
Chapitre 3 : Sanctions intermédiaires

Contexte

La révocation de l'enregistrement est la principale sanction prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) pour les organismes de bienfaisance qui ne se conforment pas aux exigences de celle-ci. Cette révocation entraîne des conséquences graves pour l'organisme en cause. Non seulement celui-ci perd-il le droit de délivrer des reçus officiels pour les dons qu'il reçoit – et peut-être même son statut d'organisme exempt d'impôt – mais il peut aussi devoir payer l'impôt pour révocation de l'enregistrement. 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 au gouvernement.

Les organismes de bienfaisance peuvent interjeter appel de la révocation de leur enregistrement à 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 (ADRC) explique les raisons de la révocation est un document public.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit aussi d'autres pénalités, notamment pour la mauvaise utilisation de biens culturels ou écosensibles faisant l'objet d'une attestation et pour les dons entre organismes de bienfaisance ayant pour but de cacher le non-respect du minimum de dépenses prescrit (le contingent des versements). Ces pénalités sont cependant rarement utilisées.

La Direction des organismes de bienfaisance annule l'enregistrement d'organismes qui ne sont pas ou n'ont jamais été des organismes de bienfaisance – en d'autres termes, ceux qui ont été enregistrés par erreur. Ces organismes n'ont pas à payer l'impôt pour révocation de l'enregistrement. L'annulation se fait toujours avec le consentement de l'organisme. Si celui-ci ne donne pas son consentement, son enregistrement peut être révoqué et il devra payer l'impôt pour révocation. Si demande lui en est faite, l'ADRC peut révéler 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 pratique, la Direction des organismes de bienfaisance révoque seulement l'enregistrement des organismes de bienfaisance :

- qui ne présentent pas leur déclaration annuelle après que des demandes répétées leur ont été faites;
- qui commettent des inobservations graves ou continues.

Comme le tableau ci-dessous l'indique, un petit nombre seulement d'organismes de bienfaisance perdent leur enregistrement par suite d'inobservations graves ou continues. Il y a révocation « volontaire » lorsqu'un organisme cesse ses activités.

	1997	1998	1999	2000	2001
Révocations : volontaires	782	623	727	914	613
Révocations : défaut de présenter la déclaration annuelle	614	1087	886	2742	2097
Révocations : « graves »	11	2	6	14	13
Annulations	1	2	7	13	14

La Direction des organismes de bienfaisance effectue, chaque année, la vérification de quelque 500 ou 600 organismes de bienfaisance en moyenne. Ce n'est que dans 2 p. 100 des cas que la vérification révèle des problèmes suffisamment graves pour que la Direction procède à la révocation ou à l'annulation de l'enregistrement. Une vérification sur cinq environ ne met en lumière aucun problème ou seulement des problèmes relativement mineurs. Un autre quart justifie l'envoi d'une [TRADUCTION] « lettre d'information », qui attire l'attention de l'organisme de bienfaisance sur les exigences de la loi. Dans les autres cas – qui représentent un peu plus de la moitié des vérifications effectuées –, l'organisme doit s'engager par écrit à régler le problème qui lui est reproché et qui, aux yeux de la Direction, n'est pas sans gravité mais est remédiable²⁹.

Un certain nombre de commentateurs ont souligné la nécessité de prévoir des sanctions intermédiaires.

Ainsi, dans son *Report on the Law of Charities* (1996), la Commission de réforme du droit de l'Ontario a proposé l'utilisation de sanctions ou de taxes

²⁹ Dans la plupart des cas, les organismes ne sont pas choisis simplement au hasard pour faire l'objet d'une vérification. Par conséquent, on devrait se garder de tirer de ces chiffres des conclusions concernant l'observation de la loi dans le secteur de la bienfaisance dans l'ensemble.

indirectes à l'encontre de l'organisme ou des fiduciaires coupables, compte tenu de l'importance des fonds en cause et de la gravité de l'inobservation. Les montants perçus pourraient ensuite servir à défrayer les coûts de l'application de la loi ou être versés à d'autres organismes de bienfaisance.

Le rapport indiquait également que l'ADRC serait en mesure d'encourager efficacement les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi si ces derniers devaient obtenir leurs formules de reçu pour dons de bienfaisance auprès d'elle. Par ailleurs, le rapport critiquait l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant actuellement parce qu'il est contraire aux dispositions provinciales sur le droit des fiducies. Il recommandait plutôt qu'un tribunal transfère les éléments d'actif des organismes de bienfaisance dont l'enregistrement est révoqué à un autre organisme de bienfaisance, et que ces éléments d'actif soient protégés dans l'intervalle par une forme de confiscation ou de mise sous séquestre à la disposition de l'ADRC.

Pour sa part, la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole (le rapport Broadbent, 1999) insistait sur l'importance que, dans le cadre de son programme de conformité, l'ADRC éduque les organismes de bienfaisance et leur donne une chance de résoudre leurs problèmes. Elle proposait différentes mesures en matière de conformité, notamment la fourniture de renseignements, la publicité et l'infliction d'amendes, qui pourraient être utilisées avant la révocation de l'enregistrement.

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a formulé un certain nombre de propositions dans le rapport intitulé *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement fédéral et du secteur bénévole* (1999). Un mécanisme de résolution des différends devrait être disponible si l'infraction est attribuable à l'ignorance ou si elle est elle-même contestée. La Table recommandait par ailleurs, en ce qui concerne les sanctions intermédiaires, que des amendes ne soient infligées que dans les cas où un donateur ou un organisme de bienfaisance a réalisé un gain pécuniaire illégitime. En outre, le droit de délivrer des reçus officiels pour dons de bienfaisance pourrait être suspendu. Par ailleurs, la publicité peut constituer une sanction puissante et pourrait être combinée avec un régime d'ordonnances enjoignant à un organisme de bienfaisance de se conformer à la loi. Toutes les sanctions intermédiaires devraient être accompagnées d'un mécanisme d'appel approprié.

Dans son document intitulé *Federal Regulation of Charities* (2000), Patrick Monahan a souscrit aux propositions mises de l'avant dans *Travailler ensemble*. Dans *Intermediate Sanctions* (1999), Arthur Drache a proposé un certain nombre de sanctions pécuniaires possibles. Pour sa part, il infligerait la sanction à l'organisme plutôt qu'à ses administrateurs ou employés. Cependant, si l'inobservation comportait un transfert de biens irrégulier par l'organisme de bienfaisance, la sanction devrait être infligée à la personne qui reçoit ces biens.

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

Conformité et sanctions

Le but d'un régime de sanctions est d'obtenir le respect de la loi. En matière de conformité, les gens ne sont pas seulement influencés par les sanctions qui peuvent leur être infligées : l'impression que les sanctions sont légitimes et qu'elles sont appliquées équitablement et de manière impartiale jouent aussi un rôle. La faisabilité, sur le plan administratif, d'une sanction entre aussi en jeu en pratique : si une sanction est trop facile à appliquer, elle pourrait être utilisée trop aisément. Par contre, si elle est trop difficile à appliquer, elle pourrait être utilisée de façon irrégulière et imprévisible. Dans les deux cas, il est peu probable que la sanction entraîne l'observation volontaire.

