédit d'impôt en fonction de ce don;
2. une sanction pécuniaire pouvant être infligée à un organisme ayant temporairement perdu son exemption fiscale. L'impôt maximal à payer équivaldrait à 5 % des recettes de l'organisme pour l'année précédente⁴ dans le cas d'une première infraction et à 10 % de ses recettes dans le cas des infractions suivantes;
3. une sanction pécuniaire pouvant être infligée à des particuliers associés à un organisme de bienfaisance dans certains cas, notamment s'ils ont obtenu un avantage inapproprié en raison de l'influence qu'ils exercent sur l'organisme ou s'ils ont approuvé, en toute connaissance de cause, des dépenses non engagées à des fins de bienfaisance. Nous proposons, dans notre rapport provisoire, un impôt équivalant au montant de l'avantage ou de la dépense, plus 25 %.

Nous croyions que différentes sanctions sont nécessaires pour régler différents problèmes. Ainsi, une sanction pécuniaire n'a aucun effet sur un organisme de bienfaisance qui n'a pas d'argent. De même, il ne servirait à rien de suspendre le

⁴ Dans notre rapport provisoire, il était question de « revenu ». Cependant, comme on nous l'a fait remarquer lors des consultations, le terme approprié est « recettes ».

statut de donataire reconnu d'une fondation qui ne délivre plus de reçus aux fins de l'impôt. Et si les responsables sont des particuliers plutôt qu'un organisme, nous proposons dans notre rapport provisoire que la sanction leur soit infligée à eux plutôt qu'à l'organisme. Comme indiqué ci-après, nous avons réexaminé le troisième type de sanction après le processus de consultation.

La suspension du statut de donataire reconnu est une nouvelle sanction qui présente un certain nombre d'avantages, principalement celui de cadrer logiquement dans un régime réglementaire fédéral fondé sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette sanction est toutefois difficile à appliquer.

L'organe de réglementation devrait d'abord faire connaître le nom des organismes de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu a été suspendu et en aviser les donateurs éventuels et les autres organismes de bienfaisance qui lui versent des fonds. Une telle mesure amènerait la collectivité à surveiller la situation et permettrait aux donateurs et aux autres organismes de bienfaisance de vérifier rapidement le statut des organismes de bienfaisance auxquels ils envisagent de faire des dons. L'organisme visé devrait également informer ses donateurs et les organismes de bienfaisance qui lui versent des fonds de la suspension de son statut avant d'accepter un don.

L'organe de réglementation devrait également envisager la possibilité d'exercer un contrôle sur les reçus d'impôt. En fait, un tel contrôle devrait être exercé s'il est possible de le faire. Le terme « contrôle » signifie que l'organe de réglementation serait en mesure de retracer les organismes qui délivrent des reçus et de les empêcher de le faire si leur statut de donataire reconnu a été suspendu⁵ Un tel système permettrait également de régler les problèmes que causent actuellement à l'ADRC les faux reçus délivrés par des groupes qui n'ont jamais été enregistrés et les organismes dont l'enregistrement a été révoqué mais qui continuent néanmoins de délivrer des reçus.

On pourrait renforcer cette sanction en infligeant une amende aux organismes de bienfaisance qui continuent de délivrer des reçus aux fins de l'impôt même si leur statut de donataire reconnu a été suspendu. L'organe de réglementation pourrait aussi procéder à la révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu a été suspendu mais qui continue néanmoins de délivrer des reçus en dépit des avertissements.

L'organisme visé aurait 60 jours⁶ après avoir été informé de l'intention de l'organe de réglementation de suspendre son statut pour entreprendre un recours. S'il décidait de ne rien faire, la suspension prendrait effet au début du premier trimestre suivant l'expiration de ce délai.

⁵ Différents mécanismes de contrôle ont été proposés. Ainsi, dans le cas des reçus sur support papier, l'organe de réglementation pourrait produire lui-même des carnets de reçus en blanc ou confier l'impression de tels reçus à une entreprise spécialisée (comme les banques le font pour les carnets de chèques). Pour ce qui est des reçus électroniques, on pourrait faire passer les transactions par une « porte » contrôlée par l'organe de réglementation.

⁶ Nous avons proposé initialement un délai de 30 jours mais on nous a fait remarquer, lors des consultations, qu'un tel délai n'était pas suffisant pour permettre à un organisme de bienfaisance de prendre une décision de ce genre. Nous proposons donc qu'un organisme ait un délai de 60 jours pour prendre une décision.

Sanctions pécuniaires infligées aux organismes de bienfaisance. Du point de vue conceptuel, ce type de sanction découle de la perte de l'exemption fiscale. Nous croyons cependant que les revenus et dépenses d'un organisme de bienfaisance sont différents de ceux des autres entités assujetties à l'impôt. Ainsi, il serait difficile, pour un organisme de bienfaisance, de déduire des sommes importantes au titre des dépenses engagées dans le but de gagner un revenu, c'est pourquoi nous suggérons que l'impôt maximal à payer soit fixé à 5 % des recettes de toutes provenances de l'organisme pour l'année précédente. L'impôt à payer ne dépasserait pas 5 % même si l'organisme a commis plusieurs actes d'inobservation. Si, toutefois, l'organisme répète par la suite les mêmes types d'inobservation, l'impôt maximal à payer pourrait être porté à 10 %.

Un organisme de bienfaisance disposerait de 60 jours après avoir été informé de l'intention de l'organe de réglementation de lui infliger une sanction pécuniaire pour décider d'entreprendre un recours. Si l'organisme décidait de ne pas interjeter appel, la sanction devrait être exigible au début du premier trimestre suivant l'expiration du délai de 60 jours. La sanction serait payable par versements trimestriels; ainsi, dans le cas d'une sanction totale de 10 000 \$, une somme de 2 500 \$ serait exigible au début de chaque trimestre.

