

Études antérieures et sources de référence

Accessibilité et transparence

En 1996, la Commission de réforme du droit de l'Ontario publiait son rapport intitulé *Report on the Law of Charities*. Ce rapport renfermait un certain nombre de propositions en ce qui a trait à l'enregistrement des organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il faisait remarquer que la Direction des organismes de bienfaisance reçoit quelque 4 000 demandes d'enregistrement par année et procède à la révocation de l'enregistrement de quelque 2 000 organismes et que, dans la quasi-totalité des cas, la décision n'est pas accessible au public. La Commission invitait la Direction à publier un rapport annuel correspondant à peu près au rapport publié par la Charity Commission for England and Wales.

Trois ans plus tard, le groupe Broadbent signalait, dans son rapport intitulé *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada* (1999), le manque de transparence en ce qui a trait au processus d'enregistrement et aux politiques de l'ADRC. Le groupe estimait que les demandes d'enregistrement et les décisions connexes devraient être considérées comme des documents publics. De même, l'organe de réglementation devrait publier couramment des lignes directrices en matière d'interprétation des « zones grises » de la loi.

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a accordé une grande attention à la question de la transparence. Dans sa contribution au rapport intitulé *Travailler ensemble – Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole* (1999), elle précisait qu'être transparent, c'est informer, rendre des comptes, répondre aux demandes de renseignements et gérer ses affaires de manière ouverte et compréhensible. Elle estimait que le système actuel était loin de respecter cette norme, et que c'est pourquoi l'enregistrement est perçu comme un processus administratif complexe et difficile à comprendre. La transparence est nécessaire pour offrir une orientation aux organismes quant à l'application et à l'interprétation des règles de common law. La Table aimerait que le processus d'enregistrement soit aussi ouvert que possible en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et elle estime que les interventions de tiers au stade de l'enregistrement seraient souhaitables. Cependant, elle considère que peu de renseignements devraient être communiqués en ce qui a trait à l'observation. Le fait que des enquêtes ont été menées à l'endroit d'un organisme ne devrait pas être rendu public, étant donné que cet élément

pourrait, à lui seul, s'avérer préjudiciable, même si la vérification ne permet pas de déceler des problèmes importants.

Dans son document intitulé « Federal Regulation of Charities » (2000), Patrick Monahan faisait remarquer également que les décisions de l'ADRC sont secrètes et ne peuvent pas être examinées. De même, compte tenu de la pénurie de précédents, l'absence d'énoncé de politique est encore plus regrettable. M. Monahan prône un régime axé sur la transparence et respectant les principes en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, ainsi qu'un rapport annuel faisant état des décisions importantes.

Dans son document intitulé « Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System » (1998), Arthur Drache soulignait que les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de protection de la confidentialité font en sorte que les fiscalistes ignorent complètement les types d'organismes qui ont été enregistrés et qui ne l'ont pas été, et il proposait que les principales décisions soient publiées. Dans leur document intitulé « A Canadian Charity Tribunal for Canada » (2000), M. Drache et Laird Hunter prônaient le transfert des décisions en matière d'enregistrement de l'ADRC à un autre organe, en partie pour contourner les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de protection de la confidentialité et pour permettre une explication appropriée de ces décisions.

Appels

L'une des principales préoccupations de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, dans son *Report on the Law of Charities* (1996), consistait à assurer l'harmonisation de la réglementation fédérale et de la réglementation provinciale. À cet égard, elle proposait que les provinces responsables d'un organisme en particulier aient, à tout le moins, le droit de formuler des commentaires au stade administratif et le droit d'intervenir en cas d'actions en justice. De façon plus générale, la Commission propose de permettre à des tiers d'intervenir au stade judiciaire, sous réserve de l'approbation du tribunal visé.

La Commission n'est pas d'accord pour que le seul mécanisme de recours prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit un appel devant la Cour d'appel fédérale. Compte tenu de la nécessité d'une expertise dans le domaine du droit régissant les organismes de bienfaisance, la Commission prône la création d'un tribunal intermédiaire responsable exclusivement des questions liées au droit régissant les organismes de bienfaisance. Cependant, elle estime que la réduction des frais administratifs, l'équité procédurale, la transparence et l'établissement d'un dossier mieux constitué pourraient être plus facilement assurés grâce à un mécanisme de recours existant : la Cour canadienne de l'impôt. Les audiences pourraient être

tenues de la même façon que dans le cas d'un appel concernant une cotisation d'impôt, c'est-à-dire sous forme d'audience *de novo*.

La Commission a également recommandé de permettre aux organismes qui présentent une demande d'enregistrement d'avoir automatiquement le droit d'interjeter appel si la Direction des organismes de bienfaisance n'a pas rendu une décision relativement à leur demande dans les 90 jours suivant la réception de celle-ci plutôt que dans les 180 jours comme c'est le cas actuellement.