L'observation dépend aussi de la complexité des règles, de la mesure dans laquelle elles sont comprises et de la possibilité d'obtenir l'avis de spécialistes sur la manière de s'y conformer.

Adaptation de la sanction à l'inobservation

Pour qu'un régime de sanctions soit légitime, il faut que, dans tous les cas, la sanction soit clairement adaptée à l'inobservation. Il faut donc établir un barème de sanctions et dresser une liste d'inobservations en fonction de leur gravité, et faire en sorte que la sanction prévue pour chaque cas d'inobservation soit appropriée. Il faut aussi trouver des sanctions qui conviennent logiquement à l'inobservation. Si, par exemple, l'inobservation consiste en l'utilisation abusive de reçus officiels pour dons, alors la sanction devrait vraisemblablement mettre l'accent sur le privilège de délivrer des reçus d'impôt. Ou encore, si la cause de l'inobservation est l'ignorance de la loi, toute mesure d'exécution devrait avoir principalement pour but d'informer l'organisme de bienfaisance des exigences de celle-ci.

Quelle devrait être l'étendue du pouvoir discrétionnaire de choisir la sanction?

Cette question en soulève une autre : s'il y a plus d'une sanction possible, qui devrait être chargée de choisir celle qui convient le mieux? D'une part, on peut soutenir que l'organe de réglementation doit disposer d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour être en mesure d'adapter les mesures de redressement aux circonstances. D'autre part, un pouvoir discrétionnaire trop étendu fait en sorte que les organismes de bienfaisance ne savent pas avec certitude quelles seront les conséquences de leur inobservation et ouvre la porte à l'infliction de sanctions disproportionnées. Pour éviter cela, il pourrait être préférable de décrire le régime en détail dans une loi qui prévoirait, par exemple, que si un organisme de bienfaisance commet un acte X, alors la sanction peut être Y. Par contre, si l'organe de réglementation ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire au regard de la sanction à infliger, il n'a pas non plus le pouvoir discrétionnaire de ne pas infliger de sanction. Ainsi, si un organisme de bienfaisance commet un acte X, l'organe de réglementation devrait infliger la sanction Y, même dans les cas où il y a des raisons de compassion ou d'autres raisons qui font en sorte que la sanction n'est pas appropriée. Il faut trouver le juste équilibre entre le pouvoir discrétionnaire qui doit être conféré à un organe de réglementation et des sanctions claires et certaines.

Qu'est-ce que la loi devrait prévoir?

On peut se demander s'il est même possible de décrire en détail les sanctions dans la loi. Les sceptiques diront que les affaires concernant les organismes de bienfaisance dépendent presque toujours fortement du contexte. La loi devrait être libellée en termes très généraux et être précisée par la pratique. En outre, le droit de la bienfaisance évolue sans arrêt, et de nouvelles façons de profiter abusivement du statut d'organisme de bienfaisance enregistré apparaissent régulièrement, de sorte que la loi devrait être mise à jour continuellement. D'autres personnes prétendent par contre qu'il devrait être possible de libeller la loi de façon que les organismes de bienfaisance sachent ce qu'ils ont besoin de savoir. Les exigences qu'ils doivent respecter seraient au moins regroupées dans un seul texte, auquel ils pourraient se référer périodiquement pour s'assurer qu'ils respectent bien la loi. Il faut toutefois se demander comment une telle liste d'exigences, une fois enchâssée dans la loi, pourrait être modifiée facilement pour s'adapter à des circonstances qui évoluent.

Quelles sont les sanctions qui conviennent aux organismes de bienfaisance?

Il y a un certain nombre de problèmes, en particulier en ce qui concerne les sanctions pécuniaires. Ce type de sanctions exige généralement des

dispositions législatives complexes, ainsi qu'un appareil administratif considérable pour les gérer. On se demande aussi si les sanctions pécuniaires devraient être infligées à l'organisme de bienfaisance même. À qui la sanction pécuniaire est-elle infligée si l'organisme de bienfaisance n'a pas de personnalité morale (p. ex. s'il s'agit d'un organisme constitué en association)? Pourquoi léser des bénéficiaires irréprochables en privant un organisme de bienfaisance de sommes qui auraient pu servir à des programmes de bienfaisance? Mais si la sanction est infligée plutôt aux administrateurs ou aux gestionnaires, quelles incidences cela aura-t-il sur le 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 peut n'avoir que peu d'effet sur un autre. Par exemple, une sanction touchant le droit de délivrer des reçus d'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 partir de quel point le système s'embourbe-t-il dans la complexité?

Transparence et opinion publique

Il ne faut pas oublier non plus que le secteur de la bienfaisance est sensible à l'opinion publique. Si un organisme de bienfaisance nuit à la réputation du secteur, peut-être devrait-il y avoir des dispositions qui permettent à l'organe de réglementation de régler rapidement le problème. Il est toutefois probable que personne ne veut voir les droits de cet organisme être réduits inutilement ou injustement. La réaction du public influe aussi sur le degré de transparence qu'un programme de conformité devrait avoir. 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, la responsabilisation de l'exécution du programme de conformité devient difficile et il n'est pas possible de rassurer le public au sujet de l'efficacité du régime réglementaire en place.

La sanction prévoyant la révocation de l'enregistrement devrait-elle être conservée?

Si des sanctions intermédiaires sont ajoutées à la loi, sera-t-il nécessaire de conserver la révocation de l'enregistrement? Le cas échéant, l'impôt pour révocation de l'enregistrement devrait-il être maintenu 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 tâche est confiée à un autre organisme sans lien de dépendance avec l'organe de réglementation, de quel sorte d'organisme devrait-il s'agir? Et cet organisme sans lien de dépendance devrait-il infliger toutes les sanctions, ou infliger seulement les plus sévères, de façon qu'un autre palier administratif ne vienne pas 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 de l'organisme sans lien de dépendance)? Comment, en résumé, mettre en équilibre l'équité envers les organismes de bienfaisance et un régime de sanctions efficace?