Nous voulons éviter, dans la mesure du possible, que les bénéficiaires des organismes de bienfaisance soient lésés par les sanctions pécuniaires, c'est pourquoi nous suggérons que le produit des sanctions soit utilisé à des fins de bienfaisance. Il existe différentes façons de le faire. Ainsi, l'organe de réglementation pourrait demander à un tribunal de préciser à quelles fins les sommes en question devraient être utilisées. Le tribunal choisirait alors un ou plusieurs organismes de bienfaisance de la même région de l'organisme sanctionné et ayant des fins semblables. Cette façon de procéder est probablement trop complexe pour être utilisée dans les cas où les montants en cause sont relativement peu élevés. Par conséquent, si le montant en jeu est inférieur à 1 000 \$, nous proposons que la sanction soit simplement payable au gouvernement du Canada.

Sanctions pécuniaires infligées à des particuliers. Les mesures actuellement prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour encourager l'observation ne sont pas toujours efficaces pour assurer l'observation dans le cas des particuliers qui exercent une grande influence sur les affaires d'un organisme de bienfaisance enregistré. Si la loi prévoyait la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires aux administrateurs, aux fiduciaires et à certains employés d'un organisme de bienfaisance, l'organe de réglementation disposerait d'une plus grande variété de sanctions efficaces visant des particuliers et des organismes de bienfaisance. En outre, ces sanctions éviteraient de priver de fonds l'organisme lui-même.

Les sanctions pécuniaires pouvant être infligées à des particuliers n'ont pas pour but de remplacer le *Code criminel*. Si un crime a été commis, il devrait y avoir une poursuite en conséquence. En fait, les sanctions pécuniaires visant des particuliers pourraient être utiles dans certains cas précis. À titre d'exemple, un gestionnaire d'un organisme

de bienfaisance est également propriétaire d'une société de collecte de fonds à laquelle l'organisme de bienfaisance alloue un contrat, puis des fonds sont recueillis pour le compte de l'organisme mais la société en conserve la quasi-totalité. On peut penser aussi au cas d'un organisme de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu a été suspendu mais qui continue néanmoins de délivrer des reçus aux fins de l'impôt et dont les administrateurs ne font rien pour remédier à la situation.

De façon générale, nous pensons que seuls les particuliers qui ont participé à l'activité reprochée, y ont consenti ou ont été négligents devraient être pénalisés. Les sanctions pourraient être basées sur la valeur des fonds indûment déboursés, majorée d'un montant équivalant à 25 % de ces fonds.

Les particuliers visés auraient 60 jours après avoir été avisés de l'intention de l'organe de réglementation de leur infliger une sanction pécuniaire pour entreprendre un recours. S'ils décidaient de ne pas interjeter appel, la sanction serait payable en entier à l'expiration du délai de 60 jours.

Tout comme dans le cas des sanctions pécuniaires infligées à des organismes de bienfaisance, nous proposons que toute sanction de plus de 1 000 \$ infligée à des particuliers soit réutilisée à des fins de bienfaisance. Si, toutefois, un organisme a été lésé par les actes des particuliers sanctionnés, il devrait pouvoir demander à un tribunal que le montant de la sanction lui soit versé. L'organe de réglementation pourrait contester une telle demande s'il était en mesure de prouver que l'organisme de bienfaisance a fait preuve de négligence ou qu'il est en partie responsable de l'inobservation.

Choix de la sanction intermédiaire. Nous avons conclu que c'est l'organe de réglementation qui devrait être responsable du choix de la sanction devant être infligée. La sanction la plus appropriée dans les circonstances sera souvent évidente. Si l'organe de réglementation hésite entre la suspension du statut de donataire reconnu et une sanction pécuniaire, nous lui suggérons d'opter pour la suspension parce que celle-ci ne prive pas l'organisme de fonds qu'il a déjà recueillis auprès du public.

Nous suggérons également de permettre à l'organe de réglementation d'infliger plus d'une sanction intermédiaire à la fois. Il est certainement possible d'imaginer des cas où un organisme de bienfaisance et des particuliers sont tout aussi responsables de l'inobservation. Il peut même y avoir de rares cas où la suspension du statut de donataire reconnu de l'organisme de bienfaisance et une sanction pécuniaire seraient appropriées. C'est le cas, notamment, si l'organisme a déjà fait l'objet d'une suspension pour avoir utilisé de façon abusive son privilège de délivrer des reçus aux fins de l'impôt et qu'il récidive.

Application de la sanction intermédiaire. Les sanctions intermédiaires peuvent être utilisées à deux fins, soit à titre de mesure incitative pour encourager l'observation et à titre de pénalité.

Dans le premier cas, les sanctions intermédiaires visent à inciter les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi. Un organisme de bienfaisance pourrait échapper totalement à une sanction s'il réussit à convaincre l'organe de réglementation qu'il avait déjà réglé le problème au moment où la sanction a pris effet. Une sanction qui a pris effet ne peut être levée qu'à partir du moment où l'organisme se conforme à la loi, à défaut de quoi elle reste en vigueur pendant un an.

Nous croyons que les sanctions intermédiaires devraient être utilisées **à titre de pénalité** dans les cas suivants:

- dans les cas de récidive, lorsque les mesures prises pour faire comprendre à l'organisme de bienfaisance qu'il doit respecter la loi doivent être renforcées;
- lorsque le tort causé aux bénéficiaires ou l'atteinte à la confiance du public dans le secteur ne peuvent être réparés;
- lorsque le statut d'organisme de bienfaisance enregistré a été utilisé de manière abusive, à des fins personnelles ou pour frauder le Trésor public.

Une sanction infligée à un organisme à titre de pénalité resterait en vigueur pendant un an. Même si l'organisme règle ses problèmes au cours de l'année, il ne serait pas possible d'y échapper.

Recours. Les procédures décrites au chapitre 5 en ce qui a trait aux appels visant les décisions relatives à l'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement s'appliqueraient également aux décisions prises par l'organe de réglementation en vue d'infliger des sanctions intermédiaires. Les particuliers et les organismes de bienfaisance touchés pourraient demander un réexamen administratif interne puis interjeter appel devant un tribunal. En agissant ainsi, ils retarderaient l'exécution des sanctions.