Dans son document intitulé « Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System » (1998), Arthur Drache en est venu à une conclusion semblable. D'après lui, une réforme est nécessaire parce que les coûts et autres contraintes ont limité le nombre de cas pouvant faire l'objet d'un appel. Il estime que la solution idéale consisterait à créer un tribunal responsable des organismes de bienfaisance comme organe indépendant qui pourrait acquérir sa propre expertise, mais la Cour canadienne de l'impôt constituerait une solution de rechange acceptable. D'après lui, la procédure appliquée par la Cour d'appel fédérale est inappropriée. Dans un document suivant (Drache et Hunter, « A Canadian Charity Tribunal : A Proposal for Implementation » (2000)), les auteurs signalaient que le processus de la Cour d'appel fédérale est un appel et non pas une audience *de novo*. Autrement dit, il incombe à l'organisme de prouver que la décision de la Direction des organismes de bienfaisance est inappropriée. Par ailleurs, l'organisme qui en appelle d'une décision de la Direction ne peut pas procéder à un interrogatoire préalable, convoquer des témoins et procéder à un contre-interrogatoire auprès des décideurs du gouvernement pour assurer leur impartialité.

Dans son rapport intitulé *Pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada* (1999), le groupe Broadbent prônait également l'adoption de mesures pour faire en sorte que le processus d'appel soit plus accessible et moins onéreux, et il proposait de prévoir des appels devant la Cour canadienne de l'impôt.

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire, dans sa contribution au rapport *Travailler ensemble* (1999), critiquait le système existant parce qu'il n'est pas facilement accessible et qu'il est trop onéreux. D'après elle, étant donné que seulement un petit nombre de dossiers ont fait l'objet d'une décision, il n'offre pas suffisamment d'orientation à l'organe de réglementation et au secteur bénévole. Cette première table a fait savoir que la réforme du système devrait permettre un accès accru aux appels et une plus grande acquisition d'expertise de la part des arbitres.

Tous les modèles d'organes de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance examinés par la Table sur l'amélioration du cadre réglementaire prévoient une audience *de novo*. La Cour canadienne de l'impôt n'a pas été recommandée comme tribune idéale pour tenir une telle audience; on a plutôt recommandé de créer un nouvel organisme quasi judiciaire. Si l'ADRC reste responsable de la décision initiale, on devrait envisager le réexamen de la décision initiale dans le cadre d'un processus d'examen interne. La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a

également recommandé le recours à des mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits comme solution de rechange à une action en justice.

Patrick Monahan (« Federal Regulation of Charities » (2000)) estimait que le processus d'appel actuel présente des anomalies et qu'il est désuet. À son avis, il impose un fardeau financier considérable à un organisme, puisqu'il oblige celui-ci à faire appel à un avocat et à établir une documentation importante. Il a fait remarquer que la Cour d'appel fédérale elle-même avait des doutes quant à l'efficacité d'un processus qui lui demande d'« examiner les questions pertinentes de droit et de fait sans l'aide d'aucune conclusion de fait tirée par un tribunal de première instance et même sans l'aide d'aucun témoignage sous serment¹. » M. Monahan s'est demandé si la création d'un tribunal spécial responsable de la tenue d'audiences *de novo* constituerait l'option idéale, mais il doute qu'il y ait suffisamment de travail pour justifier la création d'un tel tribunal. En fait, il considère que la Cour canadienne de l'impôt est l'organe le mieux placé pour tenir les audiences, puisque les organismes de bienfaisance peuvent avoir recours à la procédure informelle de la Cour.

Sanctions intermédiaires

Tous les observateurs précédents ont souligné la nécessité de sanctions intermédiaires et proposé diverses sanctions.

Dans son *Report on the Law of Charities* (1996), la Commission de réforme du droit de l'Ontario proposait des pénalités ou des taxes d'accise pouvant être infligées à un organisme ou aux fiduciaires reconnus coupables et tenant compte de l'importance de la disposition en question et de la gravité de l'inobservation. Les montants prélevés de cette façon pourraient servir à défrayer le coût de l'application de la loi ou être versés à d'autres organismes du secteur. D'après la Commission, l'ADRC aurait une mesure efficace pour encourager l'observation si les organismes de bienfaisance devaient obtenir des feuillets de reçus pour dons de bienfaisance auprès de l'ADRC. La Commission n'apprécie guère l'impôt de révocation actuel parce qu'il va à l'encontre des dispositions provinciales en matière de droit régissant les organismes de bienfaisance. Elle recommande plutôt qu'un tribunal transfère les biens d'organismes de bienfaisance dont l'enregistrement a été révoqué à un autre organisme de bienfaisance et que ces biens soient protégés entre temps grâce à une mise sous séquestre ou à une confiscation par l'ADRC.

Dans son rapport, la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole (le groupe Broadbent, 1999) insistait sur la nécessité, dans le cadre du programme de l'observation de l'ADRC, de renseigner les organismes de

¹ *Human Life International in Canada Inc. c. Ministre du Revenu national* [1998] 3 C.F. 202.

bienfaisance et de leur donner l'occasion de régler les problèmes décelés. Il proposait une vaste gamme de mesures d'exécution, notamment la communication de renseignements, la publicité et les amendes avant de recourir à la révocation de l'enregistrement.