Rôles du fédéral et des provinces

La Commission de réforme du droit de l'Ontario a fait remarquer que les organismes de bienfaisance sont coincés entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale. La question du chevauchement des règlements ou des vides réglementaires doit être examinée dans le contexte de la conformité. Un problème soumis à l'organe de réglementation fédéral pourrait être traité plus efficacement ou plus à propos par l'organe de réglementation provincial, ou vice versa. Dans un autre cas, un organisme de bienfaisance peut devoir rendre des comptes à la fois à l'organe de réglementation fédéral et à l'organe de réglementation provinciale. L'échange de renseignements entre les différents organes de réglementation est actuellement impossible – encore moins la création d'un programme d'observation coordonné – parce que chacun de ces organes doit fonctionner dans des conditions destinées à protéger les renseignements confidentiels des organismes de bienfaisance. Mais s'agit-il d'une raison suffisante pour doubler les dépenses relatives à la conformité 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 (p. ex. la *Loi sur la concurrence* fédérale). Cet organe de réglementation devrait-il avoir le pouvoir de communiquer ces éléments de preuve aux

autorités compétentes au motif que plus vite le problème sera traité, plus vite le dommage pouvant être causé à l'organisme de bienfaisance, à ses bénéficiaires et à la réputation du secteur sera réparé? Ou bien l'organe de réglementation devrait-il continuer à garder confidentiels ses rapports avec l'organisme de bienfaisance, à tout le moins jusqu'à ce qu'il inflige une sanction?

Recommandations de réforme

Le but d'un régime de sanctions est d'obtenir l'observation de la loi.

L'administration, le degré de sophistication, les éléments d'actif, les sources de financement et le champ d'activité varient énormément d'un organisme de bienfaisance à l'autre. Par conséquent, nous ne croyons pas qu'il soit possible de créer un régime de sanctions équitable et efficace qui prévoirait 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.

La gamme de mécanismes permettant d'obtenir l'observation s'étend aux conseils et au soutien. Lorsque nous avons formulé nos propositions, nous avons supposé que la plupart des organismes de bienfaisance veulent respecter les exigences que la loi leur impose. Par conséquent, nous avons insisté sur la nécessité, pour l'organe de réglementation, de travailler de concert avec les organismes de bienfaisance pour les renseigner sur la loi et pour élaborer des solutions aux problèmes dès qu'ils se présentent. L'accent est mis sur la résolution des problèmes. L'idée est de renforcer les organismes de bienfaisance, non de les amener à disparaître.

Méthode par paliers

La présente section décrit quatre paliers de mesures de conformité qui sont proposés, le niveau 1 ayant le moins de répercussions sur l'organisme de bienfaisance et le niveau 4, les répercussions les plus importantes. Règle générale, l'organe de réglementation devrait recourir d'abord à la mesure de conformité la moins sévère et n'utiliser les autres mesures que si cela est nécessaire. Par ailleurs, comme les sanctions sont plus sévères et la latitude discrétionnaire plus étendue, nous proposons également des mesures de protection ayant pour but de faire en sorte que les sanctions soient appliquées de manière appropriée. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des quatre paliers.

Aperçu du programme de conformité proposé

Sévérité de la mesure de conformité	Type de mesure de conformité	Objectif de la mesure de conformité
Palier 1 (répercussions les moins graves sur l'organisme de bienfaisance)	CONSEILS ET SOUTIEN	Donner à l'organisme de bienfaisance les renseignements ou les conseils dont il a besoin pour se conformer aux exigences de la loi
Palier 2	NÉGOCIATION D'UN RÈGLEMENT PUBLICITÉ (le nom de l'organisme de bienfaisance est publié sur un site Web ou dans un journal local)	Permettre à l'organe de réglementation et à l'organisme de bienfaisance d'examiner la situation particulière de celui-ci et de trouver ensemble une solution au problème, l'organisme de bienfaisance s'engageant à régler le problème en conséquence Obtenir de l'organisme de bienfaisance qu'il respecte son obligation de présenter une déclaration annuelle, dans les cas où les faits et le droit sont clairs, en s'assurant le concours de la communauté pour rappeler les exigences de la loi à l'organisme
Palier 3 (« sanctions intermédiaires »)	SUSPENSION DU STATUT DE DONATAIRE RECONNU (l'organisme de bienfaisance ne pourrait plus délivrer de reçus d'impôt pour dons de bienfaisance, recevoir des subventions de fondations de bienfaisance) SANCTION PÉCUNIAIRE INFLIGÉE À L'ORGANISME DE BIENFAISANCE (l'organisme de	Deux objectifs : Les deux premières sanctions : forcer l'organisme à se conformer à la loi, la sanction étant levée dès qu'il le fait Les trois sanctions : prévoir une sanction pour l'inobservation (et, du même coup, décourager celle-ci),

	<p>bienfaisance perd son statut d'organisme exempt d'impôt et doit payer un impôt maximal équivalant à 5 p. 100 du revenu de l'année précédente ou à 10 p. 100 dans les cas de récidive)</p> <p>SANCTION PÉCUNIAIRE INFLIGÉE AUX INDIVIDUS (les individus ayant un lien avec un organisme de bienfaisance doivent payer un impôt équivalant au bénéfice personnel obtenu, majoré de 25 p. 100)</p>	<p>lorsqu'il y a récidive, qu'un préjudice irréparable est causé ou qu'un bénéfice personnel est obtenu</p> <p>Les sommes tirées du paiement des sanctions seront de nouveau utilisées à des fins de bienfaisance</p>
Palier 4 (répercussions les plus graves sur l'organisme de bienfaisance)	RÉVOCAION DE L'ENREGISTREMENT	Remplacer l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant actuellement pour faire en sorte que les éléments d'actif soient utilisés à des fins de bienfaisance

Palier 1 – Donner aux organismes de bienfaisance les moyens de se conformer à la loi

Les organismes de bienfaisance doivent savoir et comprendre ce qu'on attend d'eux. Ils devraient aussi être à l'aise pour demander des conseils à l'organe de réglementation quand ils ne sont pas certains de savoir comment procéder.

L'organe de réglementation doit :

- offrir des publications décrivant le droit rédigées en langage clair;
- organiser des séances d'information;
- répondre rapidement de vive voix ou par écrit aux questions des organismes de bienfaisance;
- rencontrer les organismes de bienfaisance qui le demandent.

Les organismes de bienfaisance doivent savoir qu'ils recevront des renseignements exacts de l'organe de réglementation et qu'ils peuvent discuter franchement de leurs problèmes avec lui. Nous proposons que l'organe de réglementation établisse une politique soulignant que son rôle est d'aider les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi, et qu'il la rende publique. En outre, cette politique doit faire en sorte que, dans la mesure permise par son pouvoir discrétionnaire, l'organe de réglementation traite les organismes de bienfaisance avec indulgence lorsque ceux-ci lui parlent de leurs problèmes et travaillent avec lui en vue de les régler.

Cependant, il ne fait pas attendre de l'organe de réglementation qu'il soit le seul à assumer un rôle de soutien. Le secteur peut aussi apporter son aide en créant des réseaux d'organismes de bienfaisance, qui permettront à ces derniers de mettre en commun leurs connaissances et aux plus expérimentés, de donner des conseils à ceux qui le sont moins. Nous reconnaissons aussi qu'il est nécessaire que des cours sur le rôle des administrateurs ou des fiduciaires et sur le droit de la bienfaisance soient donnés dans les collèges préuniversitaires ou ailleurs.

