
Chapitre 4 : Réforme institutionnelle

Mandat de la Table

On a notamment demandé à la Table conjointe sur le cadre réglementaire de développer les trois modèles exposés dans le rapport *Travailler ensemble*, de mener des consultations sur ces modèles et de présenter un rapport de ses conclusions en mars 2003.

En fait, nous avons décidé de présenter quatre modèles. Nous espérons que les consultations nous permettront de mieux comprendre les incidences de chacun, leurs coûts et leurs avantages ainsi que l'appui que recueillent les nouveaux mécanismes institutionnels.

Voici les modèles proposés dans le rapport *Travailler ensemble*, que nous avons évalués :

- une Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) élargie qui propose des améliorations à la Direction des organismes de bienfaisance actuelle au sein de l'ADRC;
- un organisme consultatif, l'Agence du secteur bénévole (ASB), qui travaillerait de concert avec une ADRC à mandat élargi;
- une commission sur les organismes de bienfaisance qui assumerait toutes les fonctions de réglementation actuellement exercées par l'ADRC.

À ces trois modèles, nous avons ajouté un modèle hybride, très semblable au Tribunal canadien des organismes de bienfaisance déjà suggéré³⁷. Ce modèle laisse les fonctions de conformité et de vérification à l'ADRC, mais transfère à un nouvel organisme les pouvoirs décisionnels d'enregistrer un organisme de bienfaisance ou de révoquer son statut.

À cette étape, nous aimerions avoir l'opinion des intervenants du secteur bénévole, de leurs conseillers, des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des personnes actuellement mêlées – directement ou indirectement – à la réglementation ou à la surveillance des organismes de bienfaisance, ainsi que du grand public sur les modèles présentés. Il importe de

³⁷ Le Tribunal canadien des organismes de bienfaisance a été proposé par Arthur Drache et Laird Hunter dans l'article *A Canadian Charity Tribunal: A Proposal for Implementation* (2000).

souligner que la réglementation du secteur bénévole relève tant du gouvernement fédéral que des provinces et des territoires.

La surveillance et la protection des organismes de bienfaisance ont toujours relevé de la compétence exclusive des provinces et des territoires. Au niveau fédéral, la surveillance porte sur un aspect plus restreint, à savoir s'assurer que les organisations enregistrées auprès du gouvernement fédéral à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* satisfont à leurs obligations juridiques et continuent d'avoir droit à un traitement fiscal préférentiel. Nous nous sommes donc concentrés sur les questions liées aux organismes de bienfaisance enregistrés.

Dans le cadre de l'examen des modèles réglementaires fédéraux, la Table conjointe sur le cadre réglementaire reconnaît que le secteur bénévole a des rapports réglementaires avec d'autres niveaux de gouvernement. Ces rapports ont leur propre histoire et leur propre dynamique. Nous en reconnaissons l'importance et estimons qu'il est utile d'examiner les possibilités d'élaborer un régime réglementaire mieux coordonné. Compte tenu de cet objectif, nous serions heureux de connaître l'opinion des gouvernements provinciaux et territoriaux intéressés, sur les questions réglementaires examinées dans le présent document.

Nous reconnaissons également que la réglementation des organismes de bienfaisance ne relève pas uniquement du gouvernement et du secteur. Les « intérêts publics » en jeu dans la réglementation sont considérables.

Dans le cadre plus large du secteur bénévole, les organismes de bienfaisance contribuent au maintien d'une société civile vigoureuse et d'un gouvernement fédéral près des citoyens. Ils permettent également à tous les Canadiens de faire du bénévolat ou de travailler sur des questions d'importance pour eux et leurs collectivités. En outre, comme les donateurs reçoivent des crédits d'impôt, tous les Canadiens ont un intérêt financier quant à savoir qui est autorisé à délivrer des reçus pour des dons de bienfaisance, puisque ce n'est pas seulement le donateur qui donne de l'argent – mais également le contribuable.

Pour un grand nombre de Canadiens, le fait qu'une organisation est un organisme de bienfaisance enregistré auprès du gouvernement fédéral est un « sceau d'approbation », même si le gouvernement indique clairement que ce n'est pas le cas.

Compte tenu de ces faits, nous avons publié le présent document de consultation dans l'intention de le diffuser largement. Ce document contient notre analyse des questions et examine divers modèles afin de rendre compte des options qui existent. Certains aspects des modèles sont interchangeables – essentiellement, il faut déterminer la meilleure façon d'organiser les diverses fonctions réglementaires qui doivent être mises en place et préciser les avantages et les inconvénients d'une solution dans le cadre de laquelle divers organismes assumeraient une partie ou la totalité de ces fonctions.

Comment vous pouvez nous aider

Nous devons connaître votre opinion pour mieux comprendre les incidences des diverses options, leurs avantages et leurs inconvénients et la mesure dans laquelle les modèles répondent aux besoins des divers intervenants.

Pour transmettre vos commentaires ou participer aux consultations prévues, veuillez consulter le site www.vsi-isbc ou appeler, à frais virés, au 0-613-957-2926.

Contexte

Le secteur bénévole

Le secteur bénévole est l'un des trois piliers de la société canadienne, avec les secteurs public³⁸ et privé. Les groupes du secteur bénévole touchent tous les aspects de la société, depuis l'éducation, la santé, la religion, les droits de la personne, la justice sociale et l'environnement jusqu'aux arts et la culture, les sports et les loisirs. Ils fournissent des services vitaux aux Canadiens, ils soutiennent les causes communes, ils appuient le développement économique et communautaire au Canada et à l'étranger, et recueillent des fonds.

Dans son sens le plus large, le secteur bénévole se compose de tous les organismes sans but lucratif qui existent au Canada. Certains sont constitués en société, d'autres non. Les organisations peuvent être de petits groupes d'entraide communautaires aussi bien que de gros organismes-cadres nationaux, par exemple des associations de quartier, des sociétés philanthropiques, des orchestres symphoniques, des universités, des écoles et des hôpitaux. Certains – peut-être la majorité – sont créés à des fins d'intérêt public, alors que d'autres sont des organisations professionnelles ou travaillant

³⁸ Le secteur public comprend tous les niveaux de gouvernement – fédéral, provincial, territorial, régional et local.

dans l'intérêt de leurs membres. Tous comptent sur des bénévoles, du moins quant à leur conseil d'administration.

L'expression « sans but lucratif » comporte deux aspects. En premier lieu, l'organisation ne peut distribuer aucune partie de ses revenus ou de ses actifs à ses membres. En second lieu, elle existe à une fin autre que la réalisation d'un profit. La *Loi de l'impôt sur le revenu* utilise les deux aspects dans sa définition d'« organisation à but non lucratif », laquelle est soustraite au paiement de l'impôt sur le revenu.

Organismes de bienfaisance enregistrés auprès du gouvernement fédéral

Les organismes de bienfaisance enregistrés auprès du gouvernement fédéral – actuellement environ 80 000 – sont des organismes sans but lucratif dans les deux sens du terme. Ils ne distribuent aucun profit à leurs membres et existent pour servir une fin d'intérêt public.

Pour qu'une organisation soit enregistrée auprès du gouvernement fédéral, elle doit également poursuivre exclusivement des fins de bienfaisance.

Afin de déterminer quelles fins sont des fins de bienfaisance, les tribunaux se fondent sur le préambule de la loi anglaise de 1601, la *Charitable Uses Act*. Le préambule contient une liste de fins qui étaient considérées comme des fins de bienfaisance à l'époque élisabéthaine. Si les fins d'une organisation sont considérées comme telles ou sont semblables à celles énoncées dans le préambule, il s'agit de fins de bienfaisance. Cependant, le droit n'est pas statique et, au cours des années, les tribunaux ont élargi la liste des fins acceptées comme fins de bienfaisance. En 1891, la cour a créé quatre catégories de fins de bienfaisance³⁹ :

- le soulagement de la pauvreté,
- l'avancement de l'éducation,
- l'avancement de la religion,
- d'autres fins jugées utiles à l'intérêt public et que les tribunaux ont reconnues comme des fins de bienfaisance.

Ce classement est utilisé depuis par souci de commodité, mais il ne constitue pas une définition précise. La « définition » de bienfaisance se trouve dans la jurisprudence. La loi n'en donne aucune.

³⁹ *Income Tax Special Purpose Commissioners v. Pemsel*, [1891] A.C. 531.

Même si les tribunaux utilisent encore les quatre catégories, ils reconnaissent depuis longtemps que ce qui est accepté comme une fin de bienfaisance doit changer afin de refléter les circonstances sociales et économiques. Par conséquent, une fin est une fin de bienfaisance non seulement si elle figure sur la liste du préambule, mais également si elle en est une en soi ou si elle a été reconnue comme telle depuis.

Quant aux organes de réglementation, ils doivent (c'est une de leurs fonctions) déterminer si les fins proposées d'une organisation qui demande le statut d'organisme enregistré sont identiques ou semblables aux fins qu'un tribunal a déjà reconnues comme relevant de la bienfaisance.

Situation de la réglementation des organismes de bienfaisance au Canada

Comme nous l'avons déjà dit, la réglementation des organismes de bienfaisance au Canada est une question relevant tant du gouvernement fédéral que des provinces et des territoires.

Au niveau fédéral, les règles régissant les organismes de bienfaisance enregistrés sont prévues surtout par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif ne paient pas d'impôt sur leurs revenus. Les organismes de bienfaisance peuvent également délivrer des reçus d'impôt aux donateurs, lesquels peuvent déduire leurs dons afin d'obtenir un crédit d'impôt qui réduit l'impôt qu'ils ont à payer. Les organismes de bienfaisance sont régis à cause des avantages qu'ils reçoivent sous forme d'aide fiscale. En 2001, le revenu du gouvernement fédéral non réalisé par suite des crédits pour dons accordés aux particuliers et de la déduction pour les sociétés s'élevait à environ 1,5 milliard de dollars⁴⁰.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* relève du ministre fédéral des Finances. Le ministre est chargé de déposer devant le Parlement les projets de loi qui portent sur le traitement fiscal des organismes de bienfaisance, dans le cadre de sa responsabilité générale relative à la politique fiscale du gouvernement.

⁴⁰ Il s'agit d'une estimation prudente de l'aide fiscale totale apportée aux organismes de bienfaisance, car ce chiffre exclut la remise de la taxe de vente pour les organismes de bienfaisance et les avantages liés à l'exemption fiscale des organismes de bienfaisance. Si l'on devait inclure le revenu provincial non réalisé, ce chiffre pourrait atteindre deux milliards de dollars.

L'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relève principalement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, auparavant Revenu Canada. L'ADRC a créé la Direction des organismes de bienfaisance (auparavant la Division des organismes de bienfaisance). Elle applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* portant sur les organismes de bienfaisance enregistrés⁴¹. La Direction des organismes de bienfaisance est chargée de tenir un registre complet et à jour des organismes de bienfaisance, d'exercer une surveillance et d'assurer la conformité à la Loi. Elle reçoit les demandes d'enregistrement et décide, selon la common law, si les demandeurs ont droit aux avantages fiscaux que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

La Direction des organismes de bienfaisance fournit également renseignements et conseils aux organismes de bienfaisance enregistrés afin de les aider à se conformer à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et procède à des vérifications afin de s'assurer qu'ils ont toujours droit au statut⁴². Elle révoque l'enregistrement des organisations qui ne sont plus des organismes de bienfaisance ou qui ne se conforment pas à la Loi⁴³.

Les gouvernements des provinces et des territoires⁴⁴ sont également chargés de surveiller les organismes de bienfaisance œuvrant sur leur territoire. La Constitution confère aux provinces la responsabilité relative à la création, à l'entretien et à la gestion des organismes de bienfaisance dans la province, et le Parlement a conféré le même pouvoir aux territoires. Cette situation suscite la question de savoir qui est responsable de la réglementation des organismes de bienfaisance qui ne sont pas « dans » une province⁴⁵. L'Ontario est dotée du système le plus élaboré, dans le cadre duquel les organismes de bienfaisance relèvent du Bureau du Curateur public général. L'Alberta, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard ont adopté des lois qui portent sur les activités de

⁴¹ La Direction des organismes de bienfaisance reçoit entre 4 000 et 5 000 demandes d'organismes qui veulent obtenir le statut d'organisme de bienfaisance. En moyenne, trois sur quatre (75 p. 100) sont enregistrées. À l'heure actuelle, il y a moins de renseignements concernant les 25 p. 100 qui ne sont pas enregistrées. Une centaine de demandeurs se voient chaque année refuser le statut d'organisme de bienfaisance. Dans d'autres cas, les demandeurs reçoivent ce qu'on appelle une « lettre d'équité administrative », qui exige d'autres précisions concernant la demande. Dans la majorité de ces cas, la demande est abandonnée.

⁴² Entre 500 et 600 organismes de bienfaisance, ou 0,6 p. 100, font l'objet d'une vérification tous les ans.

⁴³ La grande majorité des 2 000 révocations annuelles environ résultent de l'omission des organismes de bienfaisance de produire leur déclaration de renseignements annuelle. D'après une recherche effectuée par la Table conjointe sur le cadre réglementaire, peu d'organismes de bienfaisance perdent leur statut pour d'autres motifs. Pendant les trois dernières années, en moyenne 11 organismes de bienfaisance par année ont perdu leur statut pour d'autres raisons.