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a formulé un certain nombre de suggestions dans le document intitulé *Travailler ensemble* (1999). Ainsi, elle a proposé que le processus de règlement des différends soit accessible lorsque l'infraction est attribuable à l'ignorance ou que l'infraction elle-même fait l'objet d'un différend. Le rapport *Travailler ensemble* proposait diverses sanctions intermédiaires, notamment :

- des sanctions pécuniaires à l'endroit d'un donateur ou d'un organisme qui obtient un gain de façon illégale;
- la suspension du droit de délivrer des reçus officiels aux fins de l'impôt;
- la publicité pourrait s'avérer une sanction efficace et pourrait être combinée à un système d'ordonnances formelles obligeant un organisme de bienfaisance à respecter la loi;
- toute sanction intermédiaire devrait être assortie d'un mécanisme d'appel approprié.

Dans son document intitulé « Federal Regulation of Charities » (2000), Patrick Monahan appuyait les propositions contenues dans le rapport *Travailler ensemble*. Dans le document intitulé « Intermediate Sanctions » (1999), Arthur Drache proposait un certain nombre de sanctions pécuniaires. De façon générale, il prône les sanctions à l'endroit d'un organisme plutôt que de ses administrateurs ou employés. Si, toutefois, l'inobservation vise un transfert inapproprié de biens à partir de l'organisme de bienfaisance, la sanction devrait être infligée à la personne recevant les biens en question.

Sources de référence

Études canadiennes

Brock, Kathy (ed.). *Improving Connections between Governments, Nonprofit and Voluntary Organizations: Public Policy and the Third Sector*. McGill-Queen's University Press (February 2002).

Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques : Pour donner suite à l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole (octobre 2002) (disponible à l'adresse suivante : <http://www.vsi-isbc.ca>).

Commission de réforme du droit de l'Ontario. *Report on the Law of Charities*.
Gouvernement de l'Ontario (1996).

Drache, Arthur. « The English Charity Commission Concept in the Canadian
Charity Context. » *The Philanthropist*, vol. 14, n° 1.

Drache, Arthur et Laird Hunter. « A Canadian Charity Tribunal: A Proposal for
Implementation. » Projet de la Kahanoff Foundation (janvier 2000) (disponible
à l'adresse suivante : <http://www.nonprofitscan.ca>).

Hall, Michael, L. Greenberg et L. McKeown. *Talking about Charities: Canadians'
Opinions on Charities and Issues affecting Charities*. Préparé pour la Muttart
Foundation par le Centre canadien de philanthropie (octobre 2000) (disponible
à l'adresse suivante : <http://www.muttart.org>).

Institute for Media, Policy and Civil Society. *Les organismes prennent la parole*. En
association avec le Centre canadien de philanthropie (mars 2002) (disponible à
l'adresse suivante : http://www.impacs.org/pdfs/prennentlaparole_final.pdf).

Monahan, Patrick, avec Elie Roth. « Federal Regulation of Charities: A Critical
Assessment of Recent Proposals for Legislative and Regulatory Reform, » Projet
de la Kahanoff Foundation (janvier 2000) (disponible à l'adresse suivante :
<http://www.nonprofitscan.ca>).

La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole.
*Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur
bénévole au Canada*. Rapport final (février 1999) (disponible à l'adresse suivante :
<http://www.vsi-isbc.ca>).

*Travailler ensemble : Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur béné-
vole*. Rapport des tables conjointes (août 1999) (disponible à l'adresse suivante :
<http://www.vsi-isbc.ca>).

Études et conclusions internationales

The Charity Commission Regulation and Support of Charities. Vingt-huitième rapport
(1997-98) du House of Commons Committee on Public Accounts (The
Stationery Office, Londres, 1998).

Charity Scotland. Rapport de la Scottish Charity Law Review Commission (mai
2001) (disponible à l'adresse suivante :
<http://www.charityreview.com/csmr/csmr-01.htm>).

International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 2, n° 1. Discours et notes d'allocutions prononcés lors de la conférence sur le droit des organismes à but non lucratif, tenue à Budapest en 1999 (disponible à l'adresse suivante : <http://www.icnl.org/journal/vol2iss1/>).

Report of the Inquiry into the Definition of Charities and Related Organizations. Charities Definition Inquiry, Australie (août 2001) (disponible à l'adresse suivante : <http://www.cdi.gov.au/default.htm>).

First Report by the Working Party on Registration, Reporting and Monitoring of Charities. Nouvelle-Zélande (février 2002) (disponible à l'adresse suivante : <http://www.treasury.govt.nz/charities/>).

Second Report by the Working Party on Registration, Reporting and Monitoring of Charities. Nouvelle-Zélande (mai 2002) (disponible à l'adresse suivante : <http://www.treasury.govt.nz/charities/>).