

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a été formée en novembre 2000, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Elle avait comme mandat de poursuivre les travaux relatifs à la réglementation entrepris lors de l'initiative *Travailler ensemble*. Elle devait tenir compte des trois objectifs suivants et formuler des recommandations auprès du gouvernement :

- accroître la transparence du processus de réglementation;
- améliorer le processus permettant d'en appeler des décisions de l'organe de réglementation;
- adopter une série de sanctions en cas d'inobservation des exigences législatives.

La Table devait également discuter des modèles institutionnels dont il était question dans le rapport *Travailler ensemble* et poursuivre l'élaboration de ces modèles, dans le contexte de la réglementation.

Nous avons publié notre rapport provisoire en août 2002, après quoi nous avons organisé des séances de consultation publique dans 21 villes canadiennes. Bon nombre de nos recommandations provisoires ont été appuyées. Cependant, nous avons modifié quelques-unes de nos idées initiales en fonction des commentaires formulés.

Un cadre de réglementation efficace et positif

Le rôle de l'organe de réglementation fédéral consiste à assurer le respect de l'intention du Parlement indiquée dans les parties applicables de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. À cet égard, il doit non seulement prévenir l'utilisation abusive du régime fiscal, mais également respecter l'objectif sous-jacent de la législation fiscale, c'est-à-dire encourager l'appui du secteur des organismes de bienfaisance au Canada.

Les citoyens appuient les organismes de bienfaisance s'ils sont en mesure de constater que l'organe de réglementation est efficace et que les organismes de bienfaisance s'acquittent de leurs obligations légales. L'efficacité de la réglementation est tributaire à son tour des mesures prises pour convaincre les organismes de bienfaisance que l'organe de réglementation :

- fait preuve d'intégrité;
- fait preuve de transparence quant à ses décisions et à son rendement;
- s'engage à respecter des normes de service élevées;
- est prêt à collaborer avec le secteur pour acquérir des connaissances et assurer l'innovation.

La réforme que nous proposons en ce qui a trait à la transparence de l'organe de réglementation, au processus d'appel et aux sanctions de sévérité moyenne sera plus efficace si elle est accompagnée de modifications quant au mode de fonctionnement de l'organe de réglementation.

Premièrement, l'organe de réglementation doit jouer un rôle plus actif pour :

- enseigner le secteur quant aux exigences législatives;
- communiquer au grand public des renseignements à propos du processus de réglementation et lui faire part des renseignements accessibles en ce qui a trait aux organismes de bienfaisance et à leur fonctionnement.

Deuxièmement, l'organe de réglementation devrait également prendre des mesures pour accroître sa visibilité, de façon à ce que le grand public soit au courant de ses activités et sache comment communiquer avec lui.

Troisièmement, pour bien effectuer son travail, l'organe de réglementation a besoin des ressources humaines, technologiques et financières requises pour remplir son mandat.

Quatrièmement, de nouvelles lignes directrices s'imposent quant à la nature et à l'étendue des pouvoirs de l'organe de réglementation pour ce qui est de l'enregistrement de nouveaux types d'organismes en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Cinquièmement, il ne saurait être question de mettre sur pied un système de réglementation efficace dans le cas des organismes de bienfaisance au Canada, c.-à-d. un système que le grand public comprend et qui permet de réduire le fardeau imposé aux organismes de bienfaisance en matière de réglementation, sans une certaine coordination fédérale-provinciale-territoriale. Les différents paliers de gouvernement doivent être en mesure d'échanger des renseignements et de discuter des questions qui les préoccupent, particulièrement dans le cas d'organismes susceptibles de ternir la réputation du secteur en général.

Sixièmement, l'organe de réglementation fédéral devrait adopter de nouvelles mesures pour améliorer les communications avec le secteur et les services offerts, notamment :

- mettre sur pied un groupe consultatif ministériel chargé de fournir des conseils en ce qui a trait à la politique administrative;
- accroître les consultations liées à la politique et organiser des consultations continues;
- déposer un rapport annuel sur son rendement et ses activités.

Accessibilité et transparence

Nos recommandations mettent l'accent sur l'amélioration de la confiance :

- dans l'organe de réglementation, en rendant ses opérations plus transparentes;
- dans le secteur, en offrant plus de renseignements à propos des organismes de bienfaisance.