Nous nous inquiétons un peu que ces recours soient utilisés pour retarder indûment l'application de sanctions justifiées. Nos préoccupations sont toutefois apaisées dans une certaine mesure par le fait que les particuliers et organismes touchés doivent, dans tous les cas, faire part de leur intention de s'opposer aux sanctions proposées dans un délai de 60 jours et que le réexamen administratif interne doit être effectué dans un délai de 60 jours, à moins que les deux parties s'entendent pour prolonger ce délai. En outre, comme nous le verrons plus loin, l'organe de réglementation aurait la possibilité de demander une injonction à un tribunal si l'inobservation d'un particulier ou d'un organisme de bienfaisance cause un tort irréparable.

Commentaires entendus

Suspension du statut de donataire reconnu. Certains s'opposent à cette sanction intermédiaire parce qu'elle risque d'avoir des répercussions trop graves pour un organisme. Cependant, deux groupes cadres estiment que l'empressement des citoyens à appuyer une cause malgré l'absence de reçus aux fins de l'impôt et l'existence de réserves permettrait à un organisme de poursuivre ses opérations durant la période de suspension. Un nombre relativement plus élevé de participants ont appuyé cette proposition de façon inconditionnelle. Cependant, la majorité des participants reconnaissent que cette sanction présente un avantage sur le plan conceptuel mais ils ont des questions et des doutes quant à sa faisabilité sur le plan administratif.

Suspension de l'exemption fiscale. Les opinions sont partagées en ce qui a trait à cette sanction. La plupart de ceux qui s'y opposent pensent que ses répercussions pourraient s'avérer trop graves. Une fois de plus, certains groupes cadres estiment que les réserves d'un organisme de bienfaisance lui permettraient de poursuivre ses opérations malgré la suspension.

Un observateur a adopté un point de vue différent et fait remarquer que même 5 % des revenus ne permettraient pas nécessairement de compenser le montant obtenu par un organisme de bienfaisance après avoir enfreint une exigence législative, notamment en exploitant une activité commerciale non complémentaire.

Certains observateurs se demandent si le gouvernement fédéral pourrait ou devrait « imposer » les subventions gouvernementales et pensent que seuls les revenus ayant donné lieu à la délivrance de reçus devraient être assujettis à l'impôt.

L'idée de réutiliser les fonds obtenus en vertu du régime fiscal à des fins de bienfaisance a été appuyée à l'unanimité. Certains ont même suggéré que tous les montants soient traités de la même façon et non pas seulement les montants de plus de 1 000 \$ comme nous l'avons proposé. Nous n'avons pas indiqué de quelle façon ces fonds devraient être réutilisés, mais environ un tiers des participants pensent qu'ils devraient être versés au fonds proposé au chapitre 5 pour subventionner certains appels.

Sanctions pécuniaires infligées à des particuliers. Nous avons demandé spécifiquement, lors des consultations, si nous devrions également recommander une sanction pécuniaire dans le cas des particuliers qui utilisent leur influence de façon abusive dans le cadre des opérations d'un organisme de bienfaisance.

Les opinions à ce sujet sont extrêmement partagées. Les opposants prétendent:

- qu'une telle mesure aurait une incidence défavorable sur la capacité d'un organisme de bienfaisance de recruter des bénévoles et des employés;
- que d'autres textes de loi (notamment le *Code criminel*) renferment déjà des dispositions appropriées en cas d'abus;

- qu'il serait difficile de prévoir une disposition législative et que celle-ci serait difficile à appliquer;
- que la vérification des abus incombe principalement aux organismes de bienfaisance et à la collectivité.

Malgré tout, un nombre égal de participants ont appuyé la proposition, soit de façon inconditionnelle, soit de façon conditionnelle, notamment en cas de possibilité d'une défense basée sur la diligence raisonnable. Nous avons reçu relativement peu d'orientation quant au type de comportement qui devrait donner lieu à une sanction pécuniaire à l'endroit d'un particulier. Bon nombre de questions ont été soulevées, notamment quant à la façon de déterminer ce qui constitue un avantage acceptable et ce qui constitue un avantage inacceptable, ainsi que la façon de répartir les responsabilités entre les employés à temps plein et les bénévoles membres du conseil d'administration.

Nos conclusions et recommandations

La **suspension du statut de donateur reconnu** doit donner lieu à la mise en œuvre d'un système qui permettrait à l'organe de réglementation d'assurer un suivi quant à la délivrance de reçus officiels aux fins de l'impôt. Il va sans dire qu'un tel système ne devrait pas imposer un fardeau injustifié à la vaste majorité des organismes de bienfaisance qui respectent la loi. Si, toutefois, un tel système pouvait être mis sur pied, il permettrait de régler un certain nombre de problèmes en matière d'observation, notamment :

- l'absence de production de déclarations annuelles (pas de déclaration, pas de reçus aux fins de l'impôt);
- les campagnes de financement trompeuses (dont il est question ci-après).

Par conséquent, nous réitérons notre recommandation initiale, c'est-à-dire que l'organe de réglementation devrait poursuivre ses recherches en vue de la conception d'un tel système et exiger qu'un rapport sur le sujet soit soumis au groupe consultatif ministériel d'ici deux ans.

Nous croyons toujours que cette sanction devrait être adoptée sans tarder dans le cas d'un système permettant de contrôler les reçus. Nous avons proposé des mesures de rechange que l'organe de réglementation pourrait prendre en vue de promouvoir le respect de la sanction. Il reste un certain nombre de problèmes techniques à régler, mais ceux-ci ne semblent pas insurmontables.

Nous continuons de considérer la **suspension de l'exemption fiscale** comme une composante essentielle d'un programme de sanctions intermédiaires. Les organismes de bienfaisance qui ne s'adonnent pas à de nombreuses activités de financement seraient peu touchés si on suspendait leur statut de donataire reconnu. Cependant, la suspension de l'exemption fiscale les toucherait davantage. Nous tenons également à ajouter que l'organe de réglementation devrait tenir compte du montant qu'un organisme peut raisonnablement payer au moment d'élaborer des politiques quant au niveau d'imposition.