Palier 2 – Travailler avec les organismes de bienfaisance dans le but de régler les problèmes

À part l'éducation et le soutien, la négociation d'un règlement³⁰ devrait occuper une place importante dans le programme de conformité de l'organe de réglementation. Si on suppose que pratiquement tous les organismes de bienfaisance veulent se conformer à la loi, les règlements négociés devraient être suffisants pour régler les problèmes dans la grande majorité des cas.

L'idée fondamentale est d'obtenir un accord entre l'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance sur la nature du problème et la façon de le régler et de le prévenir dans l'avenir. La [TRADUCTION] « nature du problème » englobe les faits et l'application du droit à ces faits, ainsi que les causes du problème. Les solutions doivent varier en fonction des circonstances : elles doivent évidemment tenir compte des faits particuliers de chaque cas. Cette façon de faire est modelée sur la méthode employée aux États-Unis et représente un changement par rapport à la pratique actuelle de la Direction des organismes de bienfaisance, qui consiste à obtenir d'un organisme de bienfaisance la promesse écrite qu'il corrigera le problème.

³⁰ À vrai dire, un règlement négocié n'est pas une « sanction », en ce sens qu'il ne s'agit pas d'une pénalité infligée unilatéralement à un organisme de bienfaisance qui ne se conforme pas à la loi. Cependant, la majorité des organismes de bienfaisance estimeront probablement toujours qu'il s'agit d'une expérience qu'ils préfèrent éviter.

L'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance devraient voir le processus de négociation d'un règlement comme un exercice conjoint de résolution d'un problème. En mettant leurs ressources en commun, ils arriveront certainement à trouver des façons novatrices de régler un problème donné. Ils pourraient aussi, s'ils le jugent nécessaire, recourir aux services d'un facilitateur externe qui les aidera à s'entendre. L'organe de réglementation devrait prendre en note les différentes solutions visant à corriger et à prévenir le problème, évaluer leur efficacité et dresser une liste des propositions réalisables en vue de négociations futures.

La négociation d'un règlement a pour but de résoudre un problème qui concerne un organisme en particulier. Cette méthode n'est cependant pas rentable :

- si l'organisme de bienfaisance fait souvent défaut de se conformer à la loi, en dépit des programmes d'éducation de l'organe de réglementation, et
- que l'inobservation concerne des questions de fait et de droit qui ne prêtent pas à interprétation.

Le défaut de présenter la déclaration annuelle de renseignements prescrite est un bon exemple de ce type d'inobservation. La loi prévoit qu'une telle déclaration doit être présentée, et soit un organisme de bienfaisance la produit, soit il ne la produit pas. Il y a chaque année environ 2 000 organismes de bienfaisance qui ne présentent pas leur déclaration, malgré le risque élevé de voir leur enregistrement être révoqué.

Mentionnons en passant que le défaut de présenter la déclaration annuelle est aussi un bon exemple illustrant les raisons pour lesquelles des sanctions intermédiaires sont nécessaires. Le seul moyen dont dispose actuellement l'ADRC pour forcer la présentation de cette déclaration est la révocation de l'enregistrement. Cette sanction semble cependant, pour ce qui est des organismes de bienfaisance actifs, être trop sévère et être difficile à administrer. Ces organismes de bienfaisance doivent, après que leur enregistrement a été révoqué, présenter une demande de réenregistrement. Cette obligation a pour but d'assurer que l'organisme satisfait aux normes d'enregistrement en vigueur, mais le processus de demande est alors utilisé à tort comme une sanction. De plus, le traitement des demandes de réenregistrement alourdit davantage le système.

Nous proposons que, dans les cas où un organisme de bienfaisance omet de présenter sa déclaration annuelle, l'organe de réglementation se serve en

premier lieu de la publicité, sans tenter d'en arriver d'abord à un règlement négocié. Les pressions qui seront exercées par la communauté locale après que le nom de l'organisme en défaut aura été publié rappelleront ses obligations à ce dernier. Cette publication pourrait être faite sur le site Web de l'organe de réglementation ou dans un journal local, ou aux deux endroits.

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

L'organe de réglementation devrait s'assurer de la fiabilité du système et de la mise à jour fréquente de celui-ci. Idéalement, le nom d'un organisme de bienfaisance en défaut devrait être retiré de la liste le jour même où sa déclaration est reçue et acceptée. Il faudrait aussi prévoir des procédures permettant de corriger rapidement les erreurs contenues dans la liste (et de rendre publiques ces corrections).

Si une mesure de conformité du palier 2 ne règle pas le problème, l'organe de réglementation peut décider de recourir aux sanctions du palier 3.

Palier 3 – Pénalités et mesures incitatives

Nous proposons trois types de sanctions intermédiaires :

1. la suspension du statut de « donataire reconnu » conféré par la LIR.
Pendant cette suspension :
 - l'organisme de bienfaisance ne pourrait pas délivrer de reçus d'impôt pour les dons qu'il reçoit;
 - les autres organismes de bienfaisance ne pourraient pas lui faire de dons;
 - ses donateurs ne pourraient pas réclamer un avantage fiscal à l'égard de leurs dons;
2. une sanction pécuniaire pouvant être infligée à l'organisme qui a temporairement perdu son statut d'organisme exempt d'impôt. L'impôt payable équivaldrait à un maximum de 5 p. 100 du revenu de l'organisme pour l'année précédente dans le cas des premières infractions, et à un maximum de 10 p. 100 de ce revenu dans les cas de récidive;

-
3. une sanction pécuniaire pouvant être infligée à des individus ayant des liens avec un organisme de bienfaisance dans certaines circonstances, p. ex. s'ils ont obtenu un avantage illégitime en raison de leur influence sur l'organisme, ou s'ils ont approuvé des dépenses qu'ils savaient ne pas être faites à des fins de bienfaisance. L'impôt équivaldrait au montant de l'avantage ou de la dépense, majoré de 25 p. 100.

Nous croyons que ces différentes sanctions sont nécessaires pour régler un variété de cas. Par exemple, une sanction pécuniaire infligée à un organisme de bienfaisance n'a aucun effet si celui-ci n'a pas de fonds. De même, il ne servirait à rien de suspendre le statut de donataire reconnu d'une fondation qui ne délivre plus de reçus d'impôt. Et si ce sont des individus et non un organisme qui sont responsables, il convient que la sanction leur soit infligée à eux et non à l'organisme.

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

En premier lieu, l'organe de réglementation devrait rendre publics les noms des organismes de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu est suspendu et en aviser les donateurs éventuels et les autres organismes de bienfaisance qui lui versent des fonds. Par la suite, la communauté se chargerait de surveiller la situation, et les donateurs et les autres organismes de bienfaisance seraient en mesure d'effectuer rapidement une vérification du statut des organismes de bienfaisance à qui ils envisagent de faire des dons. L'organisme concerné devrait aussi 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 aussi examiner la possibilité de contrôler les reçus d'impôt. En fait, un tel système de contrôle devrait être adopté si sa faisabilité est démontrée. Le « contrôle » implique que l'organe de réglementation puisse retracer les organismes qui délivrent des reçus et empêcher efficacement les organismes dont le statut a été suspendu de délivrer des reçus³¹. Un tel système permettrait aussi de régler les problèmes que

³¹ Différents mécanismes de contrôle des reçus ont été proposés. Par exemple, pour ce qui est des reçus-papier, l'organe de réglementation pourrait produire lui-même des carnets de reçus en blanc ou charger une entreprise de leur impression (comme les banques le font pour les carnets de chèques). Pour ce qui est des reçus électroniques, il serait possible de faire passer les transactions par une [TRADUCTION] « porte » contrôlée par l'organe de réglementation.