⁴⁴ Chaque territoire est visé par une loi fédérale qui lui délègue le pouvoir de légiférer – ce qui reflète essentiellement le partage des pouvoirs en vigueur dans les provinces. Par exemple, la *Loi sur le Nunavut* confère à la législature le pouvoir d'adopter des lois relatives aux hôpitaux et aux organismes de bienfaisance.

⁴⁵ *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(7).

financement par les organismes de bienfaisance (et par d'autres), mais ils ne surveillent pas de façon active les organismes de bienfaisance à d'autres égards. En fait, peu de provinces exercent une surveillance active.

Processus ayant donné lieu à l'examen actuel

En 1995, 12 organismes-cadres nationaux représentant la majorité des activités du secteur bénévole se sont réunis pour former la Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB) afin de donner un plus grand retentissement à la voix du secteur bénévole. La TRSB avait comme objectif d'améliorer les rapports entre le secteur et le gouvernement du Canada, d'accroître la capacité du secteur et d'améliorer le cadre législatif et réglementaire régissant le secteur.

En 1999, la TRSB a publié le rapport final d'une commission d'enquête indépendante qu'elle avait chargée, en 1997, d'effectuer une recherche, de consulter le secteur et de présenter des recommandations sur la façon de promouvoir la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole. Connu sous le nom de « groupe Broadbent », le rapport qu'il a rédigé était intitulé *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*.

Le rapport contenait 41 recommandations portant sur des questions fort diverses, dont l'une prévoyait que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole⁴⁶ afin de fournir appui, renseignements et conseils aux organisations bénévoles et au public. Elle proposait également que ce nouvel organisme participe à l'évaluation et présente des recommandations à l'ADRC relativement aux demandes des organisations voulant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance, enregistré en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

À la même époque, le gouvernement du Canada examinait également ses rapports avec le secteur bénévole. Il a reconnu la nécessité d'un secteur fort et vigoureux si celui-ci voulait atteindre son objectif d'améliorer la qualité de vie des Canadiens.

Après la publication du rapport du groupe Broadbent, des membres du secteur bénévole et des représentants fédéraux ont constitué trois groupes, appelés « tables conjointes », afin de présenter des recommandations sur les rapports

⁴⁶ Aux fins du présent rapport, le modèle Broadbent a été adapté sous la forme d'« agence du secteur bénévole».

entre le secteur et le gouvernement, de renforcer la capacité du secteur bénévole et d'améliorer la réglementation et la législation.

C'est ainsi qu'a été constituée la Table sur l'amélioration du cadre réglementaire, chargée d'étudier les moyens pour :

- améliorer la réglementation, l'administration et la responsabilisation des organismes de bienfaisance et d'autres organismes sans but lucratif,
- examiner les modalités du financement fédéral.

Elle a envisagé la création d'une nouvelle commission canadienne sur le secteur bénévole, ainsi que d'autres modèles permettant la surveillance des organismes de bienfaisance par le gouvernement fédéral.

Le 29 août 1999, les trois tables conjointes ont publié leur rapport commun intitulé *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole*. Ce rapport présentait trois modèles visant la réglementation fédérale des organismes de bienfaisance et du secteur bénévole:

- une Direction des organismes de bienfaisance élargie au sein de l'ADRC,
- une agence consultative complémentaire qui travaillerait avec l'ADRC (quelque peu semblable à la commission canadienne sur le secteur bénévole recommandée par le rapport du groupe Broadbent),
- une commission quasi judiciaire inspirée de la Charity Commission for England and Wales.

Même si la table précédente n'avait pas cherché à atteindre un consensus sur le meilleur modèle, selon le rapport *Travailler ensemble*, « ceux de ses membres qui proviennent du secteur bénévole étaient nettement favorables à l'idée de retirer à Revenu Canada sa fonction de surveillance ». En outre, ses membres tendaient à favoriser la création d'une commission quasi judiciaire, « alors que les représentants gouvernementaux considéraient qu'ils n'avaient pas de préférence pour un modèle ou l'autre ».

Objectifs de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

Annoncée en juin 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) reconnaît que le secteur bénévole représente une partie vitale de la société canadienne. Le secteur bénévole génère des retombées économiques

considérables et crée des centaines de milliers d'emplois. Il assure des services d'importance capitale dans chaque collectivité au Canada.

L'ISBC reconnaît qu'il faut faire davantage pour appuyer les organisations du secteur bénévole parce que celles-ci renforcent la trame sociale, économique et culturelle du Canada. Au cœur de cette initiative se trouve la promotion de deux aspects fondamentaux d'une nation florissante : la prospérité économique et la qualité de vie. L'ISBC reconnaît que le succès du Canada à titre de nation ne provient pas seulement d'une croissance économique forte, mais également de l'existence de collectivités saines et vigoureuses et d'organisations du secteur bénévole qui les soutiennent.

L'ISBC a comme objectif sous-jacent d'aider le secteur bénévole à accroître sa capacité afin de répondre aux besoins des Canadiens, et de collaborer avec lui afin d'améliorer les politiques, programmes et les services du gouvernement visant les Canadiens. Ces objectifs reconnaissent le rôle du secteur dans les conseils stratégiques donnés hors du cadre de la prestation des services.

Les organisations bénévoles sont près de l'expérience, des intérêts et des préoccupations de leur clientèle, et cette proximité leur donne un point de vue particulier sur les questions stratégiques touchant la vie des Canadiens. Par conséquent, l'ISBC reflète la compréhension intuitive qu'a le secteur bénévole des besoins des personnes qu'il dessert.

Il faut souligner un autre facteur de ce processus.

Au début de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et des travaux de la Table conjointe sur le cadre réglementaire, la Direction des organismes de bienfaisance a reçu des fonds distincts afin de moderniser certaines de ses activités et de déterminer la façon d'offrir un meilleur service. Elle a accompli certaines améliorations spectaculaires. Par exemple, un processus « accéléré » de quatre semaines a été établi pour la majorité (70 p. 100) des demandes qui sont assez simples. Le reste, soit 30 p. 100 des cas, lorsqu'il n'est pas certain que l'organisation satisfait aux critères de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, est traité en trois mois. Par le passé, le temps de traitement allait de six mois à deux ans. Des efforts sont également déployés afin d'élargir l'accès du grand public aux renseignements détenus par l'ADRC sur les organismes de bienfaisance enregistrés auprès du gouvernement fédéral. Il est prévu que les déclarations de renseignements annuelles (T3010) produites par les organismes de bienfaisance ainsi que les politiques internes et

les lignes de conduite opérationnelles seront affichées sur un site Web amélioré à la fin de 2002.

Nous avons pris note de ces améliorations administratives, mais nous procédons à des études indépendamment de celles de l'ADRC. Nos études portent notamment sur les modèles institutionnels, comme ceux décrits dans le rapport *Travailler ensemble*, dont certains peuvent prévoir, pour l'ADRC, un rôle très différent dans la réglementation des organismes de bienfaisance. L'ADRC a fait savoir son intention de traiter les modifications résultant de nos délibérations et de nos recommandations, ainsi que ses améliorations administratives internes dans le cadre de l'Initiative des orientations futures de l'ADRC. Cette initiative a pour but d'harmoniser les activités à long terme de l'ADRC et les nouveaux besoins du gouvernement et des Canadiens.

Caractéristiques de l'organe de réglementation idéal

Portée et mandat

Il revient au législateur de fixer les paramètres généraux des avantages qu'il est disposé à accorder au secteur de la bienfaisance. Le rôle de l'organe de réglementation – selon tout modèle institutionnel – consiste à refléter l'intention du législateur par la façon dont il applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il est donc limité en ce qui concerne l'octroi d'avantages, mais souffre de très peu de restrictions quant à la conception d'un régime réglementaire utile et efficace.

Dans la conception du régime, l'organe de réglementation doit en arriver à un équilibre entre le maintien de l'intégrité du système fiscal en le protégeant contre les abus et en assurant un cadre réglementaire favorable aux organismes de bienfaisance. L'organe de réglementation doit également tenir compte des coûts nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Un autre facteur clé influant sur la conception du régime est la volonté de faire naître et de maintenir la confiance du public dans l'organe de réglementation et le secteur de la bienfaisance. **La confiance du public dans l'organe de réglementation** dépend dans une large mesure de la capacité de ce dernier d'assurer le public que les organismes de bienfaisance oeuvrant au Canada sont régis de façon appropriée et lui permettent d'avoir accès aux renseignements. L'organe de réglementation doit en même temps garder au minimum les frais de conformité pour les organismes de bienfaisance et assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources.

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

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

La confiance du public dans les organismes de bienfaisance est liée, du moins en partie, à la volonté et à l'aptitude de ces derniers de se conformer à la loi. Un autre facteur est la mesure dans laquelle le public perçoit les organismes de bienfaisance comme veillant au bien public en échange d'une aide fiscale.

À notre avis, l'objectif premier de l'organe de réglementation devrait continuer d'être l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous avons également considéré comment les objectifs de l'ISBC peuvent être réalisés par une réforme institutionnelle ainsi que le rôle que joue l'organe de réglementation dans son appui au secteur, afin que ce dernier puisse améliorer la qualité de vie des Canadiens.

Nous estimons que, pour assurer la confiance du public dans l'organe de réglementation et les organismes de bienfaisance enregistrés et pour donner suite aux intentions de l'ISBC, il faut un certain nombre de valeurs fondamentales qui guideront le gouvernement dans la conception d'un régime réglementaire utile et efficace.

Valeurs repères

Pour la Table, la réforme institutionnelle vise la création d'un organe de réglementation reconnu et respecté par les organismes de bienfaisance, les intervenants et le public canadien, pour son intégrité, l'équité dont il fait preuve, ses connaissances et sa prestation de services innovatrice qui donne lieu à un service axé sur la clientèle et à une conformité améliorée.

L'organe de réglementation devrait être doté de politiques accessibles, efficaces, progressives et claires qui, dans le cadre législatif, orientent, appuient et informent le secteur, le public et l'organe de réglementation. En outre, des programmes devraient être établis afin de maintenir l'exactitude et l'intégrité du processus décisionnel réglementaire et d'assurer des

communications équitables, opportunes et uniformes avec le public et le secteur. Le régime devrait favoriser la conformité volontaire aux règles, et les sanctions nécessaires devraient s'appliquer de façon progressive. Le personnel de l'organe de réglementation devrait être doté des ressources essentielles à la promotion de l'excellence dans la prestation des services.

Nous avons identifié les quatre valeurs fondamentales suivantes que, selon nous, l'organe de réglementation devrait appliquer.

Intégrité

L'organe de réglementation devrait offrir un très haut niveau d'expertise et rendre des décisions par la voie d'un processus impartial, transparent et équitable.

Transparence

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

Services de qualité

L'organe de réglementation devrait s'engager à livrer des services de qualité exceptionnelle à ses clients. Il devrait être la première source de renseignements et de conseils.

Connaissance et innovation

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

- **Connaissance et compréhension des besoins de la société :** Pour être efficace et pertinent pour la société canadienne, l'organe de réglementation doit pouvoir recueillir des renseignements sur les changements qui surviennent dans son environnement. Il devrait reconnaître les nouvelles tendances dans les valeurs publiques quant à ce qui est considéré ou non comme bénéfique pour le public, et en tenir compte dans la conception juridique de la bienfaisance au Canada.
- **Élaboration de politiques :** Pour favoriser une participation étendue, l'organe de réglementation devrait reconnaître le dialogue constant avec le

secteur, d'autres ministères et la collectivité dans son ensemble, comme une façon acceptée de faire affaire. Par l'intermédiaire de l'ISBC, le gouvernement fédéral a la volonté de faire participer le secteur à l'élaboration des politiques. Un code de bonnes pratiques sur l'élaboration de politiques est en voie de rédaction. L'organe de réglementation devrait se servir de cet outil dans ses communications avec le secteur pendant le processus d'élaboration des politiques.

- **Apprentissage continu** : L'organe de réglementation devrait comprendre clairement les choses qu'il fait bien et celles qu'il ne fait pas bien. Il devrait améliorer continuellement la façon dont il s'acquitte de son mandat. Pour faire preuve d'innovation et de collaboration, il devrait permettre au secteur, à ses conseillers et aux autres intervenants de participer à l'élaboration de ses priorités et à l'examen des résultats. Cette participation lui permettra également d'acquérir des connaissances spécialisées qui compléteront celles qu'il a déjà. En outre, il devrait favoriser la formation et le perfectionnement professionnel du personnel afin de maintenir et d'améliorer ses connaissances spécialisées internes et la qualité du travail.

▪

Autres facteurs de réussite déterminants

Un certain nombre d'études canadiennes et internationales ont examiné la gamme des pouvoirs et fonctions que devrait avoir l'organe de réglementation des organismes de bienfaisance. La liste de ces documents figure à l'annexe 2.

Nous avons examiné ces documents de recherche et constaté un certain nombre de préoccupations communes dont il faut tenir compte pour que l'organe de réglementation réussisse à s'acquitter de son mandat. Nous avons également examiné les préoccupations de certains auteurs qui vont même plus loin et nous nous prononçons sur celles-ci. Voici notre évaluation des questions.

