



Le 19 juin 2006

Madame Elizabeth Tromp
Directrice générale
Direction des organismes de bienfaisance
Agence du revenu du Canada
320, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0L5

Madame,

Objet : Examen de la Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés (T3010)

Introduction

J'écris au nom de la Section des organismes de bienfaisance et à but non lucratif de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC). L'Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente approximativement 36 000 juristes, y compris des avocats, des avocates, des notaires, des professeurs, professeuses, et des étudiants et étudiantes en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'ABC comprennent l'amélioration de la loi et de l'administration de la justice. La Section de l'ABC s'occupe des lois et des pratiques relatives à la réglementation et à l'administration des organismes de bienfaisance et à but non lucratif du Canada.

Le 17 février 2006, Terrance Carter, représentant de la Section de l'ABC, et d'autres membres de la Section de l'ABC ont participé à une réunion du Comité des questions techniques de la Direction des organismes de bienfaisance à Ottawa afin d'examiner les questions qui se rapportent à l'examen actuel de la déclaration T3010. D'entrée de jeu, nous voulons confirmer que la Section de l'ABC est tout à fait en faveur de ce processus d'examen et du travail que le Comité a accompli jusqu'à présent. Dans cette lettre, nous formulons nos commentaires sur certaines des questions qui relèvent de cet examen.

Fondement législatif de la déclaration T3010

En vertu du paragraphe 149.1(14) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR), on prévoit à la fois une « déclaration de renseignements » et une « déclaration publique de renseignements », et cette

distinction a été réitérée récemment dans le paragraphe 189(6.1) en ce qui concerne les déclarations qu'un organisme de bienfaisance doit produire après la révocation de son enregistrement. Chaque déclaration doit contenir des renseignements prescrits dans un formulaire prescrit¹. Nous comprenons que pour des besoins de simplicité, les deux concepts distincts de déclaration de renseignements et de déclaration publique de renseignements ont été combinés dans une seule déclaration, soit la déclaration T3010². Par conséquent, la déclaration T3010 semble remplir deux fonctions, à savoir fournir des renseignements au public et assurer l'observation³. Nous sommes préoccupés du fait qu'en raison de l'utilisation de la seule déclaration T3010, la distinction entre les deux fonctions s'est estompée, et la façon dont l'information doit être traitée dans la déclaration T3010 est ambiguë. La Section de l'ABC est d'avis que si l'Agence du revenu du Canada(ARC) a l'intention de continuer d'utiliser la déclaration T3010 pour remplir les deux fonctions, elle devrait communiquer clairement aux organismes de bienfaisance quelles parties sont considérées comme faisant partie de la « déclaration publique de renseignements » celles qui se rapportent à la « déclaration de renseignements » et fournir des explications sur les raisons pour lesquelles elle demande cette information.

Un examen sur la façon dont les deux types de déclaration sont différenciés dans la LIR est instructif. La première différence porte sur la divulgation publique de renseignements. Selon le paragraphe 149.1(15) de la LIR, malgré l'article 241, les renseignements contenus dans une déclaration publique de renseignements seront communiqués au public ou autrement mis à sa disposition par le ministre de la façon que celui-ci juge appropriée. Il semble qu'on a l'intention de divulguer au public les renseignements recueillis dans cette déclaration. Faire référence aux renseignements contenus dans la déclaration, plutôt que de les inscrire dans la LIR assure une certaine souplesse. Cela permet d'éviter toute nécessité de modifier la LIR si les renseignements en question changent.

En plus des renseignements contenus dans la déclaration publique de renseignements, en vertu du paragraphe 241(3.2) de la LIR, l'ARC peut offrir aux membres du public ce qui suit.

- Une copie des statuts régissant l'organisme de bienfaisance.
- Tous les renseignements fournis dans la demande d'enregistrement prescrite.
- Les noms des directeurs, des directrices, et la période durant laquelle ils et elles ont occupé leurs postes respectifs.
- Une copie de l'avis d'enregistrement (y compris toutes les conditions et tous les avertissements).

¹ En vertu du paragraphe 248(1), « prescrit » signifie, dans le cas d'un formulaire, les renseignements à inscrire sur un formulaire ou la manière de produire une déclaration, autorisés par le ministre. Dans certains cas, bien que la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoie qu'un formulaire sera prescrit, aucun formulaire en fait ne l'est.

