



Avis

**En réponse à la consultation de l'Agence du Revenu du Canada
relativement à la clarification réglementaire des activités politiques des
organismes de bienfaisance.**

**RENFORCER LE SECTEUR DE LA BIENFAISANCE AFIN DE SOUTENIR SA
CONTRIBUTION AUX DÉBATS PUBLICS. UNE OCCASION DE MODERNISER NOTRE
CONCEPTION DE LA CONTRIBUTION SOCIALE DES ORGANISMES SANS BUT
LUCRATIF.**

Décembre 2016

150, rue Grant, bureau 205, Longueuil (Québec) J4H 3H6 – 450-651-8444

- Le Parti libéral du Canada s'est engagé à **permettre aux organismes caritatifs « de faire leur travail au nom des Canadiens, libre de l'influence politique »**, par **une clarification des règles** entourant les activités politiques et par un **« nouveau cadre législatif »**¹.
- Le contexte de cette révision s'inscrit à la suite d'une série d'audits effectués par l'Agence du Revenu du Canada (ARC) sous le gouvernement précédent. Ces enquêtes ont entraîné la révocation du statut de bienfaisance d'un certain nombre d'organisations principalement vouées à la défense d'enjeux environnementaux, la défense des droits ou la promotion de la solidarité internationale.
- La Fondation Béati salue la volonté gouvernementale de clarifier les dispositions législatives concernant le caractère politique des activités d'organismes de bienfaisance. Il s'agit certes d'un premier pas nécessaire pour soutenir la contribution de la société civile aux affaires publiques. Toutefois, nous doutons que la clarification de ces seules dimensions de la Loi de l'Impôt sur le Revenu (LIR) ne suffise à moderniser un cadre législatif fondé sur une conception de la bienfaisance qui appartient au siècle dernier et dont l'encadrement de ses activités soit régit par le droit fiscal. L'activité politique appartient-elle à la sphère fiscale ou à la sphère de la solidarité sociale?
- Dans le cadre de cette consultation qui vise à éclaircir les règles concernant la participation des organismes de bienfaisance à des activités politiques et à recueillir des propositions de changements, la Fondation Béati recommande de supprimer la distinction entre « activités politiques » et d'autres formes d'activités de politique publique menées par les organismes de bienfaisance, et de poser en cela, un premier geste en vue de discussions attendues pour une réforme juridique et réglementaire plus exhaustive.

¹ <https://www.liberal.ca/fr/realchange/agence-du-revenu-du-canada/>

Présentation de la Fondation

La Fondation Béati est une fondation publique à caractère privée, constituée en corporation sans but lucratif depuis 1990. Elle a vu le jour suite à un don unique de près de 12 millions de dollars. Elle s'est donnée pour mission de contribuer à la construction d'un Québec plus juste et plus solidaire par le soutien financier de projets sociaux ou spirituels axés sur l'innovation et la transformation sociale. La réduction des inégalités et de la pauvreté de même que la prise en compte des questions de sens ancrées dans l'engagement pour la justice figurent au nombre des enjeux dominants sur lesquels la Fondation souhaite agir avec les groupes qu'elle soutient.

Au fil des ans, la Fondation a appuyé plus de 700 projets à travers le Québec, liés principalement à l'action communautaire autonome, à l'économie sociale et dans une moindre mesure, à des organisations faisant la promotion d'une spiritualité engagée socialement. De par le type de projets financés, la Fondation s'avère un lieu d'observation privilégié des organisations qui œuvrent avec les communautés appauvries et exclues, tant dans les grands centres urbains qu'au cœur des petits villages qui façonnent le territoire québécois. Ses membres et collaborateurs proviennent également des divers milieux de pratique que la Fondation cherche à soutenir.

L'engagement de la Fondation Béati ne se traduit pas uniquement en dons. Sa pratique d'accompagnement vise à augmenter le pouvoir d'agir des milieux et organismes demandeurs. De même, la Fondation agit comme levier économique dans les communautés par le biais de ses investissements solidaires. Elle œuvre également au développement d'alliances avec des réseaux et organisations partageant ses valeurs et ses préoccupations.