Soutien

Il est dans l'intérêt de l'organe de réglementation que les organismes de bienfaisance soient dotés de bonnes pratiques administratives et soient organisés de façon efficace. Ce point est particulièrement important, car l'organe a comme rôle premier de convaincre que les fonds donnés par le public servent à des fins de bienfaisance. En vertu de la Constitution, le rôle du gouvernement fédéral dans l'appui donné au secteur se restreint à la surveillance de la conformité à la LIR. Il n'est donc pas clair que le rôle de soutien assumé par l'organe de réglementation devrait aller au-delà d'un engagement à informer et à aider ses clients.

La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a laissé entendre que l'organe de réglementation devrait avoir une fonction de mentorat. Nous avons tiré une conclusion différente.

Parfois, la tension et même le scepticisme marquent la relation entre l'organe de réglementation et la collectivité réglementée. Il est rare que l'organe de réglementation soit considéré – ou veuille être considéré – comme un « ami » de ceux qu'il régit.

Cela ne veut pas dire que la relation ne consiste qu'en des rencontres formelles ou que le rôle de l'organe de réglementation n'est que punitif.

À notre avis, il revient à l'organe de réglementation de s'assurer que ceux qu'il régit ont les renseignements et la compréhension nécessaires pour se conformer aux lois et aux politiques qu'il applique. De toute évidence, il doit donc assumer une fonction d'éducation et de soutien. Par exemple, il doit s'assurer que la collectivité réglementée connaît les règles qui la régissent (comme s'assurer que les administrateurs connaissent les exigences en matière de rapports financiers à présenter) et ont l'aide nécessaire pour se conformer à ces règles. Il doit également communiquer des renseignements et donner des conseils au grand public et aux donateurs qui pourraient vouloir plus de renseignements sur un organisme de bienfaisance ou le traitement fiscal de leurs dons avant de faire un don.

Nos recommandations sur la transparence portent, dans une certaine mesure, sur la question de la sensibilisation. Notre proposition visant la publication des politiques opérationnelles et la plus grande diffusion de renseignements sur la façon dont l'organe de réglementation prend ses décisions et les raisons sur lesquelles il se fonde aideront également à cet égard.

Cependant, nous nous attendons à ce que le modèle de réglementation choisi aille au-delà de ce rôle passif et que l'organe offre de façon active son aide aux organismes de bienfaisance. En Angleterre et au pays de Galles, l'une des activités les plus populaires de la Charities Commission est sa série régulière de visites sur place. Le personnel de la commission se rend dans divers endroits du pays pour rencontrer de façon informelle les organismes de bienfaisance et discuter des questions qu'ils peuvent avoir.

Nous reconnaissons que la Direction des organismes de bienfaisance a, par le passé, tenu des ateliers dans tout le pays, surtout au sujet du formulaire de déclaration annuelle T3010. Ces déplacements sont utiles, mais cette mesure

ne suffit pas pour répondre aux besoins en renseignements des organismes de bienfaisance.

Par exemple, en 2001, 7 700 organisations ont demandé une séance d'information, mais seulement le tiers d'entre elles ont pu assister à l'une des 66 séances offertes cette année-là. Plusieurs raisons expliquent ce fait. La Direction des organismes de bienfaisance a peu de fonds pour permettre à son personnel de se déplacer ailleurs au Canada et elle doit compter sur les organisations situées dans les grandes villes pour offrir les locaux nécessaires aux séances. Il faudra plus de ressources pour donner à la collectivité réglementée les renseignements dont elle a besoin pour respecter les lois et les politiques appliquées par l'organe de réglementation.

Les visites sur place et les séances d'information – en particulier dans un pays aussi vaste que le Canada – ne seront pas suffisantes. Que ce soit par des centres d'appel, la technologie informatique ou d'autres moyens, le personnel de l'organe de réglementation doit pouvoir répondre – de façon exhaustive, en temps opportun et de façon définitive – aux questions posées par la collectivité réglementée.

Notre opinion sur le mentorat ne devrait pas laisser croire que nous jugeons cette fonction inutile – tout simplement, elle ne convient pas à l'organe de réglementation.

De toute évidence, les organismes de bienfaisance ont besoin de formation permanente en matière de droit et de pratique. Des questions aussi complexes que l'accréditation et les pratiques exemplaires, et des situations aussi simples que de répondre aux questions qu'un organisme de bienfaisance ne veut pas poser à son organe de réglementation sont des réalités courantes du secteur bénévole. De même, le public peut ne pas vouloir mettre l'avenir d'un organisme de bienfaisance en jeu en signalant des problèmes mineurs à l'organe de réglementation. Il faut prévoir les cas où le public et les organismes de bienfaisance sont confrontés à de tels problèmes.

Dans son rapport, la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a traité longuement du besoin et de la valeur des organismes-cadres. Nous souscrivons à ces observations. Nous comprenons que l'une des fonctions de l'organe de réglementation est d'aider ses clients relativement aux questions de conformité, mais nous croyons qu'il faut quelque chose de semblable aux « associations industrielles » qui aident les organismes de bienfaisance pour les questions autres que l'observation de la LIR.

Il existe déjà certains organismes de ce genre dans de nombreux domaines spécialisés auxquels appartiennent les organismes de bienfaisance. Depuis les groupes de coordination nationaux aux associations d'hôpitaux et aux centres de bénévoles, certaines organisations assurent un soutien constant à leurs membres. Cependant, dans de nombreux cas, ces organisations ne peuvent être autosuffisantes compte tenu des seules cotisations. À cause des ressources et de la diversité du secteur des organismes de bienfaisance au Canada – où 80 p. 100 d'entre eux ont un revenu annuel inférieur à 250 000 \$ – il est difficile pour ces groupes de coordination de survivre financièrement s'ils desservent tous les organismes de bienfaisance et non seulement ceux qui peuvent payer.

Nous sommes également d'accord avec la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole quant au mentorat. Cependant, nous suggérons de le situer dans un organisme-cadre ayant des ressources suffisantes. Nous aimerions recevoir des opinions sur cette question. Nous soulignons également que les règles relatives au statut d'organisme de bienfaisance enregistré de ces organisations soulèvent des questions. Selon la politique administrative actuelle, les groupes de coordination ne sont admissibles que si au moins 90 p. 100 de leurs membres sont des donateurs reconnus. Les organismes-cadres peuvent également être écartés s'ils ne fournissent que des services de soutien sans exécuter eux-mêmes des programmes de bienfaisance. Nous aimerions également recevoir des commentaires sur la question de savoir s'il s'agit de conditions raisonnables pour le type d'organisation de soutien que nous prévoyons.

Connaissance et visibilité de l'organe de réglementation

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

Dans le rapport *Talking About Charities*, étude publiée en 2000 par la Muttart Foundation et le Centre canadien de philanthropie, plus de la moitié des 3 900 répondants ont dit qu'ils croyaient qu'il y avait un organisme responsable de la surveillance des activités des organismes de bienfaisance.

Vingt et un pour cent ignoraient l'existence d'un tel organisme. Parmi ceux qui croyaient qu'un tel organisme existait, seulement 20 p. 100 (5 p. 100 de l'échantillon total) savaient qu'une partie de ces responsabilités incombait à l'ADRC⁴⁷.

Un sondage commandé par l'ADRC a eu des résultats semblables. Le sondage, mené par Ipsos-Reid, portait sur la sensibilisation, les connaissances et le comportement du public relativement aux dons faits aux organismes de bienfaisance. La grande majorité des Canadiens (87 p. 100) ont dit qu'ils savaient que les organismes de bienfaisance doivent être enregistrés officiellement s'ils veulent délivrer des reçus d'impôt.

Cependant, selon les résultats, les Canadiens connaissent peu les autres éléments de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. Priés de nommer l'organisation responsable de déterminer si un organisme de bienfaisance peut être enregistré officiellement, deux répondants sur trois (65 p. 100) n'en avaient aucune idée et seulement un sur dix (11 p. 100) a identifié correctement l'ADRC.

Les résultats laissent également entendre que les Canadiens veulent avoir plus de renseignements sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance. Six répondants sur dix (62 p. 100) croient qu'il est très important de connaître le nom de l'organisation responsable de l'enregistrement des organismes de bienfaisance⁴⁸.

La confiance du public est beaucoup moindre lorsque celui-ci connaît peu l'existence de la réglementation. Il est donc important pour l'organe de réglementation d'être connu du public. Il doit attirer son attention non seulement – ou surtout pas – par les mesures de réglementation qu'il prend. Il doit déployer des efforts déterminés pour bien faire connaître sa présence. Les Canadiens doivent savoir que l'organe de réglementation existe, ce qu'elle fait et ce qu'entraîne le statut d'organisme de bienfaisance enregistré pour un tel organisme.

⁴⁷ *Talking About Charities*, la Muttart Foundation et le Centre canadien de philanthropie, 2000. Compte tenu de la taille de l'échantillon, les résultats sont considérés comme exacts, avec un écart de plus ou moins 0,8 p. 100, 19 fois sur 20.

⁴⁸ Au total, 2 000 Canadiens adultes ont été consultés au cours de deux séries d'entrevues téléphoniques, entre les 4 et 13 décembre 2001. Les résultats sont considérés comme exacts, avec un écart de plus ou moins 2,2 points de pourcentage, 19 fois sur 20, les résultats étant fiables sur le plan statistique pour chaque région importante du pays.

Ressources

Afin de susciter la confiance du public, l'organe de réglementation doit avoir les ressources physiques, financières, humaines et technologiques nécessaires pour s'acquitter des obligations qu'on lui a imposées.

Au cours des dernières années, certaines inquiétudes ont été exprimées au sujet des normes de service de la Direction des organismes de bienfaisance et, en particulier, de la vitesse de traitement des demandes.

Depuis l'annonce de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, des signes prometteurs sont apparus. La Direction des organismes de bienfaisance a reçu des ressources supplémentaires afin d'entreprendre un programme « Orientations futures » - qui est un effort de modernisation destiné à combler l'écart entre le rendement potentiel et le rendement actuel.

Mais il reste encore beaucoup à faire. Les bureaux de la Direction sont éparpillés dans la région de la capitale nationale. La Direction est dotée de plusieurs systèmes informatiques incompatibles. La technologie de tenue des dossiers n'a pas été mise à jour depuis de nombreuses années et ne répond plus aux besoins de gestion des responsables de la Direction. Celle-ci a peu de fonds pour permettre à ses employés de se déplacer ailleurs au Canada.

Un point suscite des préoccupations particulières – qui doivent être dissipées peu importe le modèle de réglementation retenu – soit les exigences imposées aux personnes qui régissent les organismes de bienfaisance et la façon dont l'organe de réglementation peut attirer et retenir davantage le personnel qualifié.

L'une des préoccupations de longue date concernant la gestion exprimée par la Direction, des commentateurs et des organismes de bienfaisance est le niveau de classification et le traitement relativement faibles de ceux qui doivent décider de l'enregistrement ou de la révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

De nombreux organes de réglementation – peut-être la majorité – appliquent un ensemble établi de lois et de règlements, ce qui est tout le contraire de la Direction des organismes de bienfaisance où il n'y a aucune définition claire de ce que veut dire l'expression « bienfaisance ».

On demande aux employés de la Direction d'examiner les demandes – dont un bon nombre sont remplies par des bénévoles bien intentionnés ayant peu de connaissances juridiques – et de déterminer si l'organisation a des fins de bienfaisance. Pour ce faire, ils doivent bien connaître le droit régissant les organismes de bienfaisance et pouvoir avoir une bonne vue d'ensemble des circonstances sociales et économiques du moment. Cette tâche exige des compétences considérables. Le personnel doit avoir non seulement des antécédents appropriés, mais aussi des connaissances spécialisées considérables et bénéficier d'un perfectionnement professionnel continu.

Parmi ceux qui œuvrent à la Direction des organismes de bienfaisance, peu nombreux sont ceux qui y font carrière. Le roulement de personnel est courant dans tout le gouvernement, mais il est particulièrement préjudiciable pour les groupes de clients en cause – notamment les groupes marginalisés et les citoyens vulnérables. Nous avons appris qu'il s'agit également d'une préoccupation dans d'autres pays, et nous aimerions recevoir des suggestions, notamment de ceux qui travaillent au sein de la Direction, sur la façon dont ce problème pourrait être réglé.

Après le processus de consultation, nous intégrerons ces suggestions dans nos conclusions sur la nécessité, pour l'organe de réglementation, d'être doté de ressources suffisantes. On traitera notamment de la nécessité de réexaminer les politiques relatives aux ressources humaines, y compris le niveau de traitement du personnel et les possibilités de perfectionnement professionnel et d'avancement.

Situation de l'organe de réglementation

Certains soutiennent que nous devrions écarter tout modèle de réglementation qui inclut l'ADRC. Selon eux, l'ADRC, à titre de percepteur des impôts, a un conflit de mandat lorsqu'elle doit également examiner une demande visant à soustraire une organisation au paiement de l'impôt et à lui permettre de délivrer des reçus d'impôt aux donateurs.

Nous avons inclus une analyse du modèle « ADRC à mandat élargi », tant parce que notre mandat nous y obligeait que parce que nous n'avons trouvé aucune preuve établissant qu'un tel conflit existe effectivement.

