

**CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA
SECTION CIVILE**

**RAPPORT DE RECHERCHE SUR
LES CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE**

Albert H. Oosterhoff
Professeur, Faculté de droit
Université Western Ontario
15 avril 2004

REMERCIEMENTS

Je remercie les membres du groupe de travail pour leur concours pendant les réunions et pour l'abondante documentation qu'ils m'ont fournie. Leur expertise et leur aide m'ont permis de produire le présent document dans les délais prévus et je leur en sais gré.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	2
TABLE DES MATIÈRES	2
1. Renseignements généraux	3
2. Groupe de travail	3
3. Sommaire	4
4. Énoncé des problèmes et lacunes des lois actuelles	5
5. Mesures législatives et réglementaires adoptées au Canada	10
5.1 Réglementation fédérale	10
5.2 Réglementation dans les provinces	16
5.2.1 Généralités	16
5.2.2 Alberta	17
5.2.3 Saskatchewan	21
5.2.4 Manitoba	22
5.2.5 Île-du-Prince-Édouard	23
6. Mesures en vigueur dans d'autres pays	23
6.1 Angleterre et pays de Galles	24
6.2 États-Unis	25
7. Autres données	28
8. Conclusions et recommandations	32
NOTES	38

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

1. Renseignements généraux

[1] Le sujet du présent rapport a été discuté lors de la réunion annuelle de 2003 de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. Les commissaires de l'Ontario l'avaient abordé en raison de pratiques douteuses et frauduleuses de certains organismes de bienfaisance et entreprises de collecte de fonds. Leurs préoccupations découlaient de cas réels de pratiques frauduleuses et de la difficulté à demander des comptes aux auteurs des actes en question en Ontario. Ce genre de préoccupation semble généralisé. Or, des lois régissant les organismes de bienfaisance ou les entreprises de collecte de fonds ont été adoptées dans quatre provinces seulement.

[2] La réunion a autorisé les commissaires de l'Ontario à engager un universitaire pour rédiger un rapport de recherche sur l'opportunité d'adopter une loi uniforme visant à réglementer les campagnes de financement menées par les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds et pour faire des recommandations à la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. En outre, les commissaires de l'Ontario ont été autorisés à mettre sur pied un groupe de travail composé d'experts de l'Ontario et d'ailleurs pour aider l'auteur du rapport de recherche. En février 2004, les commissaires de l'Ontario engageaient M. Albert H. Oosterhoff, professeur à la Faculté de droit de l'Université Western Ontario, pour la rédaction du rapport de recherche.

2. Groupe de travail

[3] Le groupe de travail était composé des personnes suivantes :

Peter D. Broder, vice-président par intérim, Affaires publiques, Centre canadien de philanthropie;

W.G. Tad Brown, avocat-conseil, finances et développement, Université de Toronto, et administrateur de l'Association of Fundraising Professionals of Canada;

Terence S. Carter, Carter and Associates, Orangeville (Ontario), avocat exerçant principalement dans le secteur des organismes de bienfaisance, des organismes sans but lucratif, des marques de commerce et de la planification des dons;

Terry de March, directeur, Politiques et communications, Direction des organismes de bienfaisance, Agence du revenu du Canada;

Kenneth R. Goodman, chef d'équipe des services juridiques, contentieux et biens aux fins de bienfaisance, Bureau du tuteur et curateur public, ministère du Procureur général de l'Ontario (co-président);

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

John D. Gregory, avocat général, Direction des politiques, ministère du Procureur général de l'Ontario, et ancien commissaire ontarien de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada;

Scott Hood, conseiller en politiques, services gouvernementaux de l'Alberta, programmes à l'intention des consommateurs, chargé d'administrer la *Charitable Fund-raising Act*¹ de l'Alberta;

Susan M. Manwaring, Miller Thomson LLP, Toronto, spécialisée dans les conseils fiscaux et juridiques généraux aux organismes de bienfaisance et aux organismes sans but lucratif;

Albert H. Oosterhoff, professeur, Faculté de droit, Université Western Ontario (co-président);

C. Lynn Romeo, avocate générale et chef de l'équipe commerciale et informatique, Justice Manitoba, services juridiques civils;

Frédérique Sabourin, présidente de la Section civile, Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada;

Andrea Seale, procureur de la Couronne, direction des services législatifs, ministère de la Justice de la Saskatchewan, chargé de la rédaction et de la promulgation de la *Charitable Fund-raising Businesses Act*² de la Saskatchewan;

John Twohig, avocat principal, Direction des politiques, ministère du Procureur général de l'Ontario et agent de liaison avec la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada.

[4] Le groupe de travail s'est réuni le 26 février au Bureau du tuteur et curateur public de l'Ontario, certains des membres ayant participé à la réunion par voie de conférence téléphonique. La discussion a surtout porté sur les questions qui devaient être traitées dans le rapport de recherche. Le groupe de travail s'est réuni une seconde fois le 24 mars 2004 pour discuter de la version provisoire du rapport de recherche. Certains membres ont de nouveau participé à la réunion par conférence téléphonique, et John Walker et Patrick Kennedy de l'Agence du revenu du Canada ont pris part aux discussions. Les observations des membres ont été prises en compte et intégrées à la version définitive du rapport.

3. Sommaire

[5] Le rapport de recherche décrit d'abord les problèmes existants concernant les campagnes de financement à des fins de bienfaisance et explique en quoi les lois actuelles ne permettent pas d'y faire face. Il résume ensuite les mesures législatives et réglementaires en vigueur au Canada. Dans cette section, je discute d'abord de la réglementation au palier fédéral, et notamment des modifications proposées à la

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

réglementation des organismes de bienfaisance dans le budget de 2004. J'examine ensuite ce qui se fait au palier provincial, en particulier dans les quatre provinces qui comptent des lois et des règlements régissant les campagnes de financement à des fins de bienfaisance, à savoir l'Alberta, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan. Je résume ensuite les mesures prises pour régler les problèmes liés aux campagnes de financement en Angleterre et au pays de Galles ainsi qu'aux États-Unis. Dans la section suivante, je discute d'un certain nombre de rapports importants qui traitent des campagnes de financement et de questions connexes. Enfin, je conclus que mes recherches démontrent qu'une réglementation des campagnes de financement par les organismes de bienfaisance (distincts des organismes sans but lucratif) et les entreprises de collecte de fonds en leur nom est indiquée, en expliquant pourquoi une loi uniforme est souhaitable. Je recommande donc que la Conférence adopte une loi uniforme sur les campagnes de financement à des fins de bienfaisance. Je fais également certaines recommandations connexes puis j'énumère un certain nombre de questions qui, à mon avis, devraient être examinées pour décider si une loi uniforme est souhaitable et en déterminer la teneur.

4. Énoncé des problèmes et lacunes des lois actuelles

[6] Le Canada compte un secteur bénévole dynamique³ et depuis toujours les Canadiennes et Canadiens donnent généreusement aux organismes de bienfaisance. Comme le démontre l'Enquête nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation⁴, quelque 78 pour 100 des Canadiennes et des Canadiens âgés de 15 ans et plus ont fait des contributions financières directes aux organismes de bienfaisance et aux organismes sans but lucratif entre le 1^{er} octobre 1999 et le 30 septembre 2000. Certains ont déposé de l'argent dans des boîtes aménagées à cet effet, d'autres ont fait un legs à un organisme de bienfaisance, d'autres encore ont fait un don en nature. Le soutien financier total est évalué à plus de 5 milliards de dollars. La plus grande proportion de ce montant, soit environ 4,9 milliards de dollars, a été donnée par 78 pour 100 des Canadiennes et des Canadiens qui ont fait un don à la suite de demandes d'organismes ou de leur propre chef⁵. En outre, une étude menée par le Centre canadien de philanthropie pour la fondation Muttart⁶, démontre qu'une proportion importante des Canadiennes et des Canadiens croient que les organismes de bienfaisance jouent un rôle important dans notre société et permettent de répondre efficacement aux besoins de la population⁷. L'importance du secteur bénévole au Canada a également été confirmée dans le budget fédéral de 2004 dans lequel on faisait remarquer qu'en 2002 seulement, 5,5 millions de Canadiennes et de Canadiens ont fait des dons en argent ou en nature aux organismes de bienfaisance enregistrés d'une valeur de 5,8 milliards de dollars⁸.

[7] Ces chiffres, remarquables, sont en grande partie attribuables aux pratiques irréprochables adoptées par la très grande majorité des organismes de bienfaisance et des entreprises de collecte de fonds pour mener leurs campagnes de financement. En outre, la majeure partie des sommes amassées par la majorité des organismes de bienfaisance et des sollicitateurs est utilisée aux fins caritatives pour lesquelles les fonds ont été recueillis. Il faut donc se rappeler que les problèmes du secteur bénévole dont je parle dans le présent document sont le fait d'une minorité d'organismes de bienfaisance et d'entreprises de collecte de fonds. Néanmoins, ils causent des difficultés à l'ensemble du secteur, parce qu'ils ont un effet négatif sur les dons et sur la confiance des Canadiennes et des Canadiens dans le secteur bénévole⁹.

[8] Pour ces raisons, la réglementation du secteur bénévole est souhaitable et c'est la conclusion à laquelle j'arrive plus loin dans le présent rapport. Cependant, au moment d'envisager une telle réglementation, il importe de se rappeler que de nombreux organismes de bienfaisance sont petits et n'ont pas les ressources nécessaires pour respecter un système réglementaire complexe. Il serait donc approprié de prévoir des dispositions de dérogation pour certains organismes de bienfaisance. En d'autres termes, la réglementation ne devrait pas rendre difficile, voire impossible, le fonctionnement des organismes de bienfaisance légitimes, mais elle devrait plutôt viser à contrôler les abus et à établir un climat qui favorisera l'épanouissement de tous les organismes de bienfaisance et entreprises de collecte de fonds légitimes ainsi que la confiance du public dans le secteur bénévole.

[9] Une série d'articles parus dans le *Toronto Star* entre le 13 novembre 2002 et le 21 juin 2003 traitent des différents abus commis par un certain nombre d'organismes de bienfaisance et d'entreprises de collecte de fonds¹⁰. L'auteur, Kevin Donovan, rapporte que sur les quelque 80 000 organismes de bienfaisance enregistrés au Canada, 12 000 environ affectent plus d'argent aux campagnes de financement, aux frais administratifs et aux dépenses de bureau qu'aux activités de bienfaisance. M. Donovan donne de nombreux exemples d'organismes de bienfaisance qui consacrent moins de 20 cents de chaque dollar recueilli, et parfois beaucoup moins, à des fins caritatives. Certains de ces organismes ont des noms qui ressemblent à ceux d'organismes de bienfaisance légitimes dont ils profitent pour faire leur commerce. Dans d'autres cas, les organismes de bienfaisance font appel à des entreprises de collecte de fonds qui demandent un pourcentage excessif de l'argent amassé pour leurs services. Certains de ces organismes sont de mauvaise foi tandis que d'autres ont conclu de mauvaises ententes avec les entreprises de collecte de fonds ou sont tout simplement incapable de mener efficacement

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

des campagnes de financement. Les histoires que relate cette série d'articles sont horribles. Des reportages semblables avaient été diffusés en 2000 à l'émission *The Magazine* de CBC (« Bittersweet Charity ») et à *W5* à CTV.

[10] Dans les trois dernières années, l'Ontario a dû faire face à deux causes célèbres relatives à des campagnes de financement. Le Tuteur et curateur public a enquêté sur deux organismes de bienfaisance et a obtenu une ordonnance exigeant une approbation de leurs comptes. La première cause était *Ontario (Public Guardian and Trustee) v. AIDS Society for Children (Ontario)*¹¹. Elle impliquait un organisme de bienfaisance enregistré, qui avait conclu des ententes avec deux entreprises de collecte de fonds¹² qui étaient également des intimées dans la requête. Après que le public et d'autres organismes de soutien aux sidéens se furent plaints du fait que l'argent recueilli n'était pas utilisé aux fins caritatives de l'organisme, Revenu Canada a révoqué l'enregistrement de ce dernier et le Tuteur et curateur public a découvert que sur les 921 440 \$ perçus, aucune somme n'avait été appliquée aux fins caritatives de l'organisme. Toutes les sommes avaient plutôt été affectées à ses frais et dépenses. Entre 76 et 80 pour 100 des fonds amassés avaient été versés aux entreprises de collecte de fonds. Le tribunal a fait valoir que l'organisme et ses administrateurs avaient une relation de fiduciaire avec le public pour toutes les sommes perçues et que l'obligation de rendre compte des entreprises de collecte de fonds s'appliquait aux montants bruts qu'elles avaient perçus. Le tribunal a également fait remarquer que, sur l'ordre du Tuteur et curateur public, les contrats de collecte de fonds pouvaient être annulés parce qu'ils étaient contraires à l'intérêt public.

