

# Table conjointe sur le cadre réglementaire

## Rapport final

Mars 2003

## **Table des matières**

Avant-propos.....	3
Introduction.....	4
Mandat et objectifs.....	6
Composition .....	7
Hypothèses de planification.....	11
Plan de travail .....	12
Enjeux.....	12
Recherche et rapports.....	13
Rapports.....	13
Consultations et communications.....	14
Résumé des recommandations.....	16
Les quatre questions clés du rapport.....	16
Questions additionnelles.....	18
Leçons tirées.....	18
Liste de documents pertinents .....	22
Annexe A - Réunions.....	22

## **Avant-propos**

En notre qualité de coprésidents de la Table conjointe sur le cadre réglementaire (TCCR), nous sommes fiers du travail accompli par les membres de ce groupe. Au cours de notre processus, nous avons eu recours de façon exemplaire à la résolution collective de problèmes et à l'apprentissage continu. C'est une expérience que nous valoriserons au fur et à mesure que nous progresserons dans nos carrières respectives.

Nous remercions les membres de la TCCR pour leur appui et leurs réalisations, à travers, souvent, des moments de dialogue et de débat stressants. Le fait que nous ayons réussi à susciter un consensus dans la collectivité en général et à obtenir son approbation montre à quel point les membres de la TCCR ont pris leur travail au sérieux.

Nous tenons aussi à souligner le dévouement et le professionnalisme dont ont fait preuve les employés du Secrétariat de la TCCR. Sans leur engagement et leur esprit inventif, notre travail n'aurait pu progresser autant.

Notre rapport final (mars 2003), *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*, présente de façon détaillée nos recommandations et les discussions qui ont eu lieu. Il s'agit d'un document de référence sur la réflexion entreprise qui expose en détails nos points de vue sur la réforme de la réglementation. Notre objectif était de proposer des idées qui donneraient lieu à l'établissement d'un cadre réglementaire efficace et positif, et nous croyons y être parvenus.

Le présent rapport résume le processus suivi et les travaux réalisés par la TCCR. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les recommandations que nous avons formulées, veuillez consulter le rapport final de la TCCR, *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*.

Nous sommes heureux d'avoir pris part à l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC); nous croyons que le travail accompli aidera à améliorer les relations de travail entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire dans les années à venir.

**Maureen Kidd, coprésidente**  
Directrice générale  
Direction des organismes de bienfaisance  
Agence des douanes et du revenu du  
Canada  
Ottawa (Ontario)

**Bob Wyatt, coprésident**  
Directeur exécutif  
The Muttart Foundation  
Edmonton (Alberta)

## Introduction

La Table conjointe sur le cadre réglementaire (TCCR) a été formée en novembre 2000, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) du gouvernement fédéral, pour poursuivre les travaux sur les questions de réglementation amorcés au cours du processus qui a donné lieu à la publication du rapport *Travailler ensemble*. Les membres de la TCCR devaient prendre en considération trois questions et formuler des recommandations au gouvernement. Ces trois questions étaient les suivantes :

- accroître la transparence du processus de réglementation;
- améliorer le système permettant d'en appeler des décisions prises par l'organe de réglementation;
- présenter une série de sanctions visant les organismes, en cas d'inobservation des exigences législatives.

Les membres de la TCCR devaient aussi élaborer les modèles institutionnels déterminés dans le rapport *Travailler ensemble*, dans le cadre desquels la fonction de réglementation pourrait être exercée, et en discuter plus en détail.

En août 2002, la TCCR a rendu public son rapport provisoire et a ensuite tenu des consultations publiques dans 21 villes canadiennes. Bon nombre des recommandations formulées dans le rapport provisoire ont été approuvées par plus de 500 participants, issus des 388 organismes, qui ont pris part aux consultations.

Compte tenu des recommandations qu'ils ont reçues, les membres de la TCCR ont modifié certaines de leurs hypothèses et propositions initiales, et ont énoncé de nombreuses recommandations en mars 2003 dans le rapport *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*.

Le but de la TCCR était de discuter de recommandations et d'en formuler, de façon à favoriser la mise en place d'un cadre réglementaire efficace et positif pour le secteur bénévole et communautaire du Canada.

L'objectif du présent rapport est de résumer les travaux réalisés et le processus suivi par les membres de la TCCR, ainsi que d'exposer les leçons dégagées au cours de cette collaboration.

Pour mener à bien leurs travaux, les membres de la TCCR, contrairement à ceux des autres tables conjointes, ont dû se familiariser avec le cadre législatif régissant les organismes de bienfaisance et le fonctionnement du gouvernement dans des domaines très spécialisés comme celui de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il a fallu, autant pour les représentants du secteur bénévole et communautaire que pour ceux du gouvernement du Canada, apprendre beaucoup de choses rapidement de façon à acquérir une compréhension globale des règlements qui existent actuellement et à connaître comment les changements au titre de l'impôt sur le revenu sont effectués.

Les membres de la TCCR se sont penchés sur les questions liées aux organismes de bienfaisance enregistrés.