Les organismes de bienfaisance et les activités politiques

Au préalable nous souhaitons situer notre conception de l'activité politique des organismes sans but lucratif. Dans ses volontés de soutenir des projets qui contribuent à construire une société plus juste et plus solidaire, l'ensemble des pratiques philanthropiques de la Fondation Béati (accueil, sélection de projets et dons financiers) s'inscrit dans la foulée des critères qui définissent l'action communautaire autonome, tel que reconnu dans la Politique québécoise de reconnaissance de l'action communautaire. **Les initiatives soutenues et qui ont permis de reconnaître le caractère novateur de plus de 700 projets au cours des dernières années s'appuient sur l'intervention collective. Cette approche du développement social comporte en elle-même le fait d'interpeller les autorités afin de mettre au jour des correctifs devant être apporté pour l'avancement de la société, le dépassement de problèmes sociaux et la reconnaissance des droits sociaux.** Elle suppose également que des

représentations politiques soient menées collectivement avec les membres associés à ces organisations, avec les citoyens d'une collectivité dans le cas des projets de développement local. À l'instar de la Politique québécoise de reconnaissance de l'action communautaire autonome, la Fondation Béati encourage la participation des personnes directement concernées par un enjeu qui porte atteinte à leur dignité, à leur égalité. Cette modalité d'action est soutenue, espérée et contribue au développement de l'empowerment et de l'exercice de la citoyenneté.

Est-il besoin de rappeler que ce sont les actions de la société civile qui ont permis l'avancement des droits des personnes et l'amélioration des conditions de vie de populations marginalisées? En ce sens, la révision actuelle de l'encadrement législatif des activités politiques d'organismes de bienfaisance nous semble une mesure permettant des avancées démocratiques importantes. Toutefois, cette révision nous apparaît limitative si elle ne permet pas de s'engager plus loin dans une révision des fondements de la bienfaisance.

Dans le cadre du questionnement propre à cette consultation, nous souhaitons souligner brièvement deux contraintes relatives à la réglementation actuelle de l'activité politique des organismes de bienfaisance. La première concerne la difficulté de circonscrire la part des activités politiques d'un organisme et le flou interprétatif qui en découle et la deuxième, celle de l'encadrement abusif imposé au secteur de la bienfaisance. Nous déposons également invitation à une révision plus exhaustive de la bienfaisance.

1. La règle du 10 pour cent

Les paragraphes 149.1 (6.1) et (6.2) de la Loi de l'Impôt sur le Revenu (LIR) indiquent qu'un organisme de bienfaisance doit consacrer « presque toutes » ses ressources à des fins de bienfaisance, mais qu'il peut consacrer des ressources restantes à des activités politiques dans la mesure où celles-ci sont accessoires à la mission de l'organisme et non-partisanes. En l'absence de plus de précisions, l'ARC a tranché en définissant « presque toutes » par « plus de 90 % », ce qui ne laisse à un organisme de bienfaisance que moins de 10 % de ressources disponibles pour les activités « politiques »².

Pervertir la conception de la bienfaisance

Un des effets de la règle du 10 % est celui d'un contrôle des **activités** des organismes de bienfaisance alors que le cadre juridique général actuel définit les organismes de bienfaisance en fonction de leurs **finalités**. Les fins sont les buts pour lesquels un organisme est créé et les activités, les moyens par lesquels l'organisme réalise ses fins.

²Andrew Kitching (2006). « Les fins de bienfaisance, la défense d'intérêts et la Loi de l'impôt sur le revenu », *Parlement du Canada, Division du droit et du gouvernement*, 28 février 2006, en ligne, <http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0590-f.htm>, page consultée le 1^{er} novembre 2016.

Pour être admissible à l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance, l'organisme doit démontrer que chacune de ses fins relève de la bienfaisance et que ses activités réalisent ces fins tout en respectant les exigences de la common law et de la Loi de l'Impôt sur le revenu.

L'administration des activités de la bienfaisance, actuellement orientée sur les activités, perd ainsi de vue que ses dernières sont des moyens permettant de poursuivre les finalités de la bienfaisance. Conséquemment, cette pratique a pour effet de restreindre la définition des organismes de bienfaisance aux seules fins de la Loi de l'Impôt sur le Revenu et de nous éloigner des fondements de la notion de bienfaisance.

Le flou de l'interprétation des activités politiques

Tel que le souligne Leilani Farha dans un affidavit récent, la définition des activités politiques permises, partiellement laissée à l'interprétation des fonctionnaires de l'ARC, ouvre la porte à des interprétations restrictives qui peuvent empêcher une organisation de poursuivre sa mission de bienfaisance conférée par la LIR³. Conséquemment, dans la foulée des audits de l'ARC réalisés sous le précédent gouvernement, Imagine Canada révèle que des organismes en sont venus à pratiquer une certaine forme d'autocensure et à restreindre la contribution de leurs membres aux affaires publiques. Prenons à titre d'exemple le fait que des administrateurs bénévoles découragent les organismes de participer à certains processus publics tel que des consultations pré budgétaires⁴.