Nous nous rendons compte qu'un organisme de bienfaisance qui ne respecte pas les règles applicables peut parfois avoir plus à gagner qu'à perdre en vertu de notre proposition provisoire. Par conséquent, nous proposons que l'impôt soit établi en fonction du pourcentage des recettes totales, plus un montant pouvant atteindre 100 % des recettes obtenues par suite du non-respect des exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Pour ce qui est de la suggestion voulant que seuls les revenus ayant donné lieu à la délivrance de reçus soient imposables, l'une des principales raisons de cette sanction consiste à prévoir un mécanisme efficace pour dissuader les organismes qui font appel à des sources de revenu autres que les dons. Nous tenons à signaler également que cette proposition ne consiste pas à imposer les subventions gouvernementales mais plutôt les organismes de bienfaisance. Par ailleurs, nous estimons qu'il est du ressort de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de déterminer quels organismes devraient et ne devraient pas être exonérés d'impôt.

Nous continuons de croire que la réaffectation des fonds à des fins de bienfaisance devrait s'appliquer uniquement aux montants de plus de 1 000 \$. Nous considérons que la procédure est probablement trop complexe pour les montants relativement peu élevés. Cependant, nous convenons que les montants destinés à des fins de bienfaisance devraient continuer d'être utilisés à de telles fins, c'est pourquoi nous pensons que la question devrait être révisée après la mise en œuvre de la procédure.

Nous ne proposons pas, dans notre rapport provisoire, un mécanisme précis pour réaffecter les fonds à des fins de bienfaisance. Cependant, nous ne pensons pas qu'ils doivent être versés au fonds d'appel, étant donné que cette mesure ne respecte pas les fins pour lesquelles les fonds ont été reçus initialement. En fait, nous proposons que le montant soit transmis à l'organe de réglementation, qui l'utiliserait pour un ou plusieurs des organismes de bienfaisance existants choisis par l'organisme initial en vertu de sa clause de dissolution et approuvés par l'organe de réglementation. Le consentement de l'organe de réglementation est nécessaire pour veiller à ce que le montant soit transmis à un organisme de bienfaisance non lié n'ayant pas de problème d'observation. Si l'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance n'arrivent pas à s'entendre, l'organe de réglementation devrait alors soumettre l'affaire à un tribunal.

Nous ne sommes pas prêts à recommander l'adoption de **sanctions pécuniaires à l'endroit de particuliers** au Canada. Les consultations ont soulevé un certain nombre de questions restées sans réponse, et les opinions étaient extrêmement partagées. De même, les États-Unis ont eu de la difficulté à appliquer des sanctions en ce qui a trait aux avantages excessifs. Nous pensons toujours que de telles sanctions pourraient s'avérer utiles, mais il faudrait d'abord préciser davantage le type d'abus visé.

Recommandations

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

Révocation de l'enregistrement

À notre avis, la révocation de l'enregistrement devrait être utilisée en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures d'exécution se sont révélées vaines ou lorsque l'inobservation est particulièrement grave et qu'il est impossible d'y remédier.

Les recours suivraient la procédure décrite au chapitre 5 en cas de révocation de l'enregistrement.

Nous croyons cependant que l'impôt de révocation actuel pose problème. En effet, cet impôt est injuste à cause de son incidence disproportionnée sur certains organismes de bienfaisance, selon la source de financement et le type d'éléments d'actif qu'ils possèdent. En outre, il ne permet que dans une faible mesure d'atteindre le but visé, c'est-à-dire éviter que les dons appuyés par une aide fiscale soient utilisés à des fins autres que des fins de bienfaisance. Nous avons envisagé différentes façons de réviser cet impôt, mais aucune ne nous a paru satisfaisante.

Nous croyons plutôt que l'approche idéale est celle qui est recommandée par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son *Report on the Law of Charities* (1996, p. 378) :

[TRADUCTION] Si la révocation de l'enregistrement est utilisée comme sanction, la totalité de la pénalité fiscale devrait être infligée de façon à assurer autant que possible la conformité avec le droit provincial. De plus, [l'ADRC] devrait pouvoir procéder à la confiscation ou à la mise sous séquestre provisoire. Dans les deux cas – révocation de l'enregistrement et confiscation provisoire –, [l'ADRC] devrait céder son pouvoir le plus tôt possible aux autorités provinciales compétentes.

Les dispositions concernant les « révocations volontaires » devraient être maintenues à peu près telles quelles. On parle de révocation volontaire quand un organisme de bienfaisance enregistré demande la révocation de son enregistrement parce qu'il met fin à ses activités. Ses éléments d'actif devraient alors être traités conformément à la clause de dissolution contenue dans ses documents constitutifs. Les clauses de ce genre sont vérifiées avant l'enregistrement pour veiller à ce que les éléments d'actif qui restent, le cas échéant, continuent d'être utilisés à des fins de bienfaisance. Malgré tout, l'organisme de bienfaisance devrait être tenu de produire une déclaration auprès de l'organe de réglementation pour montrer qu'il a disposé de ses éléments d'actif de manière appropriée. En cas de doute à cet égard, l'organe de réglementation pourrait demander à un tribunal d'émettre une ordonnance pour assurer l'aliénation appropriée des éléments d'actif.

Il est regrettable qu'un organe de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance ait aussi à l'occasion affaire à des personnes qui sont loin d'être honnêtes et dont les actes risquent de ternir la réputation de tout le secteur. Lorsqu'il est informé d'un problème potentiellement grave (notamment au moyen d'un appel de la police locale), l'organe de réglementation doit s'efforcer de recueillir des éléments de preuve démontrant que l'inobservation est tellement grave qu'elle justifie la révocation de l'enregistrement. Il arrive souvent que l'organisme n'ait rien fait qui est une infraction manifeste de la loi; il a simplement recueilli des fonds auprès du public.

Le premier cas d'inobservation évidente survient lorsque l'organisme ne respecte pas son contingent des versements, ce qui se produit habituellement 30 mois environ après son enregistrement. Si on ajoute les différents délais prévus pour les avis et la fixation d'une date d'audience, il peut s'écouler une autre année. C'est généralement à ce stade que l'organisme disparaît (avec l'argent qu'il a recueilli). Il présente ensuite une nouvelle demande sous un autre nom et nomme de nouveaux administrateurs, de sorte que la demande n'éveille aucun soupçon.