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 qui continuent de délivrer des reçus.

Cette sanction pourrait être renforcée par l'infliction d'une amende aux organismes de bienfaisance qui continuent de délivrer des reçus d'impôt alors que leur statut est suspendu. L'organe de réglementation pourrait aussi procéder à la révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance qui est visé par une suspension et qui continue de délivrer des reçus en dépit des avertissements qui lui sont donnés.

L'organisme aurait 30 jours après avoir été avisé par l'organe de réglementation de son intention de suspendre son statut pour entreprendre un recours. (Voir, ci-dessous, les recours proposés.) S'il décide de ne rien faire, la suspension prendrait effet au début du premier trimestre suivant l'expiration du délai de 30 jours.

Sanctions pécuniaires infligées aux organismes de bienfaisance. Du point de vue conceptuel, ce type de sanctions découle de la perte du statut d'organisme exempt d'impôt. Nous croyons cependant que les types de revenus et de dépenses d'un organisme de bienfaisance sont différents de ceux des autres entités assujetties à l'impôt. Par exemple, il serait difficile, pour un organisme de bienfaisance, de déduire des sommes importantes au titre des dépenses faites dans le but de gagner un revenu. C'est pourquoi nous suggérons que l'impôt payable soit fixé à un maximum de 5 p. 100 du revenu provenant de toutes les sources qui a été gagné par l'organisme au cours de l'année précédente. Même si l'organisme s'est rendu responsable de plusieurs cas d'inobservation, la sanction ne dépasserait pas 5 p. 100. Mais s'il répète ensuite les mêmes types d'inobservation, la sanction pourrait être augmentée à 10 p. 100.

L'organisme disposerait de 30 jours après avoir été avisé par l'organe de réglementation de son intention d'infliger une sanction pécuniaire pour décider d'entreprendre un recours. (Voir, ci-dessous, les recours proposés.) Si l'organisme décide de ne pas la porter en appel, la sanction devrait être exigible à compter du début du premier trimestre suivant l'expiration du délai de 30 jours. La sanction serait payable par versements trimestriels : par exemple, si une sanction totale de 10 000 \$ est infligée, une somme de 2 500 \$ serait exigible au début de chaque trimestre.

Les bénéficiaires des organismes de bienfaisance ne devraient pas, autant que possible, être lésés par les sanctions pécuniaires. C'est pourquoi nous suggérons que le produit des sanctions soit consacré à des fins de bienfaisance. Il existe différentes façons de le faire. Par exemple, l'organe de réglementation pourrait demander au tribunal de préciser à quelles fins les sommes devraient servir. Le tribunal choisirait alors un ou plusieurs organismes de bienfaisance ayant des fins semblables à celles de l'organisme sanctionné. Cette façon de faire est probablement trop complexe pour être utilisée dans les cas où les montants en cause sont relativement bas. Nous suggérons donc que, si le montant en cause est inférieur à 1 000 \$, la sanction soit simplement payable au gouvernement du Canada.

Sanctions pécuniaires infligées à des individus. Les mesures prévues actuellement par la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour encourager la conformité ne sont pas toujours efficaces lorsqu'elles visent des individus 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 pouvant être infligées à des individus particuliers autant qu'à l'organisme de bienfaisance. En outre, ces sanctions présentent l'avantage de ne pas priver de fonds l'organisme lui-même.

Les sanctions pécuniaires pouvant être infligées à des individus 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 individus pourraient être utiles dans certains types de situations. Par exemple, un gestionnaire d'un organisme de bienfaisance possède également une société de collecte de fonds à qui l'organisme de bienfaisance alloue un contrat. Des fonds sont ensuite recueillis pour le compte de l'organisme et la société en conserve quasiment la totalité. On peut penser aussi au cas d'un organisme de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu a été suspendu qui continue à délivrer des reçus pour dons et dont les administrateurs ne font rien pour corriger la situation.

Nous aimerions obtenir des commentaires sur la question de savoir si des sanctions pécuniaires pouvant être infligées à des individus devraient être ajoutées à la loi et, le cas échéant, dans quels cas ces sanctions devraient s'appliquer. De façon générale, nous pensons que seuls les individus 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 p. 100 de ces fonds.

L'individu aurait 30 jours après avoir été avisé par l'organe de réglementation de son intention d'infliger une sanction pécuniaire pour entreprendre un recours. (Voir, ci-dessous, les recours proposés.) S'il décide de ne pas interjeter appel, la sanction serait payable en entier à l'expiration du délai de 30 jours.

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 individus soit réutilisée à des fins de bienfaisance. La seule différence par rapport à l'exemple donné ci-dessus concernant la possibilité de réutiliser les sanctions payées par les organismes est qu'un organisme qui a été lésé par les actes des individus sanctionnés devrait pouvoir demander au tribunal que lui soit versé le montant de la sanction. L'organe de réglementation pourrait décider de contester une telle demande s'il peut prouver que l'organisme de bienfaisance a été négligent ou qu'il est en partie responsable du non-respect de la loi.

Choix de la sanction intermédiaire. Nous avons conclu que c'est l'organe de réglementation qui devrait être chargé de choisir la sanction qui doit être infligée. La sanction la plus appropriée ne fera souvent aucun doute. Si l'organe de réglementation hésite entre la suspension du statut de donataire reconnu et l'infliction d'une sanction pécuniaire, il devrait opter, selon nous, pour la première solution parce que celle-ci ne prive pas l'organisme de fonds qu'il a déjà recueillis auprès du public.

Nous pensons également que l'organe de réglementation devrait pouvoir infliger plus d'une sanction intermédiaire à la fois. On peut certainement imaginer des cas où un organisme de bienfaisance et des individus sont tout aussi responsables de la non-conformité. Il pourrait même y avoir de rares cas où le statut de donataire reconnu de l'organisme de bienfaisance serait suspendu et où une sanction pécuniaire serait infligée à celui-ci, par exemple si l'organisme a déjà fait l'objet d'une suspension pour avoir fait une utilisation abusive de son privilège de délivrer des reçus d'impôt et qu'il récidive.

Application de la sanction intermédiaire. Les sanctions intermédiaires peuvent avoir deux objectifs : favoriser la conformité et punir.

