

Initiative sur le secteur bénévole et
communautaire

Table conjointe sur le cadre réglementaire

Amélioration du cadre réglementaire du secteur de la bienfaisance

Recommandations provisoires

Août 2002

Table des matières

Table des matières	i
Préface	1
Accessibilité et transparence	1
Appel.....	1
Organismes de bienfaisance	1
Direction des organismes de bienfaisance.....	2
Organismes de bienfaisance enregistrés	2
Réglementation des organismes de bienfaisance.....	3
Sanctions	3
Introduction	5
Chapitre 1 : Accessibilité et transparence	9
Introduction	9
Documents liés à une demande	12
Documents liés à une mesure de conformité	15
Les documents qui se trouvent dans les dossiers d'un organisme de bienfaisance et qui ne concernent ni la demande d'enregistrement, ni une mesure de conformité prise par l'organe de réglementation	16
Renseignements qui ne concernent aucune organisation précise.....	17
Chapitre 2 : Appels	23
L'environnement actuel	23
Facteurs touchant la réforme du mécanisme d'appel existant.....	28
Recommandations en vue d'une réforme	33
Chapitre 3 : Sanctions intermédiaires	45
Contexte	45
Facteurs influant sur la création d'un régime de sanctions équitable et efficace.....	48
Recommandations de réforme	52
Méthode par paliers	52
Chapitre 4 : Réforme institutionnelle	75
Mandat de la Table	75
Contexte	77
<i>Situation de la réglementation des organismes de bienfaisance au Canada</i>	79
<i>Processus ayant donné lieu à l'examen actuel</i>	81
<i>Objectifs de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire</i>	82
Caractéristiques de l'organe de réglementation idéal	84
Mécanismes possibles	100
Comparaisons avec d'autres pays	104
Modèles institutionnels proposés	107

Évaluation des modèles institutionnels	120
Tableau d'analyse - Introduction	124
Annexe 1	131
La Charity Commission for England and Wales et le contexte canadien.....	131
Annexe 2	133
Études canadiennes	133
Études et conclusions internationales	133
Annexe 3	135
Membres de la Table conjointe sur le cadre réglementaire	135
Conseillers	136
Membres d'office	136

Préface

Le présent rapport contient certains termes souvent utilisés dans le secteur des organismes de bienfaisance. Pour faciliter la compréhension des questions à l'étude et permettre à chacun de participer pleinement aux consultations organisées par la Table conjointe sur le cadre réglementaire partout au Canada, cette préface explique clairement les termes suivants :

Accessibilité et transparence

De façon générale, la *Loi de l'impôt sur le revenu* empêche l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) de communiquer tout renseignement concernant les personnes et les organisations avec lesquelles elle traite. Toutefois, elle autorise la Direction des organismes de bienfaisance à communiquer une bonne partie des renseignements recueillis sur les organismes de bienfaisance afin de guider le choix de ceux qui veulent faire un don. Cependant, une bonne partie des décisions prises au sein de la Direction continuent d'être soumises aux règles de confidentialité.

Appel

L'organisation qui n'est pas d'accord avec la Direction des organismes de bienfaisance n'a qu'un seul recours officiel – interjeter appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale. Il s'agit d'un tribunal d'instance supérieure, dont les procédures sont officielles, qui est en fait saisi de très peu d'affaires.

Organismes de bienfaisance

Les organismes de bienfaisance sont une partie du secteur plus large des organismes sans but lucratif.

La Loi ne définit pas la notion de bienfaisance. Les tribunaux décident ce qui constitue de la bienfaisance.

Pour être désignée organisme de bienfaisance, l'organisation doit notamment avoir une fin que les tribunaux ont considérée comme

relevant de la bienfaisance. Les tribunaux en ont reconnu une vaste gamme. Les types d'organisations suivants peuvent tous être des organismes de bienfaisance :

Hôpitaux	Musées	services de pompiers volontaires
banques alimentaires	Églises	foyers pour sans-abri
Écoles	sociétés du patrimoine	secteurs à préserver
Garderies	maisons de soins infirmiers	salles communautaires

Direction des organismes de bienfaisance

La Direction est le service de l'ADRC qui applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux organismes de bienfaisance enregistrés. Située à Ottawa, elle compte environ 175 employés qui :

- décident quelles organisations sont admissibles à l'enregistrement, selon le droit régissant les organismes de bienfaisance élaboré par les tribunaux et les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
- vérifient que, après l'enregistrement, les organisations continuent d'être admissibles;
- révoquent l'enregistrement des organisations qui ne sont plus admissibles;
- répondent aux questions des organismes de bienfaisance – par lettre, par téléphone, en envoyant des publications et en personne;
- donnent au public des renseignements sur les organismes de bienfaisance.

Organismes de bienfaisance enregistrés

L'organisme de bienfaisance enregistré auprès de l'ADRC peut délivrer un reçu spécial lorsqu'il reçoit un don. Ce reçu donne au donateur le droit de réclamer un crédit lorsqu'il produit sa déclaration de revenus.

Pour conserver son enregistrement, l'organisme de bienfaisance doit répondre à certaines conditions énoncées dans la *Loi de l'impôt sur le*

revenu, notamment produire une déclaration de renseignements annuelle, qui est à la disposition du grand public.

Réglementation des organismes de bienfaisance

La *Loi de l'impôt sur le revenu* confie à l'ADRC le mandat d'appliquer les dispositions de la Loi relatives à la bienfaisance. Dans certains pays, c'est un organisme autre que les autorités fiscales qui décide quelles organisations sont admissibles au titre d'organisme de bienfaisance. Dans d'autres, la décision relève de plusieurs organismes, dont certains comptent des représentants du secteur de la bienfaisance.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est qu'une façon de régir les organismes de bienfaisance. La Constitution du Canada confère aux provinces le pouvoir d'adopter des lois régissant les organismes de bienfaisance. Seules quelques provinces ont adopté une telle loi, et une seule de ces dernières a constitué un organisme chargé d'appliquer la loi.