[11] La seconde cause était *Ontario (Public Guardian and Trustee) v. National Society for Abused Women and Children*¹³. Cette société était également un organisme de bienfaisance enregistré. Elle avait conclu trois contrats de collecte de fonds avec des entreprises¹⁴ qui ont également été nommées à titre d'intimées. Elles ont reçu entre 75 et 80 pour 100 des recettes brutes. La société a amassé environ 1 million de dollars, mais seulement 1 265 \$ ont été réellement affectés à ses activités de bienfaisance. Le tribunal a reconnu les administrateurs responsables d'avoir manqué au devoir fiduciaire et leur a ordonné de rembourser toutes les sommes qu'ils avaient reçues de la société. Il a également déclaré nul l'un des contrats de collecte de fonds pour cause de conflit d'intérêts, parce que deux des dirigeants de la société étaient également des employés de l'entreprise de collecte de fonds.

[12] Ces causes et d'autres relatées dans les reportages du *Toronto Star* témoignent de l'ampleur des problèmes que connaît le secteur bénévole. Bien que les abus ne se

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

présentent que dans une minorité de cas, ils contribuent à empoisonner le climat de la collecte de fonds au détriment de tous.

[13] D'autres problèmes touchent également ce secteur. Ainsi, certains ont l'impression que les efforts déployés pour informer le public sur les organismes de bienfaisance et les campagnes de financement sont insuffisants. L'absence de méthodes normalisées de comptabilisation des dépenses représente un autre problème important. Par exemple, on s'interroge continuellement sur la façon de répartir les dépenses entre l'administration, les activités de bienfaisance et les campagnes de financement. Il semble que certains organismes affectent les frais généraux aux campagnes de financement, tandis que d'autres affectent certaines dépenses afférentes aux campagnes de financement à d'autres catégories de dépenses¹⁵. Il n'y a pas de solution simple pour régler ce problème, parce que ces différentes catégories de dépenses se chevauchent et peuvent, dans une certaine mesure, être affectées différemment¹⁶. De fait, les organismes de bienfaisance semblent jouir d'une marge de manœuvre assez grande pour affecter ces dépenses comme bon leur semble¹⁷. On estime que le coût des campagnes de financement pour la moitié des organismes de bienfaisance représente environ 12 pour 100 des fonds amassés, alors que le coût moyen est d'environ 26 pour 100¹⁸. Cependant, il semble que la simple imposition d'un ratio minimum ou de base entre le coût des campagnes de financement et les fonds amassés ne suffirait pas, puisque trop de facteurs influent sur le coût des campagnes de financement, notamment la fréquence à laquelle les donateurs ont fait des dons par le passé, la valeur moyenne des dons, la « popularité » de l'organisme de bienfaisance et le genre de campagne utilisé¹⁹. Pour certains, il serait plus efficace que les gouvernements se concentrent sur les *pratiques* des organismes, notamment sur l'observation de normes de déontologie recommandées par le secteur ou imposées par voie législative, plutôt que sur les *résultats* variables. Les renseignements sur les pratiques des organismes s'ajouteraient, évidemment, aux renseignements financiers qu'un organisme pourrait être tenu de divulguer²⁰.

[14] Le manque de coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces constitue un autre problème, attribuable, d'une part, au fait que dans la plupart des provinces, les organismes de bienfaisance sont peu réglementés ou ne le sont pas du tout et, d'autre part, à l'exigence de confidentialité prévue à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*²¹, qui interdit aux fonctionnaires chargés d'administrer la loi de divulguer des renseignements sur les contribuables. Le paragraphe 241 (3.2) prévoit une exception qui permet à un fonctionnaire de fournir les renseignements suivants concernant un organisme de bienfaisance enregistré : a) une copie des statuts régissant l'organisme, y compris l'énoncé de sa mission; b) les renseignements que l'organisme a fournis au

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

ministre au moment de sa demande d'enregistrement; c) le nom des personnes qui sont ou ont été les administrateurs de l'organisme et la durée de leur mandat; d) une copie de l'avis d'enregistrement, y compris les conditions et avertissements; e) en cas de révocation de l'enregistrement de l'organisme, une copie de toute lettre envoyée à l'organisme par le ministre indiquant la raison de la révocation. Comme nous le verrons plus loin, une autre exception permet de rendre publiques les déclarations annuelles des organismes de bienfaisance enregistrés. Cependant, l'interdiction que prévoit l'article 241 empêche la Direction des organismes de bienfaisance d'informer les provinces qu'elle mène une enquête sur un organisme de bienfaisance relativement à des allégations d'abus. Les provinces ne sont pas aussi limitées. Certaines, comme l'Alberta et la Saskatchewan, sont autorisées en vertu de leurs lois à divulguer des renseignements publics. En outre, les lois provinciales sur la protection de la vie privée permettent généralement à un organisme public de divulguer des renseignements personnels à un autre organisme public ou à un organisme d'exécution de la loi du Canada pour faciliter une enquête²². Les provinces utilisent le système Canshare (qui permet aux organismes de protection des consommateurs d'échanger des renseignements) afin de s'informer mutuellement de problèmes concernant les campagnes de financement.

[15] En résumé, les problèmes sont les suivants : (1) pratiques frauduleuses et parfois inefficaces des organismes de bienfaisance et des entreprises de collecte de fonds; (2) effets négatifs que ces pratiques ont sur la majorité des organismes de bienfaisance et des sollicitateurs légitimes et efficaces; (3) manque de confiance généré par ces pratiques au sein du public et préoccupations des donateurs quant à l'utilisation de leurs dons; (4) préoccupations du public concernant l'absence de réglementation des campagnes de financement à des fins de bienfaisance dans de nombreuses provinces et insuffisance de la réglementation fédérale; (5) manque de coordination entre les provinces et entre le gouvernement fédéral et les provinces; (6) incapacité, en raison de règles sur la confidentialité, des organismes de réglementation de se tenir mutuellement au courant des allégations de faute et des enquêtes menées relativement à ces allégations; (7) perception que les organismes de bienfaisance sont incapables de s'autoréglementer; (8) insuffisance des efforts pour informer le public.

[16] Je crois que seules les campagnes de financement menées par les organismes de bienfaisance ou en leur nom devraient être réglementées par les provinces. D'autres organismes sans but lucratif mènent des campagnes de financement, évidemment, mais celles-ci sont souvent surveillées par d'autres organismes de réglementation. En outre, les problèmes décrits dans le présent rapport et qui sont source de préoccupation sont ceux

qui font intervenir les activités de collecte de fonds menées par les organismes de bienfaisance ou en leur nom.

5. Mesures législatives et réglementaires adoptées au Canada

[17] La réglementation des organismes de bienfaisance tombe sous le coup de la propriété et des droits civils, qui ressortissent aux provinces²³. Il s'agit également d'une matière de nature purement locale ou privée dans une province, et donc de compétence provinciale²⁴. De surcroît, cette question relève également des provinces en raison du pouvoir accordé à celles-ci d'établir, d'entretenir et d'administrer les « hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province »²⁵. Les organismes de bienfaisance peuvent donc être réglementés par les provinces et les territoires, En outre, ceux qui décident d'être enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*²⁶ sont assujettis à la réglementation fédérale. Je décrirai d'abord le régime de réglementation fédéral. Après avoir mentionné l'absence de réglementation dans la plupart des provinces et territoires, j'aborderai les lois qui régissent les campagnes de financement à des fins de bienfaisance dans quatre provinces.

5.1 Réglementation fédérale

[18] Pour émettre des reçus pour dons de bienfaisance que les entreprises donatrices peuvent déduire de leur revenu²⁷ et pour lesquels les particuliers peuvent recevoir un crédit d'impôt non remboursable²⁸, les organismes de bienfaisance doivent être enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En outre, seuls les organismes de bienfaisance enregistrés et d'autres organismes sans but lucratif sont exemptés de l'impôt sur le revenu²⁹. Aux termes du paragraphe 248 (1), un organisme de bienfaisance enregistré désigne « l'organisme suivant qui a présenté au ministre une demande d'enregistrement sur formulaire prescrit et qui est enregistré, au moment considéré, comme oeuvre de bienfaisance, comme fondation privée ou comme fondation publique : a) oeuvre de bienfaisance, fondation privée ou fondation publique, au sens du paragraphe 149.1(1), qui réside au Canada et qui y a été constituée ou y est établie; b) division -- annexe, section, paroisse, congrégation ou autre -- d'une oeuvre de bienfaisance, fondation privée ou fondation publique, au sens du paragraphe 149.1(1), qui réside au Canada, qui y a été constituée ou y est établie et qui reçoit des dons en son nom propre ».

[19] Aux termes du paragraphe 149.1 (1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un organisme de bienfaisance désigne une « oeuvre de bienfaisance ou fondation de bienfaisance ». L'oeuvre de bienfaisance est l'organisme opérationnel et doit consacrer 80 pour 100 de ses revenus pour lesquels elle a émis des reçus à ses activités de

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

bienfaisance et à des dons destinés à des bénéficiaires admissibles. Ainsi, seulement 20 pour 100 des revenus pour lesquels un reçu a été émis peuvent être dépensés pour l'administration et les campagnes de financement. Une fondation de bienfaisance, qui peut être privée ou publique, est assujettie à un « contingentement des versements » plus compliqué, qui est fonction d'une formule prévue au paragraphe 149.1 (1), sauf approbation contraire du ministre. Elle doit verser à des œuvres de bienfaisance 80 pour 100 de ses revenus provenant de dons pour lesquels elle a émis des reçus dans une année donnée et 4,5 pour 100 de ses immobilisations. Dans le cas des fondations privées, la proportion de 80 pour 100 passe à 100 pour 100 en ce qui concerne les dons reçus d'autres organismes de bienfaisance enregistrés. De même, une fondation peut respecter son contingentement en organisant ses propres activités de bienfaisance³⁰. Les conditions concernant les dépenses et le « contingentement des versements » sont prévues à l'article 149.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et doivent être respectées, sauf approbation contraire du ministre. Chaque organisme de bienfaisance enregistré doit, dans les six mois suivant la fin de son année d'imposition, présenter une déclaration de renseignements et une déclaration publique de renseignements pour l'année, chacune selon le formulaire prescrit, renfermant les renseignements prescrits³¹. Malgré l'article 241, le ministre peut mettre à la disposition du public les renseignements contenus dans une déclaration publique ainsi qu'une liste de tous les organismes de bienfaisance enregistrés ou antérieurement enregistrés indiquant à l'égard de chacun ses nom, emplacement, numéro d'enregistrement, date d'enregistrement et, dans le cas d'un organisme de bienfaisance dont l'enregistrement a été révoqué, la date d'entrée en vigueur de la révocation³².

[20] Le ministre peut révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, d'une fondation publique ou d'une fondation privée qui n'a pas respecté son contingentement des versements³³. En outre, il peut aviser un organisme de bienfaisance enregistré de son intention de révoquer l'enregistrement lorsque l'organisme de bienfaisance ne se conforme pas aux exigences de la loi ou du règlement ou qu'il omet de présenter une déclaration, selon les modalités et dans les délais prévus par la loi ou par son règlement³⁴. Le demandeur peut interjeter appel de la décision du ministre de refuser l'enregistrement ou de son intention de révoquer l'enregistrement à la Cour d'appel fédérale³⁵. Cependant, si un certificat a été délivré en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*³⁶ stipulant qu'un organisme de bienfaisance a mis des ressources à la disposition d'une organisation terroriste, la décision n'est pas susceptible d'appel³⁷. En outre, l'enregistrement de l'organisme de bienfaisance est révoqué et la révocation n'est pas susceptible d'appel³⁸.

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

[21] La Direction des organismes de bienfaisance, qui relève de la Direction générale de la politique et de la planification de l'Agence du revenu du Canada (ARC) (autrefois l'Agence des douanes et du revenu du Canada), administre les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui ont trait aux organismes de bienfaisance. Elle traite donc les demandes d'enregistrement, s'occupe des questions de vérification et d'observation, et donne des renseignements au public, aux demandeurs et aux organismes de bienfaisance. Comme il en a été question précédemment, la Direction des organismes de bienfaisance est gravement limitée par les exigences de confidentialité prévues à l'article 241 de la loi. Par contre, aux termes du paragraphe 149.1 (15), elle tient une liste des organismes de bienfaisance enregistrés du Canada contenant les renseignements autorisés par la loi, y compris les déclarations de renseignements des organismes de bienfaisance depuis l'an 2000³⁹. Les déclarations de renseignements⁴⁰ contiennent des renseignements financiers sommaires, dont les montants reçus sous forme de dons pour lesquels un reçu pour fins d'impôt a été émis et d'autres sources, les dépenses faites pour réaliser les fins de bienfaisance des organismes et les dons faits aux donataires qualifiés ainsi que le coût de leurs campagnes de financement. Elles indiquent également les sources des revenus, le genre de campagne de financement organisée, les revenus bruts amassés grâce aux campagnes de financement, l'utilisation ou non de sollicitateurs professionnels et les honoraires qui leur ont été versés. Le public a donc accès à une grande quantité de renseignements. Cependant, ces renseignements sont fournis par les organismes eux-mêmes et la Direction des organismes de bienfaisance ne les a pas nécessairement vérifiés. En outre, il n'existe pas de méthode normalisée de comptabilisation des dépenses.