L'ADRC applique environ 62 lois pour divers ministères, allant de l'immigration à l'agriculture. Elle perçoit des droits et des taxes et renonce également au paiement de droits et de taxes.

Selon ceux qui soutiennent que l'ADRC n'est pas un organe de réglementation approprié des organismes de bienfaisance, lorsque les examinateurs considèrent si une organisation peut être enregistrée, ils tiennent compte du revenu perdu que le gouvernement pourrait par ailleurs percevoir. En pratique, cet argument ne peut s'appliquer qu'aux crédits d'impôt offerts aux donateurs, puisque l'organisation ne paiera probablement pas d'impôt de toute façon. Si elle n'est pas enregistrée à titre d'organisme de bienfaisance, il s'agit probablement d'un organisme sans but lucratif, qui est donc exonéré d'impôt.

Nous reconnaissons la sincérité et les préoccupations de ceux qui soutiennent un tel argument, mais nous n'avons aucune preuve qu'il en est ainsi en réalité. S'il existe vraiment une preuve, nous espérons qu'elle sera présentée pendant les consultations.

Dans l'analyse des modèles, nous avons examiné certains des avantages et des inconvénients de la solution où une partie ou la totalité des fonctions de réglementation relèvent d'une institution du gouvernement fédéral existante ou d'une entité spécialisée autonome comme une commission. Nous ne croyons pas qu'il existe un conflit de mandat si l'ADRC agit à titre d'organe de réglementation, mais d'autres conflits inhérents pourraient surgir, pouvant avoir des incidences sur les modèles. Par exemple, si toutes les fonctions de réglementation relevaient d'une institution existante, l'organe de réglementation devrait remplir une série d'objectifs – ceux liés à son objet et à son mandat et ceux de l'institution à laquelle il appartient. Une commission n'aurait qu'un seul objet et peu de paliers de gestion.

Toutefois, il n'est pas certain que le fait de confier les fonctions de réglementation à un organisme ne relevant pas d'une institution existante créera moins de difficultés administratives. Par exemple, on a soutenu que la création d'une commission autonome pourrait améliorer le taux de conservation des effectifs. Cependant, selon certains, il y a plus de chances d'avancement dans un grand ministère plutôt que dans une petite commission spécialisée. Cela dit, le profil et la visibilité d'un organe de réglementation autonome pourraient être supérieurs à ceux d'une petite unité opérationnelle au sein d'une grande institution gouvernementale. En outre, la commission pourrait être capable d'offrir des services plus spécialisés à ses clients. Elle pourrait être également perçue comme plus éloignée du gouvernement et du secteur, ce qui augmenterait la perception d'objectivité et d'impartialité de son pouvoir décisionnel.

En même temps, soulignons que l'organe de réglementation, peu importe où il est situé, exercerait les mêmes fonctions et aurait les mêmes pouvoirs décisionnels que l'organe de réglementation actuel. De plus, le fait d'avoir l'organe de réglementation au sein d'une agence gouvernementale existante présente un certain nombre d'avantages. Par exemple, l'organe pourrait profiter de l'infrastructure et de services existants du gouvernement, comme les conseils juridiques, les services ministériels et les systèmes de gestion de l'information.

Principes et pouvoirs juridiques de déterminer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré

Selon certains commentateurs, l'ADRC fait peut-être preuve de trop de prudence dans son interprétation du droit et, en particulier, dans la façon dont elle accorde l'enregistrement. Nous avons examiné cette question. Nous avons constaté que l'ADRC approuve les demandes d'enregistrement d'une façon comparable aux autres ressorts, notamment l'Angleterre et le pays de Galles ainsi que les États-Unis. Toutefois, des plaintes semblables ont été exprimées dans ces pays également. De plus, il est difficile de faire des comparaisons directes, compte tenu de la différence des règles qui s'appliquent dans les divers ressorts.

La prudence s'explique notamment par le fait que l'enregistrement se fonde presque exclusivement sur des documents présentés par le demandeur. Il n'y a aucune procédure systématique permettant d'identifier et de corriger les enregistrements accordés à mauvais droit. De plus, la surveillance réglementaire est très faible une fois que l'ADRC a pris une décision. Le processus s'arrête vraiment, dans une large mesure, lorsque la décision est prise d'accorder l'enregistrement.

Certains se sont également préoccupés de l'approche actuelle vis-à-vis des activités politiques exercées par les organismes de bienfaisance. Selon le droit, l'organisme de bienfaisance ne peut avoir une fin politique ou se livrer à des activités politiques partisans. Il est permis de se livrer à des activités politiques dans la mesure où celles-ci ne sont pas partisans et constituent une part très faible des activités et des fins de l'organisme de bienfaisance. Il s'agit d'une règle générale qui a semé de la confusion quant à savoir ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas.

La définition de bienfaisance a également soulevé beaucoup de discussions. Selon certains, cette expression devrait être définie dans la Loi. Les tribunaux

ont affirmé qu'ils étaient mal outillés pour concevoir une politique sociale et que ces décisions devraient revenir au législateur ou aux représentants élus. La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a proposé une solution du genre et recommandé que le législateur réexamine la définition tous les dix ans.

Dans l'arrêt *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*⁴⁹, la Cour suprême du Canada a également suggéré que le législateur examine cette question. D'autres intervenants du secteur de la bienfaisance s'opposent à une telle définition, soutenant qu'elle créerait un système trop « rigide » et que seuls les organisations « politiquement acceptables » obtiendraient l'enregistrement.

Le ministère des Finances et l'ADRC examinent les questions administratives et législatives liées aux activités politiques et au statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Ils ont rencontré des représentants du secteur et certains ministères pour discuter de questions connexes.

En même temps, un groupe de travail sectoriel distinct appelé le Groupe de travail du secteur sur l'action sociale a été créé au sein de l'Initiative sur le secteur bénévole afin d'analyser les opinions du secteur.

L'Institute for Media, Policy and Civil Society, en collaboration avec le Centre canadien de philanthropie, a mené des consultations auprès du secteur et publié le rapport *Let Charities Speak*, en mars 2002. Le rapport fait ressortir le manque de clarté des règles régissant l'activité politique et critique la façon dont la Direction des organismes de bienfaisance applique la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Bon nombre des préoccupations susmentionnées ne relèvent pas de la réforme institutionnelle, mais plutôt de la façon dont l'organe de réglementation applique et interprète le droit. La Direction, s'appuyant sur les mêmes fondements que les tribunaux, agit de l'intérieur et interprète les règles juridiques qui permettent de déterminer si une organisation est un organisme de bienfaisance. Ces règles sont énoncées surtout dans les décisions des tribunaux portant sur des affaires particulières, plutôt que dans les lois du Parlement. Comme il n'existe aucune définition précise de la bienfaisance, la Direction des organismes de bienfaisance doit examiner de près les fins qui ont déjà été reconnues comme des fins de bienfaisance.

⁴⁹ *Vancouver Society of Immigrant & Visible Minority Women c. M.R.N.*, [1999] 1 R.C.S. 10.

Il ne semble pas toujours y avoir des décisions jurisprudentielles directes. Dans un tel cas, la Direction doit décider (d'après les principes juridiques fondamentaux) si les efforts déployés pour régler les problèmes soulevés par les nouveaux besoins de la société sont, du point de vue du droit, des fins de bienfaisance au même sens que celles qui sont déjà reconnues comme telles. Dans l'examen des demandes, la Direction doit examiner si le tribunal permettrait qu'une organisation particulière soit reconnue comme organisme de bienfaisance. Elle n'a pas le pouvoir de modifier le droit au-delà de la souplesse sous-entendue par les décisions des tribunaux. Tout changement dépassant ces limites doit être apporté par les tribunaux ou le législateur.

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

Certaines de ces préoccupations seront éliminées par une amélioration du processus d'appel et la possibilité accrue de créer des précédents (voir le chapitre 2 pour un examen de nos recommandations sur le processus d'appel).

Réglementation coordonnée

La réglementation des organismes de bienfaisance est partagée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux⁵⁰.

Du point de vue constitutionnel, les provinces ont le pouvoir d'adopter des lois relativement à « l'établissement, l'entretien et l'administration des [...] institutions et hospices de charité dans la province » en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵¹.

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

⁵⁰ Certaines municipalités ont pris des règlements qui peuvent également influencer sur le secteur de la bienfaisance, allant de l'imposition des biens à la réglementations des activités de financement.

⁵¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(7).

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

Dans l'examen des nouveaux mécanismes institutionnels, nous reconnaissons l'importance du rôle des provinces dans la réglementation du secteur de la bienfaisance. Notre examen a porté non seulement sur la situation au niveau fédéral, mais également sur les cas où les deux niveaux de gouvernement interviennent; nous en avons trouvé où la réglementation n'est pas la même dans toutes les provinces. En voici des exemples :

- Une organisation considérée comme un organisme de bienfaisance en vertu du droit provincial peut ne pas avoir le droit d'être enregistrée à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et un organisme de bienfaisance enregistré auprès du gouvernement fédéral peut ne pas être considéré comme ayant des fins de bienfaisance à toutes les fins (p. ex. le jeu) dans une province particulière.
- Les provinces sont intervenues dans la réglementation des organismes de bienfaisance à des degrés divers, allant d'une absence totale de réglementation à la création d'une autorité de surveillance importante.
- La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définit pas le mot « don », et les organisations au Québec ont droit à l'application du *Code civil* lorsqu'il est déterminé si une contribution est un don. Cela veut dire que le mot « don » peut avoir un sens différent dans différentes provinces du pays.
- On ne sait pas clairement qui a compétence à l'égard des organismes de bienfaisance qui ne sont pas « dans la province », c'est-à-dire les organisations nationales ou les organisations qui sont présentes dans plus d'une province ou sur Internet.

Une multitude de régimes réglementaires et de règles peut créer un fardeau de conformité additionnel pour les organismes de bienfaisance et nuire à la confiance du public en semant la confusion au sujet de l'identité de l'organe de réglementation. Il pourrait en résulter une coordination déficiente et un chevauchement des fonctions.

Plusieurs solutions ont été suggérées. L'une d'elles vise la création d'un organe de réglementation national par l'intermédiaire duquel les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient mieux coordonner la réglementation des organismes de bienfaisance. Une autre possibilité consiste à conclure une entente entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires, laquelle tiendrait compte des besoins particuliers de chaque province et territoire.

Nous aimerions connaître l'opinion des autres intervenants, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux, sur ces questions.

Le secteur bénévole dans son ensemble

À l'opposé de la Table conjointe sur le cadre réglementaire dont le mandat était limité aux organismes de bienfaisance et à la réforme réglementaire, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire avait pour but d'examiner d'autres questions, outre les organismes de bienfaisance enregistrés. Elle visait à bénéficier aux organisations du secteur bénévole, qu'elles soient constituées ou non en société, qu'il s'agisse d'organismes de bienfaisance enregistrés ou d'organismes sans but lucratif qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas enregistrés à titre d'organisme de bienfaisance.

Dans le secteur de la réforme réglementaire, il s'agit d'un problème plus important que, peut-être, dans d'autres secteurs de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Il est impossible, pour des raisons pratiques, d'élaborer un régime réglementaire qui vise tous les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif existants.

Par exemple, certaines organisations sans but lucratif pourraient être enregistrées à titre d'organisme de bienfaisance, n'eût été de leurs activités politiques⁵². Dans d'autres cas, une organisation peut ne pas vouloir accepter de dons à des fins de crédits d'impôt, mais elle sert de toute évidence l'intérêt public. Dans d'autres cas encore, un groupe de professionnels peut se regrouper parce qu'ils ont des intérêts communs. Bien que privés, leurs intérêts peuvent néanmoins être pris en compte au titre d'un organisme sans but lucratif. Il est difficile de comparer une association de propriétaires de condominiums avec une organisation dont les membres organisent des marchethons pour recueillir des fonds visant l'achat de fauteuils roulants.

⁵² La Table ne se prononce pas sur la question de savoir si les règles existantes relatives aux activités politiques sont appropriées. Naturellement, elle accepte que certains conseillers juridiques d'organismes de bienfaisance conseillent à leurs clients de s'enregistrer à titre d'organisme de bienfaisance et d'organisme sans but lucratif.

L'établissement d'un régime réglementaire commun est presque impossible, compte tenu, du moins, du temps et des ressources dont nous disposons.

Par conséquent, nous nous sommes concentrés sur les questions touchant les organismes de bienfaisance enregistrés.

Mécanismes possibles

Nous avons analysé un certain nombre de mécanismes administratifs qui permettraient de réunir les caractéristiques de l'organe de réglementation idéal et de satisfaire aux facteurs de réussite déterminants identifiés précédemment.

Consultation publique : Dans le passé, la Direction des organismes de bienfaisance a souvent consulté les intervenants avant d'introduire de nouvelles politiques. Cependant, nous croyons que d'autres mesures pourraient être prises afin de déterminer les secteurs d'intérêt commun et de susciter plus de dialogue et de rétroaction, en particulier en explorant les facteurs qui démarquent la bienfaisance de ce qui ne l'est pas. Par exemple, l'organe de réglementation pourrait élargir la participation du public à l'application du droit de la bienfaisance par un processus de consultation annoncé à grande échelle. Cette consultation pourrait prendre la forme d'expositions, de présentations et de conférences. Le personnel chargé de la réglementation devrait également en avvertir les organisations avec lesquelles il traite lorsqu'elles le consultent sur un sujet qui les touche.

