

Janvier 2005

APPEL AUX COMMENTAIRES DU PUBLIC

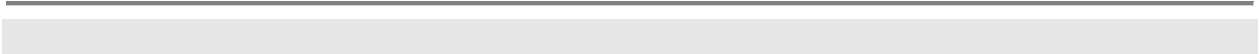
***Énoncé de politique sur la TPS/TVH, Examen de ce qui constitue un « autre organisme établi par [un gouvernement] » pour l'application de la Loi sur la taxe d'accise***

Le présent énoncé de politique est diffusé par l'Agence du revenu du Canada sous forme de version préliminaire afin d'obtenir des commentaires à son égard.

Veillez faire parvenir vos commentaires et vos suggestions au plus tard le 1 mars 2005, à l'adresse suivante :

Directeur  
Division des organismes des services publics et des gouvernements  
Direction de l'accise et des décisions de la TPS/TVH  
Agence du revenu du Canada  
14<sup>e</sup> étage, Place de Ville, Tour A  
320, rue Queen  
Ottawa (Ontario) K1A 0L5  
Téléphone : (613) 954-7656  
Télécopieur : (613) 990-7584

---



## Énoncé de politique sur la TPS/TVH

*Il se peut que l'énoncé de politique ci-dessous, bien que correct au moment où il a été émis, n'ait pas été mis à jour afin de tenir compte de changements législatifs ultérieurs.*

<b>P-XXX</b>	Examen de ce qui constitue un « autre organisme établi par [un gouvernement] » pour l'application de la <i>Loi sur la taxe d'accise</i> (LTA).
<b>DATE D'ÉMISSION</b>	Le 4 janvier 2005
<b>RENOIS À LA LOI</b>	Article 20 de la partie VI de l'annexe V; paragraphe 141.01(1.2) et articles 146, 178.7, 189.1 et 191.1 de la <i>Loi sur la taxe d'accise</i> (LTA) et article 2 du <i>Règlement sur les remboursements aux organismes de services publics (TPS/TVH)</i>
<b>NUMÉRO DE DOSSIER DU SYSTÈME DE CODAGE NATIONAL</b>	11847-1
<b>DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR</b>	Le 1 <sup>er</sup> janvier 1991 pour la TPS et le 1 <sup>er</sup> avril 1997 pour la TVH

*Remarque : Dans cette publication, toutes les expressions désignant des personnes visent à la fois les femmes et les hommes.*

### **Question**

Le présent énoncé de politique établit la position de l'Agence du revenu du Canada (ARC) relativement à ce qui constitue un « autre organisme établi par [un gouvernement] » dans le contexte de l'expression « par un gouvernement [...], ou par une commission ou autre organisme établi par [celui]-ci » de la LTA. Le présent énoncé de politique s'applique seulement aux organismes établis par un gouvernement. Le terme gouvernement est défini de la façon suivante au paragraphe 123(1) de la LTA : « Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ».

### **Loi régissant la TPS/TVH**

Un « autre organisme établi par un gouvernement » peut effectuer certaines fournitures de nature réglementaire ou administrative qui sont exonérées en vertu de l'article 20 de la partie VI de l'annexe V et de l'article 189.1 de la LTA. Il est aussi entendu que certaines fournitures effectuées par cette autre organisme sont réputées effectuées dans le cadre d'une activité commerciale selon l'article 146 de la LTA.

L'expression « autre entité établi[e] par un gouvernement » figure dans d'autres dispositions, y compris dans la définition d'un « subventionneur » prévue à l'article 191.1 de la LTA aux fins de détermination d'une « subvention » pour un immeuble d'habitation. Aussi, l'expression « autre entité créé[e] par un gouvernement » figure dans la définition de « subventionnaire » à l'article 2 du *Règlement sur les remboursements aux organismes de services publics (TPS/TVH)*, afin de déterminer le montant de financement public qu'un organisme à but non lucratif (OBNL) reçoit pour être admissible à un remboursement aux organismes de services publics. L'expression « autre organisme qui est établi par un gouvernement » figure également au paragraphe 141.01(1.2) de la LTA aux fins de la détermination de qui effectue des versements « d'un montant d'aide—prime, subvention, prêt à remboursement conditionnel ou autre montant semblable » pour l'application de ce paragraphe.

En outre, l'expression « autre organisme établi par un gouvernement » figure à l'article 178.7 aux fins de déterminer quels sont les services d'un organisme de bienfaisance désigné qui ne se qualifient pas comme un « service déterminé » aux fins de cet article et de l'alinéa 1d.1) de la partie V.1 de l'annexe V.