Les sanctions intermédiaires ont pour but d'inciter les organismes à se conformer à la loi. Un organisme de bienfaisance pourrait échapper totalement

à une sanction s'il convainc 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 dans les cas suivants :

- dans les cas de récidive, lorsque les efforts faits pour faire comprendre à l'organisme de bienfaisance qu'il doit se conformer à la loi doivent être renforcés;
- 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 diminuer le trésor public.

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

Recours. Les procédures décrites dans le chapitre sur les appels au regard des décisions relatives à l'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement s'appliqueraient aussi aux décisions prises par l'organe de réglementation d'infliger des sanctions intermédiaires. Les individus et les organismes de bienfaisance touchés pourraient demander la révision administrative interne des sanctions qui leur sont infligées et recourir éventuellement au tribunal. En agissant ainsi, ils retarderaient l'exécution des sanctions.

Le fait que ces recours puissent être utilisés pour retarder indûment l'application de sanctions justifiées nous cause quelques problèmes. Ces problèmes sont toutefois résolus dans une certaine mesure par le fait que, dans tous les cas, les individus et organismes touchés doivent faire part de leur intention de s'opposer dans un délai de 30 jours et la révision administrative interne doit être terminée dans un délai de 60 jours, à moins que les deux parties ne s'entendent pour prolonger la procédure. En outre, comme nous le verrons plus loin, l'organe de réglementation aurait la possibilité de demander une injonction au tribunal si un individu ou un organisme de bienfaisance cause un préjudice irréparable en faisant continuellement défaut de respecter la loi.

Expérience d'autres pays. Les États-Unis ont adopté de nouvelles sanctions intermédiaires ayant la forme d'impôts indirects en 1996 (indiquées par un astérisque dans la liste ci-dessous)³², même si l'*Internal Revenue Code* prévoyait déjà un certain nombre de mesures. Les sanctions qui suivent, entre autres, s'offrent maintenant à l'Internal Revenue Service :

- une amende quotidienne pouvant être infligée à l'organisme qui omet de présenter la déclaration annuelle dans les délais ou présente une déclaration incomplète;
- une amende de 20 \$ par jour pouvant être infligée à un employé d'un organisme qui refuse de fournir une copie de la déclaration annuelle de celui-ci à une personne du public qui en fait la demande;*
- un impôt correspondant à un pourcentage du montant dépensé pour des [TRADUCTION] « activités politiques » partisans et du montant excédant la limite des dépenses permise à des fins de « lobbying »;
- un impôt sur les revenus tirés d'activités commerciales non complémentaires;
- des sanctions pouvant être infligées à l'organisme pour avoir délivré des reçus pour dons inexacts à des fins de promotion dans le but de réduire l'impôt à payer;
- un impôt visant les personnes pouvant exercer une grande influence sur les affaires d'un organisme de bienfaisance, applicable à tout [TRADUCTION] « avantage supplémentaire » qu'elles reçoivent de l'organisme;*
- des impôts à divers taux visant des fondations privées qui participent à des transactions intéressées, qui ne respectent pas un montant de dépenses minimal, qui détiennent des intérêts commerciaux excédant ce qui est permis, qui font des placements risqués et qui font des versements à des fins autres que de bienfaisance.

L'I.R.S. se sert aussi de son site Web pour encourager les organismes de bienfaisance à présenter leurs déclarations dans les délais en y mentionnant seulement le nom des organismes qui ne sont pas en retard dans la présentation de ces déclarations.

³² Les nouvelles sanctions intermédiaires s'appliqueraient de façon graduelle. La Table ne croit pas que leur efficacité ait déjà fait l'objet d'une analyse.

L'*Internal Revenue Code* permet à l'I.R.S. de conclure avec des contribuables des [TRADUCTION] « accords de clôture » qui règlent définitivement les comptes de ces derniers. Les organismes sont fortement encouragés à négocier de tels accords, sous peine de perdre leur statut d'organisme exempt d'impôt. (Il n'y a cependant pas aux États-Unis un impôt équivalant à l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant au Canada.) Ces accords peuvent prévoir des paiements devant servir à couvrir les frais de l'I.R.S., mais leur but premier est de prévenir la réapparition du problème. À cette fin, l'I.R.S. examinera à fond les activités de l'organisme et exigera, par exemple, que son conseil soit réorganisé. Les accords de clôture peuvent aussi prévoir que les détails du règlement peuvent être rendus publics.

En Angleterre et au pays de Galles³³, la Charity Commission n'inflige pas de sanctions équivalentes à la révocation de l'enregistrement et à l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant au Canada. Bien que la commission puisse rayer du registre les organismes qui n'ont pas de fins de bienfaisance, elle consacre surtout ses efforts à protéger les biens des organismes de bienfaisance et à prendre des mesures contre les administrateurs ou les fiduciaires. Ainsi, des sanctions pécuniaires ne sont pas infligées aux organismes. Par contre, les noms des organismes qui ne se conforment pas à la loi sont rendus publics.

En pratique, la principale sanction qui peut être infligée par la commission consiste à tenir une enquête en vertu de l'article 8 de la *Charities Act 1993*. Si les enquêteurs de la commission constatent une [TRADUCTION] « faute » ou une [TRADUCTION] « mauvaise gestion » (ces expressions ne sont pas définies), celle-ci peut, à sa seule discrétion, exercer différents pouvoirs qui, au Canada, appartiennent aux provinces, par exemple :

- nommer un administrateur-séquestre pour remplacer un conseil en place;
- geler les éléments d'actif de l'organisme de bienfaisance;
- destituer un administrateur ou un employé;
- prendre des mesures qui pourraient changer totalement la constitution de l'organisme de bienfaisance.

³³ L'Angleterre et le pays de Galles font partie d'un État unitaire, contrairement aux fédérations du Canada, des États-Unis et de l'Australie. Bon nombre des pouvoirs exercés par la Charity Commission relèvent des provinces selon la Constitution canadienne.

Le nom des organismes de bienfaisance est rendu public lorsque les résultats des enquêtes visées à l'article 8 sont affichés sur le site Web de la commission. Celle-ci consigne également maintenant le nom des organismes de bienfaisance qui n'ont pas produit leurs déclarations depuis deux ans. Cette pratique est connue sous le nom de « naming-and-shaming ».

La *Charities Act* prévoit également qu'une [TRADUCTION] « personne » qui ne se conforme pas aux exigences prévues par la loi en matière de production commet une infraction punissable d'une amende. Elle crée aussi d'autres infractions pour lesquelles c'est la commission qui porte des accusations et non la police. Elle renferme en outre des dispositions assurant la libre communication des renseignements entre la commission, la police et différentes instances gouvernementales, notamment les autorités locales qui sont chargées d'approuver diverses formes de collecte de fonds.

Palier 4 – Révocation de l'enregistrement

À notre avis, la révocation de l'enregistrement devrait être utilisée en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures de conformité se sont révélées vaines ou lorsque la non-conformité est particulièrement grave et qu'il ne peut y être remédié.