² Nous supposons aux fins de discussion que le formulaire T3010 a été autorisé aux termes de la réglementation en tant que déclaration de renseignements et de déclaration publique de renseignements au sens du paragraphe 149.1(14). Dans son guide T4033, l'ARC affirme qu'« une déclaration de renseignements » comprend les formulaires T3010A, TF725, T1235 et T1236 et une copie des états financiers. Il semble que tout cela fait référence aux déclarations de renseignements et non aux déclarations publiques de renseignements, mais cela n'est pas clair.

³ Nous sommes au courant de la recherche qui a été faite en ce qui concerne les initiatives législatives initiales, les approches adoptées aux États-Unis et au Royaume-Uni et les recommandations de la Table conjointe sur la réglementation, mais nous présumons pour les besoins de cette discussion que notre orientation doit provenir d'abord et avant tout de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

- Une copie de la totalité ou d'une partie d'une lettre envoyée à un organisme de bienfaisance dont l'enregistrement a été révoqué ou annulé qui indique les raisons de la révocation ou de l'annulation.
- Une copie de la totalité ou d'une partie d'une lettre ou d'un avis envoyé à un organisme de bienfaisance au sujet d'une suspension en vertu de l'article 188.2 ou d'une cotisation concernant un impôt ou une pénalité.
- Une demande présentée par l'organisme de bienfaisance ou les renseignements présentés à l'appui de cette demande en ce qui concerne une désignation, une détermination ou une décision par le ministre en vertu des paragraphes 149.1(6.3), (7), (8) ou (13)⁴.

En outre, l'alinéa 241(3.2)f) de la LIR permet à l'ARC de fournir tous les états financiers à produire avec la déclaration de renseignements visée au paragraphe 149.1(14).

Toutefois, d'après la définition de don désigné à l'article 149.1 de la LIR, le montant en question doit être désigné comme un don désigné dans la « déclaration de renseignements » de l'année. Il s'agit sans doute de la déclaration de renseignements, et non de la déclaration publique de renseignements, prévue au paragraphe 149.1(14). Selon la nouvelle définition du compte de gains en capital, le montant en question doit être déclaré par l'organisme de bienfaisance dans une « déclaration de renseignements en vertu de l'article 14 ». Dans pareil cas, il n'est pas clair si les dispositions font référence à la déclaration de renseignements, à la déclaration publique de renseignements ou aux deux.

La deuxième différence se rapporte à l'application de la loi. Dans l'alinéa 168(1)c) de la LIR, on affirme qu'un organisme de bienfaisance enregistré peut faire face à une révocation s'il « omet de présenter une déclaration renfermant des renseignements, selon les modalités et dans les délais prévus par la présente loi ou par son règlement ». Certaines personnes peuvent alléguer que la référence à une déclaration de renseignements comprend une déclaration publique de renseignements. Nous ne croyons pas que cela est le cas, étant donné les distinctions mentionnées ci-dessus et le libellé faisant partie des nouvelles dispositions qui imposent des sanctions provisoires.

Une de ces nouvelles dispositions, soit le paragraphe 188.1(6) de la LIR, impose une pénalité si l'organisme de bienfaisance ne produit pas une « déclaration de renseignements » tel que le demande le paragraphe 149.1(14). Bien que la LIR ne soit pas claire, il semble raisonnable de conclure (d'après les dispositions pertinentes de la LIR et les pratiques d'administration et de vérification de l'ARC) que cela a pour but de contraindre la divulgation des renseignements dont l'ARC a besoin afin d'assumer son rôle de réglementation. Ces renseignements ne seraient pas nécessairement divulgués au public, et le fait de ne pas produire cette déclaration pourrait avoir des conséquences graves. Puisque l'objectif principal d'une déclaration publique de renseignements est d'informer le public, il semble raisonnable de penser que le fait de ne pas produire cette déclaration aurait des conséquences moins graves. Toutefois, l'ARC juge que le fait de ne pas produire les déclarations pourrait manifestement donner lieu à une pénalité⁵. D'après les termes explicites de la LIR, une « déclaration de renseignements » n'est pas la même chose qu'une « déclaration publique de renseignements »⁶, et le fait de ne pas produire cette dernière ne devrait pas être motif à entraîner une révocation.

⁴ Cela engloberait également le paragraphe 149.1(5) en vertu de la proposition législative provisoire du 18 juillet 2005 du ministère des Finances.

⁵ Voir le guide T4033 de l'ARC.

⁶ Autrement, le mot « public » est superflu.