Divers ordres de gouvernement interviennent dans la réglementation qui s'applique aux organismes de bienfaisance. L'autorité du gouvernement fédéral par rapport aux organismes de bienfaisance repose principalement sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette loi exempte les organismes de bienfaisance du paiement de l'impôt sur le revenu et leur permet de délivrer aux donateurs des reçus pour leurs contributions, reçus qui permettent aux donateurs de réclamer un crédit d'impôt. La *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est toutefois pas la seule loi fédérale s'appliquant aux organismes de bienfaisance. Plusieurs autres lois fédérales touchent les organismes de bienfaisance. Par exemple, la *Loi sur les corporations canadiennes* détermine les conditions d'incorporation des organismes à but non lucratif. La *Loi sur la concurrence* interdit les pratiques de collecte de fonds trompeuses, et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* interdit explicitement la vente de listes de donateurs, de membres et d'autres listes de collecte de fonds sans le consentement actif des particuliers dont les coordonnées figurent sur ces listes.

Il y a actuellement environ 80 000 organismes de bienfaisance enregistrés auprès du gouvernement du Canada. En 2001, les recettes fiscales fédérales provenant de particuliers et d'entreprises ont diminué d'environ 1,5 milliard de dollars à la suite des contributions versées à ces organismes de bienfaisance. Ce chiffre est une modeste estimation de l'aide fiscale totale fournie aux organismes de bienfaisance puisqu'il ne comprend pas les remises de la taxe de vente et les avantages associés au fait que les organismes de bienfaisance sont exonérés d'impôt. Si l'on tenait compte des recettes provinciales non réalisées, ce chiffre pourrait atteindre 2 milliards de dollars.

Nous reconnaissons aussi que la réglementation s'appliquant aux organismes de bienfaisance ne concerne pas que le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire. Le mode de réglementation des organismes de bienfaisance revêt aussi une grande importance pour le public.

Les organismes de bienfaisance, en tant que partie intégrante du secteur bénévole et communautaire au sens large, aident à solidifier la société civile et les liens entre le gouvernement fédéral et les citoyens. Ils agissent comme un support de la cohésion sociale et ils fournissent aux Canadiens et aux Canadiennes des possibilités d'œuvrer, en tant que bénévole ou qu'employé, à des questions d'importance pour eux et leurs collectivités. En outre, étant donné que les personnes qui font un don à un organisme de bienfaisance reçoivent un crédit d'impôt, la possibilité pour les organismes d'émettre des reçus pour dons de bienfaisance constitue un enjeu d'ordre financier pour l'ensemble de la population canadienne.

Dans la formulation des recommandations finales à l'intention des ministres, les membres de la TCCR se sont efforcés de respecter un équilibre entre les intérêts du secteur, ceux du gouvernement et ceux du public en général.

## **Mandat et objectifs**

Les membres de la TCCR devaient élaborer des propositions visant à :

- accroître la transparence du processus d'enregistrement des organismes de bienfaisance;
- présenter d'autres formes de sanctions pour les organismes de bienfaisance, en cas d'inobservation de la réglementation;
- concevoir une nouvelle procédure d'appel pour traiter les décisions de la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC);
- examiner la possibilité d'une nouvelle structure de réglementation pour les organismes de bienfaisance.

Les membres de la TCCR ont convenu que les solutions envisagées devraient respecter les compétences provinciales, les droits relatifs à la protection des renseignements personnels des tierces parties et d'autres restrictions fédérales sur la diffusion de renseignements; être conformes aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; recevoir l'appui du public et d'une forte majorité des représentants du secteur bénévole et communautaire; être efficaces sur le plan administratif pour ce qui est d'obtenir les résultats voulus au moindre coût.

La TCCR a servi de forum de discussion. Les membres de la TCCR ont dirigé la collecte de données et l'analyse nécessaires à l'élaboration des politiques dans les secteurs faisant l'objet de son mandat. En ce qui concerne ce dernier rôle, la TCCR était appuyée par un secrétariat et une équipe de recherche à plein temps, et elle a également pu accorder des contrats pour la réalisation de travaux de recherche et de consultations additionnels dans le cadre du budget alloué.

Les membres de la TCCR, lors de leur examen d'une nouvelle structure de réglementation pour les organismes de bienfaisance, pouvaient communiquer avec des représentants des gouvernements provinciaux pour obtenir des renseignements; ils pouvaient aussi fournir de l'information aux représentants de gouvernements provinciaux qui en faisaient la demande. Cependant, le mandat de la TCCR ne comprenait pas la discussion de solutions avec les provinces, sauf si le Bureau du Conseil privé les y autorisait.

## Relations entre la TCCR et le Comité de coordination conjoint

La résolution de questions de réglementation n'est que l'un des volets de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC). Un Comité de coordination conjoint a assuré la coordination globale des travaux des divers groupes et tables conjoints de l'ISBC, et a contribué à la gestion du processus de collaboration au nom du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire.