[22] La Direction des organismes de bienfaisance publie régulièrement des énoncés de politique, des commentaires au sujet de la politique, des lettres d'information et des bulletins qui sont accessibles en ligne⁴¹. Depuis quelques années, elle tient des consultations intensives avec les organismes de bienfaisance, les intervenants et le personnel pour établir un objectif général quant aux services et aux activités d'observation futurs qui permettront de gagner la confiance du public et d'améliorer le service à la clientèle. À la suite de ce processus, un comité consultatif ministériel des organismes de bienfaisance a été mis sur pied afin de fournir des conseils réguliers et de mener des recherches grâce au contact entre la Direction et le secteur des organismes de bienfaisance. Ces modifications nécessaires ont été apportées à la suite de préoccupations quant aux pratiques de la Direction soulevées par le secteur bénévole et d'autres⁴². Un document récent notait que l'éventail de renseignements maintenant accessibles en ligne représente une importante amélioration et que la plus grande transparence et l'accessibilité accrue de l'ARC contribuera à informer les organismes de bienfaisance au sujet de leurs droits et de leurs responsabilités⁴³.

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

[23] Le rapport final de la Table conjointe sur le cadre réglementaire contient un grand nombre de recommandations pour améliorer le système de réglementation⁴⁴. La Table conjointe sur le cadre réglementaire était un groupe de travail mis sur pied dans le cadre de l'Initiative du secteur bénévole en 2000. Elle comptait un nombre égal de représentants du secteur bénévole et du gouvernement fédéral. Entre autres choses, le rapport recommande⁴⁵ que l'ARC assume la responsabilité d'informer le secteur bénévole concernant le système réglementaire et les questions de gestion et de responsabilité et d'informer le public sur les organismes de bienfaisance, le processus d'enregistrement, la responsabilité financière, le dépôt de plaintes ayant trait à un organisme de bienfaisance, etc.

[24] Le rapport recommande également que l'ARC et les provinces s'emploient à faire en sorte que la réglementation fédérale et celles des provinces soient complémentaires et réduisent au minimum les demandes contradictoires et le fardeau administratif imposé aux organismes de bienfaisance. Il recommande également que des modifications législatives soient apportées pour permettre à l'ARC d'échanger des renseignements avec les autorités provinciales compétentes et d'autres organes de réglementation fédéraux.

[25] En ce qui concerne les demandes d'enregistrement, le rapport recommande que l'ARC affiche sur son site Web les raisons sur lesquelles reposent toutes ses décisions en matière d'enregistrement et que les renseignements qui peuvent être rendus publics dans le cas des organismes de bienfaisance enregistrés puissent également être accessibles sur demande dans le cas des organismes dont la demande d'enregistrement a été refusée. En outre, le rapport contient un certain nombre de recommandations concernant la divulgation de documents dans différentes circonstances. Il recommande également différentes sanctions intermédiaires autres que la révocation de l'enregistrement, dont l'imposition d'ententes de redressement et la publication des noms des organismes de bienfaisance qui ont omis de produire leur déclaration annuelle ou dont le statut de donataire et l'exemption fiscale ont été suspendus.

[26] Le budget fédéral de 2004 a adopté la plupart des recommandations de la Table conjointe sur le cadre réglementaire. Voici un sommaire des modifications proposées⁴⁶. Le budget propose un nouveau régime d'observation, un mécanisme d'appel plus accessible ainsi qu'une transparence accrue et un meilleur accès à l'information. Il propose également d'améliorer les règles relatives au contingentement des versements.

[27] Le budget propose comme priorité d'encourager l'observation grâce à la sensibilisation. L'ARC travaillera de concert avec les organismes du secteur bénévole pour faire connaître et comprendre aux bénévoles et aux employés les règles qui

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

s'appliquent aux organismes de bienfaisance. En outre, le budget propose l'instauration de sanctions intermédiaires autres que la révocation de l'enregistrement pour les infractions mineures à la loi, notamment : (1) l'imposition du revenu brut tiré par un organisme de bienfaisance enregistré d'activités interdites; (2) la suspension pendant un an du droit d'émettre des reçus aux fins d'impôt et de recevoir des fonds de donateurs reconnus lorsqu'un organisme de bienfaisance enregistré a utilisé les dons autrement qu'à des fins de bienfaisance; (3) l'imposition de pénalités monétaires (500 \$) en cas de défaut de production de la déclaration de renseignements annuelle ainsi que la publication des noms des organismes qui n'ont pas produit leur déclaration ou qui l'ont produite tardivement; (4) d'autres pénalités monétaires dans différentes situations, comme l'émission de reçus contenant des renseignements incomplets, l'exercice d'activités non complémentaires ou le fait pour un organisme de bienfaisance d'accorder des avantages personnels indus à une personne. Beaucoup de ces pénalités prennent la forme d'un impôt sur les sommes indûment gagnées ou cédées, qui augmente en cas de récidive. Cependant, un organisme de bienfaisance qui devra payer des impôts et des pénalités totalisant plus de 1 000 \$ pour l'année d'imposition pourra s'acquitter de cette obligation en transférant des sommes à des donateurs admissibles déterminés par le ministre.

[28] Le ministre du Revenu national conservera le pouvoir de révoquer l'enregistrement des organismes de bienfaisance qui ont contrevenu gravement à la loi et lorsque les infractions sont persistantes, répétées ou cumulatives. Il est également proposé dans le budget que le ministre soit autorisé à révoquer l'enregistrement d'un organisme qui est devenu enregistré sur la foi de renseignements faux ou volontairement trompeurs.

[29] À l'heure actuelle, un organisme de bienfaisance dont l'enregistrement a été révoqué dispose d'un an après la date de révocation pour se dessaisir de ses actifs, en les cédant à des organismes de bienfaisance enregistrés ou à d'autres donateurs reconnus. Le budget propose que ces actifs soient transférés uniquement aux organismes de bienfaisance enregistrés qui satisfont à toutes les conditions de la loi, qui ne sont pas engagés dans des activités terroristes et dont plus de la moitié des membres du conseil d'administration ou des fiduciaires n'ont aucun lien de dépendance avec les membres du conseil d'administration ou les fiduciaires de l'organisme de bienfaisance dont l'enregistrement a été révoqué. Les actifs qui n'ont pas été transférés à un autre organisme de bienfaisance pendant l'année devront être transférés à la Couronne en vertu d'un impôt de révocation, comme c'est le cas actuellement. L'impôt de révocation sera établi dans le préavis de révocation et le ministre pourra demander une autorisation judiciaire pour percevoir l'impôt rapidement si les actifs de l'organisme sont détournés à des fins privées.

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

[30] La loi sera modifiée pour autoriser le ministre à annuler l'enregistrement d'un organisme qui a été enregistré par erreur. Dans ce cas, aucun impôt de révocation ne sera perçu et les reçus officiels émis avant l'annulation seront valides.

[31] Le budget propose de permettre aux organismes de bienfaisance et à ceux qui demandent l'enregistrement d'accéder au processus interne de révision des oppositions de l'ARC. Ce processus s'appliquerait aux sanctions intermédiaires ainsi qu'aux demandes d'enregistrement qui ont été refusées, aux révocations ou aux annulations d'enregistrement d'un organisme et aux désignations de fondation publique ou privée. Les appels concernant des décisions d'enregistrement et de révocation seront acheminés vers la Cour d'appel fédérale. Ceux qui concernent les impôts et pénalités pourront être acheminés à la Cour canadienne de l'impôt.

[32] Le budget propose d'accroître la transparence et l'accessibilité en communiquant de nouveaux renseignements, notamment : les états financiers qui accompagnent les déclarations de renseignements annuelles; les lettres envoyées par l'ARC à un organisme de bienfaisance au sujet des motifs d'annulation de son enregistrement; les décisions de l'ARC concernant un avis d'opposition produit par un organisme de bienfaisance; les renseignements qu'un organisme de bienfaisance enregistré a produits à l'appui d'une demande de statut particulier ou d'exemption, et les réponses de l'ARC à ces demandes; l'identité d'un organisme de bienfaisance enregistré auquel une sanction a été imposée, la nature de la sanction imposée et la lettre envoyée à l'organisme concernant les motifs de la sanction.

[33] En ce qui concerne les organismes à qui l'enregistrement a été refusé, les renseignements suivants seront divulgués tout en préservant l'identité d'un demandeur : les statuts de l'organisme, y compris un énoncé de ses objets; les renseignements communiqués par l'organisme dans le cadre de la demande; une copie de l'avis de refus; une copie de la décision, le cas échéant, de la Direction des appels de l'ARC au sujet d'un avis d'opposition produit par l'organisme.

[34] Le *Règlement de l'impôt sur le revenu* sera modifié pour exiger que le nom et l'adresse Internet de l'ARC figurent sur tous les reçus officiels. L'ARC entend intensifier les efforts de sensibilisation du public à propos des dons de bienfaisance, et expliquer comment confirmer le statut d'un organisme et déposer une plainte contre un organisme de bienfaisance. En outre, l'ARC affichera sur son site Internet les motifs de ses décisions concernant l'enregistrement de même que les politiques, les directives et les bases de recherche qu'elle utilise pour prendre ses décisions. L'ARC publiera aussi un rapport annuel au sujet de ses activités concernant les organismes de bienfaisance enregistrés.

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

[35] Enfin, le budget propose d'apporter aux règles sur le contingentement des versements les modifications suivantes : (1) ramener de 4,5 pour 100 à 3,5 pour 100 le taux du contingent des versements appliqué aux immobilisations.; (2) réduire l'obligation de versement de 80 pour 100 qui s'applique à la passation en charges du produit de la disposition des dotations, du moindre des pourcentages suivants, à savoir 80 pour 100 du gain en capital comptabilisé à la disposition et 3,5 pour 100 de la valeur des biens qui ne servent pas directement à la mise en oeuvre d'activités de bienfaisance ou à l'administration; (3) assujettir les oeuvres de bienfaisance au contingentement de versement de 3,5 pour 100. En outre, tous les transferts d'un organisme de bienfaisance enregistré à un autre seront assujettis à une condition de versement de 80 pour 100. Des règles spéciales s'appliqueront aux transferts de dotations en capital et aux dons effectués par désignation directe.

[36] En résumé, une fois mises en oeuvre, ces modifications auront pour effet de rendre plus transparentes les activités de l'ACR et, partant, de la Direction des organismes de bienfaisance, de rendre des renseignements plus importants accessibles au public et d'améliorer le régime d'observation et le processus d'appel. On s'attend à ce que les modifications profitent grandement au public et au secteur bénévole. Le fait que le gouvernement fédéral apporte ces modifications met en relief et soutient la nécessité d'une réglementation du secteur bénévole et, à mon avis, une réglementation uniforme est très importante. Cependant, il ne faut pas oublier que la réglementation fédérale ne peut pas régir toutes les questions, ni par conséquent tous les aspects des campagnes de financement, et qu'une réglementation à l'échelle provinciale est également nécessaire.

[37] Au Québec, la législation sur l'impôt sur le revenu contient des règles semblables. Cependant, dans le budget de 2004-2005, la phrase suivante apparaît : « La décision de retenir ou non les mesures proposées concernant la réforme de la réglementation à l'égard des organismes de bienfaisance enregistrés (RB 25) fera l'objet d'une annonce ultérieure »⁴⁷. En conséquence, d'autres modifications pourraient donc être apportées à ces règles.

5.2 Réglementation dans les provinces

5.2.1 Généralités

[38] Bien que la réglementation fédérale soit importante et qu'elle traite des pratiques frauduleuses, sa portée est limitée. Les organismes de bienfaisance qui souhaitent réunir des fonds à des fins de bienfaisance peuvent décider de ne pas être enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁴⁸. Ces organismes ne peuvent pas émettre de reçus pour fins d'impôt, mais il ne leur est pas interdit d'organiser des campagnes de financement à

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

des fins caritatives. Dans pareil cas, ce sont les lois provinciales qui régissent leurs activités. En outre, la réglementation provinciale peut jouer un rôle important et suppléer à la réglementation fédérale.

[39] La réglementation des campagnes de financement à des fins de bienfaisance est très limitée au palier provincial et territorial. En Ontario, un membre du public a le droit de présenter une plainte par écrit à un juge de la Cour supérieure de justice « sur la façon dont une personne ou un organisme a sollicité ou obtenu des fonds au moyen de contributions ou de dons du public à quelque fin que ce soit, ou sur la façon d'administrer ces fonds ou d'en disposer ». Sur réception de la plainte, le juge peut ordonner au Tuteur et curateur public de tenir une enquête et de présenter un rapport écrit au procureur général et au juge. Il peut ensuite ordonner une approbation des comptes de l'organisme de bienfaisance. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes religieux ou d'entraide, ni aux personnes qui ont sollicité ou obtenu des fonds en faveur de ces organismes⁴⁹. Outre cette réglementation très limitée, les municipalités ont le pouvoir d'adopter des règlements qui régissent les jours où les organismes de bienfaisance peuvent solliciter des fonds⁵⁰. Exception faite de l'Ontario et des quatre provinces dont il est question ci-dessous, les organismes de bienfaisance ne semblent réglementés dans aucune autre province ni aucun territoire.