Le procureur général, à titre de premier conseiller juridique de la province, et les tribunaux ont toujours joué un rôle dans la protection des organismes de bienfaisance contre les abus.

Sanctions

Si un organisme de bienfaisance ne respecte pas les règles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la Direction des organismes de bienfaisance peut lui retirer son enregistrement. Cette pénalité peut nuire considérablement à l'organisation, qui doit souvent fermer ses portes. Comme la révocation de l'enregistrement peut avoir des conséquences aussi graves, elle n'est infligée que dans les pires cas. Cependant, il n'existe à l'heure actuelle aucune autre pénalité prévue par la loi pour les cas moins graves d'inobservation.

Introduction

Annoncée en juin 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) est une initiative conjointe du secteur bénévole et du gouvernement du Canada. Elle offre une occasion exceptionnelle de mettre l'accent sur le secteur bénévole de la société canadienne, au même titre que les secteurs public et privé.

L'objectif à long terme de l'ISBC est de renforcer la capacité du secteur bénévole de relever les défis de l'avenir, d'améliorer les relations entre le secteur et le gouvernement fédéral et d'accroître leur capacité de servir les Canadiens.

L'amélioration de la qualité de vie du Canada au sein de collectivités saines et économiquement vigoureuses exige un secteur bénévole robuste. Un secteur dynamique joue un rôle important dans le renforcement de la confiance de la société, des réseaux sociaux et des valeurs communes. Pour de nombreux ministères du gouvernement fédéral, les partenariats avec le secteur sont essentiels à la réalisation de leur mandat et constituent la pierre angulaire de la prestation de programmes et de services.

Le rapport *Travailler ensemble*¹, publié en 1999 et qui a fait date, a été le fruit d'un processus conjoint d'examen de la politique entrepris par un groupe de chefs du secteur bénévole et de hauts fonctionnaires. Cet exercice conjoint, connu sous le nom de processus des Tables conjointes, a permis de délimiter trois éléments nécessitant l'attention et des investissements stratégiques :

1. améliorer les relations entre le gouvernement et le secteur,
2. accroître la capacité du secteur à servir les Canadiens,
3. améliorer le cadre législatif et réglementaire régissant le secteur.

En 2001, une Table conjointe sur le cadre réglementaire a été constituée à l'égard du troisième point². Un mandat à quatre volets lui a été confié.

¹ *Travailler ensemble : Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole*, 1999.

² Les noms des membres de la Table figurent à l'annexe 3.

Le premier élément visant l'étude et la formulation de recommandations a trait à l'accessibilité et à la transparence du régime réglementaire. Le manque d'information disponible sur les organismes de bienfaisance enregistrés et sur la façon dont l'ADRC prend des décisions – en particulier d'accorder l'enregistrement et de le révoquer – préoccupe certains. La Table essaie d'établir un équilibre entre l'assurance de la confidentialité des différentes organisations traitant avec l'organe de réglementation et la publication de plus de renseignements sur les organismes de bienfaisance et la prise de décisions en matière de réglementation.

Le deuxième élément visant l'étude et la formulation de recommandations concerne la possibilité d'infliger des sanctions intermédiaires aux organismes de bienfaisance qui n'observent pas les règles visant le maintien du statut d'organisme enregistré. À l'heure actuelle, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'inobservation n'a qu'une conséquence : la révocation de l'enregistrement, pénalité jugée trop sévère par plusieurs, sauf dans les cas de manquement grave à la loi. La Table examine diverses formes de sanctions en vue d'une réponse appropriée en matière de réglementation lorsque des infractions à la loi sont commises.

Nous étudions en outre un système de recours à l'intention des organisations qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par l'organe de réglementation. Actuellement, il faut interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale si on veut s'opposer à une décision de l'ADRC de refuser ou de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. La Table examine les façons de faciliter l'accès au processus d'appel, sans alourdir le processus global pour les organismes de bienfaisance, ou le rendre plus coûteux. Au même moment, elle examine les façons de faire entendre un plus grand nombre d'affaires par les tribunaux, espérant ainsi que les décisions dans les affaires complexes ou nouvelles viendront clarifier le droit régissant les organismes de bienfaisance.

Enfin, la Table étudie la question de la réforme institutionnelle. Elle a approfondi l'éventail des modèles réglementaires exposés dans le cadre du processus des tables conjointes de 1999. Les modèles à l'étude comprennent une Direction des organismes de bienfaisance élargie qui continuerait de fonctionner à l'intérieur de l'ADRC, une agence complémentaire qui travaillerait de concert avec l'ADRC et une

commission indépendante. En examinant ces modèles, la Table tâche d'établir un équilibre entre les besoins suivants :

- susciter la confiance du public dans les organisations bénévoles,
- maintenir l'intégrité du régime fiscal,
- assurer aux organisations bénévoles un milieu favorable à leur épanouissement.

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a examiné chacune de ces questions dans ses délibérations. Les résultats de ces délibérations, notamment les recommandations provisoires, font l'objet du présent rapport. Ces recommandations provisoires ne représentent pas nécessairement les opinions de tous les membres de la Table..

Des consultations auprès des Canadiens et des représentants du secteur bénévole sur les recommandations provisoires seront menées entre les mois de septembre et de novembre 2002. La Table conjointe sur le cadre réglementaire se fondera sur ces consultations pour formuler ses recommandations finales au gouvernement, au plus tard en mars 2003.

Pour transmettre vos commentaires ou participer aux consultations prévues, veuillez consulter le site www.vsi-isbc.