Dans le cas de la TCCR, cela comprenait la prestation de conseils sur les éléments suivants : le calendrier; le processus de consultation et son étendue, compte tenu que d'autres consultations étaient aussi prévues; la nécessité de transmettre des messages cohérents afin de bien situer les questions de réglementation comme faisant partie d'une initiative plus vaste; les possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficience des travaux par le biais d'une coopération entre les tables conjointes.

## **Composition**

La TCCR était formée de 14 membres, dont deux coprésidents. Les membres ont été choisis en nombre égal au sein du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire.

Les membres du gouvernement ont été recrutés au niveau de la direction; la majorité des représentants du secteur étaient soit des directeurs exécutifs, soit des présidents de conseils d'administration. L'ADRC, à titre de spécialiste des lois et règlements s'appliquant aux organismes de bienfaisance, a fourni la coprésidente gouvernementale. Un représentant de la Muttart Foundation, une fondation privée établie en Alberta, a été choisi pour être le coprésident provenant du secteur, compte tenu de sa participation passée et de ses connaissances en matière de questions de réglementation.

Le Comité directeur des SMA a nommé les représentants gouvernementaux. Le secteur a choisi un large éventail de représentants par le biais des mêmes procédures ouvertes et transparentes utilisées dans le cadre d'autres tables conjointes.

Pour obtenir de l'aide dans leur travail, les membres de la TCCR pouvaient également désigner des membres d'office, selon leur connaissance des questions abordées ou du secteur concerné ou leur participation à un autre mécanisme de consultation.

## Calendrier et réunions

La TCCR a été constituée pour 24 mois (répartis sur trois exercices), à compter de novembre 2000.

Les membres de la TCCR se sont rencontrés à 13 reprises au cours de cette période, à la demande des coprésidents. Ils ont eu recours à des réunions, des conférences téléphoniques et au courrier électronique pour faire progresser les travaux. Un groupe cadre formé de membres de la TCCR et de conseillers a également tenu des réunions périodiquement, entre celles de la TCCR, pour fournir régulièrement des conseils et prendre des décisions stratégiques, au besoin.

## Secrétariat et financement

L'ADRC avait les responsabilités suivantes :

- appuyer les membres de la TCCR grâce à la coordination des travaux nécessaires pour élaborer leurs propositions;
- fournir à la TCCR des services de secrétariat;
- fournir à la TCCR des locaux, des fournitures et de l'équipement;
- prendre en charge les coûts liés à l'organisation des réunions;
- assumer les coûts relatifs aux déplacements admissibles et aux menues dépenses (conformément aux Lignes directrices du Conseil du Trésor) des membres du secteur bénévole et communautaire qui prenaient part aux réunions;
- superviser les études et les consultations commandées par la TCCR;
- payer les salaires et les avantages sociaux des membres de l'équipe de recherche.

Il a été établi que des représentants du Groupe de travail sur le secteur bénévole (GTSB) du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat de l'ISBC composé de membres du secteur assisteraient aux réunions pour fournir conseils et soutien sur des questions soumises par les membres de la TCCR, en conformité avec les mandats du GTSB et du Secrétariat de l'ISBC.

## Renseignements confidentiels

En vertu de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, c'est-à-dire la disposition relative à la confidentialité, l'ADRC doit protéger les renseignements qui lui sont fournis. Bon nombre de documents qui se trouvaient dans les dossiers de l'ADRC relativement aux organismes de bienfaisance étaient assujettis à l'article 241, mais des données provenant de ces dossiers étaient nécessaires pour effectuer la recherche conformément au mandat conféré. Le chef de l'équipe de recherche avait notamment pour responsabilité spécifique de faire en sorte que seules des données globales (p. ex. des données présentées de telle manière que les noms des particuliers et des organismes sont protégés) soient fournies à la TCCR.

## Membres

### **Représentants du secteur bénévole et communautaire**

**Bob Wyatt, coprésident**  
Directeur exécutif  
The Muttart Foundation

**Bob Couchman**  
Ancien directeur exécutif  
Yukon Family Services Associates

**Lois Hollstedt**  
Présidente et directrice générale à la retraite  
YWCA de la région métropolitaine de  
Vancouver

**Darlene Jamieson,**  
Associée  
Cabinet d'avocats Jamieson Sterns

**Jennifer Leddy**  
Conseillère juridique et en matière de  
politiques  
Conférence des évêques catholiques du  
Canada

**Ed Pennington**  
Directeur général  
Association canadienne pour la santé  
mentale

**Jean-Michel Sivry**  
Expert et bénévole  
Président, Théâtre UBU (Montréal)  
Directeur général, Les Éditions

### **Représentants du gouvernement du Canada**

**Maureen Kidd, coprésidente**  
Directrice générale  
Direction des organismes de bienfaisance  
Agence des douanes et du revenu du  
Canada

**Joseph Allen**  
Analyste juridique principal des politiques  
Direction de la politique du droit corporatif  
et de l'insolvabilité  
Industrie Canada

**Terry de March**  
Directeur  
Innovations, analyse et intégration  
Ministère de la Justice

**Don McRae**  
Gestionnaire intérimaire  
Programme des partenariats  
communautaires  
Patrimoine canadien

**Serge Nadeau**  
Directeur  
Division de l'impôt des particuliers  
Finances Canada

**Claude Rocan**  
Directeur général  
Centre de développement de la santé  
humaine  
Direction générale de la santé de la  
population  
et de la santé publique  
Santé Canada

**John Walker**  
Directeur général  
Groupe de travail sur les subventions et les  
contributions

La TCCR a poursuivi ses travaux pendant deux ans et, au cours de cette période, certains de ses membres ont changé. Les coprésidents tiennent à souligner la contribution apportée au présent rapport par les anciens membres de la TCCR : Amanda Cliff, Anne-Marie Cotter, Eva Fried, Céo Gaudet, Konstantinos Georgaras, Lee Gill, Diane Jacovella, Carole Legault, Elizabeth Neilson et Janet Sutherland.