Une consultation publique continue permettrait également à l'organe de réglementation d'identifier les nouvelles tendances, de contribuer à l'acquisition des connaissances existantes sur le secteur, de recueillir des renseignements sur les sujets de préoccupation et de planifier la surveillance des organismes de bienfaisance canadiens grâce à la participation des premiers intéressés.

Établissement d'un rapport annuel : Cette mesure permettrait à l'organe de réglementation de communiquer avec les intervenants au sujet de ses activités et de son rendement. Un tel rapport pourrait contenir les renseignements suivants :

- des statistiques sur les demandes d'enregistrement des organismes de bienfaisance, les refus, les enregistrements, les tendances, etc.,
- les résultats globaux des vérifications et des mesures de conformité,

-
- l'importance du soutien apporté aux organismes de bienfaisance pour les aider à se conformer,
 - les activités d'information et de communication,
 - le niveau des dépenses.

D'autres renseignements plus généraux, comme les tendances dans les types d'organisations qui demandent l'enregistrement et les motifs de révocation de l'enregistrement, pourraient être également résumés. Le rapport annuel pourrait également accroître la visibilité de l'organe de réglementation au sein du grand public. D'autres moyens d'améliorer l'accès à l'information concernant le rendement et les activités de l'organe de réglementation sont examinés au chapitre 1, sur la transparence.

Groupe consultatif ministériel : On a suggéré qu'un groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance, dont les membres proviendraient du secteur bénévole et d'autres ministères, pourrait conseiller le ministre sur l'amélioration du cadre politique. Le groupe ferait rapport à un ministre et surveillerait une équipe d'employés responsable de la réalisation de son plan de travail.

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

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

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

Les fonctionnaires font face à un conflit d'intérêts entre leurs obligations envers leur ministre et leurs fonctions de membres de groupes consultatifs. Ils sont tenus de donner des conseils uniquement à un ministère ou à un ministre. Afin qu'ils puissent renseigner les membres de l'extérieur, on suggère de les faire siéger d'office – c'est-à-dire qu'ils n'auraient aucun rôle décisionnel. Les ministres des ministères pertinents auraient le pouvoir de nommer des employés au groupe consultatif. Le gouvernement nommerait des personnes qui ne sont pas fonctionnaires au groupe consultatif. Ces nominations seraient à temps partiel.

Le groupe consultatif aurait certaines obligations et fonctions de participation :

- **Conseils en matière de politique administrative :** Le rôle premier du groupe consultatif serait de fournir des conseils en matière de politique administrative sur des questions comme les mécanismes de conformité, l'interprétation du droit régissant le statut d'organisme de bienfaisance enregistré et d'autres questions relevant du pouvoir administratif de l'organe de réglementation.

Le secteur des de la bienfaisance est vaste, tant pour ce qui est du nombre que des pratiques opérationnelles. Le groupe serait, pour les intervenants, un « point de référence » par rapport auquel ces derniers pourraient évaluer les initiatives stratégiques proposées, vérifier de nouvelles idées et confirmer le service demandé et livré. À ce titre, il pourrait jouer un rôle clé dans le cycle de planification, de surveillance, d'évaluation et d'établissement de rapports des résultats de l'organe de réglementation par l'intermédiaire d'un ministre responsable devant le Parlement et les citoyens.

Le groupe consultatif aurait également le pouvoir d'examiner, dans leur ensemble, les décisions relatives à l'enregistrement prises par l'organe de réglementation et de présenter ses commentaires sur les tendances et la qualité des décisions prises.

On a suggéré que le secteur s'intéresse activement à la surveillance et à l'établissement de rapports sur les activités illégales, en particulier lorsqu'elles nuisent à la perception qu'a le public de la bienfaisance. Le groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance pourrait, à la demande du ministre, donner des conseils sur l'administration du régime de sanctions prévu par la loi. Pour un examen de nos propositions relatives au régime de sanctions, veuillez vous reporter au chapitre 3.

-
- **Communication** : Afin de promouvoir des communications ouvertes et la transparence, le groupe consultatif ferait rapport de ses activités, initiatives et conclusions dans le rapport annuel de l'organe de réglementation.
 - **Consultation** : Le groupe consultatif aurait un rôle déterminant en aidant l'organe de réglementation à établir un ordre de priorité parmi les diverses initiatives et à veiller à ce que l'élaboration se fasse dans les délais voulus, que la politique soit rédigée de façon claire et concise et que les consultations commencent au début du cycle d'élaboration. Il aiderait l'organe de réglementation à examiner les préoccupations et accroîtrait la capacité d'information de l'institution.

Nous nous sommes demandé si l'on devait demander à ce groupe d'examiner les cas particuliers et de donner des directives à cet égard avant que l'organe de réglementation ne prenne une décision finale et, ce faisant, de permettre le règlement des problèmes avant d'en saisir les tribunaux. Nous n'avons pas retenu cette idée. À notre avis, l'accès à un processus de révision juste et impartial est un mécanisme plus approprié pour résoudre les différends et demander des conseils. Pour un examen complet de nos propositions relatives à la réforme du processus d'appel, veuillez vous reporter au chapitre 2.

Soulignons qu'un comité consultatif avait été créé au sein de la Direction des organismes de bienfaisance, au milieu des années 80, mais qu'il ne s'est pas réuni de façon régulière, qu'il n'avait pas suffisamment de fonds et qu'il n'existe plus. Il avait pour objectif de donner à la Direction des organismes de bienfaisance des conseils en matière de politique administrative et d'exprimer son avis sur les nouvelles initiatives sur les communications. Les représentants provenaient de divers organismes de bienfaisance, de groupes de coordination sectoriels, de ministères et de spécialistes en droit de la bienfaisance. Nous envisageons un rôle beaucoup plus étendu pour le groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance. Toutefois, l'expérience nous enseigne que la mise en œuvre d'un tel groupe exige des fonds adéquats et un soutien réel. Pour accomplir les tâches susmentionnées, le groupe a besoin d'un personnel dévoué.

Nous aimerions recevoir des opinions sur la création d'un nouveau groupe consultatif ministériel sur les organismes de bienfaisance ainsi que sur sa structure, sa composition, son rôle et les ressources nécessaires à son fonctionnement.

- **Perfectionnement professionnel** : Nous jugeons que la nécessité, pour le personnel, d'acquérir des connaissances dans l'interprétation des règles juridiques qui permettent de déterminer si une organisation est un

organisme de bienfaisance et la nécessité de retenir ces experts au sein du personnel sont des facteurs de réussite déterminants. Divers services gouvernementaux et organes de réglementation ont recours, entre autres méthodes, au mentorat et aux échanges professionnels afin de permettre le perfectionnement professionnel continu des employés chargés de la réglementation.

Nous aimerions recevoir des opinions sur la mesure dans laquelle les moyens susmentionnés permettraient de répondre aux préoccupations existantes.

Comparaisons avec d'autres pays

Lors de notre examen des mécanismes institutionnels, nous avons analysé la situation dans d'autres pays de common law (l'Angleterre et le pays de Galles, l'Écosse, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande).

Dans la majorité des pays examinés, les agents de revenu sont ceux qui décident si une organisation est un organisme de bienfaisance. Cette façon de faire se fonde sur le principe selon lequel les agents de revenu ne sont pas partisans lorsqu'ils se prononcent sur l'enregistrement des organismes, et les autorités fiscales sont le mieux placées pour administrer le régime des déductions d'impôt, notamment pour déterminer quelles organisations sont admissibles à une exemption fiscale.

À l'heure actuelle, le seul ressort ayant délégué le pouvoir de déterminer les questions d'enregistrement et de révocation d'enregistrement à une agence distincte est l'Angleterre et le pays de Galles. Cependant, il importe de souligner que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a annoncé qu'il créerait, lui aussi, une commission. Selon certains observateurs, la délégation des décisions relatives à l'enregistrement et de la réglementation continue à une agence distincte est justifiée à cause de l'expertise que la commission acquiert dans de nombreuses questions touchant les organismes de bienfaisance, notamment dans des secteurs de compétence provinciale au Canada. Au Canada, ce pouvoir aussi vaste est interdit par la Constitution. Pour une analyse de la distinction entre l'Angleterre et le pays de Galles, et le Canada, veuillez vous reporter à l'annexe 1.

En vertu de la *Charities Act* de 1993, les commissaires ont comme fonction générale de promouvoir l'utilisation efficace des ressources relatives aux organismes de bienfaisance par les moyens suivants :

-
- favoriser l'élaboration de meilleures méthodes d'administration,
 - donner aux fiduciaires des organismes de bienfaisance des renseignements ou des conseils sur les questions touchant les organismes de bienfaisance,
 - enquêter sur les abus et faire des vérifications.

De nouvelles initiatives d'intérêt sont apparues récemment dans d'autres ressorts. Cependant, il faut se rappeler que, étant donné la diversité des mandats et la nature de ces enquêtes, les conclusions tirées peuvent ne pas s'appliquer à la présente étude.

En Australie, une récente commission d'enquête sur la définition des organismes de bienfaisance et des organisations connexes recommandait l'établissement d'un organisme administratif indépendant et national pour les organismes de bienfaisance et les entités connexes. Elle recommandait également que le gouvernement demande l'accord de tous les États et territoires afin d'établir l'organisme administratif.

Comme au Canada, la compétence première en matière d'organismes de bienfaisance en Australie incombe aux gouvernements régionaux. L'expérience australienne suggère un modèle permettant de transférer le pouvoir fédéral à un organisme administratif distinct, si les provinces et les territoires acceptent également de déléguer leur pouvoir relatif aux organismes de bienfaisance à une telle agence.

En Écosse, le Scottish Charities Office est chargé de surveiller les organisations reconnues comme organisme de bienfaisance par l'Inland Revenue ou la Charity Commission for England and Wales. Cette fonction comprend la surveillance de la conformité à la législation s'appliquant aux organismes de bienfaisance et la conduite d'enquêtes sur les problèmes d'inconduite et de mauvaise gestion.

Par suite d'une enquête récente sur la réglementation des organismes de bienfaisance, l'Écosse envisage également de transférer les fonctions de surveillance des organismes de bienfaisance à une commission semblable à la Charity Commission for England and Wales. Dans les conclusions de son rapport, la Scottish Charity Law Review Commission recommande de confier au nouvel organisme le double rôle de protéger l'intérêt public et de fournir aux organismes de bienfaisance un véritable régime de soutien et de réglementation. Cependant, la surveillance et la réglementation des organismes

de bienfaisance en Écosse ne sont pas des matières partagées avec les gouvernements régionaux, comme au Canada.

Lors d'une enquête sur l'enregistrement, l'établissement de rapports et la surveillance concernant les organismes de bienfaisance en Nouvelle-Zélande, dont le rapport a été publié en février 2002, trois solutions ont été examinées quant à la structure du régime. Il s'agissait d'une commission sur les organismes de bienfaisance, d'un organisme semi-autonome au sein d'un ministère existant doté d'un conseil consultatif prévu par la loi dont les membres proviendraient du secteur des organismes de bienfaisance et d'une unité commerciale au sein d'un ministère existant.

L'enquête a retenu la commission sur les organismes de bienfaisance chargée de l'enregistrement, de l'établissement de rapports et de la surveillance concernant les organismes de bienfaisance néo-zélandais. Elle recommandait que la commission ait le statut de société d'État dotée de ses propres loi et règlements. Elle a fondé sa décision sur l'argument selon lequel une commission sur les organismes de bienfaisance serait l'entité la plus acceptable pour le secteur de la bienfaisance, ce qui veut dire que les frais de surveillance et d'application seront vraisemblablement inférieurs si le secteur appuie l'organisation et lui fait confiance.

L'État nommerait des commissaires, dont la majorité proviendraient du secteur de la bienfaisance. La nouvelle commission agirait à titre de « guichet unique » pour les exigences législatives des organismes de bienfaisance.

L'enquête recommandait également que la commission sur les organismes de bienfaisance soit tenue de présenter un rapport annuel au secteur, au gouvernement par l'intermédiaire du ministre des Finances et au ministre responsable du secteur bénévole et communautaire. À l'heure actuelle, les organismes de bienfaisance doivent demander au Inland Revenue (ministère du revenu) le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a maintenant accepté la recommandation de la commission d'enquête et adoptera le modèle fondé sur une commission.