[40] L'Alberta, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan ont adopté des lois qui traitent, à différents degrés, des problèmes liés à la supervision des organismes de bienfaisance. Je vais maintenant donner les points saillants des lois en vigueur dans ces provinces.

5.2.2 Alberta

[41] En Alberta, les campagnes de financement à des fins de bienfaisance sont réglementées depuis 1951, année où la province a promulgué la *Public Contributions Act*⁵¹. Cette loi a été modifiée de façon considérable en 1965⁵². Cependant, elle a été déclarée inconstitutionnelle au motif qu'elle violait la liberté de parole garantie par la constitution parce que le pouvoir d'autoriser une campagne ou de délivrer le permis nécessaire n'était soumis à aucun critère explicite pertinent⁵³. Le tribunal s'opposait particulièrement au fait que la loi exigeait une autorisation avant qu'une campagne de financement n'ait lieu. Après d'intensives consultations et l'examen d'un certain nombre de rapports⁵⁴, la loi de 1965 a été abrogée et remplacée par la *Charitable Fund-raising Act*⁵⁵.

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

[42] L'article 2 de la *Charitable Fund-raising Act* énonce les objets de la loi, à savoir : a) veiller à ce que le public ait suffisamment de renseignements au moment de faire des contributions à des organismes de bienfaisance ou à des fins caritatives; b) protéger le public contre les sollicitations frauduleuses, trompeuses ou confuses et établir des normes que devront suivre les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds lorsqu'ils font de la sollicitation. Ainsi, la loi régit à la fois les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds. L'article 3 dispose que la loi ne s'applique pas a) aux sollicitations faites par un organisme de bienfaisance auprès de membres de l'organisme ou de leur famille, b) aux sollicitations faites par un organisme de bienfaisance pour obtenir des biens ou des services que l'organisme utilisera pour l'administration de ses affaires ou à d'autres fins non caritatives; c) aux sollicitations faites à l'égard de jeux de hasard autorisés en vertu de la *Gaming and Liquor Act*⁵⁶.

[43] La loi s'applique a) aux sollicitations faites par une entreprise de collecte de fonds; b) aux sollicitations faites par un organisme de bienfaisance qui a recours aux services d'une entreprise de collecte de fonds pour faire de la sollicitation en son nom ou gérer la sollicitation faite par l'organisme ou en son nom; c) aux sollicitations faites par un organisme de bienfaisance qui prévoit réunir des contributions brutes de 25 000 \$ ou plus auprès de personnes vivant en Alberta au cours d'une année financière⁵⁷.

[44] La loi de l'Alberta régit également les heures de sollicitation par téléphone⁵⁸. Elle exige que les personnes qui font de la sollicitation donnent les renseignements prévus dans le règlement⁵⁹ aux personnes sollicitées⁶⁰. En outre, elle exige que les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds tiennent des registres détaillés, et que les organismes de bienfaisance préparent des états financiers vérifiés ou des déclarations de renseignements financiers, conformément au règlement⁶¹. Comme il en est question ci-dessous, le règlement prévoit des exigences moins rigoureuses en matière de déclaration pour les organismes de bienfaisance plus petits.

[45] Sauf quelques exceptions, la loi prévoit qu'un organisme de bienfaisance doit être enregistré pour faire de la sollicitation auprès des particuliers s'il réunit des contributions brutes de 25 000 \$ ou plus dans une année financière en Alberta. De plus, un organisme de bienfaisance ne peut pas recourir aux services d'entreprises de collecte de fonds pour faire ou gérer des sollicitations en son nom, à moins d'être enregistré⁶². Le ministre peut à son gré refuser d'enregistrer un organisme de bienfaisance ou d'en renouveler l'enregistrement, ou imposer des conditions, dans certaines circonstances, sur présentation d'un avis à l'organisme de bienfaisance⁶³.

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

[46] La loi définit une « entreprise de collecte de fonds » comme une entreprise qui fait de la sollicitation au nom d'un organisme de bienfaisance ou qui gère des sollicitations faites par un organisme de bienfaisance ou en son nom, et qui n'est pas à l'emploi de l'organisme de bienfaisance⁶⁴. Une entreprise de collecte de fonds doit être titulaire d'un permis et fournir une garantie au ministre afin de faire ou de gérer des sollicitations au nom d'un organisme de bienfaisance, et le ministre peut, à son gré, refuser de délivrer ou de renouveler un permis pour des motifs prescrits ou encore peut imposer des conditions, sur présentation d'un avis au demandeur⁶⁵. La loi contient des dispositions précises concernant les listes de donateurs et les contrats de collecte de fonds⁶⁶, elle autorise le ministre à établir des normes de pratique⁶⁷ et exige que les organismes de bienfaisance respectent ces normes⁶⁸.

[47] La partie 3 de la loi régit les donateurs-solliciteurs, c'est-à-dire des entreprises qui demandent à vendre des biens ou des services qu'elles produisent ou fournissent, étant entendu que la totalité ou une partie du prix d'achat sera donné à un organisme de bienfaisance ou utilisé à des fins caritatives⁶⁹.

[48] La partie 4 de la loi traite de son exécution et prévoit les inspections et les enquêtes. Elle donne au ministre le pouvoir de lancer des enquêtes, sur réception d'une plainte ou de son propre chef, et d'obtenir des ordonnances de la cour pour la protection des biens d'un organisme de bienfaisance. Le ministre a également le pouvoir de suspendre ou d'annuler l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance ou le permis d'une entreprise de collecte de fonds, ou encore d'imposer des conditions. L'Alberta a annulé l'enregistrement d'organismes de bienfaisance et le permis d'entreprises de collecte de fonds plusieurs fois, interdisant du coup aux organismes de poursuivre leurs activités en Alberta. Dans chaque cas, les autorités informent leurs homologues des autres provinces des mesures prises.

[49] La partie 5 de la loi contient diverses dispositions concernant les informations trompeuses et les fausses déclarations. Elle contient également des dispositions qui exigent qu'un organisme de bienfaisance et une entreprise de collecte de fonds s'abstiennent de faire de la sollicitation auprès des personnes qui demandent à ne pas être sollicitées et qu'elles retirent les noms de ces personnes de leurs listes. Elle prévoit les appels des décisions du ministre et des sanctions importantes pour différentes infractions⁷⁰. L'article 51 autorise le ministre à divulguer les renseignements qu'il a obtenus en vertu de la loi afin d'aider les membres du public à déterminer s'ils doivent faire une contribution à une personne, un organisme de bienfaisance, une entreprise de

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

collecte de fonds ou un donateur-solliciteur. L'article 54 interdit aux municipalités d'adopter des règlements qui régissent ou interdisent la sollicitation par des organismes de bienfaisance ou des entreprises de collecte de fonds. La partie 6 de la loi contient des dispositions transitoires.

[50] L'article 2 du règlement⁷¹ précise la façon de calculer les contributions brutes. L'article 6 exige qu'un organisme de bienfaisance prépare des états financiers vérifiés s'il a fait des sollicitations ou si des sollicitations ont été faites en son nom pendant l'année financière et si ses revenus annuels bruts sont de 250 000 \$ ou plus. L'article 7 prévoit qu'un organisme de bienfaisance doit préparer une déclaration de renseignements financiers pour une année financière s'il a fait des sollicitations ou si des sollicitations ont été faites en son nom pendant l'année financière et si ses revenus annuels bruts sont inférieurs à 250 000 \$.

[51] Dans le cadre du système de réglementation, le gouvernement de l'Alberta publie régulièrement des communiqués ainsi que des conseils et des avertissements destinés au public, qui sont accessibles en ligne⁷². En outre, un comité consultatif sur les œuvres de bienfaisance a été mis sur pied en 1999 pour conseiller les services gouvernementaux concernant le fonctionnement et la réglementation du secteur bénévole en Alberta. Le comité a organisé une conférence en 2000, qui a donné lieu à un rapport intitulé *New Directions, New Pathways[:] Report of the Alberta Charities Roundtable 2000*. Ce rapport contient de nombreuses recommandations visant à améliorer la réglementation et à renforcer le secteur des organismes de bienfaisance. En 1999, le gouvernement a instauré les normes de pratique suivantes concernant les campagnes de financement, inspirées du code de déontologie (*Code of Ethical Principles and Standards of Professional Practice*⁷³) de la National Society of Fundraising Executives :

1. Les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds doivent respecter toutes les lois fédérales et provinciales ainsi que les règlements municipaux pertinents.
2. Les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds doivent s'employer à faire respecter par leurs intervenants toutes les lois et tous les règlements pertinents ainsi que les normes de pratique.
3. Les dirigeants, administrateurs, gestionnaires et employés des organismes de bienfaisance et des entreprises de collecte de fonds qui sont tenus de respecter les normes de pratique doivent divulguer à l'organisme ou à

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

l'entreprise tous les conflits d'intérêts et toutes les situations qui pourraient être perçues comme des conflits d'intérêts.

4. Les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds doivent permettre aux donateurs de faire retirer leur nom des listes qui sont vendues ou louées à d'autres organismes ou échangées avec eux.
5. Les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds ne doivent divulguer aucun renseignement personnel et confidentiel au sujet des donateurs ou des donateurs éventuels à l'extérieur de l'organisme ou de l'entreprise; ils peuvent le faire au sein de l'organisme ou de l'entreprise, mais uniquement lorsque c'est nécessaire.
6. Les organismes de bienfaisance doivent faire tout en leur pouvoir pour s'assurer que les contributions sont utilisées conformément aux intentions des donateurs et obtenir le consentement explicite de ces derniers ou de leurs représentants avant de modifier les conditions d'un don.
7. Les organismes de bienfaisance doivent utiliser des méthodes comptables précises et uniformes qui sont conformes aux lignes directrices pertinentes adoptées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).
8. Les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds ne doivent pas profiter indûment d'un donateur ou d'un donateur éventuel pour leurs propres fins.

5.2.3 Saskatchewan

[52] Il convient de se pencher sur la loi en vigueur en Saskatchewan puisqu'elle s'inspire en partie de la loi albertaine. Pour cette raison, je décrirai plus brièvement la loi de la Saskatchewan. La *Charitable Fund-raising Businesses Act*⁷⁴ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Elle diffère de la loi albertaine en ce qu'elle régit uniquement les entreprises de collecte de fonds et non les organismes de bienfaisance. La Saskatchewan a connu des problèmes avec certains organismes de bienfaisance de l'extérieur de la province qui étaient tous associés à des entreprises de collecte de fonds. Elle a donc déterminé que la réglementation des entreprises de collecte de fonds constituait une mesure adéquate et qu'il était inutile d'imposer un fardeau réglementaire coûteux aux organismes de bienfaisance honnêtes de la province.

[53] La loi définit les entreprises de collecte de fonds comme des personnes qui, moyennant rémunération, gère des sollicitations, ou en sont responsables, faites par des

organismes de bienfaisance ou en leur nom, et qui ne sont pas à l'emploi des organismes de bienfaisance⁷⁵. Elle est administrée par un registraire des organismes de bienfaisance⁷⁶.

[54] L'article 5 de la loi prévoit qu'une entreprise de collecte de fonds doit détenir un permis. La partie II définit les conditions que l'entreprise de collecte de fonds doit remplir pour obtenir un permis et donne au registraire le pouvoir de refuser la délivrance ou le renouvellement d'un permis. Elle prévoit également que le registraire peut exiger que le demandeur verse un cautionnement⁷⁷.

[55] La partie III de la loi prescrit les règles de sollicitation, notamment le genre et les heures de sollicitation, l'obligation de divulguer des renseignements et le devoir de cesser de faire de la sollicitation lorsqu'une personne le demande. La partie IV prévoit l'obligation de tenir des registres et de présenter des états financiers annuels au registraire. Elle prévoit également que le titulaire d'un permis ne peut pas commencer à faire de la sollicitation à moins d'avoir conclu un contrat de collecte de fonds avec un organisme de bienfaisance au nom duquel la sollicitation doit être faite, et elle prescrit la teneur d'un tel contrat⁷⁸.

[56] La partie V autorise le registraire à tenir des enquêtes, tandis que la partie VI porte sur les appels des décisions du registraire. La partie VII contient un certain nombre de dispositions générales, dont l'obligation pour les organismes de bienfaisance de fournir des renseignements financiers et autres à quiconque en fait la demande. Elle prévoit également des sanctions importantes pour les contrevenants⁷⁹ et donne le pouvoir de prendre des règlements⁸⁰. L'article 44 autorise le registraire à divulguer les renseignements obtenus en vertu de la loi ou du règlement si, à son avis, telle divulgation sert les intérêts du public.