**Remarque :** L'expression « autre organisme établi par un gouvernement » ne figure pas comme tel intégralement dans la version française de tous les renvois de la *Loi sur la taxe d'accise* cités ci-dessus, d'où vient l'utilisation des « [ , ] ». Les différentes expressions utilisées dans ces renvois correspondent toutefois à l'expression « autre organisme établi par un gouvernement ». Ainsi, afin d'alléger la lecture du reste du présent document, cette expression sera utilisée, sauf indication contraire s'il y a lieu.

## ***Décision***

Selon la position de l'ARC, pour être considéré comme un « autre organisme établi par un gouvernement », l'entité doit faire partie d'une des catégories suivantes :

**Catégorie 1** – Un organisme créé par un gouvernement en vertu d'une loi

**Catégorie 2** – Un organisme constitué en personne morale par un gouvernement

**Catégorie 3** – Un organisme qui respecte tous les critères suivants :

**a) *Un gouvernement a pris des mesures relatives à l'organisme.***

- i. Il existe des éléments de preuve selon lesquels le gouvernement a été impliqué lorsque l'organisme a été institué; et
- ii. Le but de l'organisme et les activités ou le rôle lui ont été délégués par une compétence législative.

**b) *Le but aux fins duquel l'organisme est institué consiste à assumer un rôle de service public qui est habituellement assumé par le gouvernement.***

- i. Le but de l'organisme consiste à effectuer des activités ou un rôle de service public qui lui ont été délégués par le gouvernement; et
- ii. L'organisme est constitué et administré à des fins non lucratives.

**c) *Le gouvernement conserve la haute autorité relative au programme de réglementation et l'organisme est redevable au gouvernement.***

- i. Le gouvernement conserve sa compétence législative et le pouvoir d'élaborer des politiques pour le programme de réglementation en question; et
- ii. L'organisme doit rendre des comptes au gouvernement en ce qui concerne l'activité déléguée.

Le présent document examinera chacune de ces trois catégories ainsi que les critères énoncés dans la troisième catégorie.

## ***Discussion***

### **Catégorie 1** – Un organisme créé par un gouvernement en vertu d'une loi

Un « organisme établi par un gouvernement » comprend un organisme créé par le gouvernement en vertu d'une loi (c.-à-d. une loi et les textes d'application comme un règlement et des décrets). Par exemple, la Commission de l'énergie de l'Ontario a été créée en vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, L.R.O. 1998 ch. C-15 annexe B, la Commission canadienne du blé a été créée en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C 1985. ch. C-24 et le Safety Codes Council a été créé en vertu de la *Safety Codes Act*, R.S.A. 2000, c. S-1. Pour être visé par cette catégorie, l'organisme doit avoir été créé directement en vertu d'une loi.

Il convient de noter que la présente catégorie ne comprend pas un organisme qui est constitué en personne morale en vertu de l'autorité d'une loi qui prévoit le cadre juridique et une procédure de constitution en personne morale, par exemple, une personne morale constituée en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, L.R.C.1970 ch. C-32 ou de la *Business Corporations Act* S.B.C. 2002 c. 57.

### **Catégorie 2** – Un organisme constitué en personne morale par un gouvernement

Un « autre organisme établi par un gouvernement » comprend un organisme pour lequel un gouvernement dépose les actes constitutifs dans lesquels on demande sa constitution en personne morale en vertu d'une loi (p. ex. selon la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, L.R.C. 1970 ch. C-32). Cela comprendrait les cas où des lois particulières prévoient le pouvoir de constituer des organismes en personne morale à des fins précises. Par exemple, le ministre fédéral des Transports peut déposer des lettres patentes en vertu de l'autorité de la *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10 en vue de créer une des administrations portuaires comme l'Administration portuaire de Toronto.

### **Catégorie 3** – Un organisme qui respecte les critères énumérés aux paragraphes a) à c) ci-dessous :

Lorsqu'on examine le terme « établi » dans le contexte de l'expression « autre organisme établi par un gouvernement » de la LTA, son sens ordinaire comprend plus qu'un organisme créé par un gouvernement. La définition du terme « établi », telle qu'elle ressort du *Black's Law Dictionary* (7<sup>e</sup> éd.) comprend le fait [Traduction] « d'entraîner ou de créer » et également « de régler, de créer ou de fixer fermement; de promulguer de façon permanente ».

