

# **Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada :**

La réforme du cadre  
réglementaire

Secteur bénévole  
et communautaire

Canada<sup>\*</sup>

**Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada**

Initiative du secteur bénévole et communautaire (Canada).  
Table conjointe sur le cadre réglementaire

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

Issued also in English under title : Strengthening Canada's  
charitable sector, regulatory reform.

Publ. en collaboration avec l'Initiative sur le secteur bénévole  
et communautaire.

Publ. aussi sur l'Internet.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-88568-6

N° de cat. Rv4-2/2003F

1. Œuvres de bienfaisance – Droit – Canada.
2. Fondations (Droit) – Canada.
3. Associations sans but lucratif – Droit – Canada.
4. Œuvres de bienfaisance – Impôt – Canada.
  - I. Agence des douanes et du revenu du Canada
  - II. Initiative du secteur bénévole et communautaire (Canada)

KE5870.V64 2003

346.71'064

C2003-980119-5

Mars 2003

L'honorable John Manley  
Ministre des Finances  
Chambre des communes

L'honorable Elinor Caplan  
Ministre du Revenu national  
Chambre des communes

c.c. L'honorable Sheila Copps  
Ministre du Patrimoine canadien  
et Ministre responsable du secteur bénévole et communautaire  
Chambre des communes

Nous sommes heureux de vous soumettre le présent rapport pour étude.

Le rapport a été rédigé par la Table conjointe sur le cadre réglementaire, un groupe de travail mis sur pied en novembre 2000, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, et chargé d'examiner la situation et de formuler des recommandations en vue d'améliorer le cadre législatif et réglementaire applicable au secteur bénévole.

La Table est formée d'un nombre égal de représentants de l'administration publique et du secteur bénévole. Les membres ont été choisis en fonction de leur expertise, de leur expérience et de leur empressement à travailler dans un but commun plutôt que comme représentants d'un organisme en particulier. Les opinions exprimées dans le présent document sont donc celles des participants et non pas celles des organismes qu'ils représentent.

Ce rapport porte sur la réglementation fédérale régissant les organismes de bienfaisance et sur les options en matière de changement dans quatre grands domaines, soit :

- l'accessibilité et la transparence de l'organe de réglementation fédéral, y compris la communication au public de renseignements qu'il possède à propos des organismes de bienfaisance;
- l'amélioration de l'accès au processus d'appel dans le cas des organismes qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par l'organe de réglementation;
- des réformes sur le plan de l'observation, notamment la possibilité d'adopter de nouvelles sanctions pour que les organismes de bienfaisance s'acquittent de leurs obligations légales;
- les modèles institutionnels.

Outre les quatre secteurs de la réglementation dont il est question dans le présent rapport, la Table est également intervenue dans deux autres domaines. En effet, elle a collaboré avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada en vue de l'élaboration d'une déclaration annuelle moins longue pour les organismes de bienfaisance et de l'élaboration d'un projet de lignes directrices en ce qui a trait à la nature et au niveau des activités commerciales auxquelles les organismes de bienfaisance peuvent s'adonner.

Pendant qu'ils effectuaient leurs travaux, les membres de la Table se sont rendu compte que leurs propositions dans les divers domaines étaient en fait interreliées. Ainsi, les modifications recommandées en ce qui a trait aux sanctions exigent une modification du processus d'appel. Les membres ont également pu constater que les recommandations sont tributaires du contexte institutionnel dans lequel elles pourraient être adoptées. Par conséquent, bon nombre des recommandations sont interreliées et forment un cadre intégré. Il faudra donc tenir compte de ce facteur au cours des discussions portant sur la mise en œuvre.

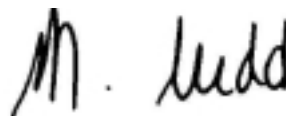
Pour s'assurer de tenir compte des répercussions de toute modification apportée à la réglementation, la Table a organisé des séances de consultation visant son rapport provisoire au cours de l'automne 2002. Ces séances ont permis à des représentants de divers organismes du secteur bénévole, à leurs conseillers, à des représentants de ministères provinciaux et au grand public d'exprimer leurs opinions en ce qui a trait aux recommandations provisoires.