5.2.4 Manitoba

[57] Aux termes de la *Loi sur la validation des oeuvres de charité*⁸¹ du Manitoba, sauf autorisation du ministre (ou d'une autorité locale dans le cas d'une campagne locale), il est interdit aux personnes et aux organismes de faire de la sollicitation ou de réunir des fonds, des biens ou une aide financière et de vendre ou de fournir des biens ou des services sous le prétexte que les fonds, les biens ou l'aide financière, ou encore la vente ou la fourniture de tout ou partie des produits de la sollicitation sont consacrées à une oeuvre de bienfaisance. Cependant, cette disposition ne s'applique pas à la sollicitation qui se fait parmi les membres d'un organisme de bienfaisance, par une secte religieuse à ses propres fins ou par une personne ou un organisme par voie de loterie

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

permise⁸². Si la sollicitation doit se faire conjointement avec une entreprise de collecte de fonds (que la loi appelle « organisme de promotion ») ou avec son aide, l'autorisation sera accordée et la sollicitation se fera à condition que les modalités du contrat négocié avec l'entreprise de collecte de fonds soient communiquées à l'autorité dont l'autorisation est demandée, que la rémunération versée à l'entreprise de collecte de fonds soit expressément stipulée au contrat, que l'autorité dont l'autorisation est demandée approuve le montant de la rémunération et que l'entreprise de collecte de fonds s'engage par écrit à fournir à la fin du projet, à l'autorité dont l'autorisation est demandée, des états financiers vérifiés⁸³. La loi prévoit de modestes sanctions en cas de contravention⁸⁴.

5.2.5 Île-du-Prince-Édouard

[58] La *Charities Act*⁸⁵ s'applique aux organismes de bienfaisance qui demandent du soutien financier pour réaliser leurs objets par des campagnes de souscription publique. Sont soustraits à l'application de la loi les campagnes de financement menées par des églises et auprès des membres des églises pour soutenir les objets de l'église, les collectes lors des offices religieux et les organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁸⁶. Aux termes de la loi, les organismes de bienfaisance qui sollicitent le public pour obtenir des dons ou des contributions en espèces ou en nature ou qui amassent des fonds pour leurs activités de bienfaisance par l'entremise de différentes formes de divertissement commettent une infraction si elles ne sont pas enregistrées en vertu de la loi. De plus, il est interdit d'amasser des fonds pour des organismes ou des fonds de bienfaisance à moins d'en avoir obtenu l'autorisation du ministre⁸⁷. La loi autorise le ministre à enregistrer les organismes de bienfaisance et à révoquer leur enregistrement et exige que le ministre tienne un registre de tous les organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la loi⁸⁸. Les organismes enregistrés doivent tenir des procès-verbaux et des états financiers vérifiés⁸⁹. La loi impose de modestes sanctions pour les fausses déclarations ou les déclarations trompeuses⁹⁰.

6. Mesures en vigueur dans d'autres pays

[59] Faute de temps, nous n'avons pas pu examiner à fond les mesures législatives et autres mises en œuvre dans d'autres territoires. Il ne faut donc pas considérer les renseignements présentés aux pages suivantes comme un sommaire détaillé des lois en vigueur ailleurs, mais plutôt comme une indication que d'autres pays ont des préoccupations semblables à celles du Canada. Si la Conférence souhaite la promulgation

d'une loi uniforme, il faudra examiner de manière plus approfondie les mesures législatives en vigueur dans les pays ci-après, voire dans d'autres pays.

6.1 Angleterre et pays de Galles

[60] En Angleterre et au pays de Galles, les organismes de bienfaisance et les campagnes de financement sont réglementés depuis longtemps. La partie II de la *Charities Act 1992*⁹¹ réglemente les campagnes de financement menées par des sollicitateurs professionnels et des « participants commerciaux », c'est-à-dire les promoteurs d'entreprises qui font valoir que leurs affaires profiteront aux organismes de bienfaisance. La partie II vise à prévenir la fraude dans les campagnes de financement et exige la divulgation de renseignements suffisants aux donateurs éventuels. Les sollicitateurs professionnels qui font de la sollicitation au nom d'organismes de bienfaisance et les participants commerciaux doivent conclure un contrat dont les modalités sont prescrites dans la loi. Ils doivent divulguer des renseignements aux donateurs éventuels. De plus, les donateurs ont droit à un remboursement dans un délai précis lorsque la sollicitation se fait à la radio et à la télévision.

[61] La Charities Commission est chargée de superviser les organismes de bienfaisance. Ceux-ci doivent déposer à la commission des rapports annuels qui sont accessibles au public, pour inspection.

[62] La partie III de la loi est une codification de lois antérieures. Elle régit les campagnes de souscription et les collectes de fonds et prévoit que ceux qui les font doivent détenir un permis. Elle contient des dispositions visant la délivrance des permis et leur refus dans les circonstances appropriées. Cependant, la partie III n'a jamais été mise en vigueur en raison de lacunes perçues qui rendaient le système irréalisable. Par conséquent, les lois antérieures régissant les campagnes de souscription sont demeurées en vigueur.

[63] La loi et les règlements régissant les organismes de bienfaisance en Angleterre et au pays de Galles font actuellement l'objet d'un examen. La Strategy Unit du gouvernement a publié un rapport exhaustif intitulé *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-for-Profit Sector*⁹² le 25 septembre 2002. En guise de réponse, le gouvernement a publié *Charities and Not-for-Profits – A Modern Legal Framework*⁹³ le 16 juillet 2003. La Home Office Charities Team travaille actuellement à l'élaboration d'un nouveau projet de loi sur les organismes de bienfaisance qui sera déposé au cours de la présente session parlementaire et qui comprendra la réponse du gouvernement à l'examen.

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

[64] Dans sa réponse, le gouvernement a adopté la plupart des recommandations avec quelques modifications. Ces recommandations comprenaient une nouvelle définition d'organisme de bienfaisance fondée sur le principe du bien public et une liste des fins caritatives⁹⁴. Le gouvernement soutient également les recommandations importantes qui ont été faites pour assurer la responsabilité et la transparence dans le but de gagner la confiance du public. Ces recommandations comprennent l'obligation pour les gros organismes de bienfaisance de remplir une déclaration de renseignements annuelle normalisée, qui doit mettre en relief des renseignements qualitatifs et quantitatifs essentiels concernant chaque organisme de bienfaisance⁹⁵; une nouvelle déclaration comptable assortie de méthodes de répartition des coûts et des dépenses plus efficaces pour que des comparaisons financières plus utiles puissent être faites entre les organismes⁹⁶; un nouveau système de délivrance de permis par les autorités locales pour remplacer la partie III de la loi de 1992⁹⁷; le soutien de l'autoréglementation des organismes de bienfaisance, étayé par une réglementation d'appoint en cas d'échec⁹⁸.

6.2 États-Unis

[65] Comme au Canada, les organismes de bienfaisance sont réglementés au palier fédéral par l'entremise du système fiscal. Ils doivent présenter une demande d'exemption fiscale et déposer des déclarations annuelles auprès de l'IRS au moyen du formulaire 990 qui précise leurs pratiques et leurs finances pour l'année. Ces documents sont accessibles au public.

[66] En outre, la Federal Trade Commission réglemente le télémarketing fait par les solliciteurs professionnels notamment⁹⁹. Cette réglementation a récemment été maintenue¹⁰⁰. La Federal Trade Commission affiche régulièrement des communiqués dans son site Web¹⁰¹.

[67] Au palier des États, les campagnes de financement à des fins de bienfaisance sont réglementées dans plus de la moitié des États¹⁰². La plupart des lois s'inspirent de *A Model Act Concerning the Solicitation of Funds for Charitable Purposes*¹⁰³. Or, la cour suprême des États-Unis a annulé certaines parties de ces lois parce qu'elles entravent indûment le droit de parole garanti par la constitution. Le tribunal était particulièrement préoccupé par les limites imposées quant aux coûts des campagnes de financement et l'obligation de divulguer des renseignements aux donateurs éventuels¹⁰⁴. Ces décisions ont rendu la réglementation plus difficile pour les États. Cependant, beaucoup d'États continuent de réglementer les campagnes de financement d'une façon ou d'une autre.

[68] La *Model Act* exige l'enregistrement annuel des organismes de bienfaisance, des co-entrepreneurs et des solliciteurs rémunérés; la présentation annuelle des états financiers; la réglementation des consultants des campagnes de financement, des solliciteurs rémunérés et des promotions à des fins caritatives; la divulgation au point de vente. La loi exige également que des registres détaillés soient tenus et accessibles au public, pour inspection. En outre, la loi permet aux États d'échanger entre eux des renseignements concernant les organismes de bienfaisance, les consultants des campagnes de financement et les co-entrepreneurs.

[69] La Californie dispose d'une réglementation exhaustive. Aux termes de la *Uniform Supervision of Trustees and Fundraisers for Charitable Purposes Act*¹⁰⁵, l'État réglemente et supervise tous les organismes et fiducies de bienfaisance, les sociétés de collecte de fonds à des fins caritatives, les consultants des campagnes de financement menées à des fins caritatives, et les co-entrepreneurs¹⁰⁶. L'article 12584 ordonne au procureur général d'établir et de tenir à jour un registre des organismes et fiducies de bienfaisance. Les organismes de bienfaisance sont tenus de déposer des copies de leurs statuts et des rapports supplémentaires périodiques, sous serment, régissant la nature des biens détenus à des fins caritatives et leur administration¹⁰⁷. Le procureur général a le pouvoir de tenir des enquêtes sur les organismes de bienfaisance¹⁰⁸. En outre, le registre et les copies des documents et rapports déposés auprès du procureur général sont accessibles au public pour inspection¹⁰⁹. Les solliciteurs commerciaux doivent s'inscrire auprès du procureur général et déposer des rapports financiers annuels qui doivent contenir leurs revenus totaux, les honoraires, les salaires versés, les dépenses des campagnes de financement et les montants distribués aux organismes de bienfaisance¹¹⁰. De même, il y a des exigences quant à l'enregistrement et à la déclaration des consultants des campagnes de financement et des co-entrepreneurs¹¹¹. Aux fins d'une campagne de financement, un consultant désigne une personne qui, moyennant rétribution, planifie et gère la sollicitation à des fins caritatives, qui donne des conseils et consulte et qui prépare le matériel aux fins de la sollicitation, mais qui ne sollicite pas directement et ne perçoit pas de fonds, et n'emploie personne à cette fin. Un co-entrepreneur s'entend d'une personne qui fait normalement du commerce et qui, moyennant rétribution, fait valoir auprès du public que l'achat ou l'utilisation de produits, de services, de divertissements ou de toute autre chose profitera à un organisme de bienfaisance ou servira à des fins caritatives.

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

[70] En outre, la *Charitable Solicitation Disclosure Act*¹¹² de la Californie contient une réglementation détaillée des renseignements que les solliciteurs professionnels et bénévoles doivent divulguer. La divulgation varie selon le genre de sollicitation.

[71] Le 23 février 2004, un projet de loi a été déposé, la *Nonprofit Integrity Act, 2004*. Parrainée par le procureur général, cette loi vise à accroître les exigences en matière de déclaration et de divulgation pour les organismes de bienfaisance et les solliciteurs. La loi exigerait notamment que des vérifications annuelles indépendantes soient faites dans le cas des organismes de bienfaisance dont les revenus bruts annuels sont de 500 000 \$ ou plus, que tous les contrats conclus entre un organisme de bienfaisance et un solliciteur ou un consultant en campagnes de financement soient écrits et indiquent les honoraires du solliciteur et une estimation du pourcentage des contributions reçues que ces honoraires représentent et que toutes les contributions reçues par un solliciteur commercial soient déposées dans le compte de banque de l'organisme de bienfaisance dans un délai de cinq jours suivant leur réception. La loi imposerait également de nouvelles exigences en matière de divulgation dans le cas des sollicitations à des fins caritatives et interdirait les déclarations trompeuses concernant le don de billets achetés par des donateurs. L'American Association of Fundraising Professionals est préoccupée par certaines dispositions du projet de loi et travaille à des modifications pour faire en sorte que le projet de loi ne crée pas un fardeau onéreux pour les solliciteurs de la Californie¹¹³.

[72] Le procureur général tient un site Web qui contient des publications et des guides. On y trouve également des liens vers une base de données sur tous les organismes de bienfaisance de la Californie qui contient leurs déclarations fiscales depuis 1998¹¹⁴.

[73] Au palier non gouvernemental, le BBB Wise Giving Alliance tient un site Web qui contient les normes de responsabilité ainsi que des rapports sur les organismes de bienfaisance qui font de la sollicitation à l'échelle nationale et permet aux consommateurs de déposer des plaintes¹¹⁵. Les rapports sur les organismes de bienfaisance qui font de la sollicitation au palier régional sont accessibles dans les sites Web locaux des Better Business Bureau. Les rapports sur les organismes de bienfaisance contenus dans le site Web de l'alliance contiennent une critique des organismes de bienfaisance qui n'ont pas respecté les normes.

[74] En vertu des normes de responsabilité que doivent respecter les organismes de bienfaisance, ceux-ci doivent notamment: a) consacrer au moins 65 pour 100 de leurs dépenses totales à des programmes; b) ne pas consacrer plus de 35 pour 100 des

contributions aux campagnes de financement; c) rendre disponibles leurs états financiers annuels à toutes les personnes qui en font la demande et ventiler les dépenses des états financiers entre les programmes de l'organisme, l'administration et les campagnes de financement; d) préparer un rapport annuel comprenant l'énoncé de mission de l'organisme, ses réalisations de l'année précédente, la liste des dirigeants et des administrateurs ainsi que des renseignements financiers, et le rendre disponible à toutes les personnes qui en font la demande; e) fournir les mêmes renseignements dans leur site Web et fournir un accès électronique au plus récent formulaire 990 présenté à l'IRS; f) protéger les renseignements personnels des donateurs; g) divulguer ce que l'organisme de bienfaisance retire de la vente de produits ou de services, indiquant ou impliquant qu'un organisme profite de telle vente.