Conseillers

**Gordon Floyd**

Président et directeur général  
Partenariat stratégique  
Centre canadien de philanthropie

**Carl Juneau**

Directeur  
Division des politiques et de la  
communication  
Direction des organismes de bienfaisance  
Agence des douanes et du revenu Canada

**Laird Hunter**

Associé  
Worton, Hunter and Callaghan

Membres d'office

**Marilyn Box**

Secrétariat du secteur bénévole  
et communautaire

**May Morpaw**

Directrice des politiques  
Groupe de travail sur le secteur bénévole  
Bureau du Conseil privé

## **Hypothèses de planification**

- La TCCR a pu s'inspirer, sans toutefois s'y limiter, des travaux effectués par l'équipe qui a élaboré le rapport *Travailler ensemble*. Même si les questions soulevées dans *Travailler ensemble* étaient prioritaires, les membres de la TCCR estimaient qu'il fallait aller au-delà de ces idées initiales pour répondre aux nouveaux enjeux liés à l'amélioration du cadre législatif et réglementaire dans lequel le secteur fonctionne.
- Les membres de la TCCR étaient conscients que leur travail pouvait avoir des répercussions sur celui d'autres tables. Par exemple, les discussions au sujet d'un formulaire de déclaration de renseignements plus court devaient être communiquées aux membres de la Table conjointe sur les moyens d'action. La TCCR a planifié un calendrier de mises à jour et de présentation de rapports à cette fin.
- Les membres de la TCCR n'avaient pas pour mandat d'examiner les paramètres concernant l'action sociale. Au cours des travaux de la TCCR, cette question est restée litigieuse.
- La TCCR était chargée d'examiner la transparence du processus d'enregistrement. Pour ce faire, ses membres ont dû se renseigner à fond sur les pratiques actuelles. Ces pratiques sont résumées dans le rapport *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*.
- Un des principes sous-jacents qui régit le droit fiscal et le secteur des organismes de bienfaisance est la croyance que les gens appuieront ces organismes s'ils constatent que l'organe de réglementation est efficace et que les organismes en question respectent les exigences législatives. Par ailleurs, les règlements sont efficaces si les organismes de bienfaisance voient que l'organe de réglementation est intègre, ouvert sur ses décisions et son rendement, s'efforce de fournir des services de première qualité et est prêt à collaborer avec le secteur pour acquérir des connaissances et innover. Les membres de la TCCR se sont concentrés sur les questions de confiance inhérentes à ce modèle. Pour inspirer davantage confiance, l'organe de réglementation devrait rendre ses activités plus transparentes et plus compréhensibles, et en même temps exiger du secteur qu'il rende plus accessible les renseignements sur les organismes de bienfaisance. La transparence et l'accessibilité étaient de toute évidence des questions sur lesquelles le gouvernement et le secteur devaient se pencher.
- Dans le cadre des discussions portant sur les sanctions, les membres de la TCCR devaient posséder des connaissances pratiques des questions constitutionnelles touchant la réglementation des organismes de bienfaisance.

- Au cours de leur examen de modèles institutionnels pour l'organe de réglementation fédéral des organismes de bienfaisance, la TCCR n'avait pas à trancher en faveur d'un modèle quelconque, mais plutôt à fournir plus de renseignements sur chacun des modèles afin qu'une discussion sur leurs mérites respectifs puisse avoir lieu.

## **Plan de travail**

Les membres de la TCCR savaient qu'ils devaient remettre leur rapport en mars 2003 et ils ont établi un calendrier et un plan de travail pour y arriver. Les questions à étudier et le plan de recherche connexe ne manquaient pas d'envergure, mais grâce au calendrier, les membres de la TCCR ont pu se concentrer sur ce qu'ils devaient faire pour produire un rapport final dans les délais prévus.