Pour faire face à de telles situations, il pourrait s'avérer utile d'ajouter un nouveau motif de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance : l'obtention de l'enregistrement sur la foi de renseignements faux ou trompeurs fournis par l'organisme dans sa demande d'enregistrement. Cette mesure encouragerait tout le

monde à prendre le processus de demande au sérieux, mais elle vise spécifiquement les organismes qui utilisent une petite partie seulement des fonds recueillis auprès du public à des fins de bienfaisance, ou qui utilisent tous ces fonds à d'autres fins, et dont la demande d'enregistrement induit en erreur à la fois le public et l'organe de réglementation. Si cette mesure était adoptée, l'organe de réglementation n'aurait pas besoin de démontrer le non-respect des conditions d'enregistrement : il n'aurait qu'à prouver que l'enregistrement a été obtenu sur la foi de faux renseignements. L'organisme visé disposerait ensuite des recours habituels.

Il arrive parfois qu'une personne à l'origine de l'inobservation d'un organisme de bienfaisance soumette une nouvelle demande d'enregistrement à l'organe de réglementation. Il est normal qu'une telle demande éveille les soupçons de l'organe de réglementation, mais ce dernier n'a pas nécessairement de raison de la rejeter. Le deuxième organisme fait également preuve d'inobservation et son enregistrement finit par être révoqué. On pourrait éviter une telle situation en refusant ou en révoquant l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance si une personne occupant un poste d'influence au sein de celui-ci a été reconnue coupable, au cours des cinq années antérieures, d'une fraude impliquant un organisme de bienfaisance enregistré ou si elle a fait l'objet d'une sanction pécuniaire dont il a été question précédemment.

Commentaires entendus

Les participants sont d'accord avec notre conclusion provisoire selon laquelle la révocation de l'enregistrement devrait rester la sanction ultime pouvant être imposée par l'organe de réglementation. Pour ce qui est de l'impôt de révocation, les commentaires ont été peu nombreux. Environ la moitié des participants ont appuyé notre adhésion provisoire de la proposition de la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son rapport intitulé *Report on the Law of Charities*. D'autres estiment que cette procédure est trop complexe et opteraient plutôt pour la distribution des éléments d'actif en fonction de la clause de dissolution de l'organisme ou pour leur inclusion dans un fonds d'appel ou leur versement à une fondation pour venir en aide à l'ensemble des organismes de bienfaisance.

La première mesure que nous avons proposée pour déceler les activités de financement trompeuses n'a pas soulevé d'opposition (l'inclusion de données fausses ou qui induisent en erreur dans la demande d'enregistrement constituerait un motif de révocation de l'enregistrement). Deux participants ont fait remarquer qu'on trouve déjà une mesure équivalente dans d'autres parties de la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁷.

Presque tous les participants sont entièrement d'accord avec notre deuxième proposition, c'est-à-dire qu'une personne occupant un poste d'influence au sein d'un organisme de bienfaisance ne devrait pas, au cours des cinq années antérieures,

⁷ Voir, par exemple, les paragraphes 125.4(6) et 125.5(6) dans le cas des productions cinématographiques (« une omission ou un énoncé inexact... en vue d'obtenir le certificat ») et le paragraphe 149.1(6.5) dans le cas des organismes de services nationaux dans le domaine des arts (« les renseignements fournis en vue d'obtenir la désignation contenaient un énoncé inexact »).

avoir été reconnue coupable de fraude impliquant un organisme de bienfaisance ou avoir fait l'objet d'une sanction financière imposée à un particulier et dont il était question dans le rapport provisoire. Certains sont même allés plus loin et ils ont proposé diverses mesures supplémentaires, notamment une base de données publique sur les particuliers non admissibles. Quelques participants ont proposé de s'inspirer des commissions des valeurs mobilières pour interdire à des personnes ayant fait preuve d'un manquement à l'éthique de travailler au sein d'autres organismes de bienfaisance.

Nos conclusions et recommandations

Nous réitérons notre recommandation initiale, c'est-à-dire le maintien de la révocation de l'enregistrement comme sanction ultime pouvant être infligée à un organisme reconnu coupable d'inobservation. Nous réitérons également la nécessité de réviser l'impôt de révocation, bien que nous sachions que plus de recherches s'imposent dans ce domaine. Cependant, nous maintenons le bien-fondé de la proposition de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, principalement parce qu'elle tient compte du fait que les biens d'organismes de bienfaisance relèvent des provinces.

Nous réitérons également notre suggestion voulant que l'obtention de l'enregistrement au moyen de données fausses ou trompeuses devrait constituer un nouveau motif de révocation de l'enregistrement.

Cependant, nous avons révisé notre proposition consistant à interdire l'enregistrement des organismes de bienfaisance au sein desquels certains particuliers non admissibles occupent un poste d'influence. Ce n'est pas simplement que nous recommandons le rejet d'une des mesures proposées pour considérer un particulier comme une personne non admissible (c'est-à-dire que le particulier a fait l'objet d'une sanction pécuniaire). En fait, nous nous interrogeons de plus en plus à propos de l'équité d'une mesure qui permettrait au fédéral d'interdire à certaines personnes de travailler au sein d'organismes de bienfaisance ou d'y effectuer du bénévolat. Nous ne pensons pas que les pouvoirs du fédéral s'appliquent à des mesures semblables au retrait du privilège de négociation par une commission des valeurs mobilières. Nous proposons plutôt d'offrir à l'organe de réglementation les moyens de régler le problème plus directement (voir la section du présent chapitre portant sur les ordonnances).

Recommandations

69. La révocation de l'enregistrement devrait rester la sanction ultime pouvant être infligée par l'organe de réglementation, mais l'impôt de révocation devrait être révisé conformément aux principes exposés par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son rapport intitulé *Report on the Law of Charities*.

70. On devrait prévoir un nouveau motif de révocation de l'enregistrement, soit l'obtention de l'enregistrement au moyen de données fausses ou trompeuses.