[75] L'Association of Fundraising Professionals fournit des renseignements très pertinents. Son site Web contient de l'information sur la déontologie et les politiques publiques, les résultats de recherches et des statistiques, des nouvelles et d'autres renseignements¹¹⁶.

7. Autres données

[76] Un certain nombre d'études ont été faites au fil des ans sur les problèmes dont il est question plus haut. Certaines ont été menées par le secteur des organismes de bienfaisance lui-même, d'autres par les gouvernements ou des organismes gouvernementaux et d'autres encore par des organismes généraux composés de représentants des deux groupes et du public.

[77] J'ai fait mention de plusieurs de ces rapports précédemment, mais je souhaite maintenant parler de certains plus en détail en raison de leur importance et parce que certaines de leurs recommandations concernent particulièrement les campagnes de financement à des fins de bienfaisance.

[78] Le premier de ces rapports est celui de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on the Law of Charities*¹¹⁷. La Commission a fait un certain nombre de recommandations dont les suivantes sont particulièrement importantes pour le présent document : (1) Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui régissent les organismes de bienfaisance devraient être reformulées pour éclaircir les règles concernant ce secteur et, ce faisant, le régime fédéral devrait être intégré autant que possible aux régimes provinciaux¹¹⁸. (2) Les règles découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* devraient comporter des éléments quantitatifs facultatifs qui permettraient aux organismes de bienfaisance de respecter la loi plus facilement, en particulier pour ce qui

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

concerne les dépenses liées aux campagnes de financement¹¹⁹. (3) Le ministre devrait publier un rapport annuel résumant les décisions les plus importantes en matière d'enregistrement de l'année et d'autres questions importantes relatives à la surveillance¹²⁰. (4) La décision d'enregistrer un organisme de bienfaisance ou d'en révoquer l'enregistrement est une question d'intérêt public et doit être davantage publicisée; en outre, ces questions devraient ressortir d'abord à la Cour de l'impôt, et les autorités provinciales et les tierces parties devraient avoir le droit de participer au processus décisionnel¹²¹. (5) Les campagnes de financement et les dépenses administratives imprudentes devraient être interdites, et les organismes de bienfaisance devraient être tenus de rendre compte de leurs dépenses dans différentes catégories et devraient pouvoir le faire en fonction d'une règle quantitative facultative¹²². (6) Un organisme du gouvernement de l'Ontario, une commission responsable des organismes sans but lucratif, devrait être mis sur pied et chargé de l'enregistrement, des campagnes de financement, des vérifications, des enquêtes et de l'information¹²³. (7) Une loi régissant les campagnes de financement des organismes sans but lucratif devrait être promulguée dans le seul but d'empêcher les campagnes frauduleuses; à cette fin, les campagnes de financement et les contrats passés avec des tierces parties devraient être enregistrés auprès de la commission et un minimum de renseignements devraient être divulgués aux points de sollicitation¹²⁴.

[79] Le rapport suivant est celui de la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole¹²⁵. La Table ronde sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole est une initiative créée pour elle¹²⁶ et son rapport est généralement appelé le rapport Broadbent, d'après le nom du président de la Table ronde. Voici quelles sont les principales recommandations que contient le rapport et qui sont pertinentes pour le présent document : (1) Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient entamer des discussions avec le secteur bénévole afin d'établir de bonnes pratiques et de veiller à ce que le secteur bénévole ait voix au chapitre dans l'établissement des politiques publiques¹²⁷. (2) Les organismes de bienfaisance devraient être tenus d'observer un code de bonnes pratiques de gestion élaboré par la Table ronde qui exigerait que les conseils d'administration des organismes de bienfaisance assument la responsabilité active des décisions clés¹²⁸. (3) Les organismes de bienfaisance devraient être tenus de fournir certains renseignements à l'administration fédérale au sujet de leur gestion, de leurs programmes et de leurs états financiers, d'observer un code d'éthique en matière de collecte de fonds, semblable à celui dont s'est doté le Centre canadien de philanthropie, pour obtenir leur enregistrement, et de répondre de manière appropriée aux plaintes et aux demandes de renseignements¹²⁹. (4) Les exigences

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

concernant les déclarations pourraient varier selon qu'il s'agit d'organismes de charité de taille modeste (budget annuel de fonctionnement inférieur à 200 000 \$) ou de dimension plus importante, des lignes directrices plus claires concernant les activités pertinentes et non devraient être établies, la pertinence du contingentement des versements devrait être examinée, les pratiques comptables devraient être plus cohérentes et des sanctions intermédiaires autres que la révocation de l'enregistrement devraient être mises en œuvre¹³⁰. (5) Le gouvernement fédéral devrait créer une commission du secteur bénévole quasi-indépendante afin de compléter le rôle de vérification de Revenu Canada¹³¹.

[80] La Table ronde fait remarquer que les gouvernements peuvent réglementer efficacement les campagnes de financement en exigeant l'enregistrement des organismes de bienfaisance qui font des campagnes de financement, la détention d'un permis et le versement d'une caution de la part des sollicitateurs commerciaux, la divulgation d'information et les recours civils. En outre, le système de réglementation peut être soutenu par les recours que constituent la révocation et l'annulation des enregistrements. Cependant, la Table ronde a relevé certains problèmes quant à la réglementation : a) le taux de conformité est faible; b) le public connaît mal la loi; c) les ressources permettant d'assurer le respect de la réglementation sont insuffisantes; d) la loi ne traite pas efficacement des collectes de fonds faites par Internet¹³². Par conséquent, la Table ronde a également recommandé l'autoréglementation, qui exigerait que les organismes bénévoles adoptent un code d'éthique similaire au code élaboré par le Centre canadien de philanthropie comme condition de l'enregistrement¹³³. La Table ronde recommande de plus que les sociétés de collecte de fonds commerciales qui collectent des sommes mobilisées dépassant 25 000 \$ détiennent un permis et versent un cautionnement; comme condition pour l'obtention du permis, l'organisme pourrait être tenu de respecter un code de déontologie semblable à celui qu'applique la National Society of Fundraising Executives, qui exige notamment la divulgation intégrale de l'information et la protection des renseignements personnels et interdit les conflits d'intérêts, les contrats au pourcentage et la vente de listes de donateurs¹³⁴.

[81] La Table ronde a également recommandé que les donateurs soient mieux informés et que les organismes de bienfaisance enregistrés fournissent des renseignements à la commission du secteur bénévole proposée et que ces renseignements soient facilement accessibles au public¹³⁵. La Table ronde recommande également que les membres des conseils d'administration des organismes de bienfaisance soient tenus responsables dans les cas de fraude, de négligence grave, de conflits d'intérêts ou d'actes criminels de leur part; dans tous les autres cas, le degré de responsabilité devrait être limité à un maximum raisonnable, avec possibilité de défense basée sur la diligence raisonnable¹³⁶. Enfin, la

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

Table ronde recommande que Revenu Canada et la commission du secteur bénévole proposée continuent de collaborer avec l'Institut Canadien des Comptables Agréés et le secteur bénévole pour rechercher assidûment une cohérence accrue des pratiques comptables¹³⁷.

[82] Le dernier document dont je veux parler est le code d'éthique en matière de financement et de gestion financière (*Ethical Fundraising & Financial Accountability Code*) du Centre canadien de philanthropie, lancé en 1998¹³⁸. Le code comprend une introduction et trois parties. La partie A définit les droits des donateurs et accorde notamment aux donateurs et aux donateurs éventuels le droit de recevoir promptement, sur demande, le rapport annuel et les états financiers les plus récents d'un organisme, le numéro d'enregistrement de l'organisme, les renseignements contenus dans la partie publique de la déclaration de renseignements la plus récente de l'organisme, une liste des membres du conseil d'administration de l'organisme et un exemplaire du code, peu importe que la personne qui fait de la sollicitation soit un bénévole, un employé ou un solliciteur contractuel. En outre, les organismes de bienfaisance sont tenus de donner suite rapidement aux plaintes déposées par les donateurs ou les donateurs éventuels.

[83] La partie B du code donne une liste des pratiques de collecte de fonds que les organismes de bienfaisance et les solliciteurs doivent respecter. Par exemple, un organisme de bienfaisance ne peut pas vendre sa liste de donateurs, mais il peut la louer ou l'échanger, pourvu que la liste ne contienne pas le nom des personnes qui ont demandé que leur nom en soit retiré.

[84] La partie C, intitulée « Financial Accountability », vise à faire en sorte que les organismes de bienfaisance gèrent leurs finances de manière responsable conformément aux obligations de saine gestion et qu'ils satisfassent aux exigences des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux. Cette partie précise la teneur des rapports financiers annuels, qui doivent être préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus. En outre, elle stipule que la proportion des fonds que les organismes de bienfaisance consacrent aux activités de bienfaisance doit au moins être égale au taux exigé par l'ARC.

[85] Le 14 avril 2003, le Centre canadien de philanthropie a lancé un logo sur lequel figure « Ethical Fundraising » placé au-dessus de l'image de marque du Centre. Les organismes qui ont adopté le code d'éthique en matière de financement et de gestion financière du Centre peuvent demander une licence les autorisant à utiliser le logo. On

espère que l'utilisation du logo permettra aux donateurs du public de mieux évaluer l'intégrité des organismes de bienfaisance.

[86] Il ressort de notre examen qu'un certain nombre d'organismes, représentant aussi bien le gouvernement que le secteur bénévole, se sont penchés sur les problèmes mentionnés précédemment dans le présent document et ont proposé une variété de solutions, notamment l'établissement d'une nouvelle réglementation et l'amélioration de la réglementation existante, d'une part, et l'autoréglementation par le secteur bénévole, d'autre part. Il est souvent recommandé que ces deux solutions soient appliquées en parallèle.

8. Conclusions et recommandations

[87] Dans le présent rapport, j'ai examiné les problèmes que soulèvent les campagnes de financement à des fins de bienfaisance, les lacunes des lois existantes, la réglementation des organismes de bienfaisance au palier fédéral et la réglementation des campagnes de financement et des solliciteurs dans certaines provinces. J'ai également examiné un certain nombre de rapports qui ont déjà traité de ces problèmes et suggéré des solutions. Il ressort clairement de mes recherches que la réglementation provinciale des campagnes de financement à des fins de bienfaisance (c'est-à-dire les campagnes de financement menées par des organismes de bienfaisance plutôt que par les organismes sans but lucratif en général) est valable. L'expérience albertaine à ce chapitre est positive et la réglementation a permis à la province de bannir les activités de collecte de fonds indésirables, protégeant du coup le public ainsi que les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds légitimes. Mes recherches ont également révélé que toute loi doit prendre en compte les différences qui existent entre les organismes de bienfaisance de façon que les plus petits, dont les ressources sont limitées, ne croulent pas sous les rapports à présenter. Il peut être important aussi que les décisions administratives puissent être contestées facilement, à un coût minimal, pour que les plus petits organismes de bienfaisance ne soient pas défavorisés. En outre, mes recherches ont démontré un manque préoccupant de coordination entre l'ARC et les provinces et entre les provinces elles-mêmes. Ce manque de coordination concerne la réglementation (ou l'absence de réglementation) et l'incapacité de tenir les autres informés des enquêtes en raison de contraintes liées à la confidentialité.

[88] Les questions dont il est question au paragraphe précédent justifient une réglementation, mais n'expliquent pas pourquoi, ou ne l'explique pas suffisamment, une loi uniforme est souhaitable. À mon avis, c'est dans une loi uniforme que ces questions seront les mieux réglées, et ce pour les raisons suivantes : (1) La coordination et la

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

collaboration entre les différents secteurs de compétence est plus efficace si tous ou la plupart ont une loi semblable. Certes, la loi fédérale sera forcément différente parce qu'elle aura un objectif différent, mais l'ARC rend déjà certains renseignements accessibles au public et le budget de 2004 propose de rendre des renseignements encore plus importants accessibles. L'échange de ces renseignements améliorera la coordination et la collaboration entre les provinces et l'ARC. (2) Certains organismes de bienfaisance et certaines entreprises de collecte de fonds qui les représentent causent des problèmes dans tous les secteurs de compétence. Grâce à une loi uniforme, les différents secteurs de compétence pourront s'occuper de ces organisations plus efficacement et plus rapidement. (3) Une loi uniforme facilitera la réglementation des campagnes de financement extra-provinciales faites par la poste, par téléphone, par Internet et par d'autres moyens. (4) Le public comprendra plus facilement la réglementation des campagnes de financement à des fins de bienfaisance si cette réglementation est uniforme à l'échelle du Canada. (5) Une réglementation uniforme à l'échelle du Canada permettra aux organismes de bienfaisance de s'y conformer plus facilement, puisqu'ils auront une seule norme identique à respecter partout au Canada.