## **Enjeux**

1. Élaborer un formulaire de déclaration des renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés (T3010) plus court
  - Proposer un formulaire réduit d'ici la moitié de l'année financière 2001
  - Produire les résultats du processus de consultations d'ici la fin de l'année financière 2001
  - Présenter des recommandations finales d'ici la moitié de l'année financière 2002
2. Établir des lignes directrices sur les activités connexes permises auxquelles les organismes de bienfaisance peuvent légalement se livrer
  - Préparer un document de travail d'ici la fin de l'année financière 2001
  - Produire les résultats du processus de consultations d'ici la moitié de l'année financière 2002
  - Présenter les recommandations finales d'ici la fin de l'année financière 2002
3. Examiner l'accès du public aux renseignements sur les organismes de bienfaisance
  - Préparer un document de travail d'ici la fin de l'année financière 2001
  - Produire les résultats du processus de consultations d'ici la moitié de l'année financière 2002
  - Présenter les recommandations finales d'ici la fin de l'année financière 2002

4. Examiner des moyens d'accroître la transparence du processus d'enregistrement
  - Préparer un document de travail d'ici la fin de l'année financière 2001
  - Produire les résultats du processus de consultations d'ici la moitié de l'année financière 2002
  - Présenter les recommandations finales d'ici la fin de l'année financière 2002
5. Examiner les sanctions intermédiaires et le processus d'appel révisé
  - Préparer un document de travail d'ici la moitié de l'année financière 2001
  - Produire les résultats du processus de consultations d'ici la fin de l'année financière 2001
  - Présenter les recommandations finales d'ici la moitié de l'année financière 2002
6. Proposer d'autres modèles institutionnels
  - Préparer un document de travail d'ici la fin de l'année financière 2001
  - Produire les résultats du processus de consultations d'ici la moitié de l'année financière 2002
  - Présenter les résultats de recherche d'ici la fin de l'année financière 2002
7. Étudier d'autres questions de réglementation
  - Cerner des questions tout au long du processus
  - Procéder à l'étude et présenter des recommandations finales d'ici la fin de l'année financière 2002
8. Effectuer d'autres tâches d'ordre administratif
  - Élaborer des programmes de recherche d'ici la moitié de l'année financière 2001

## **Recherche et rapports**

La TCCR a entrepris un certain nombre de projets de recherche pour documenter ses travaux. Pour obtenir plus de détails, voir le rapport de la TCCR *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*. Un résumé des rapports qui ont été produits figure ci-dessous.

### Rapports

- Rapport final (mars 2003) : *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*
- Rapport provisoire : *Amélioration du cadre réglementaire du secteur de la bienfaisance*. Il s'agit du rapport utilisé dans le cadre du processus de consultations.

- *Faits saillants* : Ce document présente un aperçu du rapport *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire* et fait état des questions posées lors des consultations.
- *Documents d'information*

### **Généralités**

- *Répartition des organismes de bienfaisance enregistrés au Canada*

### **Réforme institutionnelle**

- *Réglementation des universités, des écoles et des hôpitaux*

### **Accessibilité et transparence**

- *Les demandeurs auxquels l'enregistrement n'a pas été accordé*

### **Appels**

- *Tribunaux administratifs et leur composition*
- *Nature de la détermination du « statut d'organisme de bienfaisance » - cour de justice ou tribunal administratif*
- *Le pouvoir qu'ont les tribunaux administratifs de prendre des mesures de redressement par voie d'injonction*
- *Audience ou instruction sur dossier*
- *La cour de l'impôt en comparaison de la cour fédérale*
- *Droits et frais à la cour de l'impôt et à la Cour fédérale du Canada*

### **Sanctions intermédiaires**

- *Fréquence de diverses formes d'observation par des organismes de bienfaisance enregistrés*
- *Qui devrait imposer des sanctions intermédiaires?*
- *Équité procédurale et questions de conformité*
- *Pénalités financières imposées aux administrateurs, aux dirigeants et aux employés*

## **Consultations et communications**

La TCCR a tenu d'importantes consultations. Son rapport provisoire a servi de base au dialogue. Étant donné les répercussions que pouvaient avoir les recommandations de la TCCR sur le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement, les membres de la TCCR ont considéré qu'il était important de consulter le plus grand éventail possible d'organismes et de particuliers avant de terminer leur rapport et de formuler leurs recommandations.

Les membres de la TCCR ont rendu public un rapport provisoire et des faits saillants au début d'août 2002, dans le but d'obtenir des commentaires et des conseils de la part de la collectivité en général.

Il y a eu passablement de communications concernant les consultations, comme en témoigne la liste qui suit.

- Le calendrier des consultations et les renseignements à ce sujet ont été publiés dans les éditions de juin et d'août du *Bulletin des organismes de bienfaisance enregistrés*, qui permet de joindre 78 000 organismes de bienfaisance.
- Une lettre a été envoyée à 462 organismes du secteur bénévole et communautaire, des groupes de coordination, des représentants des provinces et des territoires et des particuliers intéressés.
- Des avis publics ont été diffusés sur les sites Web de l'ADRC, du Centre canadien de philanthropie et de la Muttart Foundation. Les publications étaient également offertes sur ces sites Web.
- Un avis aux médias a été transmis à tous les principaux organes de presse.
- Des messages d'intérêt public ont été diffusés par des câblodistributeurs locaux dans l'ensemble du Canada.