Le cas récent de l'appel public lancé par un Collectif québécois de fondations au printemps 2015⁵ constitue un autre exemple dans le domaine de la philanthropie. Ainsi, cette démarche a permis de réunir une quinzaine de fondations publiques et privées. Toutes partageaient la préoccupation des risques d'accroissement des inégalités sociales dans les volontés gouvernementales d'assainir les finances publiques. Or, sur l'ensemble des fondations réunies au sein du Collectif, un certain nombre d'entre elles se sont abstenues de signer cette lettre en invoquant la règle du 10 % d'activités politiques. Convenons que la prise de parole publique ne figure pas aux nombres des activités régulières de fondations philanthropiques. Or, le climat d'incertitude qu'a pu générer l'application arbitraire de la LIR à la suite de la salve d'audits de l'Agence du revenu du Canada, aura eu pour effet de limiter la participation de certaines d'entre elles par crainte de contrôle et de possibles représailles.

En somme, le contrôle des activités de la bienfaisance par le biais de l'Agence du Revenu du Canada pervertit la conception de la bienfaisance à des fins de contrôle fiscal. Les

³ Ontario Superior Court of Justice (2016). "Canada Without Poverty and Attorney General of Canada", Affidavit of Leilani Farha", août 2016, en ligne, <http://www.cwp-csp.ca/wp-content/uploads/2016/09/CWP-v.-AG-Farha-Affidavit.pdf>, page consultée le 12 octobre 2016

⁴ Imagine Canada, (2016) « Les activités politiques des organismes de bienfaisance enregistrés. Mémoire présenté à l'Agence du Revenu du Canada. » Novembre 2016.

⁵ Collectif de fondations. (2015, 11 mars). « Les risques de la rigueur budgétaire », *Le Devoir*, Récupéré de <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/434025/de-grandes-fondations-privées-inquiètes-les-risques-de-la-rigueur-budgétaire>

risques d'une interprétation arbitraire de la LIR contribuent quand à eux à limiter l'apport des organismes au débat public.

L'encadrement abusif imposé au secteur de la bienfaisance

Tel que le rapporte Équiterre⁶, le système actuel impose des restrictions indues aux organismes de bienfaisance par rapport à d'autres secteurs d'activités, notamment les entreprises, également soutenues par l'État. Ces dernières ne sont pas limitées quand à l'utilisation de leurs ressources aux fins de leurs activités politiques bien qu'elles bénéficient de déductions fiscales et de financement public. Ainsi, en plus de devoir être tenu d'agir dans l'intérêt public, la restriction des activités politiques des organismes de bienfaisance nourrit un déséquilibre démocratique et prive le gouvernement fédéral de la perspective singulière des groupes de la société civile.

Pourquoi la Fondation Béati en appelle à une révision plus exhaustive de la bienfaisance?

Le droit régissant les organismes de bienfaisance ne disposant pas d'une loi propre à ce secteur, c'est la Loi de l'impôt qui a préséance sur les organismes de bienfaisance sans pour autant que cette Loi ne définissent les fins de la bienfaisance⁷. Cette situation s'explique notamment en raison des origines de la conception de la charité, entendue comme une activité privée⁸ et définit selon les catégories suivantes : soulagement de la pauvreté, l'avancement de l'éducation, l'avancement de la religion et toute autre fin utile à la communauté.

L'encadrement actuel de la charité/bienfaisance fait en sorte que les activités sociales visant au bien-être de la société, évoluent plus rapidement que les catégories juridiques actuelles. S'ensuit alors qu'un appel à une interprétation large et une conception plus libérale de la catégorie « utile à la communauté » appelle occasionnellement les tribunaux.⁹ Ces démarches exigeantes ne témoignent-elles pas de la pertinence de réviser et de traduire de manière contemporaine notre conception de l'apport des organismes sans but lucratif au bien-être de la société? Peut-on envisager s'extraire du paradigme de la charité pour s'inscrire dans celui de la solidarité et de l'interdépendance?

⁶ Équiterre (2016) « La liberté d'expression des citoyens et des organismes de bienfaisance canadien » novembre 2016.