Les recours suivront, dans ce cas également, la procédure décrite dans le chapitre portant sur les appels dont il a été question précédemment au regard des sanctions intermédiaires.

Nous croyons cependant que l'impôt pour révocation de l'enregistrement existant actuellement pose problème. Cet impôt est injuste à cause de son effet disproportionné sur certains organismes de bienfaisance, attribuable aux sources de financement de ceux-ci et au type d'éléments d'actif qu'ils possèdent. En outre, il ne permet que dans une faible mesure d'atteindre le but qu'il vise, soit empêcher que les dons déductibles d'impôt soient utilisés à des fins autres que de bienfaisance. Nous avons examiné différentes façon de formuler autrement cet impôt, et aucune ne nous a paru satisfaisante.

Nous croyons plutôt que la meilleure solution est celle recommandée par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son *Report on the Law of Charities* (1996, à la p. 379) :

[TRADUCTION] Si la révocation de l'enregistrement est utilisée comme sanction, alors 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 provisoires. 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 [TRADUCTION] « révocations volontaires » devraient être maintenues presque dans leur forme actuelle. 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 en conformité avec la clause de dissolution contenue dans ses documents constitutifs. Les clauses de ce genre sont vérifiées avant l'enregistrement pour s'assurer que les éléments d'actif continueront d'être utilisés à des fins de bienfaisance. L'organisme de bienfaisance devrait néanmoins être tenu de produire une déclaration auprès de l'organe de réglementation pour confirmer 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 au tribunal de rendre l'ordonnance qui convient au regard de cette disposition (voir ci-dessous).

Il est regrettable qu'un organe de réglementation des organismes de bienfaisance ait aussi à l'occasion affaire à des personnes qui sont loin d'être honnêtes et dont les actes peuvent déconsidérer tout le secteur. Lorsqu'il est informé d'un problème qui peut être sérieux (par exemple, par un appel de la police locale), l'organe de réglementation doit s'efforcer de recueillir des éléments de preuve démontrant que la non-conformité est tellement grave qu'elle justifierait la révocation de l'enregistrement. Il arrive souvent que l'organisme n'a commis aucun acte faisant clairement en sorte qu'il contrevient à la loi : il ne faisait que recueillir des fonds auprès du public.

L'organisme commet clairement un premier acte de non-conformité lorsqu'il ne respecte pas le contingent des versements, ce qui se produit habituellement à peu près 30 mois après son enregistrement. Ajoutons à cela les différents délais d'avis et la fixation d'une date d'audience, et une autre année pourrait s'écouler. L'organisme disparaît généralement (avec l'argent qu'il a recueilli) à ce moment-là. Il présente ensuite une demande sous un autre nom et avec de nouveaux administrateurs, de sorte que la demande n'éveille aucun soupçon.

Pour répondre à de telles situations, il serait 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 quiconque à prendre le processus de demande au sérieux, mais elle est destinée spécifiquement aux organismes qui utilisent une petite partie seulement des fonds qu'ils recueillent 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 la 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 concerné disposerait ensuite des recours habituels.

Il arrivera parfois que l'individu qui est responsable de la non-conformité d'un organisme de bienfaisance présente une nouvelle demande d'enregistrement à l'organe de réglementation. Bien qu'une telle demande fasse naturellement naître des soupçons, l'organe de réglementation peut n'avoir aucune raison de la rejeter. Le deuxième organisme s'écarte ensuite du droit chemin et son enregistrement est éventuellement révoqué. Nous sollicitons des avis sur la manière de traiter ce genre de cas. On pourrait, par exemple, prévoir qu'un organisme ne pourrait obtenir ni retenir son enregistrement si un individu occupait un poste d'influence au sein de l'organisme qui, pendant les cinq dernières années, a été reconnu coupable d'une fraude impliquant un organisme de bienfaisance enregistré ou qui a été frappé de la sanction pécuniaire proposée auparavant.

Cas particulier : l'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. Celle-ci fait en sorte que l'enregistrement n'a jamais existé. Le pouvoir d'annuler une décision est inhérent à tout organe de réglementation. Ce pouvoir lui permet de corriger une décision rendue par erreur. Il serait cependant recommandé de décrire clairement dans la loi (ou dans la réglementation) les cas dans lesquels l'annulation est justifiée, pour conférer un fondement législatif solide à la pratique de l'ADRC qui consiste à ne pas exiger de l'organisme ou des donateurs qu'ils remettent les avantages fiscaux obtenus avant que l'erreur ne soit découverte. La loi (ou la réglementation) devrait aussi prévoir un mécanisme de recours. L'impôt pour révocation de l'enregistrement (ou l'impôt le remplaçant) devrait continuer de ne pas s'appliquer dans les cas d'annulation.

Nous proposons que l'enregistrement ne puisse être annulé que s'il a été approuvé :

- soit par suite d'une erreur administrative;
- soit par suite d'une demande présentée involontairement par erreur (p. ex. 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 l'organisation mère ne permet pas la création d'unités indépendantes).

En pratique, les annulations se font actuellement avec le consentement des organismes concernés, et il pourrait être souhaitable de prévoir dans la loi qu'il doit en être ainsi. Cependant, l'organisme qui conteste l'évaluation de l'organe de réglementation selon laquelle il n'a jamais été et n'est pas un organisme de bienfaisance ne dispose actuellement d'aucun recours direct³⁴. L'organisme devrait pouvoir utiliser le système de recours pour démontrer qu'il est bien un organisme de bienfaisance.

Tous les organismes à l'égard desquels la procédure de révocation a été entreprise devraient aussi pouvoir 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 au départ une erreur en les enregistrant. Que l'organisme ait gain de cause ou non, il ne sera plus enregistré, mais il ne sera pas tenu de payer l'impôt pour révocation (ou l'impôt le remplaçant) s'il obtient l'annulation de son enregistrement.

Cas particulier : les ordonnances

Le deuxième cas particulier 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 faisant l'objet d'une aide fiscale. Dans ce cas, le préjudice causé ou pouvant être causé est suffisamment important et irréversible pour que l'organe de réglementation demande une injonction au tribunal pour limiter le dommage jusqu'à ce que l'affaire puisse être réglée au moyen des procédures normales.

³⁴ L'organisme dispose seulement d'un recours indirect : il peut refuser d'accepter l'annulation offerte, attendre que l'organe de réglementation révoque son enregistrement et porter ensuite cette révocation en appel.

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 de définir dans la loi ce qu'est un [TRADUCTION] « préjudice causé au public » de façon à viser les cas où il existe 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 celles-ci seront utilisées à des fins 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 particuliers de révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance qui sont prévus par la *Loi de l'impôt sur le revenu*³⁵, et de les remplacer par un seul motif général : le

³⁵ Le tableau qui suit résume les motifs particuliers justifiant la révocation de l'enregistrement qui sont prévus par la Loi.