La TCCR a mené trois types de consultations :

- Des forums publics ont eu lieu dans 21 villes canadiennes, du 3 septembre au 25 octobre 2002. Au moins deux membres de la TCCR (un du secteur bénévole et communautaire et l'autre du gouvernement) étaient présents pour animer chaque séance. Les membres de la TCCR ont également consulté le personnel de la Direction des organismes de bienfaisance de l'ADRC.
- Dans chaque ville, les membres de la TCCR avaient prévu du temps pour écouter un nombre limité d'exposés. Au total, 21 organismes du secteur bénévole et communautaire et associations professionnelles ont prononcé une allocution.
- Les particuliers et les organismes étaient aussi encouragés à soumettre des mémoires ou à participer en ligne. La TCCR a reçu 24 documents officiels.

Outre ces activités, des organismes de coordination ont largement consulté leurs groupes de clients et leurs membres et ont fait part de leurs observations à la TCCR.

Au total, 524 représentants de 388 organismes ont participé aux consultations. Les résultats de ces consultations sont présentés dans le rapport de la TCCR *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*.

## Résumé des recommandations

Les membres de la TCCR ont produit un rapport d'ensemble comportant 75 recommandations, *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*. Le rapport contient la justification de chacune des recommandations, ainsi qu'un résumé des points de vue présentés à la TCCR au cours des consultations sur le rapport provisoire.

Les conclusions et les recommandations que renferme le rapport représentent plus de deux ans d'études et de recherches dirigées par les membres de la TCCR, notamment les résultats des consultations effectuées dans l'ensemble du pays à l'automne 2002.

Les recommandations portent sur les éléments suivants :

- la réglementation fédérale qui s'applique aux organismes de bienfaisance;
- le cadre réglementaire;
- les principes juridiques;
- le besoin de coordonner la réglementation, de transparence et de conformité;
- la nécessité de former les membres du secteur et de faire connaître l'organe de réglementation;
- les mécanismes administratifs, y compris un rapport annuel;
- une proposition pour établir un groupe consultatif ministériel;
- la nécessité de rendre accessibles les renseignements sur les organismes de bienfaisance;
- le besoin du public d'accéder aux renseignements sur les décisions et les pratiques de l'organe de réglementation;
- les appels et les sanctions;
- des modèles visant l'établissement des mesures institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de la réforme de la réglementation.

## Les quatre questions clés du rapport

Le rapport est axé sur quatre questions clés, la première étant l'**accessibilité et la transparence** du régime de réglementation. Parmi les sujets de préoccupation évoqués, mentionnons l'insuffisance de renseignements disponibles sur les organismes de bienfaisance et sur la manière dont l'ADRC prend des décisions – surtout celles qui concernent l'enregistrement et la révocation des organismes. Les recommandations formulées dans le rapport visent à établir un équilibre entre le fait de permettre aux

organismes d'avoir des communications confidentielles avec l'organe de réglementation et le fait de fournir en même temps au public plus de renseignements sur les organismes de bienfaisance et la prise de décision réglementaire.

On recommande aussi dans le rapport la mise en place d'un **nouveau système de recours** pour les organismes qui désapprouvent les décisions prises par l'organe de réglementation. À l'heure actuelle, les organismes auxquels l'ADRC a refusé le statut d'organisme de bienfaisance enregistré ou dont elle a révoqué le statut, et qui veulent en appeler de ces décisions, doivent s'adresser à la Cour d'appel fédérale. La TCCR a étudié comment faciliter l'accès aux recours sans alourdir le processus général et entraîner une hausse des coûts pour les organismes de bienfaisance. Par ailleurs, la TCCR a examiné comment porter plus de causes devant les tribunaux, de sorte que les décisions puissent clarifier le droit régissant les organismes de bienfaisance dans les affaires complexes ou nouvelles.

La troisième question à l'étude et à faire l'objet de recommandations était liée à la possibilité d'établir **des sanctions intermédiaires à l'égard des organismes de bienfaisance** qui ne respectent pas les règlements en ce qui concerne le statut permanent d'organisme enregistré. En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il n'y a actuellement qu'une seule conséquence à l'inobservation, soit la perte du statut d'organisme enregistré, une pénalité souvent considérée comme trop sévère, sauf pour ce qui est des graves violations de la loi. Dans le rapport, diverses sanctions de rechange sont examinées pour permettre une réponse réglementaire appropriée lorsqu'il y a violation de la loi.

Enfin, la TCCR a analysé la question de la **réforme institutionnelle**. Elle a développé l'ensemble des modèles réglementaires présentés dans le rapport de 1999 des tables conjointes, *Travailler ensemble*, sur lequel a reposé les travaux de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire.

La TCCR a notamment étudié les trois modèles présentés dans *Travailler ensemble* :

- une Direction des organismes de bienfaisance élargie qui continuerait de fonctionner au sein de l'ADRC;
- un organisme auxiliaire qui travaillerait aux côtés de l'ADRC;
- une commission indépendante.

La TCCR a aussi examiné un quatrième modèle, hybride, afin d'être en mesure de présenter un éventail complet de propositions. Dans son rapport, elle n'a opté pour aucun modèle en particulier, mais elle formule un ensemble de recommandations visant l'atteinte des meilleurs résultats possibles sur le plan de la réglementation, quel que soit le modèle choisi.