Cas spécial : annulation de l'enregistrement

Il y a deux autres questions connexes qu'il est préférable d'examiner séparément. La première concerne l'annulation de l'enregistrement, c'est-à-dire qu'on fait comme si l'enregistrement n'avait jamais été accordé. Tout organe de réglementation a le pouvoir d'annuler une décision prise par erreur. Cependant, il serait souhaitable de prévoir clairement, dans la loi (ou dans la réglementation), les cas où l'annulation serait justifiée, afin de prévoir un fondement législatif pour la pratique de l'ADRC consistant à ne pas exiger de l'organisme ou des donateurs qu'ils remettent les avantages fiscaux obtenus avant que l'erreur ne soit décelée. La loi (ou la réglementation) pourrait également prévoir un mécanisme de recours.

En cas d'annulation, nous proposons de maintenir la pratique actuelle consistant à ne pas exiger l'impôt de révocation (ou la mesure le remplaçant).

Nous proposons que l'annulation de l'enregistrement soit possible lorsque celui-ci a été approuvé:

- soit par suite d'une erreur administrative;
- soit par suite d'une demande présentée par erreur.

Citons, à titre d'exemple du deuxième cas, une entité subordonnée ayant obtenu par erreur des documents constitutifs indépendants et présentant une demande d'enregistrement sur la foi de ces documents alors que la constitution de la société mère ne permet pas la création d'unités indépendantes.

Dans les faits, les annulations se font avec le consentement des organismes visés et il pourrait s'avérer souhaitable d'inclure cette exigence dans la loi. Si, toutefois, l'organisme n'est pas d'accord avec l'évaluation de l'organe de réglementation selon laquelle il n'est pas et n'a jamais été un organisme de bienfaisance, il ne dispose actuellement d'aucun recours direct⁸. L'organisme devrait pouvoir utiliser le système de recours pour démontrer qu'il est bel et bien un organisme de bienfaisance.

Tous les organismes visés par une révocation de l'enregistrement devraient également être autorisés à utiliser le système de recours pour démontrer que leur enregistrement ne devrait pas être révoqué mais plutôt annulé, au motif qu'ils n'ont jamais « cessé de se conformer » aux exigences de la loi et que l'organe de réglementation a commis une erreur en leur accordant l'enregistrement au départ. Peu importe s'il obtient gain de cause ou non, il perdra son enregistrement, mais il ne sera pas assujéti à un impôt de révocation (ou la mesure le remplaçant) s'il obtient l'annulation de son enregistrement.

Notre proposition voulant que les motifs d'annulation de l'enregistrement soient prévus dans la législation a soulevé peu de commentaires lors des consultations. Cependant, certains participants ont demandé comment traiter les organismes de

⁸ L'organisme dispose seulement d'un recours indirect; en effet, il peut refuser l'annulation proposée, attendre que l'organe de réglementation révoque son enregistrement et porter ensuite cette révocation en appel.

bienfaisance qui, après avoir obtenu l'enregistrement, cessent d'être exploités à des fins de bienfaisance en raison de modifications apportées à la loi ou à la politique. Nous pensons qu'il s'agit là d'une question valable mais nous ne pensons pas que l'annulation soit la mesure appropriée étant donné qu'elle suppose que l'enregistrement était nul dès le départ. En fait, l'organe de réglementation pourrait avoir recours à la troisième façon de mettre un terme à l'enregistrement, dont il est question au paragraphe 149.1(15) de la version anglaise de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, c'est-à-dire « terminate » ou retirer l'enregistrement à compter de la date à laquelle l'organisme a cessé d'être exploité à des fins de bienfaisance.

Recommandations

71. La législation devrait prévoir l'annulation dans les cas suivants :

- a) lorsque la demande d'enregistrement a été approuvée par suite d'une erreur administrative;**
- b) lorsque la demande d'enregistrement a été approuvée par suite d'une erreur commise par l'auteur de la demande.**

72. La législation devrait prévoir les motifs de retrait de l'enregistrement, notamment la perte du statut de bienfaisance par suite de modifications apportées à la loi ou à la politique.

73. Un organisme faisant l'objet d'une révocation de l'enregistrement devrait être autorisé à interjeter un appel sous prétexte que son enregistrement devrait être annulé ou retiré plutôt que révoqué.

Cas spécial : les ordonnances

Le deuxième cas spécial concerne l'utilisation d'injonctions par l'organe de réglementation. Il arrive à l'occasion que celui-ci doive prendre des mesures immédiates pour protéger l'intérêt public ou pour prévenir la perte d'éléments d'actif visés par une aide fiscale. En pareils cas, le préjudice réel ou potentiel est suffisamment important et irréversible pour que l'organe de réglementation demande une injonction à un tribunal en vue de limiter les dommages jusqu'à ce que l'affaire puisse être réglée de la façon habituelle.

Ce pouvoir existe déjà, mais sous une forme non définie. Nous proposons de conférer aux juges de la Section de première instance de la Cour fédérale le pouvoir de rendre de telles ordonnances. Nous proposons également d'inclure dans la loi une définition de « préjudice causé au public » incluant les cas où on a des motifs raisonnables de croire :

- que des dons déductibles d'impôt faits par le grand public ne servent pas à des fins de bienfaisance;
- que le grand public a été amené à croire qu'il peut réclamer un avantage fiscal à l'égard de ses contributions ou que ceux-ci seront utilisés à des fins de bienfaisance.

Ces propositions n'ont soulevé aucune opposition lors des consultations. Certains participants ont fait remarquer spécifiquement que, bien qu'un système de recours (et la lenteur inévitable de celui-ci) constitue une composante essentielle du programme de l'observation, une intervention immédiate est nécessaire dans certains cas, notamment dans le cas de méthodes de financement trompeuses. Nous sommes d'accord, c'est pourquoi nous incluons spécifiquement la suspension immédiate du statut de donateur reconnu d'un organisme de bienfaisance parmi les mesures qu'un tribunal pourrait ordonner. Une telle mesure aurait pour effet d'empêcher un organisme de bienfaisance de délivrer des reçus aux fins de l'impôt jusqu'à ce que son statut d'organisme de bienfaisance soit réglé.

En bref, nous recommandons que ces ordonnances soient des ordonnances *ex parte*, c'est-à-dire des ordonnances pouvant être rendues sans qu'il soit nécessaire qu'un représentant de l'organisme se présente devant le tribunal.