On devrait accroître la transparence de la réglementation dans le cadre du processus d'enregistrement. À l'heure actuelle, les personnes qui en font la demande ne peuvent obtenir que des renseignements restreints à propos des organismes de bienfaisance enregistrés. Nous recommandons à l'organe de réglementation de publier les raisons de chaque décision prise en matière d'enregistrement, qu'elle soit positive ou négative. Les documents actuellement accessibles en ce qui a trait aux organismes dont les demandes d'enregistrement sont acceptées devraient également être accessibles dans le cas de ceux dont les demandes d'enregistrement sont refusées.

La transparence pourrait également s'appliquer à la publication des résultats du programme de l'organe de réglementation visant l'observation, c'est-à-dire les vérifications. Cependant, étant donné que cette mesure risque de nuire inutilement à la réputation d'un organisme, nous recommandons de ne pas communiquer des renseignements précis à propos de ces vérifications. L'organe de réglementation devrait plutôt publier un rapport annuel faisant état des résultats généraux du programme visant l'observation. Un organisme de bienfaisance devrait être identifié seulement s'il a fait l'objet d'une sanction majeure.

La méthode utilisée par l'organe de réglementation pour prendre ses décisions devrait également être plus transparente. Le site Web de l'organe de réglementation devrait faire état de ses politiques et de la base de données utilisée par ses employés pour effectuer des recherches.

Enfin, on pourrait améliorer la confiance dans le secteur en offrant plus de renseignements au grand public à propos des organismes de bienfaisance. À cette fin, le grand public devrait avoir accès aux états financiers que les organismes de bienfaisance sont tenus de produire auprès de l'organe de réglementation.

Appels

Dans le contexte actuel, le premier palier d'appel d'une décision prise par l'organe de réglementation est la Cour d'appel fédérale. Nos recommandations portent sur les types de recours qui devraient être offerts avant qu'un dossier soit soumis à la Cour d'appel fédérale.

L'organe de réglementation devrait mettre sur pied une unité indépendante chargée de réexaminer les dossiers d'organismes de bienfaisance, c'est-à-dire les demandes d'enregistrement présentées par les organismes de bienfaisance et les sanctions qui leur sont imposées.

Le système de recours devrait prévoir une audition *de novo*. D'après nous, la Cour canadienne de l'impôt est le tribunal logique le plus accessible pour une telle audition, et c'est pourquoi nous recommandons d'envisager sérieusement la possibilité de faire en sorte que la Cour canadienne de l'impôt devienne le premier palier du processus d'appel en ce qui a trait aux décisions de l'organe de réglementation.

Étant donné que le droit de la bienfaisance est axé sur les décisions prises par les tribunaux, l'organe de réglementation et le secteur ont besoin de décisions rendues par les tribunaux pour clarifier le droit. Cependant, le coût des actions en justice est souvent prohibitif, spécialement dans le cas des nouveaux organismes. On devrait donc offrir du financement pour permettre aux organismes ayant des causes significatives d'interjeter appel. Le Programme de contestation judiciaire est un modèle qu'on pourrait adopter.

Sanctions intermédiaires

À l'heure actuelle, la principale sanction imposée par l'organe de réglementation est la révocation de l'enregistrement. Or, cette sanction est jugée trop sévère pour constituer un recours efficace. On pourrait réduire la nécessité de sanctions grâce à une campagne d'information, mais l'organe de réglementation doit se doter de meilleurs outils pour traiter les dossiers d'organismes de bienfaisance qui ne respectent pas les règles applicables.

Les faits en présence dans la plupart des cas d'inobservation varient énormément, et c'est pourquoi l'organe de réglementation doit disposer de pouvoirs discrétionnaires pour adapter les mesures de redressement aux circonstances. **Ces pouvoirs discrétionnaires doivent être compensés par un système de recours qui fonctionne bien, et nos recommandations en matière de sanctions intermédiaires sont conditionnelles à ce que le système de recours actuel fasse l'objet d'une réforme.**

On propose deux nouvelles sanctions intermédiaires, soit :

- suspendre le statut de « donataire reconnu » d'un organisme de bienfaisance (c.-à-d. que l'organisme ne pourrait plus délivrer de reçus officiels aux fins de l'impôt pour des dons reçus pendant la suspension ni recevoir des subventions de la part des fondations);
- retirer l'exemption fiscale accordée à un organisme de bienfaisance (l'impôt à payer serait établi en fonction d'un pourcentage des recettes de toutes provenances de l'organisme).