Modèles institutionnels proposés

Résumé des modèles

Nous avons examiné quatre modèles sur lesquels l'organe de réglementation fédéral des organismes de bienfaisance pourrait être calqué. Trois des modèles sont identiques pour l'essentiel aux trois modèles recommandés dans le rapport de 1999 intitulé « *Travailler ensemble* ». Il s'agit des modèles suivants :

- Modèle 1 – L'ADRC, améliorée par suite de l'Initiative des orientations futures en cours et grâce aux options que nous proposons (indépendamment de l'identité de l'organe de réglementation) en vue d'établir une nouvelle procédure d'appel et de nouvelles mesures de conformité ainsi que d'accroître la transparence du processus de réglementation;
- Modèle 2 – une ADRC à mandat élargi qui comporterait un organisme consultatif⁵³, selon la recommandation qu'a formulée en 1999 le Groupe d'experts Broadbent sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole, lequel organisme serait semblable à l'« agence » décrite dans le document « *Travailler ensemble* »;
- Modèle 4 – une commission des organismes de bienfaisance qui prendrait en charge toutes les fonctions de réglementation actuellement exercées par l'ADRC;

Nous avons ajouté un modèle hybride :

- Modèle 3 – une combinaison des modèles 1 et 4 dans le cadre de laquelle l'ADRC conserverait les fonctions administratives tandis qu'une commission des organismes de bienfaisance s'acquitterait des responsabilités décisionnelles liées à l'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

La description qui suit des quatre modèles met l'accent sur la façon dont les différentes fonctions devant être assurées ont été agencées dans chaque modèle ainsi que sur certains facteurs liés à la mise en œuvre de chacun d'eux. Les facteurs mentionnés sont de nature hypothétique. Il n'est pas possible de savoir avec certitude comment les modèles fonctionneront avant leur mise en œuvre.

⁵³ Il ne s'agit pas du groupe consultatif ministériel dont il est fait mention plus haut.

Les descriptions fonctionnelles des modèles sont suivies d'une liste de critères d'évaluation. Les critères sont fondés sur les caractéristiques qui nous semblent être celles d'un organe de réglementation idéal, sur les facteurs critiques de succès et sur d'autres facteurs commentés plus haut dans le présent document. Nous voulons savoir si ces critères conviennent et si d'autres facteurs peuvent être pris en compte au cours de notre examen final des modèles. Un tableau résumant notre évaluation des modèles au regard des critères d'évaluation figure à la page 129.

Dans le cadre de l'examen des modèles exposés ci-après, il convient de souligner que d'autres modèles visant à améliorer la relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole sont actuellement créés dans d'autres domaines de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Les options à l'étude comprennent la nomination d'un ministre ou groupe de ministres responsables du secteur bénévole à l'échelle fédérale et la création d'un secrétariat et d'un comité parlementaire sur le secteur bénévole. Il sera nécessaire de déterminer l'interaction entre les modèles décrits ci-après et les organismes en question une fois que les recommandations émanant des autres Tables seront finalisées.

Description des modèles

Modèle 1 – ADRC à mandat élargi

Des modèles que nous avons examinés, ce modèle est celui qui se rapproche le plus du cadre institutionnel actuel. Aucune fonction de réglementation ne serait retirée à l'ADRC, laquelle demeurerait un organisme qui est autonome au plan administratif et dont la législation habilitante est assujettie à l'orientation politique du ministre des Finances. En d'autres termes, l'ADRC administre les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) qui concernent le secteur de la bienfaisance, tandis que le ministre des Finances est responsable de la LIR elle-même, y compris des modifications dont elle fait l'objet.

Le directeur général de la Direction des organismes de bienfaisance continuerait à relever du commissaire adjoint de la Direction générale de la politique et de la législation et, par voie hiérarchique, du commissaire de l'ADRC.

La Direction des organismes de bienfaisance continuerait à avoir pour mission de traduire l'intention du Parlement dans le cadre de l'administration qu'elle fait des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de bienfaisance. La Direction appliquerait ces dispositions de

manière juste, uniforme et ouverte en cherchant à accroître la transparence de son processus décisionnel, en publiant les motifs de ses décisions et en veillant à ce que ses employés acquièrent les aptitudes nécessaires pour appliquer de manière compétente les règles complexes du droit de la bienfaisance.

Il serait possible de faire réviser par une autorité impartiale une décision portant refus du statut d'enregistrement. Une description du processus d'appel existant et des réformes que nous proposons figure au chapitre 2. Le processus d'appel proposé est le même pour tous les modèles.

Un groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance serait créé et chargé de fournir des conseils liés à la politique administrative sur des questions comme l'application du régime des sanctions, les mécanismes de conformité et l'évolution du droit de la bienfaisance. Il déterminerait également les questions devant faire l'objet de consultations et permettrait à l'ADRC de connaître plus rapidement les nouveaux enjeux et tendances. Étant donné que cet organisme ne fournirait définitivement pas de conseils sur des questions d'ordre technique, il servirait d'organisme consultatif pour le ministre du Revenu national.

Le groupe consultatif se composerait de spécialistes non gouvernementaux du droit de la bienfaisance ainsi que de représentants du secteur bénévole. Certains ont soutenu que la nomination au comité de représentants d'autres ministères gouvernementaux qui seraient chargés de fournir des conseils techniques serait avantageuse pour l'ADRC. Toutefois, les fonctionnaires sont en situation de conflit d'intérêts entre leurs devoirs envers les ministres et leurs responsabilités comme membres d'un groupe consultatif « indépendant ». Par conséquent, les fonctionnaires gouvernementaux ne pourraient participer qu'à titre consultatif.

Des ressources supplémentaires seraient fournies afin que l'organe de réglementation puisse davantage aider les organismes de bienfaisance à comprendre leurs obligations juridiques. Le personnel de la Direction des organismes de bienfaisance se rendrait à différents établissements de l'ensemble du pays et tiendrait des rencontres informelles avec des représentants de ces organismes et des groupes de coordination pour discuter de différents enjeux, problèmes ou questions. De plus, la Direction élargirait la portée de son programme de sensibilisation afin d'accroître l'accès à ses séminaires de formation.

De l'appui et des renseignements supplémentaires seraient disponibles au moyen d'un bulletin trimestriel et d'un site web amélioré. Ces améliorations permettraient aux organismes de bienfaisance de mieux comprendre les règles qui les régissent à l'échelle fédérale et aux organisations désirant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré de connaître la démarche à suivre et les exigences relatives à l'admissibilité. Les groupes de coordination du secteur bénévole aideraient et soutiendraient les organismes de bienfaisance ayant des préoccupations non liées à la LIR.

Le profil et la visibilité de la Direction des organismes de bienfaisance seraient rehaussés grâce à une présence accrue sur le site web de l'ADRC, à la présentation annuelle, sur son site, d'un rapport public sur ses activités et ses réalisations ainsi qu'à une plus grande participation aux congrès et symposiums réunissant des professionnels du secteur et d'autres domaines connexes.

Des améliorations seraient également apportées aux services par suite de l'Initiative des orientations futures actuellement mise en œuvre au sein de l'ADRC. Des indicateurs de rendement seraient établis à l'aide des données obtenues du groupe consultatif au sujet de l'enregistrement, des politiques et de la communication, de la conformité, des déclarations et de l'aide à la clientèle. Les rapports annuels concernant le service attendu et assuré seraient mis à la disposition du public.

L'ADRC conserverait également une responsabilité liée à la communication au public de renseignements concernant les organismes de bienfaisance et le secteur de la bienfaisance. Dans le cadre de son Initiative des orientations futures, la Direction créerait et maintiendrait un site web amélioré comportant une base de données consultable qui permettrait au public d'avoir plus facilement accès aux renseignements concernant les organismes de bienfaisance, notamment des renseignements sur la situation courante, les motifs de l'enregistrement, les déclarations annuelles et les mesures de conformité prises. Le lecteur trouvera au chapitre 1 une description plus détaillée de nos propositions visant à améliorer la transparence de l'organe de réglementation.

Facteurs

Étant donné que ce modèle se rapproche le plus de la structure administrative actuellement en place, il est celui dont la mise en œuvre est la moins complexe et la moins coûteuse. Bien que des modifications législatives seraient

nécessaires pour l'application de nos recommandations concernant la transparence et le processus d'appel, aucune nouvelle disposition législative importante ne serait requise pour la mise en œuvre de ce modèle.

Au même moment, la Direction des organismes de bienfaisance est une très petite unité opérationnelle au sein du plus grand ministère du gouvernement et a longtemps été négligée dans le passé en termes de ressources. Elle aurait besoin de ressources supplémentaires pour améliorer son fonctionnement, rehausser son profil et répondre aux attentes en matière de rendement.

L'ADRC est reconnue pour sa compétence en ce qui a trait à l'interprétation et à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment l'administration d'un certain nombre d'avantages sociaux comme la prestation fiscale canadienne pour enfants. Il serait nécessaire d'accroître les ressources consacrées à l'élaboration des politiques de la Direction et d'améliorer le programme de consultation externe de celle-ci.

Modèle 2 – ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole (ASB)

Sous ce modèle, deux institutions se verraient confier des missions complémentaires. L'ADRC continuerait d'administrer la LIR et de prendre les décisions, tandis que l'ASB ferait des consultations externes auprès du secteur bénévole et du public et conseillerait l'ADRC en matière de politique administrative. Pour s'acquitter de cette mission, l'ASB relèverait du Parlement par l'entremise d'un ministre.

À titre d'organisme sans lien de dépendance, l'ASB aurait un conseil responsable qui serait composé de membres à temps partiel appuyés par un personnel professionnel. Les membres de ce personnel pourraient être des fonctionnaires nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, mais il pourrait également s'agir de personnes employées par le conseil responsable. Le chef du personnel pourrait être nommé par la Commission de la fonction publique ou par le gouverneur en conseil⁵⁴ et

⁵⁴ Les nominations émanant du gouverneur en conseil sont celles que fait le gouverneur général sur l'avis du Conseil privé de la Reine du Canada, représenté par le Cabinet, au moyen d'un processus distinct dans le cadre duquel la prérogative du premier ministre en ce qui a trait à la coordination ou à la détermination de toutes les nominations est reconnue. Le premier ministre est appuyé par le directeur des nominations, qui fait partie du Cabinet du premier ministre et qui, sur une base de consultation avec les cabinets des ministres, est chargé d'identifier les candidats de haut calibre dont la nomination pourrait être envisagée. Le Bureau du Conseil privé appuie tant le Cabinet du premier ministre que le greffier du Conseil privé au sujet des nominations faites par le gouverneur en conseil et collabore avec le directeur des nominations pour déterminer les vacances et interroger les candidats

relèverait du président du conseil responsable. Le président aurait compétence en vertu de la loi pour s'occuper de la gestion du personnel et des finances de l'agence.

La durée du mandat des personnes nommées, les rapports hiérarchiques, l'admissibilité au renouvellement de la nomination et les conditions pouvant mener à la destitution de ces personnes seraient énoncés dans des dispositions législatives.

La fonction générale de l'ASB consisterait à promouvoir l'utilisation efficace des ressources des organismes de bienfaisance en favorisant l'élaboration de meilleures méthodes d'administration et en renseignant ou conseillant les fiduciaires et administrateurs d'organismes de bienfaisance sur toute question touchant l'organisme (et dépassant les exigences de la réglementation fédérale, y compris le financement, les pratiques de gestion et d'autres questions susceptibles de relever de la compétence provinciale).

L'ASB exercerait la fonction de promotion de la conformité de l'ADRC dans le cadre de son rôle élargi en matière d'éducation. Elle serait essentiellement un organisme centralisé fournissant des renseignements sur l'ensemble du secteur bénévole et sur les meilleures pratiques en matière de gestion et d'administration dans ce domaine. Il s'agit du seul modèle qui couvre le mandat de desservir l'ensemble du secteur bénévole et non seulement les organismes de bienfaisance enregistrés. L'ADRC serait appelée à fournir des conseils sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme de promotion de la conformité de l'ASB à l'intention des organismes de bienfaisance.

L'ASB agirait également en qualité de représentant et de promoteur du secteur. Elle servirait d'agent de liaison entre le gouvernement et le secteur et défendrait les préoccupations de celui-ci auprès du gouvernement. L'ASB pourrait cumuler les fonctions de soutien et de consultation exercées dans d'autres ministères du gouvernement, comme Patrimoine, Développement des ressources humaines Canada et Santé. Elle prendrait également en charge une partie, sinon la totalité de la responsabilité actuelle de l'ADRC en matière de communication de renseignements au public au sujet des organismes de bienfaisance.

Il s'agit du seul modèle qui ne comporte aucun groupe consultatif, étant donné que l'ASB exercerait la fonction de consultation elle-même. L'ASB

possibles. Le Bureau du Conseil privé veille à ce que les exigences législatives et procédurales soient respectées et donne des conseils sur les questions liées à la faisabilité, à la rémunération et aux conditions de la nomination.

conseillerait l'ADRC au sujet de la politique administrative et serait habilitée à réviser toutes les décisions prises par celle-ci ainsi qu'à commenter les tendances de manière générale. Toutefois, elle n'aurait pas le pouvoir de revoir des cas précis.

L'ASB et l'ADRC élaboreraient des lignes directrices concernant l'échange de renseignements et la capacité de mener des consultations et des discussions à différents niveaux organisationnels.