Par conséquent, un organisme sera « établi par un gouvernement » s'il respecte les critères suivants figurant aux paragraphes a) à c) ci-dessous :

#### **a) Un gouvernement a pris des mesures relatives à l'organisme.**

- i. Il existe des éléments de preuve selon lesquels le gouvernement a été impliqué lorsque l'organisme a été institué.*

Il existe une jurisprudence limitée qui aborde le sens du terme « établir ». Toutefois, dans l'affaire *Re. O'Brien*, 77 D.L.R. (3d) 397, 1977 Carswell NS 395, le juge Hallet de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse était d'avis (au paragraphe 11) que, dans le cas d'un organisme, pour être établi, [Traduction] « il doit être institué avec un certain degré de permanence et de stabilité ». Par conséquent, en plus des organismes qui sont directement créés par un gouvernement, un « autre organisme établi par un gouvernement » comprendra également un organisme pour lequel le

gouvernement a été impliqué lorsque l'organisme a été institué dans le but d'entreprendre l'activité ou le rôle voulu.

Afin de respecter ce critère, le gouvernement doit avoir agi d'une telle façon qu'il a joué un rôle clé dans l'institution de l'organisme ou dans la création de ce dernier pour qu'il joue le rôle voulu. Cela est évident lorsque le gouvernement a désigné l'organisme à un but précis ou lui a délégué un pouvoir particulier afin que ce dernier puisse réaliser un but précis.

Les mesures prises par le gouvernement peuvent être telles que le gouvernement « établit » un organisme qui était déjà créé (p. ex. un organisme à but non lucratif constitué en personne morale au départ par des particuliers autre qu'un gouvernement). Si le gouvernement a été impliqué lorsque l'organisme a été institué d'un but précis d'une façon telle que ses gestes indiquent une intention manifeste d'instituer un « nouvel organisme » qui n'existait pas en cette qualité, cet organisme peut être réputé « établi » par un gouvernement. En effet, les mesures prises par le gouvernement ont occasionné l'établissement d'un organisme ayant un but précis.

*ii. Le but de l'organisme et les activités ou le rôle lui ont été délégués par une compétence législative.*

Le gouvernement a délégué le but et l'activité ou le rôle clé à l'organisme en vertu d'une loi (c.-à-d. une loi ou des textes d'application comme un règlement ou des décrets). Cela fournit le fondement juridique et le pouvoir nécessaire pour que l'organisme réalise le but et entreprenne l'activité ou le rôle. De plus, le gouvernement conserve toujours son pouvoir de révoquer une délégation de pouvoir.

Dans certains cas, l'organisme peut avoir été désigné en vertu d'une loi à titre d'un organisme ayant un but précis qui entreprend des rôles particuliers lui étant délégués en vertu d'une loi.

**b) *Le but aux fins duquel l'organisme est institué consiste à assumer un rôle de service public qui est habituellement assumé par le gouvernement.***

*i. Le but de l'organisme consiste à effectuer des activités ou un rôle de service public qui lui ont été délégués par le gouvernement.*

Le type d'activité ou de rôle de l'organisme en est un que le gouvernement assumait habituellement lui-même (p. ex. rôle administratif ou activité de réglementation courante d'un gouvernement). L'organisme assume un type de rôle ou d'activité de service public comparativement à une activité ou à un rôle de nature commerciale.

Le but pour lequel l'organisme est institué consiste à assumer un rôle ou une activité que le gouvernement lui délègue en vertu d'une loi. Bien que l'organisme puisse entreprendre d'autres activités secondaires en vue de soutenir l'activité ou le rôle délégué, le but pour lequel il a été établi consiste à assumer le rôle délégué.

*ii. L'organisme est constitué et administré à des fins non lucratives.*

L'organisme est constitué et administré à des fins non lucratives. Il se peut qu'il n'offre aucun avantage pécuniaire à ses membres. Ce critère indique qu'en règle générale, tous les profits que l'organisme réalisera seront utilisés en vue d'avancer ses objectifs.

Ce critère est conforme à l'exigence selon laquelle le but de l'organisme est d'assumer un rôle de « type de service public » d'une nature réglementaire ou administrative et, par conséquent, il aura une fin d'intérêt public. Par conséquent, l'organisme ne devrait pas entreprendre des activités visant à réaliser des profits à l'intention de ses membres.

**c) *Le gouvernement conserve la haute autorité relative au programme de réglementation et l'organisme est redevable au gouvernement.***

*i. Le gouvernement conserve sa compétence législative et le pouvoir d'élaborer des politiques pour le programme de réglementation en question.*

Lorsque l'organisme est « établi par un gouvernement », ce dernier conserve toujours son obligation de réglementation (c.-à-d. conservation du pouvoir législatif global relativement au programme de réglementation en question) et l'élaboration de la politique générale relative au programme de réglementation. Le gouvernement ne délègue pas à l'organisme son pouvoir de légiférer en vertu d'une loi ou d'élaborer une politique relativement au programme global de réglementation de service public, mais il délègue plutôt un pouvoir d'entreprendre des activités quotidiennes administratives ou de réglementation de nature courante, selon le programme.