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 rencontre pas son contingent des versements
149.1(3)a)	Fondations publiques	Exerce une activité commerciale non complémentaire
149.1(3)b)	Fondations publiques	Ne rencontre 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 rencontre 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 rencontrer son contingent des versements
168(1)b)	Tous les organismes de bienfaisance	Disposition générale : ne se conforme pas aux exigences relatives à l'enregistrement

non-respect des exigences relatives à l'enregistrement³⁶. Une disposition particulière devrait décrire en langage simple toutes ces exigences, par exemple :

- être un résident du Canada;
- présenter une déclaration;
- tenir des registres et des livres de comptes appropriés;
- rencontrer le contingent des versements;
- délivrer des reçus pour dons conformément à la loi.

Pour pouvoir répondre à tout nouveau type d'abus, la loi devrait permettre que d'autres exigences relatives à l'enregistrement soient ajoutées par règlement, mais seulement pour ce qui est de questions suffisamment précises (p. ex. en ce qui concerne les bénéficiaires personnels), de façon qu'aucun pouvoir discrétionnaire ne puisse être exercé de façon indue par l'organe de réglementation lorsqu'il se penche sur les problèmes de conformité. On pourrait aussi se servir des règlements pour clarifier certaines des 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 de non-conformité.

Il ne s'agit pas d'un simple changement superficiel. Premièrement, bon nombre des motifs justifiant la révocation de l'enregistrement actuellement (p. ex. le fait d'exercer une activité commerciale non complémentaire, de ne pas rencontrer le contingent des versements, de ne pas tenir des registres et des livres de comptes appropriés, de ne pas présenter la déclaration annuelle et de délivrer des reçus d'impôt irrégulièrement) sont des formes de non-respect pour lesquelles d'autres solutions que la révocation seraient préférables. Deuxièmement, en mentionnant seulement certains types de non-conformité, la

168(1)c)	Tous les organismes de bienfaisance	Omet de produire sa déclaration annuelle
168(1)d)	Tous les organismes de bienfaisance	Délivre irrégulièrement des reçus pour dons
168(1)e)	Tous les organismes de bienfaisance	Ne tient pas des registres et des livres de compte appropriés

³⁶ 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.

Loi semble laisser entendre que ceux-ci sont les plus graves alors qu'en fait d'autres cas de non-conformité (p. ex. le fait de conférer un bénéfice personnel ou de cesser d'agir exclusivement à des fins de bienfaisance) peuvent être plus importants. Troisièmement – et ce commentaire ne vaut pas uniquement dans le contexte de la révocation de l'enregistrement –, la Loi ne constitue pas, telle qu'elle est organisée et libellée actuellement, un programme de conformité efficace. Si toutes les exigences relatives à l'enregistrement étaient regroupées dans un même texte et que le sens de chaque disposition était clair, les organismes de bienfaisance comprendraient mieux ce qu'on attend d'eux.

La loi pourrait également être simplifiée si certaines sanctions prévues actuellement étaient abolies et remplacées par les sanctions intermédiaires proposées. On pourrait, par exemple, abolir la sanction applicable dans le cas où un organisme de bienfaisance fait un don à un autre organisme de bienfaisance en vue de réduire son contingent des versements (par. 188(3) et (4)).

La Loi prévoit aussi de nombreuses autres sanctions pour non-conformité qui ne s'appliquent pas exclusivement aux organismes de bienfaisance, p. ex. celle dont est punissable la disposition irrégulière 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), et la sanction relative au défaut d'effectuer les retenues à la source (par. 227.1(1)). À notre avis, il serait difficile de justifier qu'un traitement différent soit accordé aux organismes de bienfaisance en ce qui concerne ces sanctions, lesquelles s'appliquent à des infractions précises.

Coordination du régime de conformité avec le travail des autres organes de réglementation

À l'heure actuelle, le mandat de l'organe de réglementation s'étend seulement aux 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 individu lié à un organisme de bienfaisance commet des actes frauduleux ou un autre type d'infraction? Ou si l'enquête révèle clairement que l'organisme de bienfaisance lui-même contrevient à une loi (p. ex. 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 sera presque toujours mis au courant de problèmes de ce genre de toutes façons, et il est préférable pour tous, notamment pour le secteur dans l'ensemble, que ces problèmes soient réglés.

La question de savoir ce que l'organe de réglementation fédéral devrait faire si l'une de ses enquêtes met au jour un problème qui relève en totalité ou en partie de la compétence de la province est plus complexe. 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 provinciale. Dans les faits, des enquêteurs des deux ordres de gouvernement pourraient vouloir consulter leurs registres 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.

Responsabilisation et transparence dans le contexte du régime de conformité proposé

La responsabilisation et la transparence sont des éléments fondamentaux d'un régime de conformité 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 décider 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 larges, par exemple :

- rassurer le public en montrant que l'organe de réglementation agit et en révélant l'étendue du problème;
- 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 larges dans les rapports;
- encourager la communauté dans l'ensemble à agir comme « 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 ne serait pas élevé.

Toutefois, en raison du déséquilibre des pouvoirs entre l'organe de réglementation et un organisme de bienfaisance donné, une importance trop grande risque d'être accordée 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 des noms des organismes concernés 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 qui suit donne les grandes lignes du régime de transparence proposé en fonction des critères mentionnés ci-dessus.

Transparence dans le programme de conformité

Mesure de Conformité	Degré de transparence attendu de l'organe de réglementation	Remarques
Conseils et soutien	Aucun	Les cas seront probablement nombreux. Comme les faits et le droit ne soulèvent vraisemblablement aucun doute, le rôle de « chien de garde » de la communauté est inutile. L'organe de réglementation pourrait décrire ces cas en termes généraux dans son rapport annuel, sans toutefois préciser le nom des organismes de bienfaisance en cause.
Négociation d'un règlement	Signaler les cas 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 totale transparence de l'organe de

		<p>réglementation et le rôle de « chien de garde » de la communauté peuvent être importants dans ces 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.</p>
Publicité	Révéler le nom des organismes de bienfaisance et motiver brièvement la sanction	<p>Les cas seront probablement nombreux. Les faits et le droit ne soulèvent aucun doute. La publication a spécifiquement pour but d'inciter l'organisme à se conformer à la loi.</p>
Sanctions pécuniaires et suspension	Révéler le nom des organismes de bienfaisance ou des individus et motiver brièvement la sanction	<p>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 aussi pour but d'inciter l'organisme de bienfaisance à se conformer à la loi.</p>
Révocation de l'enregistrement	Faire un rapport complet et révéler le nom des organismes de bienfaisance	<p>Un rapport donnant tous les détails serait publié seulement après que l'organisme de bienfaisance aurait épuisé tous ses recours, ou si un tribunal annule la décision de l'organe de réglementation de révoquer l'enregistrement.</p>
Annulation	Révéler le nom des organismes de bienfaisance et motiver brièvement l'annulation	<p>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.</p>
Ordonnances		<p>Elles seraient rendues publiques, sauf si le tribunal en décide autrement.</p>