[89] C'est pourquoi je **recommande** que la Conférence adopte une loi uniforme sur les campagnes de financement à des fins de bienfaisance. Je **recommande** également que la loi s'applique uniquement aux organismes de bienfaisance et non aux organismes sans but lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance.

[90] Je **recommande** également qu'on envisage d'apporter à la *Loi de l'impôt sur le revenu* des modifications qui permettront l'échange de renseignements ainsi que l'intégration des règlements qui régissent les organismes de bienfaisance en vertu de cette loi et des règlements qui seront pris en application de la loi uniforme proposée.

[91] Au moment de déterminer la nature et la teneur de la loi uniforme sur les campagnes de financement à des fins de bienfaisance, je **recommande** de tenir compte des points suivants :

1. Nécessité d'une réglementation
 - Protection du public.
 - Protection et amélioration du secteur bénévole.
 - Imposition de sanctions aux auteurs de méfaits.
 - Coordination entre les différents secteurs de compétence.
 - Assurance que les fonds amassés pour des organismes de bienfaisance sont utilisés à des fins de bienfaisance.
2. Qui devrait être réglementé?

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

- Organismes de bienfaisance (comme en Alberta) – exigences différentes selon la taille de l'organisme.
 - Les plus petits organismes devraient-ils être exemptés de l'enregistrement?
 - Une distinction devrait-elle être établie entre les sollicitateurs commerciaux, les organismes de bienfaisance qui comptent des employés rémunérés chargés de s'occuper des campagnes de financement et les organismes qui font affaire uniquement avec des bénévoles?
 - Entreprises de collecte de fonds (comme en Alberta et en Saskatchewan).
 - Donateurs-solliciteurs (loi de l'Alberta, art. 33-37).
 - « Participants commerciaux » ou co-entrepreneurs commerciaux.
 - Consultants rémunérés.
3. Qu'est-ce qui devrait être réglementé?
- Activités de financement (sollicitation, campagnes – comme au Manitoba et à l'Île-du-Prince-Édouard), en tenant compte de la contestation constitutionnelle de l'ancienne loi albertaine.
 - Genre d'activité de collecte de fonds, p. ex., les dons en nature seraient-ils compris?
 - Événements ne donnant pas droit à des reçus pour fins d'impôt, comme les loteries (réglementés par le *Code criminel*).
 - Contrats de sollicitation.
 - Dépenses des campagnes de financement.
4. Forme de réglementation
- Activité de financement :
- Approbation?
 - Devrait-on réglementer les heures de sollicitation et le type d'activité? L'information que les sollicitateurs doivent divulguer au public? La tenue de registres? La préparation des états financiers et le dépôt des déclarations? L'émission de reçus? Le placement des contributions en fidéicommis?
- Organismes de bienfaisance :
- Enregistrement requis pour les campagnes de financement et le recours aux services d'entreprises de collecte de fonds.
 - Conditions à remplir pour l'enregistrement.
 - Motifs de refus d'un enregistrement ou du renouvellement de l'enregistrement, p. ex., activités terroristes telles que déterminées au palier fédéral, autres activités criminelles; imposition de conditions.
 - Durée de l'enregistrement.
 - Obligation de fournir des renseignements.
 - Réglementation possible des conseils d'administration et de la direction, p. ex., conditions à remplir pour être administrateurs ou dirigeants d'un organisme de bienfaisance et participer aux campagnes de financement, et motifs de refus (p. ex., activités criminelles).
 - Les organismes de bienfaisance qui portent un nom semblable à celui d'un organisme de bienfaisance légitime devraient-ils être interdits?

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

Entreprises de collecte de fonds :

- Permis obligatoire pour mener des campagnes de financement au nom d'organismes de bienfaisance ou pour gérer les sollicitations faites par les organismes de bienfaisance ou s'occuper des sollicitations faites en leur nom.
- Conditions à remplir pour obtenir un permis.
- Motifs pour refuser un permis ou le renouvellement d'un permis; conditions.
- Durée du permis.
- Obligation de fournir des renseignements.
- Cautionnement.
- Gestion des listes de donateurs (appartiennent à l'organisme de bienfaisance).
- Faudrait-il garantir aux organismes de bienfaisance un montant minimum des fonds donnés lorsque les services de solliciteurs rémunérés sont utilisés?

Contrats de collecte de fonds :

- Un organisme de bienfaisance ne peut pas recourir aux services d'une entreprise de collecte de fonds à moins que les parties n'aient conclu un contrat en ce sens.
- Teneur du contrat.
- Les contrats au pourcentage devraient-ils être interdits? (Ni l'Alberta ni la Saskatchewan ne le font).

Donateurs-solliciteurs, « participants commerciaux » et co-entrepreneurs; consultants rémunérés :

- Devraient-ils être enregistrés?
- Obligation de fournir des renseignements.
- Obligation de respecter les engagements.

Normes de pratique :

- Les normes de pratique devraient-elles être légiférées (voir loi de l'Alberta, art. 29) ou les organismes de bienfaisance devraient-ils s'autoréglementer (voir 7 ci-après)?
- Les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds doivent respecter les normes.

Réglementation des organismes de l'extérieur :

- Mécanismes permettant de freiner ou de prévenir les pratiques malhonnêtes et frauduleuses d'organismes et d'entreprises de l'extérieur de la province ou du pays, notamment les activités qui se font par Internet.

5. Exécution

- Qui sera chargé de l'exécution de la loi? Un registraire?
- Des pratiques comptables uniformisées devraient-elles être établies?
- Des limites devraient-elles être imposées quant aux fonds affectés aux campagnes de financement et aux frais organisationnels?

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

- Devrait-on prévoir des mécanismes pour s'occuper des pratiques douteuses, comme les sollicitations persistantes et malvenues, la vente de listes de donateurs, etc.?
 - Devrait-on prévoir un mécanisme pour permettre aux donateurs de faire retirer leur nom des listes de sollicitation par la poste, par téléphone et par Internet?
 - Mécanisme de plainte.
 - Exigences quant à la divulgation.
 - Rapports annuels à l'organisme de réglementation? Qui? Les organismes de bienfaisance, les entreprises de collecte de fonds, d'autres? Quoi? États financiers annuels, états financiers vérifiés, dépenses liées aux campagnes de financement, application des fonds amassés, déclaration publique de renseignements? Les exigences de déclaration devraient-elles être moins rigoureuses pour les petits organismes de bienfaisance? Les coûts devraient-ils être déclarés pour l'année ou par campagne?
 - Inspections.
 - Pouvoir de suspendre ou d'annuler un enregistrement ou un permis, p. ex., pour activité criminelle par l'organisme, ses dirigeants ou ses administrateurs.
 - Pouvoir d'imposer des conditions.
 - Sanctions pour infraction à la loi.
 - Appels.
6. Coordination entre les différents secteurs de compétence
- Dispositions législatives prévoyant la coordination et l'échange de renseignements.
 - Modifications aux dispositions touchant la protection de la vie privée et la confidentialité, p. ex., art. 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ou dispositions dans la loi uniforme permettant aux organismes de réglementation d'échanger des renseignements sur les plaintes et les enquêtes.
 - Veiller à ce que les lois provinciales en matière de protection de la vie privée permettent l'échange de renseignements entre organismes de réglementation.
 - Voir si l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance ou d'une entreprise de collecte de fonds dans sa province d'origine est suffisant (en supposant que les autres secteurs de compétence ont facilement accès à ces renseignements) ou s'il est préférable que les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds soient enregistrés dans chaque province ou encore si un système d'enregistrement extra-provincial comme celui qui existe pour les sociétés est souhaitable¹³⁹.
 - Intégration possible d'autres conditions à remplir pour l'enregistrement, notamment l'enregistrement du nom commercial.
7. Autoréglementation
- Le secteur bénévole s'autoréglemente déjà, p. ex., avec les codes de déontologie. Ces codes devraient-ils être intégrés dans la loi ou la loi devrait-elle contenir une disposition d'appoint au cas où l'autoréglementation échouerait ou serait insuffisante?

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

8. Information du public

- Les autorités comme l'Alberta et la Direction des organismes de bienfaisance ont joué un rôle en matière d'information du public. Ce rôle devrait-il être enchâssé dans la loi?
- Site Web contenant des renseignements sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds, la révocation de l'enregistrement ou d'autres sanctions, et les déclarations annuelles.

9. Consultation du secteur bénévole

- La consultation du secteur bénévole a été profitable. Un mécanisme devrait-il être prévu pour favoriser cette consultation?

[92] Si la conférence décide d'élaborer une loi uniforme, d'autres questions pourront peut-être être soulevées aussi. Je répète que la réglementation ne doit pas être conçue de manière à empêcher les organismes de bienfaisance et les entreprises de collecte de fonds légitimes de fonctionner. Elle doit plutôt servir à freiner les abus, à bannir les activités frauduleuses et à en punir les auteurs, à protéger le public et à accroître le rôle du secteur bénévole.

NOTES

- ¹ S.A. 1995, chap. C-4.5, maintenant R.S.A. 2000, chap. C-9.
- ² S.S. 2002, chap. C-6.2, modifiée par S.S. 2003, chap. 29.
- ³ Une publication du Forum du secteur bénévole et communautaire intitulée *Qu'est-ce que le secteur sans but lucratif / bénévole et communautaire?* (janvier 2004), http://www.voluntary-sector.ca/fr/resources_tools/handouts/vs_what_is.pdf, révèle que le secteur bénévole : a) compte 180 000 organismes constitués en personne morale, dont environ 80 000 sont des organismes de bienfaisance enregistrés; b) comprend des milliers d'autres groupes et fournisseurs de services informels non constitués en personne morale; c) emploie au moins 900 000 personnes à plein temps; d) a des revenus annuels de plus de 90 milliards de dollars et des actifs de plus de 109 milliards de dollars; e) bénéficie du soutien de 27 pour 100 des Canadiens, qui travaillent bénévolement plus d'un milliard d'heures chaque année.
- ⁴ Michael Hall, Larry McKeown et Karen Roberts. *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : Points saillants de l'Enquête nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation* (Ottawa, Statistique Canada, 2001), <http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-542-XIF/71-542-XIF00001.pdf>. Cette enquête est le fruit du partenariat de ministères fédéraux et d'organismes du secteur bénévole réunissant le Centre canadien de philanthropie, Patrimoine canadien, Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada, Statistique Canada et Bénévoles Canada. Voir également Norah McClintock, *Fundraising Numbers* (Toronto, Centre canadien de philanthropie, 2000), qui examine les résultats d'une enquête semblable réalisée en 1997.
- ⁵ *Ibid.*, p. 10.
- ⁶ Michael Hall, Liane Greenberg et Larry McKeown. *Talking about Charities* (Toronto, Centre canadien de philanthropie, 2000).
- ⁷ *Ibid.*, p. 4.
- ⁸ Ministère des Finances du Canada. Budget 2004 – Le plan budgétaire de 2004, annexe 9, sous la rubrique « Organismes de bienfaisance enregistrés – réforme de la réglementation », <http://www.fin.gc.ca/budget04/pdf/bp2004f.pdf>.
- ⁹ Voir Nancy Palmer, *Fundraising for Charities[:] Public Policy Issues in the 21st Century* (rapport rédigé pour le Centre canadien de philanthropie et la Canada West Foundation, mars 1995), p. 64, conclusion n° 4.
- ¹⁰ « Bad boys of charity waste your money » (13 nov. 2002); « Bogus Parkinson's group thrives on hard sell » (14 nov. 2002); « Fundraising king takes 80% slice » (15 nov. 2002); « No one checking on charities » (16 nov. 2002); « Billions lost in charity scandal » (18 nov. 2002); « Charity loses \$7M gamble » (2 déc. 2002); « Charity ends fight to retain status » (12 déc. 2002); « Funds missing from charity's books » (25 janv. 2003); « Charity scam preyed on desperate couples » (1^{er} mars 2003); « Government vows tough stand on bad charities » (2 mars 2003).
- ¹¹ (2001), 30 E.T.R. (2d) 96 (Ont. S.C.J.).
- ¹² Canadian Programs and Promotions Inc., et 1036641 Ontario Ltd., qui font des affaires sous le nom « The Brown Baker ».
- ¹³ (Ont. S.C.J., January 31, 2002).
- ¹⁴ Community Fundraising Consultants, Canadian Care Marketing Associates et O.F.C. Charity Call Centre.