Par exemple, un gouvernement peut déléguer à un organisme le pouvoir d'administrer les activités quotidiennes d'un programme (p. ex. la délivrance de licences ou de permis aux membres d'une industrie), qui est assujéti au régime réglementaire établi par le gouvernement en vertu d'une loi et pour lequel le gouvernement conserve le pouvoir de nature courante d'élaboration de politiques.

Il faudrait distinguer l'organisme d'un autre auquel le gouvernement a transféré des pouvoirs, activités et biens précis aux fins de la privatisation de ces activités. Dans de tels cas, le gouvernement transfère entièrement (plutôt que de déléguer) les obligations et les biens à l'organisme aux fins de se retirer de ce domaine. Dans ces cas, il s'agit d'obligations et d'activités qui sont, en règle générale, de nature commerciale. Par exemple, lorsqu'un gouvernement a privatisé un programme qu'il entreprenait auparavant, l'organisme ne respectera pas ce critère (p. ex. il a autorisé en vertu de la loi une entité à entreprendre les pouvoirs relatifs à un programme de réglementation qu'il assumait auparavant et il lui a transféré les biens connexes).

*ii. L'organisme doit rendre des comptes au gouvernement en ce qui concerne l'activité déléguée.*

L'organisme doit également rendre compte au gouvernement des pouvoirs qui lui ont été délégués. Par exemple, il sera peut-être nécessaire que l'organisme produise un rapport annuel au gouvernement en vue de le déposer au Parlement ou à une assemblée législative, et il peut être assujéti à une surveillance permanente effectuée par le gouvernement ou à une vérification publique.

**Documentation dont il faut tenir compte pour déterminer si les critères ont été respectés**

Afin de déterminer si les critères énumérés ci-dessus ont été respectés, l'ARC examinera les documents pertinents, notamment la loi habilitante (p. ex. la loi qui prévoit la désignation ou la délégation du pouvoir, le pouvoir légal relatif au programme de réglementation en question et/ou les textes d'application comme un règlement ou des décrets), les actes constitutifs (p. ex. les statuts constitutifs, les lettres patentes), les ententes contractuelles ou administratives conclues entre le gouvernement et l'organisme, ainsi que les règlements ou les règles administratives de l'organisme.

## **Exemple**

### **Énoncé des faits**

1. Gouvernement A est responsable de la réglementation en matière de sécurité d'un secteur précis d'une industrie. Gouvernement A a adopté la *Loi sur la sécurité des consommateurs* (LSC)\*, le 10 janvier 2002. En vertu de la LSC, Gouvernement A a établi un nouveau cadre visant la réglementation en matière de sécurité dans l'industrie donnée. La LSC a conféré à Gouvernement A le pouvoir nécessaire pour déléguer l'administration de cette dernière à une société à but non lucratif constituée en personne morale.
2. Avant l'adoption de la LSC, Gouvernement A a délivré des licences aux entreprises de l'industrie donnée conformément à la *Loi sur la protection et la sécurité des consommateurs*\*. Ces licences étaient exonérées de la TPS/TVH conformément à l'alinéa 20c) de la partie VI de l'annexe V de la LTA.
3. À la suite de discussions avec Gouvernement A, les quatre membres de l'industrie donnée ont constitué Société OBNL en personne morale le 12 février 2002 dans le but (tels qu'ils figurent dans les actes constitutifs) d'administrer un programme de réglementation en matière de sécurité pour l'industrie donnée, y compris la délivrance de licences à cette industrie et le fait d'entreprendre d'autres rôles administratifs comme des activités liées aux renseignements et aux consultations et la gestion des demandes provenant des consommateurs portant sur la promotion de la sécurité dans ce secteur.
4. Le 24 mars 2002, Gouvernement A a désigné Société OBNL comme la société qui administre la LSC, et il lui a délégué les pouvoirs d'administrer la LSC, y compris le pouvoir de délivrer des licences aux entreprises de l'industrie, le pouvoir d'inspecter les installations de l'industrie relativement aux exigences en matière de sécurité imposées par la LSC et d'autres rôles administratifs connexes. LSC prévoyait également que Société OBNL devait produire un rapport annuel relativement à ses obligations déléguées en vertu de la LSC à Gouvernement A, lequel serait déposé au Parlement ou à l'assemblée législative.
5. Le jour même, Gouvernement A a révoqué son pouvoir de délivrer des licences aux entreprises de l'industrie prévues par la *Loi sur la protection et la sécurité des consommateurs*\*.
6. Selon la LSC, Gouvernement A a conservé l'obligation de légiférer le cadre réglementaire général de l'industrie donnée. Il a également conservé l'obligation d'élaborer la politique générale du programme de réglementation de la LSC.
7. Le 24 mars 2002, Société OBNL a commencé à administrer la LSC, incluant la délivrance de licences et le déploiement d'activités administratives connexes qui lui ont été déléguées (notamment des consultations menées avec l'industrie afin de promouvoir la sécurité dans l'industrie et élaborer des trousseaux de renseignements et gérer les demandes de renseignements en matière de sécurité dans l'industrie).