## Questions additionnelles

La TCCR s'est attaquée à deux questions additionnelles et a collaboré avec l'ADRC afin :

- de simplifier la déclaration de renseignements (formulaire T3010) que doivent remplir chaque année tous les organismes de bienfaisance enregistrés. À la suite de vastes consultations, la TCCR a donné son approbation de principe à l'égard d'un formulaire plus court et plus facile à remplir; ce formulaire a fait l'objet de vastes essais d'utilisation pour devenir disponible au début de 2003;
- d'élaborer des lignes directrices plus claires sur le genre d'activités commerciales auxquelles les organismes de bienfaisance enregistrés peuvent légalement se livrer et dans quelle mesure ils peuvent le faire. En 2002, l'ADRC a publié un projet de lignes directrices sur le sujet pour obtenir des commentaires de la population. Après avoir analysé les commentaires reçus, elle a publié en mars 2003 des lignes directrices définitives.

Pour en savoir plus, voir le rapport *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*.

### LEÇONS TIRÉES

#### **Beaucoup à apprendre en peu de temps**

Les membres de la TCCR, qu'ils soient du gouvernement ou du secteur bénévole et communautaire, ont reconnu qu'il leur a fallu acquérir beaucoup de connaissances en peu de temps. Pour être en mesure de traiter de la législation et de règlements, chaque membre devait au moins avoir une connaissance pratique des lois, des règlements et des principes qui régissent les relations actuelles entre le secteur et le gouvernement. Les règlements fédéraux qui s'appliquent aux organismes de bienfaisance sont complexes et techniques. Pour formuler des recommandations sur des améliorations à apporter au cadre législatif et réglementaire dans lequel les organismes de bienfaisance fonctionnent, tous les membres de la TCCR devaient posséder une connaissance pratique des processus, rôles et responsabilités du gouvernement.

Selon les deux coprésidents de la TCCR, la capacité des participants d'apprendre ensemble a été l'une des principales réussites de la TCCR. Bon nombre de tables conjointes ont pu partir de zéro, mais la TCCR devait tenir compte de 400 ans de décisions judiciaires et de la complexité de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

#### **Une excellente coopération**

Lorsque les membres de la TCCR ne s'entendaient pas sur une question, ils n'étaient jamais partagés entre « représentants du secteur contre ceux du gouvernement ». Certains membres provenant du secteur et d'autres du gouvernement avaient plutôt tel point de

vue, alors que d'autres membres issus du secteur et d'autres du gouvernement pensaient autrement. « Nous étions capables de discuter des points litigieux jusqu'à ce que nous les ayons réglés », a déclaré Bob Wyatt, coprésident.

### **Des règles de base**

Les coprésidents ont convenu non seulement de travailler en collaboration, mais également de « donner l'exemple » à cet égard. Leur démarche commune a constitué un excellent modèle pour les membres de la TCCR. La volonté des coprésidents d'étudier de nouvelles idées a permis aux membres de la TCCR de travailler dans un environnement créatif et réceptif. Cette démarche de collaboration a également été utilisée dans le cadre des travaux réalisés avec les employés de la TCCR pour que les instructions soient fournies conjointement et que le travail de ceux-ci réponde aux aspirations de la TCCR.

### **Les rôles des participants**

Certains ont fait observer que les travaux auraient pu avancer plus rapidement si, dès le départ, les participants du gouvernement avaient été mieux informés du rôle qu'ils devaient jouer dans le cadre des travaux de la TCCR. Bon nombre d'entre eux pensaient qu'ils y prenaient part pour défendre les intérêts de leur ministère, alors qu'en fait, ils étaient là pour mettre en commun leur expertise et leurs connaissances dans le cadre d'un processus de collaboration visant à améliorer les règlements qui régissent le secteur bénévole et communautaire et l'organe de réglementation. Certains pensaient également qu'il aurait été utile de recevoir des orientations plus claires et en temps plus opportun de la part de représentants du Groupe de travail sur le secteur bénévole, surtout en ce qui concerne le règlement des différends au sujet du mandat de la TCCR.

### **Apprentissage partagé**

Les membres du gouvernement ont pu mieux comprendre l'importance que le secteur attache à certaines questions – comme le fait de se livrer à certaines activités commerciales, les frustrations causées par l'ancien formulaire T3010 et les règlements qui s'appliquent à l'action sociale. Les membres du secteur ont été sensibilisés aux limites auxquelles sont confrontés les fonctionnaires, aux questions liées à l'appareil gouvernemental dont ils doivent tenir compte et aux réalités financières qui régissent le fonctionnement du gouvernement.

### **La prise de décision conjointe**

Les participants du gouvernement et du secteur ont reconnu au début du processus que la prise de décision conjointe, sur laquelle reposaient les travaux de toutes les tables conjointes, était complexe et exigeante. Des hypothèses erronées formulées par certains membres des deux secteurs ou l'intransigeance dont certains faisaient preuve ont exacerbé cet état de fait. Il a fallu clarifier le mandat de la TCCR tout au long du processus.