- ¹⁵ Voir Michael H. Hall, *Charitable Fundraising in Canada* (Toronto, Centre canadien de philanthropie, 1996), p. 31 et suiv. Ce document est un projet conjoint du Centre canadien de philanthropie et de la Canada West Foundation.
- ¹⁶ Voir Peter McCormick, David Elton et Casey Vander Ploeg. *Regulation of Charities in Alberta* (mars 1995), p. 9.
- ¹⁷ Voir, p. ex., Peter Broder, « Apples and Oranges », *Front & Centre* (novembre/décembre 2003), p. 18.
- ¹⁸ Hall, *supra*, note 15, p. 82.
- ¹⁹ *Fundraising for Charities, supra*, note 9, p. 65, conclusion n^o 12. Voir également *Regulation of Charities in Alberta, supra*, note 16, p. 8.
- ²⁰ *Fundraising for Charities*, p. 65-66, conclusions n^{os} 13-15; *Regulation of Charities in Alberta, ibid.*, p. 12.
- ²¹ L.R. (1985), chap. 1 (5^e suppl.).
- ²² Voir, p. ex., *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.A. 2000, chap. F-25, al. 40 (1) q).
- ²³ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92, par. 13.
- ²⁴ *Ibid.*, par. 16.
- ²⁵ *Ibid.*, par. 7.
- ²⁶ *Supra*, note 21.
- ²⁷ *Ibid.*, art. 110.
- ²⁸ *Ibid.*, art. 118.
- ²⁹ *Ibid.*, al. 149 (1) f).
- ³⁰ *Ibid.*, par. 149.1 (8).
- ³¹ *Ibid.*, par. 149.1 (14).
- ³² *Ibid.*, par. 149.1 (15).
- ³³ *Ibid.*, par. 149.1 (2) - (4).
- ³⁴ *Ibid.*, art. 168.
- ³⁵ *Ibid.*, art. 172.
- ³⁶ L.C. 2001, chap. 41.
- ³⁷ *Ibid.*, par. 8 (2).
- ³⁸ *Loi de l'impôt sur le revenu, supra*, note 21, par. 168 (3), 172 (4.1).

- 39 http://www.ccra-adrc.gc.ca/tax/charities/online_listings/canreg_interim-f.html.
- 40 Formulaire T3010 ou T3010A.
- 41 <http://www.ccra-adrc.gc.ca/tax/charities/policy>.
- 42 Voir, p. ex., John Bryden, *MP's Report, Canada's Charities: A Need for Reform*, octobre 1996, <http://www.forces.org/evidence/files/bryden1.htm>.
- 43 Terence S. Carter et Theresa L.M. Mann. *Recent Changes to the Income Tax Act and Policies Relating to Charities and Charitable Gifts*, préparé pour la Society of Trust and Estate Practitioners et mis à jour le 1^{er} mars 2004, p. 82.
- 44 Table conjointe sur le cadre réglementaire. *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire* (mars 2003), <http://www.vsi-isbc.ca/fr/regulations/reports.cfm>.
- 45 Les recommandations sont résumées à l'annexe 1, *ibid.*, p. 144 et suiv.
- 46 Les propositions se trouvent à l'annexe 9 du Plan budgétaire, *supra*, note 8.
- 47 <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2004-2005/fr/pdf/RenseignementsAdd.pdf>.
Renseignements additionnels sur les mesures du budget, p. 195.
- 48 *Supra*, note 21.
- 49 *Loi sur la comptabilité des oeuvres de bienfaisance*, L.R.O. 1990, chap. C.10, art. 6.
- 50 *Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, chap. M.45, par. 236 (14), modifié par L.O. 1996, chap. 1, annexe M, par. 20 (1).
- 51 Selon dernière codification, R.S.A. 1980, chap. P-26, abr. S.A. 1995, chap. C-4.5, al. 57 a).
- 52 S.A. 1965, chap. 72.
- 53 *Epilepsy Canada v. Attorney General for Alberta* (1994), 20 Alta. L.R. (3d) 44 and 57, 115 D.L.R. (4th) 501 et 514 (C.A.).
- 54 Comprenant un document de travail sur la *Public Contributions Act*, préparé par la division des services aux consommateurs (Consumer Services Division) du ministère des affaires municipales de l'Alberta en juillet 2003, un rapport important de la Canada West Foundation et du Centre canadien de philanthropie intitulé *Fundraising for Charities[:] Public Policy Issues in the 21st Century*, mars 1995, et un rapport sommaire intitulé *Regulation of Charities in Alberta*, *supra*, note 16.
- 55 *Supra*, note 1.
- 56 S.A. 1996, chap. G-0.5, art. 125.
- 57 Loi de l'Alberta, *supra*, note 1, art. 4.
- 58 *Ibid.*, art. 5.
- 59 *Charitable Fund-raising Regulation*, Alta. Reg. 108/2000.

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

- 60 Loi de l'Alberta, *supra*, note 1, art. 6 et 9.
- 61 *Ibid.*, art. 7-8.
- 62 *Ibid.*, art. 12- 13.
- 63 *Ibid.*, art. 14 à 16.
- 64 *Ibid.*, art. 20.
- 65 *Ibid.*, art. 21 à 24.
- 66 *Ibid.*, art. 28 à 30.
- 67 *Ibid.*, art. 31.
- 68 *Ibid.*, art. 32.
- 69 *Ibid.*, art. 33.
- 70 *Ibid.*, art. 55. Par exemple, une personne reconnue coupable d'une infraction à la loi est passible d'une amende représentant le plus élevé des deux montants suivants : soit au moins 1 000 \$ ou au plus 100 000 \$, soit trois fois le montant que la personne a obtenu grâce à l'infraction, ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans, ou des deux. Les administrateurs et les associés peuvent également être reconnus coupables.
- 71 *Supra*, note 59, modifié le 15 mars 2004.
- 72 <http://www.gov.ab.ca/acn>. Par exemple, le 26 mars 2004, les services gouvernementaux de l'Alberta ont publié un communiqué informant le public d'un vendeur à domicile qui a été accusé de sept chefs d'avoir contrevenu à la loi de l'Alberta.
- 73 <http://www.gov.ab.ca/acn/199904/7461.html>.
- 74 *Supra*, note 2.
- 75 *Ibid.*, al. 2 f).
- 76 *Ibid.*, art. 4.
- 77 *Ibid.*, art. 13.
- 78 *Ibid.*, art. 26.
- 79 *Ibid.*, art. 46. Les sanctions sont 10 000 \$ ou une peine d'emprisonnement d'au plus un an pour une personne qui commet une première infraction et 25 000 \$ pour une société. Les amendes passent à 25 000 \$ et 100 000 \$, respectivement, en cas de récidive.
- 80 Voir *Charitable Fund-raising Businesses Regulations*, Sask., chap. C-6.2, Reg. 1/03.
- 81 C.P.L.M. c. C60, d'abord promulguée S.M. 1956, chap. 5.
- 82 *Ibid.*, art. 2.
- 83 *Ibid.*, par. 2 (6).

84 *Ibid.*, art. 4, à savoir une amende de 50 \$, un emprisonnement d'au plus 10 jours, dans le cas d'un particulier, et une amende d'au plus 500 \$ s'il s'agit d'une société.

85 R.S.P.E.I. 1988, chap. C-4, d'abord promulguée S.P.E.I. 1955, chap. 3.

86 *Supra*, note 21.

87 Loi de l'Île-du-Prince-Édouard, *supra*, note 85, art. 3.

88 *Ibid.*, art. 4 et 7.

89 *Ibid.*, art. 5.

90 *Ibid.*, art. 9-10, à savoir une amende d'au plus 500 \$.

91 C. 41 (U.K.), modifiée par la *Charities Act 1993*, chap. 10, art. 29 (R.-U.).

92 <http://www.number-10.gov.uk/su/voluntary/report/index.htm>.

93 Disponible à <http://www.homeoffice.gov.uk/comrace/active/charitylaw/index.html>.

94 *Ibid.*, par. 3.1-3.19. La recommandation, révisée par la réponse du gouvernement, est la suivante :

Un organisme de bienfaisance doit être défini comme un organisme qui offre des services dont profite le public et qui a au moins un des objets suivants :

1. Prévenir et atténuer la pauvreté.
2. Promouvoir l'éducation.
3. Promouvoir la religion.
4. Promouvoir la santé (y compris prévenir et soulager la maladie et la souffrance humaine).
5. Favoriser l'avancement de la société et des collectivités (y compris le soin, le soutien et la protection des personnes âgées, des personnes handicapées, des enfants et des jeunes).
6. Promouvoir les sciences, la culture, les arts et le patrimoine.
7. Promouvoir le sport amateur.
8. Promouvoir les droits de la personne, la résolution des différends et la réconciliation.
9. Promouvoir la protection et l'amélioration de l'environnement.
10. Promouvoir le bien-être des animaux.
11. Offrir des logements sociaux.
12. Favoriser toute autre fin bénéfique pour la société.

La réduction de la pauvreté, la promotion de la religion et la promotion de l'éducation seraient supprimées.

95 *Ibid.*, par. 5.1-5.7. Les petits organismes de bienfaisance ne seraient pas assujettis à ces exigences et les organismes de bienfaisance ayant un revenu de moins de 10 000 £ par année ne seraient pas tenus de s'enregistrer, *ibid.*, par. 6.41.

96 *Ibid.*, par. 5.8-5.12.

97 *Ibid.*, par. 5.20-5.28.

98 *Ibid.*, par. 5.29-5.35.

99 En vertu de la *Telemarketing Consumer Fraud and Abuse Prevention Act* (1994), 15 U.S.C. §§6101ff., modifiée par la *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001),

CAMPAGNES DE FINANCEMENT À DES FINS DE BIENFAISANCE

- art. 1011. Dans la loi de modification, les mots « fraudulent charitable solicitations » ont été ajoutés aux articles §§6102(a)(2) et 6102(a)(3)(D) de la loi d'origine. La Federal Trade Commission a promulgué sa règle Telemarketing Sales Rule, 16 C.F.R. §§310ff. en vertu de la loi sur le télémarketing et l'a modifiée pour qu'elle s'applique aux sollicitations frauduleuses à des fins de bienfaisance (fraudulent charitable solicitations) à la suite de l'adoption de la loi de 2001.
- 100 Dans *National Federation of the Blind v. FTC* (US Dist. Ct., Dist. of Md, Feb. 24, 2004).
- 101 <http://www.ftc.gov>.
- 102 Voir Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on the Law of Charities* (Toronto, ministère du Procureur général, 1996), p. 575-578, pour une analyse des lois dans ces États.
- 103 1986. Préparé par la National Association of Attorneys General Committee on Trusts and Solicitations, la National Association of State Charity Officials et le Private Sector Advisory Group.
- 104 *Riley v. National Federation of the Blind of North Carolina*, 478 U.S. 781 (1988).
- 105 *Government Code*, Title 2, Division 3, Part 2, Chapter 6, Article 7 (West's Annotated California Codes).
- 106 *Ibid.*, par. 12581.
- 107 *Ibid.*, par. 12585, 12586.
- 108 *Ibid.*, par. 12588.
- 109 *Ibid.*, par. 12590.
- 110 *Ibid.*, par. 12599.
- 111 *Ibid.*, par. 12599.1, 12599.2.
- 112 *California Business and Professional Code*, Div. 7, Part 3, ch. 1, Art. 1.3, §§ 17510-17519.95.
- 113 Voir <http://www.afpnet.org>.
- 114 <http://caag.state.ca.us/charities/>.
- 115 Organisme né en 2001 de la fusion du National Charities Information Bureau et du Council of Better Business Bureaus Foundation et son Philanthropic Advisory Service. Voir <http://www.give.org/about/index.asp>.
- 116 <http://www.afpnet.org>.
- 117 *Supra*, note 102.
- 118 *Ibid.*, p. 630, recommandations 26 (2), (5).
- 119 *Ibid.*, recommandation 26 (4).
- 120 *Ibid.*, recommandation 26 (6).
- 121 *Ibid.*, p. 630-631, recommandation 26 (9).

- 122 *Ibid.*, p. 632, recommandation 26 (17).
- 123 *Ibid.*, p. 635, recommandations 35, 38.
- 124 *Ibid.*, p. 585 et suiv., p. 636, recommandation 41.
- 125 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*, février 1999. <http://vsr-trsb.net/pagvs/BookFR.pdf>.
- 126 *Ibid.*, p. ii.
- 127 *Ibid.*, p. iv.
- 128 *Ibid.*, p. iv.
- 129 *Ibid.*, p. v.
- 130 *Ibid.* p. v et viii.
- 131 *Ibid.*, p. vii.
- 132 *Ibid.*, p. 52.
- 133 *Ibid.*, p. 53-54. Le code d'éthique en matière de financement et de gestion financière du Centre canadien de philanthropie se trouve à l'annexe II, à la p. 122 du rapport.
- 134 *Ibid.*, p. 54-55.
- 135 *Ibid.*, p. 56.
- 136 *Ibid.*, p. 88.
- 137 *Ibid.*, p. 105, recommandation 35.
- 138 Voir Centre canadien de philanthropie, *Ethical Fundraising & Financial Accountability Code*, 2001.
- 139 Voir, p. ex., Esther S.J. Oh et Jacqueline M. Connor, assistées par U. Shen Goh, « Extra Provincial Corporate and Fundraising Compliance for Charities », préparé pour le deuxième symposium national sur la loi régissant les organismes de bienfaisance (2nd National Symposium on Charity Law), Association du Barreau canadien / Association du Barreau de l'Ontario, Toronto, le 14 avril 2004. Ce document examine les exigences concernant l'enregistrement extra-provincial, l'enregistrement des noms commerciaux et l'enregistrement des campagnes de financement à des fins de bienfaisance dans le cas des entreprises de bienfaisance.