### **Question**

La Société OBNL constitue-t-elle un « autre organisme établi par un gouvernement » au sens de l'article 20 de la partie VI de l'annexe V de la LTA?

---

\* Le nom de cette loi a été inventée aux fins de l'exemple; il s'agit donc d'une loi fictive.

## Commentaires

Certaines activités de nature administrative ou réglementaire sont exonérées en vertu de l'article 20 de la partie VI de l'annexe V de la LTA, lorsqu'elles sont effectuées par un gouvernement ou par un « commission ou autre organisme établi par un gouvernement ». Un « organisme établi par un gouvernement » comprendrait un organisme créé en vertu d'une loi ou un pour lequel un gouvernement a produit les actes constitutifs. Société OBNL n'a pas été créée directement en vertu d'une loi, et le gouvernement ne l'a pas constituée en personne morale.

Cependant, elle peut tout de même être un « organisme établi par un gouvernement » si elle respecte les critères suivants :

**a) *Un gouvernement a pris des mesures relatives à l'organisme.***

- i. Il existe des éléments de preuve selon lesquels un gouvernement a été impliqué lorsque l'organisme a été institué; et
- ii. Le but de l'organisme et les activités ou le rôle lui ont été délégués par une compétence législative.

**b) *Le but aux fins duquel l'organisme est institué consiste à assumer un rôle de service public qui est habituellement assumé par le gouvernement.***

- i. Le but de l'organisme consiste à effectuer des activités ou un rôle de service public qui lui ont été délégués par le gouvernement; et
- ii. L'organisme est constitué et administré à des fins non lucratives.

**c) *Le gouvernement conserve la haute autorité relative au programme de réglementation et l'organisme est redevable au gouvernement.***

- i. Le gouvernement conserve sa compétence législative et le pouvoir d'élaborer des politiques pour le programme de réglementation en question; et
- ii. L'organisme doit rendre des comptes au gouvernement en ce qui concerne l'activité déléguée.

Société OBNL a été établie dans le but d'assumer un rôle habituellement assumé par le gouvernement. Son mandat, que lui a accordé Gouvernement A, consiste à administrer la LSC en s'acquittant de rôles particuliers tels que délivrer des licences aux entreprises de l'industrie donnée, fournir des renseignements aux consommateurs et procéder à des consultations avec des représentants de l'industrie portant sur des questions de sécurité des consommateurs de l'industrie. Son rôle est d'assumer les activités administratives ou de réglementation et, à ce titre, elle joue un rôle autre que lucratif.

Société OBNL a, à l'origine, été constituée en personne morale par les membres de l'industrie. Toutefois, le but pour lequel elle est en fonction présentement est d'assumer un rôle gouvernemental habituellement assumé par le gouvernement et qui lui a été délégué par Gouvernement A en vertu de la LSC.

Gouvernement A a désigné Société OBNL comme la société qui administrerait la LSC en vertu de cette dernière. Société OBNL a été établie par Gouvernement A aux fins desquelles elle existe présentement, qui consiste à assumer les activités que Gouvernement A lui a déléguées.

Gouvernement A ne lui a pas transféré tous les biens et les pouvoirs relatifs au programme de réglementation en matière de la sécurité des consommateurs. Gouvernement A a conservé le pouvoir de légiférer et d'élaborer des politiques relatives au programme alors qu'il a délégué les activités



administratives courantes du programme de réglementation à Société OBNL. Cette dernière doit produire un rapport annuel au ministre des Affaires commerciales du Gouvernement A et, à ce titre, elle doit rendre des comptes au gouvernement.

Compte tenu des faits exposés, La Société OBNL respecte les critères indiqués à la troisième catégorie et constitue un organisme établi par Gouvernement A.