Facteurs

L'ASB pourrait promouvoir l'expansion du secteur bénévole au Canada en rehaussant le profil du secteur et en créant un point de contact central pour l'obtention de renseignements s'y rapportant. Toutefois, plusieurs aspects pourraient donner lieu à des conflits entre l'ASB et l'ADRC. L'ASB ne serait pas un organe décisionnel, mais ses recommandations auraient beaucoup de poids. Au même moment, la capacité de formuler des commentaires, même généraux, au sujet des cas sans pouvoir les trancher pourrait créer des tensions entre les deux organismes, si l'ASB s'oppose vivement à une décision de l'ADRC ou à l'approche de celle-ci relativement aux dossiers des organismes de bienfaisance. En revanche, cette rétroaction pourrait aider l'ADRC à déterminer les questions qui préoccupent le secteur et à explorer les solutions possibles. De plus, la création d'un organisme dont la mission porterait exclusivement sur les problèmes et enjeux du secteur bénévole pourrait favoriser un examen plus poussé de l'état de santé de l'ensemble du secteur ainsi que du droit de la bienfaisance au Canada.

Certains ont proposé que l'ASB serve d'agent de liaison entre le gouvernement et le secteur, ce qui permettrait d'améliorer les relations entre eux. Toutefois, ce modèle pourrait donner lieu à des chevauchements. En théorie, l'ASB pourrait exercer des fonctions de soutien dans d'autres ministères du gouvernement, ce qui faciliterait la collecte de données, mais il serait peut-être plus souhaitable de laisser aux ministères ayant l'expérience et les connaissances techniques voulues le soin de continuer à offrir du soutien et de l'information dans les domaines du secteur qui leur sont plus familiers. De plus, l'échange de données sur les meilleures pratiques en matière de gestion, par exemple, sera peut-être plus efficace et rentable s'il est confié aux groupes de coordination existants du secteur. Par ailleurs, il importe de souligner qu'un certain nombre de fonctions proposées pour l'ASB ne sont pas exercées à l'heure actuelle, par exemple, la coordination des politiques et la défense des préoccupations. Pour d'autres fonctions, les ressources sont insuffisantes. La

question des rôles et des ressources est actuellement examinée sous l'angle de la gestion ultérieure de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et certains reconnaissent que ces nouveaux rôles ont des incidences sur les ressources, indépendamment du modèle institutionnel choisi.

Modèle 3 – ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance (commission)

Comme c'est le cas pour le modèle 2, les responsabilités relatives à la réglementation des organismes de bienfaisance seraient partagées. La commission des organismes de bienfaisance s'acquitterait de la plupart des responsabilités associées à l'administration des dispositions de la LIR qui concernent les organismes de bienfaisance, tandis que l'ADRC exercerait des fonctions de vérification et de surveillance de la conformité.

Le rôle que jouerait la commission proposée dans ce modèle serait un peu plus restreint que celui du modèle défini dans le rapport de 1999 des Tables conjointes. Dans le rapport *Travailler ensemble*, le rôle de la commission a été décrit comme suit :

« Une commission quasi judiciaire qui assumerait la plupart des fonctions actuellement exercées par la Direction des organismes de bienfaisance. D'une part, elle donnerait au secteur bénévole des avis décisifs et elle entendrait les appels des organismes qui désirent contester une décision de son registraire. D'autre part, elle remplirait certaines fonctions de soutien similaires à celles de l'agence du modèle B »⁵⁵.

La commission proposée dans ce modèle et dans le modèle 4 jouerait un rôle plus restreint que celui qui est décrit dans le rapport susmentionné. La commission n'exercerait pas de fonction de soutien au-delà de la conformité et une autorité impartiale composée de spécialistes de l'extérieur trancherait les appels. La commission exercerait simplement les pouvoirs de réglementation actuels de l'ADRC afin d'administrer la loi. Au même moment, certains ont proposé que la commission se voit confier, dans le cadre de sa mission générale, la question de l'enregistrement.

La commission ne pourrait créer de précédent juridique ou reconnaître de nouvelles fins de bienfaisance lorsqu'aucune analogie avec une fin de

⁵⁵ Le modèle B qui est mentionné dans *Travailler ensemble* est l'équivalent de notre modèle 2.

bienfaisance déjà reconnue ne peut être trouvée ou exploitée. Cependant, comme dans le cas du modèle 1, les demandeurs seraient en mesure de faire réviser par une autorité impartiale une décision portant refus de leur demande d'enregistrement. Le ministre du Revenu national pourrait également déclencher un réexamen de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance en présentant une demande en ce sens à la commission, mais celle-ci rendrait la décision finale en ce qui a trait au statut. Le ministre du Revenu national aurait le droit d'interjeter appel s'il n'est pas d'accord avec la décision de la commission.

Comme dans le cas du modèle 1, un groupe consultatif fournirait des conseils stratégiques, mais cette fois-ci à la commission dirigeante. C'est là une caractéristique inhabituelle, car généralement, les commissions composées de plusieurs membres peuvent prendre connaissance des points de vue des secteurs concernés. Elle a toutefois été conservée, afin de traduire la nature très diversifiée du secteur de la bienfaisance.

À l'instar du modèle 2, à titre d'organisme sans lien de dépendance, ce modèle comporterait une commission dirigeante appuyée d'un personnel professionnel. Les membres de ce personnel pourraient être des fonctionnaires nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, mais ils pourraient aussi être désignés par la commission dirigeante. Le chef du personnel pourrait être nommé par la Commission de la fonction publique ou par le gouverneur en conseil et relèverait du président de la commission dirigeante; le président aurait compétence en vertu de la loi pour s'occuper de la gestion du personnel et des finances de l'ensemble de l'organisme. La durée du mandat des personnes nommées, les rapports hiérarchiques, l'admissibilité au renouvellement de la nomination et les conditions pouvant mener à la destitution de ces personnes seraient énoncés dans des dispositions législatives.

Les membres de la commission dirigeante pourraient être choisis dans le milieu institutionnel (spécialistes du droit de la bienfaisance, représentants expérimentés du secteur bénévole, etc.) et posséder une certaine expertise du point de vue juridique, sectoriel ou gouvernemental. Les exigences précises quant à la composition de la commission pourraient être énoncées dans une loi⁵⁶. Les fonctions quotidiennes de la commission seraient confiées à un

⁵⁶ Ainsi, la Commission canadienne des droits de la personne compte jusqu'à huit membres nommés. Le président et le vice-président sont nommés pour un mandat de sept ans. Les autres commissaires continuent à exercer leurs propres professions et participent aux travaux de la Commission à temps partiel. Les commissaires sont issus de différentes parties du Canada et de différents milieux. La répartition des hommes et des femmes est équilibrée. Les commissaires se rencontrent régulièrement tout au long de l'année pour examiner les cas et discuter des travaux de la commission. Un autre exemple est la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels, dont

effectif dont la taille serait comparable à celle du personnel de la Direction des organismes de bienfaisance.

Facteurs

Il est difficile de prédire si le rôle résiduel de l'ADRC en matière de vérification et de surveillance de la conformité occasionnerait des problèmes majeurs. Certains soutiennent que, si l'ADRC continue à appliquer ses programmes conformément aux pouvoirs dont elle est investie, des différends pourraient surgir dans certains cas. Cependant, il existe dans la LIR un cas où la responsabilité liée à l'administration du droit fiscal relatif à un domaine précis a été répartie entre deux organismes. La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC) pourrait servir de modèle partiel dont l'ADRC pourrait s'inspirer pour continuer à veiller à ce que les organismes de bienfaisance respectent tous les aspects de droit fiscal⁵⁷.

Afin d'encourager la philanthropie, la LIR et la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* offrent des stimulants fiscaux aux personnes qui souhaitent faire don de biens culturels importants à des établissements de conservation canadiens⁵⁸ qui ont été désignés⁵⁹ pour recevoir ou acheter ces biens. La CCEEBC est un tribunal indépendant du ministère du Patrimoine canadien, qui atteste les biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu. En plus de préparer les attestations indiquant si les biens en question respectent certains critères, la Commission peut également déterminer la juste valeur marchande de ceux-ci. À l'instar de la CCEEBC, la commission ferait des déterminations aux fins de la LIR et conseillerait le gouvernement sur les questions relevant de sa compétence.

D'aucuns ont soutenu que la commission devrait relever directement du gouvernement plutôt que d'un ministre du cabinet. Le nouvel organisme, qui se verrait confier des pouvoirs de réglementation par délégation et qui aurait directement accès au Parlement, pourrait accroître sa visibilité et rehausser son profil en présentant davantage de rapports publics au Parlement. De plus, il

les neuf membres sont également nommés par le gouvernement. Parmi ces membres, quatre proviennent de musées et de galeries d'art, tandis que les autres membres représentent le secteur privé, les collectionneurs, les évaluateurs et les marchands. Cependant, n'eût été de la nécessité d'assurer une représentation des différentes régions, la commission pourrait être composée de quelques membres seulement. Ainsi, la Charity Commission for England and Wales compte cinq commissaires, dont deux sont des membres à temps partiel.

⁵⁷ La CCEEBC examine 1 500 demandes par année.

⁵⁸ Généralement, des musées, galeries d'art, archives et bibliothèques.

⁵⁹ Les institutions et autorités publiques qui respectent les exigences juridiques et environnementales et les exigences relatives à la conservation aux fins de la désignation et que le ministre du Patrimoine canadien a désignées.

pourrait peut-être accroître son indépendance face à l'ingérence politique. Cependant, il y a très peu d'exemples d'organes de réglementation sans lien de dépendance qui relèvent directement du Parlement, sauf pour les questions d'importance nationale comme l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, et il serait très difficile de créer des organes de cette nature à court terme.

Enfin, les organismes de bienfaisance seront peut-être plus enclins à consulter un organe qui ne participe pas directement à des activités visant à assurer la conformité, mais l'existence de deux entités fédérales exerçant des fonctions de réglementation risque de créer de la confusion.

Modèle 4 – Commission des organismes de bienfaisance

À l'instar de l'organisme du modèle 3, la commission proposée ici aurait un rôle plus restreint que celui qui est décrit dans *Travailler ensemble*. Elle n'exercerait pas de fonction de soutien au-delà de celles qui concernent la conformité et une autorité impartiale externe composée de spécialistes trancherait les appels. Cependant, contrairement à l'organe décrit dans le modèle 3, cette commission exercerait tous les pouvoirs de réglementation actuels de l'ADRC afin d'administrer le droit. Ce modèle diffère du modèle 1 uniquement au plan de la structure de gestion, de la visibilité et du coût. L'ADRC n'exercerait aucun rôle résiduel direct.

Cependant, des liens axés sur le partage de l'information devraient exister, puisque de nombreux aspects des travaux liés à la conformité, comme la vérification des reçus aux fins de l'impôt, seraient sérieusement compromis s'il ne devait pas y avoir de communication entre la commission des organismes de bienfaisance et l'ADRC. Il serait également nécessaire de veiller à ce que ces échanges réguliers ne touchent pas l'indépendance de la commission.

Facteurs

Le modèle de la commission autonome permet de résoudre les problèmes découlant de la répartition des responsabilités. Par ailleurs, les caractéristiques et commentaires concernant la commission du modèle précédent s'appliquent.

Il importe de rappeler que, même s'ils sont indépendants du gouvernement, les organes de réglementation doivent appliquer la loi que le Parlement a édictée et élaborée par la réglementation (lorsque cette mesure a été autorisée). Il

n'existe aucun obstacle formel empêchant un ministre (ou une commission) d'exercer un pouvoir de réglementation qui fait davantage appel à la souplesse et à l'interprétation, pourvu qu'il obtienne l'autorisation nécessaire du Parlement. Si cette autorisation était jugée utile, en raison des impératifs liés à la transparence et à l'objectivité, il sera peut-être préférable de confier cette fonction à un organe sans lien de dépendance, comme la commission des organismes de bienfaisance décrite ici et au modèle 3.

Aperçu des fonctions de réglementation

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
	ADRC à mandat élargi	ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Commission des organismes de bienfaisance
Enregistrement/sanctions (y compris la révocation)	ADRC (avec l'avis du secteur)	ADRC (avec l'avis de l'ASB)	Commission (révocation à la demande de l'ADRC)	Commission
Surveillance de la conformité (formulaire T3010)	ADRC	ADRC	ADRC	Commission
Vérification	ADRC	ADRC	ADRC	Commission
Politique administrative	ADRC avec l'avis d'un groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance	ADRC (avec l'avis de l'ASB)	Commission (avec l'avis de l'ADRC et du groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance)	Commission (avec l'avis de l'ADRC et du groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance)
Éducation et formation en matière de conformité	ADRC	Agence du secteur bénévole	Commission	Commission
Soutien et mentorat	Groupes de coordination du secteur bénévole	Agence du secteur bénévole	Groupes de coordination du secteur bénévole	Groupes de coordination du secteur bénévole
Information publique	ADRC	ADRC <i>ou</i> l'ASB au sujet d'organismes de bienfaisance particuliers L'ASB au sujet du secteur	ADRC <i>ou</i> commission au sujet d'organismes de bienfaisance particuliers Commission au sujet du secteur	Commission
Comité consultatif	Oui, à l'ADRC	L'Agence du secteur bénévole exercerait cette fonction	Oui, à la commission	Oui, à la commission
Présentation de rapports :	Ministre du Revenu national (MRN)	<u>L'ADRC</u> : MRN <u>L'ASB</u> : MRN <i>ou</i> un autre ministre <i>ou</i> le Parlement	<u>L'ADRC</u> : MRN <u>La commission</u> : MRN <i>ou</i> un autre ministre <i>ou</i> le Parlement	MRN <i>ou</i> un autre ministre <i>ou</i> le Parlement

Évaluation des modèles institutionnels

Critères d'évaluation - Introduction

Nous avons été chargés d'examiner plus à fond les modèles institutionnels, de mener des consultations à ce sujet et de faire part de nos conclusions d'ici mars 2003. Pour atteindre cet objectif, nous avons examiné un vaste éventail de questions qu'il sera peut-être nécessaire d'étudier pour améliorer le régime de réglementation des organismes de bienfaisance à l'échelle fédérale.