Recommandation

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

Description des exigences dans la loi

À notre avis, les exigences relatives à l'enregistrement ne sont pas décrites assez clairement dans la loi pour que les organismes de bienfaisance (ou même l'organe de réglementation) les comprennent bien.

Nous recommandons de supprimer tous les motifs précis de révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance qui sont prévus par la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁹ et de les remplacer par un seul motif général, soit le non-respect des exigences relatives à l'enregistrement¹⁰. Une disposition distincte devrait décrire toutes ces exigences en termes simples, par exemple :

- être un résident du Canada;
- produire une déclaration;
- tenir des registres et des livres appropriés;
- respecter le contingent des versements;
- délivrer des reçus appropriés aux fins de l'impôt.

Pour adapter la législation à tout nouveau type d'abus, on devrait faire en sorte que celle-ci permette l'adoption d'autres exigences relatives à l'enregistrement par voie de règlement, mais seulement pour ce qui est de questions suffisamment précises (par exemple en ce qui concerne les bénéfices personnels), de façon à éviter que des pouvoirs discrétionnaires inappropriés puissent être exercés par l'organe de réglementation lorsqu'il détermine les problèmes liés à l'observation.

On pourrait également se servir de la réglementation pour clarifier certaines exigences (par exemple, en définissant ce qu'on entend par « résident » du Canada). Nous pensons toutefois que le gouvernement devrait modifier la loi s'il veut adopter une nouvelle disposition prévoyant la révocation de l'enregistrement en cas d'inobservation.

Il ne s'agit pas d'un changement superficiel. Premièrement, bon nombre des motifs justifiant la révocation de l'enregistrement à l'heure actuelle (notamment le fait d'exercer une activité commerciale non complémentaire, de ne pas respecter le contingent des versements, de ne pas tenir des livres et registres appropriés, de ne

⁹ Les motifs précis justifiant la révocation de l'enregistrement qui sont prévus dans la Loi sont les suivants :

Disposition	Organismes visés	Motifs de révocation de l'enregistrement
149.1(2)a)	Œuvres de bienfaisance	Exerce une activité commerciale non complémentaire
149.1(2)b)	Œuvres de bienfaisance	Ne respecte pas son contingent des versements
149.1(3)a)	Fondations publiques	Exerce une activité commerciale non complémentaire
149.1(3)b)	Fondations publiques	Ne respecte pas son contingent des versements
149.1(3)c)	Fondations publiques	A acquis le contrôle d'une société
149.1(3)d)	Fondations publiques	A contracté des dettes non permises
149.1(4)a)	Fondations privées	Exerce une activité commerciale
149.1(4)b)	Fondations privées	Ne respecte pas son contingent des versements
149.1(4)c)	Fondations privées	A acquis le contrôle d'une société
149.1(4)d)	Fondations privées	A contracté des dettes non permises
149.1(4.1)	Tous les organismes de bienfaisance	A fait un don à un autre organisme de bienfaisance pour éviter qu'on lui reproche de ne pas respecter son contingent des versements
168(1)b)	Tous les organismes de bienfaisance	Disposition générale : ne se conforme pas aux exigences relatives à l'enregistrement
168(1)c)	Tous les organismes de bienfaisance	A omis de produire une déclaration annuelle
168(1)d)	Tous les organismes de bienfaisance	Délivre des reçus inappropriés aux fins de l'impôt
168(1)e)	Tous les organismes de bienfaisance	Ne tient pas des livres et registres appropriés

¹⁰ Cela ne signifie pas que le non-respect d'une exigence particulière mènerait automatiquement à la révocation de l'enregistrement, mais plutôt que l'organe de réglementation pourrait décider en dernier ressort de révoquer l'enregistrement pour non-respect de l'une des exigences énumérées.

pas produire de déclaration annuelle et de délivrer des reçus inappropriés aux fins de l'impôt) sont des formes d'inobservation pour lesquelles des sanctions autres que la révocation seraient préférables. Deuxièmement, en indiquant seulement certains types d'inobservation, la Loi semble laisser entendre qu'il s'agit là des plus graves alors qu'en fait d'autres types d'inobservation (notamment le fait de conférer un bénéfice personnel ou de cesser d'agir exclusivement à des fins de bienfaisance) peuvent s'avérer plus graves. Troisièmement, la Loi, dans sa forme actuelle, entrave l'efficacité du programme de l'observation. Si toutes les exigences relatives à l'enregistrement étaient regroupées dans un même texte et si le sens de chaque disposition était clair, les organismes de bienfaisance comprendraient mieux ce qu'on attend d'eux.

On pourrait également simplifier la loi en supprimant certaines pénalités prévues dans le cas des organismes de bienfaisance et en réglant les problèmes au moyen de sanctions intermédiaires. Ainsi, on pourrait supprimer les dispositions prévoyant une pénalité en cas de dons entre organismes de bienfaisance pour contourner le contingent des versements (par. 188(3) et (4)).

La Loi prévoit aussi de nombreuses autres sanctions pour inobservation qui ne s'appliquent pas exclusivement aux organismes de bienfaisance, y compris :

- celle dont est punissable la disposition inappropriée de biens écosensibles ou culturels (art. 207.3 et 207.31);
- la pénalité pour information trompeuse donnée par des tiers dans les arrangements de planification fiscale (art. 163.2);
- la sanction relative au défaut d'effectuer des retenues à la source (par. 227.1(1)).

À notre avis, il serait difficile de justifier le fait de traiter les organismes de bienfaisance différemment des autres en ce qui a trait à ces sanctions, qui visent des infractions précises.

Les participants aux consultations étaient d'accord pour dire que la législation actuelle a besoin de clarification.

Recommandation

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

Coordination du programme de l'observation avec le travail des autres organes de réglementation

À l'heure actuelle, le mandat de l'organe de réglementation vise uniquement les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Que devrait faire l'organe de réglementation si l'une de ses enquêtes révèle qu'un particulier associé à un organisme de bienfaisance est coupable de fraude ou d'un autre type d'infraction? Ou si l'enquête révèle clairement que l'organisme de bienfaisance lui-même contrevient à une loi (notamment la *Loi sur la concurrence*)? À notre avis, il faut permettre à l'organe de réglementation de communiquer aux autorités compétentes les éléments de preuve qu'il a recueillis. Le public est presque toujours mis au courant de problèmes de ce genre de toute façon et il est préférable pour tous, y compris le secteur en général, que ces problèmes soient réglés.