La révocation de l'enregistrement constituerait la sanction ultime, mais l'impôt de révocation actuel doit être révisé. Nous appuyons la proposition de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, qui consiste à adopter un mécanisme permettant de réutiliser les recettes « fiscales » (y compris les montants découlant du retrait de l'exemption fiscale) à des fins de bienfaisance.

Il y a deux problèmes d'observation suffisamment fréquents pour nous amener à proposer des recours précis. Le premier réside dans le fait que quelque 2 000 organismes de bienfaisance omettent chaque année de respecter l'exigence fondamentale qui leur est imposée, c.-à-d. produire une déclaration annuelle de renseignements. D'après nous, le site Web de l'organe de réglementation devrait être utilisé pour indiquer les organismes de bienfaisance qui risquent de perdre leur enregistrement parce qu'ils tardent à produire une déclaration. Par ailleurs, si un organisme de bienfaisance perd son enregistrement parce qu'il ne tient pas compte des avertissements liés à la production d'une déclaration annuelle, il devrait être tenu de payer des frais de 500 \$ lorsqu'il présente une nouvelle demande d'enregistrement.

Le deuxième problème d'observation fréquent se rapporte aux activités de financement trompeuses, c'est-à-dire que les donateurs sont priés d'appuyer une cause alors qu'une faible proportion, voire aucune, de leurs contributions ne sont utilisées à des fins de bienfaisance. Nous proposons deux mesures pour remédier à cette situation. Premièrement, l'inclusion de faux renseignements dans la demande d'enregistrement justifierait la révocation immédiate de l'enregistrement. En outre, la Cour fédérale devrait être en mesure d'ordonner à un organisme de mettre un terme à ses activités de financement si elle a des motifs raisonnables de croire que celles-ci causent un préjudice au public.

Enfin, on devrait réviser la *Loi de l'impôt sur le revenu* de façon à exprimer plus clairement certaines exigences fondamentales (comme celles décrites dans le rapport) pour obtenir et conserver le statut d'organisme de bienfaisance enregistré.

Modèles institutionnels

Le rapport *Travailler ensemble* proposait trois modèles institutionnels pour un organe de réglementation fédéral, soit :

- une Direction des organismes de bienfaisance élargie à l'intérieur de l'ADRC;
- une Direction des organismes de bienfaisance élargie et une nouvelle agence du secteur bénévole;
- une Commission des organismes de bienfaisance qui assumerait les fonctions de réglementation exercées actuellement par l'ADRC.

Nous avons conçu un autre modèle respectant les mêmes critères que les modèles ci-dessus et nous l'avons inclus dans le présent rapport pour en assurer l'intégralité. D'après ce modèle, les fonctions seraient réparties entre une commission indépendante et l'ADRC, et la commission assumerait essentiellement des responsabilités en matière de réglementation associées à l'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement d'organismes de bienfaisance.

On ne nous a pas demandé d'indiquer notre préférence quant à ces modèles, mais plutôt de fournir plus de renseignements à propos de chacun d'entre eux pour permettre une discussion quant à leurs avantages. À cette fin, nous avons établi

une série de critères qui pourraient être utilisés pour l'évaluation de chaque modèle. Ces critères se rapportent essentiellement aux conditions que nous jugeons essentielles pour assurer l'efficacité d'un organe de réglementation dans le secteur de la bienfaisance, soit :

- la clarté de son champ d'action et de son mandat;
- sa capacité de fonctionner de façon intègre, professionnelle, innovatrice et transparente;
- sa capacité d'améliorer sa visibilité auprès du public;
- sa capacité de renseigner le public et le secteur;
- ses chances d'obtenir des ressources appropriées;
- sa capacité d'interpréter le droit de la bienfaisance dans une société en évolution;
- sa capacité de collaborer avec les provinces;
- sa capacité d'élargir son champ d'action de façon à inclure tout le secteur bénévole;
- les défis associés à la mise en œuvre du modèle choisi.