Tel qu'il est mentionné plus haut, cet examen a pour but de veiller à ce que les organismes de bienfaisance, les intervenants et le public canadien respectent l'organe de réglementation qui sera créé en raison de son intégrité, son équité, ses connaissances et son sens de l'innovation, qui lui permettent d'offrir un service axé sur la clientèle et d'améliorer la conformité.

En nous servant des modèles présentés dans le rapport *Travailler ensemble* comme point de départ, nous proposons à des fins de discussion nos propres solutions qui permettraient d'améliorer la surveillance des organismes de bienfaisance. Tel qu'il est mentionné plus haut, nous pourrions proposer d'autres combinaisons des mécanismes et structures afin de présenter une autre description de la méthode institutionnelle optimale en ce qui concerne la réglementation des organismes de bienfaisance. Dans un sens, la tâche consiste à déterminer l'agencement optimal des différentes fonctions devant exister pour assurer la confiance du public à l'endroit de l'organe de réglementation et des organismes réglementés.

Au cours de notre évaluation des caractéristiques d'un organe de réglementation idéal, nous avons relevé un certain nombre de valeurs fondamentales et de facteurs critiques de succès. Nous résumons ci-dessous ces facteurs et valeurs afin d'aider le lecteur à se faire une idée des incidences des différents modèles, des coûts et avantages qu'ils comportent et de la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins des différents intervenants. L'importance attribuée à chacun de ces critères pourra varier d'une personne à l'autre.

Nous désirons obtenir des opinions sur la convenance et l'utilité de ces critères et sur l'évaluation qui suit afin de favoriser une meilleure compréhension des incidences des modèles. Les commentaires reçus seront intégrés dans le rapport que nous présenterons aux ministres au printemps 2003.

Critères d'évaluation

Les critères d'évaluation qui suivent ne sont pas présentés dans un ordre de préférence particulier.

Principale mission

Ce critère concerne l'objet que vise l'organe de réglementation proposé dans chaque modèle. Nous avons proposé que l'organe continue à avoir pour mission d'administrer le programme des organismes de bienfaisance de la LIR, mais d'autres fonctions susceptibles d'élargir cette mission sont suggérées à l'égard d'un des modèles.

Intégrité

Ce critère concerne la capacité de l'organe de réglementation de prendre des décisions justes dans le cadre d'un processus impartial et transparent et d'entretenir avec le public et les intervenants du secteur des relations axées sur l'équité, l'utilité et l'uniformité.

Ouverture

L'organe de réglementation devrait être ouvert et accessible. Même s'il n'est pas tenu d'accepter dans tous les cas les idées ou suggestions qui lui sont proposées, il doit faire part des mesures qu'il prend et des motifs qui sous-tendent ses décisions. L'organe de réglementation devrait favoriser un libre échange d'idées et promouvoir des communications ouvertes et constructives avec ceux qu'il dessert.

Service de qualité

L'organe de réglementation devrait s'engager à assurer des services de haute qualité à coût réduit auprès de ses clients et devrait avoir les moyens d'améliorer constamment les services qu'il offre en cherchant à tirer des leçons de ses erreurs. De plus, l'organe de réglementation devrait offrir la plus grande expertise possible et fournir des renseignements et avis qui font autorité aux organisations qui demandent le statut d'organisme enregistré ainsi qu'aux organismes qu'il réglemente.

Connaissances et esprit d'innovation

Ce critère concerne le dynamisme de l'organe de réglementation et sa capacité de favoriser le renouveau. Pour être efficace et utile pour la société canadienne,

l'organe de réglementation doit être tourné vers l'avenir. Il doit disposer de mécanismes qui lui permettront de réunir des renseignements concernant les changements qui se produisent dans le milieu, notamment les changements sociaux susceptibles de toucher les limites de ce qui est considéré ou non de la bienfaisance. De plus, l'organe de réglementation doit être en mesure d'exploiter de nouvelles technologies afin d'offrir des services qui répondent aux besoins d'une clientèle changeante ainsi qu'aux attentes du public.

Soutien

Il incombe à tout organe de réglementation de veiller à ce que les personnes physiques et morales qu'il réglemente possèdent les renseignements dont elles ont besoin pour se conformer aux lois et politiques qu'il applique. Par conséquent, il est évident que l'organe de réglementation a un rôle éducatif et un rôle de soutien à jouer. Ainsi, il doit veiller à ce que les organismes réglementés connaissent les règles qui les régissent et disposent de l'aide nécessaire pour s'y conformer.

Attention du public/visibilité

Le public peut perdre confiance lorsqu'il ignore à toutes fins utiles que des règlements existent sur un sujet donné. Par conséquent, il sera important pour l'organe de réglementation de veiller à retenir l'attention du public. Cette attention ne provient pas uniquement, ni même principalement des mesures de réglementation qu'il prend. L'organe se doit d'établir une identité « institutionnelle »; les Canadiens doivent être au courant de son existence et savoir ce qu'il fait et ce que l'enregistrement d'une organisation à titre d'organisme de bienfaisance signifie et ne signifie pas.

Ressources

Ce critère financier comporte deux volets : les dépenses directes nécessaires pour mettre en place les nouveaux éléments institutionnels et les frais supplémentaires liés à l'exploitation du système comparativement à ceux du mécanisme existant.

Principes juridiques et pouvoirs de déterminer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré

Au fil des années, les tribunaux ont signalé que ce qui constitue de la bienfaisance doit évoluer en fonction des changements sociaux et économiques. Ce critère concerne donc la capacité de l'organe de

réglementation d'explorer plus à fond les limites de ce qui constitue de la bienfaisance.

Nous avons également souligné que la confiance du secteur à l'endroit de l'organe de réglementation est liée en partie à l'engagement de celui-ci à tenir à jour le concept de la bienfaisance et à veiller à ce qu'il soit compatible avec les préoccupations de l'heure. C'est certainement le cas en Angleterre et dans le pays de Galles, où l'organe en place s'efforce d'assurer l'évolution du droit en éliminant les fins désuètes, en élaborant des analogies et en créant des précédents juridiques sur une base de consultation avec le secteur, avec Inland Revenue, avec des spécialistes non gouvernementaux du droit de la bienfaisance et avec d'autres intervenants importants, y compris des membres du grand public.

Réglementation coordonnée

Une partie importante du pouvoir de réglementer l'activité de bienfaisance est attribuée aux provinces et territoires. Ce facteur concerne la capacité pour l'organe de réglementation de collaborer avec les autorités provinciales et territoriales afin de promouvoir l'application d'un ensemble de règles cohérentes et logiques à l'endroit des organismes de bienfaisance dans l'ensemble des territoires. Nous avons inclus ce critère afin d'obtenir des données des provinces et de différentes personnes sur l'utilité de cette fonction et sur la façon optimale de l'exercer.

Soutien du secteur bénévole général

L'ASB devait au départ non seulement s'occuper des organismes de bienfaisance enregistrés, mais également aider les organisations de l'ensemble du secteur bénévole. Bien qu'à l'échelle fédérale, la surveillance se limite aux organismes de bienfaisance et que nous ayons de ce fait porté notre attention principalement sur les questions se rapportant aux organismes de bienfaisance enregistrés, nous reconnaissons qu'il existe un rôle de soutien important qui pourrait être joué à l'extérieur de l'enceinte de l'organe de réglementation. Ce critère vise donc à évaluer l'appui dont pourrait bénéficier l'ensemble du secteur, au-delà de l'aide que l'organe de réglementation offre aux organismes de bienfaisance afin de les aider à se conformer à la LIR.

Défi lié à la transition

La gestion du changement que sous-tend chaque modèle comporte certains aspects complexes. Ce critère concerne les défis qui caractérisent les différents

modèles au plan de l'amélioration des niveaux de service, du transfert des fonctions de réglementation ou de la création de nouvelles institutions.

Tableau d'analyse - Introduction

Le tableau qui suit présente les différents modèles décrits et une évaluation de chacun d'eux au regard des critères que nous avons établis. Tel qu'il est mentionné ailleurs dans le présent document, les modèles ne s'excluent pas les uns les autres. Il est possible de juxtaposer certains aspects de différents modèles pour créer un organe de réglementation qui n'est pas décrit de façon précise dans le présent document.

Il importe de souligner que, dans certains cas, notre évaluation d'un modèle est nécessairement hypothétique. Ainsi, dans le cas de la Commission des organismes de bienfaisance (modèle 4), les résultats dépendront dans une large mesure des personnes nommées à titre de commissaires et des règles que ceux-ci formuleront. De la même façon, il n'est pas possible de prévoir les répercussions qu'aura l'Initiative des orientations futures sur les activités courantes de la Direction des organismes de bienfaisance.

Évaluation des modèles

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Principale mission	La principale mission consiste à administrer le droit.	Les mandats varient selon l'institution : ADRC : administration du droit ASB : soutien, communication de renseignements et mentorat.	La principale mission consiste à administrer le droit dans le cadre d'un partage des responsabilités entre deux institutions.	La principale mission consiste à administrer le droit.
Intégrité	L'organe de réglementation appliquerait et interpréterait les règles de droit de la même façon que les tribunaux. Les décisions seraient susceptibles d'examen par une autorité impartiale.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Ouverture	Possible par l'entremise d'un organisme consultatif, par des consultations publiques, par la remise d'un rapport annuel et par le maintien	Offre peut-être les plus grandes possibilités, parce que la principale mission de l'ASB est de conseiller et de communiquer.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
	d'un site web où les formulaires T3010, les décisions et politiques de l'organe de réglementation, les modifications législatives imminentes et une base de données au sujet des décisions des tribunaux sont affichés.			
Service de qualité	Possible, pourvu que des indicateurs du rendement soient établis.	Identique au modèle 1 – de plus, l'ASB pourrait exercer un rôle de surveillance.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Connaissances et esprit d'innovation	Possibles au moyen d'une plus grande interaction avec d'autres ministères du gouvernement et avec le secteur par rapport à l'organisme consultatif, de tournées d'information, de consultations, de la participation aux conférences annuelles du secteur, de la création de	La collecte et l'échange de renseignements constitueraient un aspect clé du rôle de la nouvelle ASB.	Le nouvel organe proposé dans ce modèle serait peut-être plus en mesure que les autres de faire preuve d'innovation et d'adapter sa culture organisationnelle à sa mission.	Identique au modèle 3

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
	possibilités de perfectionnement pour le personnel, etc.			
Soutien	Possible par des visites sur place, par l'établissement de centres d'appel et par l'amélioration de son site web. Le soutien et l'éducation seraient limités à la conformité.	C'est peut-être ce modèle qui offrirait le plus grand soutien. En plus du soutien en matière de conformité qu'offre l'ADRC dans le modèle 1, l'ASB exercerait une fonction de mobilisation de ressources et de mentorat et pourrait coordonner les fonctions de soutien dans d'autres ministères gouvernementaux.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Attention du public/visibilité	Possible par l'entremise du site web, du rapport annuel et d'un accroissement des ressources en communication.	Supérieure à celle qu'offre le modèle 1, en raison de la présence d'une nouvelle agence et de l'obligation de soumettre un rapport au Parlement, que ce soit directement ou par l'entremise d'un ministre.	Identique au modèle 2	Identique au modèle 2

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Ressources	10 000 000 \$, en plus des ressources actuellement dépensées.	Les frais opérationnels seraient supérieurs à ceux du modèle 1, en raison de la nouvelle fonction de mentorat et de la couverture de l'ensemble du secteur bénévole et non seulement des organismes de bienfaisance. Une nouvelle structure serait nécessaire pour la création d'une agence distincte.	Supérieures à celles du modèle 1. Les frais opérationnels seraient légèrement plus élevés que ceux du modèle 1. De plus, il y aurait un coût unique associé à la création d'une nouvelle commission.	Identique au modèle 3
Principes juridiques et pouvoirs de déterminer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré	Possible – Pouvoir de déterminer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré, mais non de prendre des décisions qui font autorité.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Réglementation coordonnée	Possible – a déjà démontré une capacité de coordonner certains aspects du recouvrement de l'impôt avec des provinces et territoires.	Possible	Possible	Possible

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi plus commission	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Soutien du secteur bénévole général (organisations sans but lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance)	Non inclus.	Inclus dans le cadre de la fonction de mentorat et de soutien exercée par l'ASB.	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Défi lié à la transition	Minime.	Moyen – changements mineurs au plan de la réglementation – élaboration d'une nouvelle fonction de soutien qui serait exercée par la nouvelle agence elle-même.	Complexe – La plupart des fonctions de réglementation (sauf celle de la surveillance de la conformité) seraient transférées à un nouvel organe.	Complexe – Le transfert de toutes les fonctions de réglementation à un nouvel organe nécessiterait l'élaboration de nouvelles pratiques et procédures.