### **Échange de renseignements limité**

Puisque les mémoires au Cabinet sont protégés par le secret ministériel, les membres du secteur ne pouvaient accéder à celui qui régissait l'ensemble des activités de l'ISBC, notamment les précisions relatives à la prise de décisions par le Cabinet concernant le mandat de la TCCR. Cela s'est ajouté aux obstacles auxquels la TCCR était confrontée, a donné lieu à certains malentendus et a parfois menacé l'avancement des travaux.

### **Changements parmi les membres**

Au cours du processus, il y a eu plusieurs changements parmi les membres de la TCCR, ce qui s'est révélé difficile étant donné qu'il fallait mettre les nouveaux membres au niveau.

### **Des négociations à l'extérieur des réunions**

Pour établir un consensus et limiter les conflits, les coprésidents ont souvent travaillé à l'extérieur des réunions avec des participants. Ces efforts ont aidé la TCCR à respecter ses échéances et ses engagements.

### **La gestion des attentes**

À l'approche de la tenue des consultations, les membres de la TCCR ont reconnu que bon nombre des questions qu'ils avaient abordées dans le cadre du mandat de la TCCR, comme l'action sociale, pourraient avoir des conséquences néfastes sur les consultations si elles n'étaient pas gérées efficacement dès le départ par le biais de communications transparentes. Pour atteindre les résultats voulus, les membres de la TCCR devaient absolument faire en sorte que leurs communications permettent de gérer les attentes des participants aux consultations.

« Les communications concernant les consultations ont été considérées comme prioritaires et ont été cruciales pour l'atteinte des résultats visés », a déclaré Maureen Kidd, coprésidente.

### **L'action sociale**

La TCCR n'avait pas pour mandat de traiter d'action sociale, ce qui s'est révélé un défi tout au long du processus. Cette question intéresse particulièrement les membres du secteur; selon eux, un examen du cadre législatif et réglementaire qui touche les organismes de bienfaisance devait comprendre un examen des règlements existants liés aux activités politiques. Comme il est signalé dans le rapport *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*, il n'a pas été question d'action sociale, et cela reste une source de tension entre les deux secteurs.

### **L'établissement d'un calendrier**

Les coprésidents ont trouvé qu'il y avait suffisamment de temps pour faire progresser les travaux de la TCCR; ils n'en seraient pas nécessairement arrivés à des conclusions meilleures ou différentes si plus de temps leur avait été accordé. Il y a eu des discussions approfondies sur chacun des aspects des recommandations et les consultations ont permis de confirmer que la plupart des recommandations satisfaisaient les attentes des personnes consultées.

### **Formation d'un groupe cadre de gestion**

À mi-chemin de leur mandat, les membres de la TCCR ont décidé d'établir un groupe cadre formé de membres et de conseillers pour gérer le déroulement du travail et fournir des directives additionnelles aux employés entre les réunions régulières de la TCCR. Le groupe cadre a été particulièrement utile pour fournir de la rétroaction au titre de l'élaboration de documents de recherche en matière de politiques avant que ceux-ci soient présentés à tous les membres de la TCCR.

### **Temps alloué au rapport**

À la suite des consultations, les membres de la TCCR se sont réunis pendant une semaine complète pour examiner les résultats des consultations et terminer leur rapport. Selon les coprésidents, ce n'était pas du temps perdu.

### **Soutien du Secrétariat de la TCCR**

Les coprésidents ont souligné les compétences des employés qui ont soutenu la TCCR. Ces employés ont réussi à s'y retrouver dans les conversations que les membres avaient lors des réunions et ont effectué un excellent travail. « De la rédaction à la logistique, ils ont énormément contribué à nos réussites », ont indiqué les coprésidents.

## **Liste de documents pertinents**

*Travailler ensemble*

*Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*

*Amélioration du cadre réglementaire du secteur de la bienfaisance*

*Faits saillants*

*Documents d'information*

## **Annexe A - Réunions**

### **Réunions de la TCCR**

<b><u>Dates</u></b>	<b><u>Locations</u></b>
Les 16 et 17 janvier 2003	Toronto
Du 12 au 15 novembre 2002	Banff
Les 2 et 3 mai 2002	Ottawa
Les 27 et 28 mars 2002	Toronto
Du 11 au 13 février 2002	Ottawa
Les 14 et 15 janvier 2002	Toronto
Du 2 au 4 décembre 2001	Toronto
Les 5 et 6 novembre 2001	Winnipeg
Du 26 au 28 septembre 2001	Vancouver
Les 25 et 26 juin 2001	Ottawa
Les 5 et 6 avril 2001	Montréal
Les 8 et 9 février 2001	Toronto
Le 19 janvier 2001	Ottawa
Le 24 novembre 2000	Ottawa

### **Réunions du groupe cadre**

<b><u>Dates</u></b>	<b><u>Locations</u></b>
Le 5 décembre 2002	Ottawa
Du 12 au 15 novembre 2002	Ottawa
Les 6 et 7 juin 2002	Ottawa
Les 5 et 6 mars 2002	Ottawa
Les 9 et 10 août 2001	Ottawa
Les 17 et 18 mai 2001	Ottawa