Le rapport provisoire a généralement été appuyé au cours du processus de consultation, ce qui nous a convaincu que nous étions sur la bonne voie. Nous tenons à remercier les Canadiens qui ont pris part aux consultations (plus de 500), ainsi que les 24 organismes qui ont soumis des mémoires officiels, d'avoir partagé leurs opinions et leur expertise avec nous.

Compte tenu du soutien manifesté lors des consultations, nous sommes fiers de présenter ce rapport au gouvernement du Canada. Nous croyons également que les opinions exprimées dans le rapport sauront intéresser un vaste auditoire de Canadiens, y compris le secteur bénévole, ses conseillers, des fonctionnaires, des donateurs, le grand public et bon nombre d'intervenants du monde des affaires, du secteur universitaire et du monde du travail. Nous invitons aussi cet auditoire, dont l'appui est essentiel pour assurer la vigueur et le développement du secteur bénévole au Canada, à prendre connaissance de ce rapport.



Bob Wyatt  
Coprésident (secteur bénévole)  
Table conjointe sur le cadre réglementaire



Maureen Kidd  
Coprésidente (secteur public)  
Table conjointe sur le cadre réglementaire

# Table des matières

<b>Table conjointe sur le cadre réglementaire .....</b>	<b>vii</b>
<b>Remerciements.....</b>	<b>ix</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre 1 : Introduction .....</b>	<b>9</b>
Le secteur bénévole au Canada.....	10
Processus ayant donné lieu à l'examen actuel .....	11
Les organismes de bienfaisance mis au point .....	12
L'examen en cours.....	13
Consultation des Canadiens .....	14
Présentation du rapport .....	15
<b>Chapitre 2 : Réglementation fédérale des organismes de bienfaisance au Canada .....</b>	<b>17</b>
Enregistrement .....	18
Surveillance .....	20
Sanctions .....	21
Appels.....	21
<b>Chapitre 3 : Le cadre réglementaire.....</b>	<b>24</b>
Portée et mandat de l'organe de réglementation fédéral .....	25
Valeurs repères .....	29
Soutien et information .....	32
Connaissance/visibilité de l'organe de réglementation .....	41
Ressources .....	43
Principes juridiques et pouvoirs pour déterminer les fins de bienfaisance .....	48
Réglementation coordonnée .....	52
Le secteur bénévole dans son ensemble.....	56
Mécanismes administratifs.....	57
<b>Chapitre 4 : Accessibilité et transparence .....</b>	<b>63</b>
Introduction .....	64
Documents se rapportant à une demande .....	66
Documents liés à une mesure visant l'observation .....	71
Documents versés au dossier d'un organisme de bienfaisance et ne se rapportant ni à la demande d'enregistrement ni à une activité de l'observation de l'organe de réglementation.....	75
Renseignements ne se rapportant pas à un organisme précis .....	77

<b>Chapitre 5 : Appels</b> .....	<b>81</b>
Le contexte actuel .....	82
Facteurs ayant une incidence sur la réforme du système d’appel existant .....	85
Recommandations en vue d’une réforme .....	89
<b>Chapitre 6 : Sanctions intermédiaires dans le contexte du programme de l’observation</b> .....	<b>101</b>
Contexte .....	102
Facteurs influant sur la création d’un régime de sanctions juste et efficace....	103
Recommandations en vue d’une réforme .....	107
Coordination du programme de l’observation avec le travail des autres organes de réglementation .....	133
Responsabilisation et transparence dans le contexte du programme de l’observation proposé .....	134
<b>Chapitre 7 : Modèles institutionnels</b> .....	<b>137</b>
Introduction .....	138
Modèle 1 : ADRC à mandat élargi .....	142
Modèle 2 : ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole (ASB) .....	145
Modèle 3 : ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance .....	149
Modèle 4 : Commission des organismes de bienfaisance .....	153
Évaluation des modèles institutionnels .....	155
Tableau d’analyse – Introduction .....	157
<b>Annexes</b> .....	<b>163</b>
Annexe 1 : Recommandations .....	163
Annexe 2 : Le processus de consultation .....	177
Annexe 3 : La situation qui prévaut dans d’autres pays .....	181
Annexe 4 : Études antérieures et sources de référence.....	191