⁷ Bridge, R. (2000) pour IMPACS Institute for Media, Policy and Civil Society, « Le droit régissant l'action sociale des organismes de bienfaisance : Pourquoi un changement s'impose »

⁸ Pemsel, (1891, A.C.531), Lignes directrices pour l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance : satisfaire au critère du bienfait d'intérêt public, <http://www.cra.arc.gc.ca>

⁹ Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.R.N., [1999] Lignes directrices pour l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance : satisfaire au critère du bienfait d'intérêt public, <http://www.cra.arc.gc.ca>

Rappelons à cet égard que l'encadrement fédéral des organismes sans but lucratif s'inscrit dans une logique différente de celle du Québec. De fait, le gouvernement du Québec reconnaît que les activités politiques non-partisanes et les activités de défense des droits sont constituantes de l'action des groupes communautaires et, tel que l'annonce le titre de la politique québécoise de l'action communautaire, essentielles au développement de la société¹⁰. À l'instar du mandat énoncé par le Parti Libéral du Canada en appelant à cette consultation, cette reconnaissance québécoise admet donc que l'action des organismes contribue à la vie démocratique. De fait, dans une lettre adressée au ministre des Finances, la finalité du mandat de révision du cadre législatif régissant les organismes de bienfaisance se lit comme suit : « *...Cela comprendra la clarification des règles régissant les "activités politiques", en reconnaissant le fait que les organismes de bienfaisance apportent une contribution importante dans les débats publics et au sujet des politiques d'intérêt public. De ce processus découlera un nouveau cadre législatif visant à renforcer ce secteur.* »

S'il s'agit de renforcer le secteur de la bienfaisance en reconnaissant son apport à la démocratie canadienne, admettons que les règles actuelles sont restrictives pour des organisations québécoises qui doivent à la fois assumer leur rôle politique reconnu par le gouvernement du Québec et répondre en même temps aux critères limitatifs de l'ARC en tant qu'organisme de bienfaisance. D'autre part, l'objectif annoncé du Parti libéral du Canada appelant des finalités démocratiques nous amène à questionner le paradigme de la charité et à poser la question suivante; l'activité politique appartient-elle à la sphère fiscale ou à la sphère de la solidarité sociale?

Finalement, le caractère restrictif d'une conception juridique de la bienfaisance aux fondements dépassés a pour effet, pour toute fondation philanthropique qui souhaite soutenir la transformation sociale, de limiter ses appuis aux seuls organismes reconnus par la Loi de la bienfaisance. Ainsi, des projets forts pertinents pour dépasser les défis sociaux de notre époque peinent ainsi à s'associer des partenaires financiers et inversement, des fondations se voient contraintes de soutenir des organisations reconnues aux fins d'objets d'une bienfaisance désuète.

Conclusion et recommandations

La Fondation Béati croit à l'importance de la contribution citoyenne au développement du Québec. La possibilité pour des citoyens et des citoyennes de se regrouper et de prendre part au débat public nous apparaît une des composantes essentielles d'une saine démocratie. Elle en est par ailleurs un des fondements. Nous croyons qu'un

¹⁰ Gouvernement du Québec. Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec. 2001, [http : //www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp)

monde juste, égalitaire, libre et solidaire se bâtit dans des communautés inclusives où la mise en commun des contributions de tous et toutes est à l'œuvre.

Compte tenu de ce qui précède la Fondation Béati recommande que le gouvernement du Canada, dans sa révision de la Loi de l'Impôt sur le Revenu, prennent en compte les objectifs suivants :

A) Assurer la pleine liberté d'expression aux organismes de bienfaisance. Un organisme de bienfaisance devrait avoir le droit, comme toute autre corporation, de se prononcer publiquement sur tout sujet qui lui semble pertinent en fonction de sa mission, et ce, sans aucune limite sur la façon dont il le fait ni sur les ressources qu'il y consacre.

B) Assurer la poursuite des fins de la bienfaisance plutôt que de réglementer les activités qui permettent d'atteindre ces fins.

C) Assouplir et élargir l'interprétation des objets de la bienfaisance, que ces derniers soient interprétés de façon plus libérale afin de refléter les préoccupations sociétales modernes.

Dans le contexte de cette consultation, nous joignons notre voix à celle des organisations sous enquête et recommandons de **suspendre et jusqu'à ce que le nouveau cadre législatif soit adopté, le pouvoir de l'Agence de Revenu Canada de révoquer le statut d'un organisme de bienfaisance à la suite d'un audit.**

Enfin, compte tenu de ce qui précède, la Fondation recommande que le gouvernement du Canada considère de mener une révision plus exhaustive des fondements actuels de la bienfaisance.