Plus complexe est la question de savoir ce que l'organe de réglementation fédéral devrait faire si l'une de ses enquêtes permet de déceler un problème qui relève en tout ou en partie de la province, comme une activité de financement trompeuse¹¹. Les rôles du fédéral et des provinces se chevauchent à de nombreux égards et le public ne sait pas toujours qui est responsable de quoi. Selon nous, cette incertitude ne fait rien pour accroître la confiance du public dans le secteur. Les organismes de bienfaisance ne savent pas souvent non plus quels sont les rôles des autorités fédérale et provinciales. Dans les faits, des enquêteurs des deux paliers de gouvernement pourraient vouloir vérifier les registres d'un organisme en même temps.

Nous encourageons l'organe de réglementation fédéral à entreprendre des discussions avec les provinces pour trouver des façons de rassurer le public et de réduire les demandes contradictoires et les doubles exigences administratives auxquelles les organismes de bienfaisance doivent se conformer. Tous les gouvernements devraient étudier les avantages et les inconvénients d'un échange plus libre de renseignements entre les différentes instances.

On trouve les recommandations de la Table à ce sujet au chapitre 3, à la rubrique « Réglementation coordonnée ».

¹¹ Voir la note 10 du chapitre 3 pour obtenir un exemple des résultats possibles lorsque le fédéral et les provinces unissent leurs efforts pour faire face aux activités de financement trompeuses.

Responsabilisation et transparence dans le contexte du programme de l'observation proposé

La responsabilisation et la transparence sont des éléments fondamentaux d'un programme de l'observation efficace. Il importe cependant de rappeler que le premier devoir d'un organe de réglementation est de fournir rapidement à l'organisme de bienfaisance en cause un rapport complet des conclusions de son enquête.

Pour déterminer ce qui sera publié et à quel moment, il faut examiner le tort qui risque d'être causé à la réputation de l'organisme à la lumière de considérations plus vastes, notamment :

- rassurer le public en montrant que l'organe de réglementation est actif et en révélant l'étendue réelle du problème - s'il est sérieux, minimal ou même non-existant;
- permettre au secteur et au public de juger l'utilisation que l'organe de réglementation fait de ses pouvoirs discrétionnaires;
- mettre un outil d'apprentissage à la disposition du secteur et du public, en faisant ressortir des leçons plus générales dans les rapports;
- encourager la collectivité à jouer le rôle de « chien de garde »;
- créer une sanction intermédiaire qui, à notre avis, serait considérée par les organismes de bienfaisance comme un incitatif puissant tout en étant rentable, en ce sens qu'elle n'aurait aucune incidence directe sur les ressources financières des organismes de bienfaisance et que le coût de son administration serait relativement peu élevé.

Toutefois, en raison du déséquilibre des pouvoirs entre l'organe de réglementation et chaque organisme de bienfaisance, on risque d'accorder une trop grande importance à la définition de la situation par le premier. C'est pour cette raison que nos propositions concernant la transparence sont conçues de façon à limiter la divulgation du nom des organismes visés au public dans les cas suivants :

- les faits et le droit sont clairs;
- l'organisme ne conteste pas l'interprétation donnée aux faits et au droit par l'organe de réglementation;
- un tribunal a établi les faits et le droit.

Le tableau 4 ci-après résume le régime de transparence proposé en fonction des critères ci-dessus.

Tableau 4**Transparence dans le cadre du programme de l'observation**

Mesure d'exécution	Niveau de transparence attendu de l'organe de réglementation	Remarques
Conclusion d'une entente de redressement	Signaler les cas d'inobservation sans préciser le nom des organismes de bienfaisance en cause	Les parties doivent s'entendre sur les faits et le droit et tenter de bonne foi de régler le problème. Les efforts faits en vue de rassurer le public, la transparence totale de l'organe de réglementation et le rôle de « chien de garde » de la collectivité peuvent être importants en pareils cas, mais nous croyons, tout bien pesé, que ces facteurs ne justifient pas le tort qui pourrait être causé à la réputation d'un organisme de bienfaisance si son nom était révélé. Le groupe consultatif ministériel continuerait de surveiller la politique dans ce domaine. L'organe de réglementation publierait un compte rendu général de ces ententes dans son rapport annuel.
Publicité	Indiquer le nom des organismes de bienfaisance dans le site Web et expliquer brièvement cette mesure	Les cas seront probablement nombreux. Les faits et le droit sont évidents. La publication vise spécifiquement à assurer l'observation.
Suspension du statut de donataire reconnu ou de l'exemption fiscale	Indiquer le nom des organismes de bienfaisance dans le site Web et expliquer brièvement pourquoi la sanction est imposée	Les faits et le droit seront probablement contestés, mais le nom de l'organisme ne serait publié qu'une fois les recours épuisés. Ces décisions doivent être relativement faciles d'accès parce que le public et le secteur doivent savoir notamment si le statut de donataire reconnu a été suspendu. La publication dans ce cas a également pour but d'inciter l'organisme de bienfaisance à se conformer à la loi.
Révocation de l'enregistrement	Indiquer le nom des organismes de bienfaisance visés dans le site Web et justifier brièvement la révocation. La lettre indiquant les motifs de révocation continuerait d'être accessible sur demande	Un rapport donnant tous les détails serait publié seulement après que l'organisme de bienfaisance aurait épuisé tous les recours à sa disposition. L'organe de réglementation devrait inclure dans son rapport annuel un résumé des décisions de tribunaux visant les révocations proposées.
Annulation/retrait de l'enregistrement	Indiquer le nom des organismes de bienfaisance dans le site Web et expliquer brièvement la raison de l'annulation ou du retrait	L'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance s'entendraient sur les faits et le droit, ou ceux-ci seraient déterminés dans le cadre des recours.
Ordonnance		Elles seraient rendues publiques, à moins que le tribunal en décide autrement.