Toutefois, étant donné la combinaison de la déclaration de renseignements et de la déclaration publique de renseignements dans le formulaire T3010, on n'a pas une définition claire de ce qui constituerait une omission de produire une déclaration. S'il y a une seule déclaration (à double fin), il semble que le fait de ne pas produire la déclaration physique, que ce soit la déclaration de renseignements ou la déclaration publique de renseignements ou les deux, constituerait une omission de produire une « déclaration de renseignements » ou une « déclaration »⁷. Le fait de ne pas remplir une partie de la déclaration et d'en remplir une autre partie entraîne des doutes quant à la production d'une déclaration. À tout le moins, si le formulaire T3010 continue de servir à une double fin et que l'on considère qu'il est à la fois une déclaration de renseignements et une déclaration publique de renseignements tel qu'il est prévu au paragraphe 149.1(14), il faudra préciser si le fait d'omettre de remplir la partie de la déclaration portant sur les renseignements publics constituerait un motif de révocation ou de pénalité. On examinera ce sujet de façon plus approfondie ultérieurement.

Certains membres de la Section de l'ABC qui ont une bonne mémoire se rappelleront que le but original des déclarations de renseignements était d'offrir des renseignements au public, et non d'aider l'ARC à assumer son rôle de réglementation. Il semble que l'ARC a, au cours des années, commencé à les utiliser au moins en partie comme moyen d'obtenir des renseignements seulement pour vérifier l'observation de la LIR et non pour offrir des renseignements au public. Toutefois, la déclaration ne précise pas clairement la raison pour laquelle les renseignements demandés sont requis et ne distingue pas les types de renseignements. Les organismes de bienfaisance sont, par conséquent, ignorants des conséquences qui découlent de la fourniture de renseignements dans la déclaration T3010.

Recommandations de la Section de l'ABC pour la déclaration T3010

Ici encore, nous comprenons que la déclaration de renseignements et la déclaration publique de renseignements ont été combinées en une seule déclaration à des fins de simplicité⁸. Afin de maintenir son caractère double, nous recommandons que la déclaration T3010 détermine et communique clairement au secteur les sections requises aux fins d'observation et celles requises aux fins de divulgation de renseignements au public. De plus, si le but d'une section particulière est l'observation, on devrait clairement déterminer dans la déclaration et la section pertinente du guide l'objectif réglementaire en fonction duquel on cherche des renseignements (p. ex. le calcul du contingent des versements, les activités politiques, les activités commerciales et les avantages injustifiés). Bref, nous croyons que le guide devrait contenir plus de renseignements sur le but et le fondement de ces questions en matière d'observation et la raison de chaque question. Peut-être pourrait-on fournir des liens offrant des explications connexes dans le site de l'ARC au sujet des questions d'observation plus complexes.

En outre, la Section de l'ABC recommande que l'on impose un délai raisonnable à l'ARC avant de pouvoir utiliser les renseignements contenus dans la déclaration T3010 à des fins de cotisation ou

⁷ Dans le guide T4033, l'ARC déclare que tous les organismes de bienfaisance enregistrés doivent produire une « déclaration de renseignements » chaque année, sans faire de distinction entre la « déclaration de renseignements » et la « déclaration publique de renseignements » dont il est question au paragraphe 149.1(14). Elle affirme également qu'un organisme de bienfaisance qui ne produit pas sa déclaration peut voir son enregistrement révoqué.

⁸ Il semble y avoir un précédent en matière de déclaration à double objet. Par exemple, la déclaration de revenus T3 qui doit être produite par une fiducie en vertu de l'alinéa 150(1)c) de la LIR sert également de déclaration de renseignements aux termes du règlement 204. Toutefois, il n'y a pas d'élément de divulgation publique et le seul objectif consiste à aider l'ARC à vérifier l'observation.

d'observation au moyen de modifications à la LIR ou autrement. Cela serait compatible avec d'autres dispositions dans la LIR qui limitent la capacité de l'ARC d'émettre de nouvelles cotisations (en l'absence d'information trompeuse ou de fraude ou de circonstances similaires) après un délai raisonnable et de traiter les déclarations avec diligence raisonnable en premier lieu. En vertu du paragraphe 189(8) de la LIR, certaines dispositions de la partie I s'appliquent aux organismes de bienfaisance enregistrés selon la partie V. Cela inclut les règles relatives aux cotisations, particulièrement l'article 152. Le paragraphe 152(1) prévoit que le Ministre, avec diligence raisonnable, examine la déclaration de revenu pour une année d'imposition, fixe l'impôt, ainsi que les intérêts et les pénalités éventuels payables et fasse d'autres déterminations. Toutefois, ces règles s'appliquent seulement à un montant évalué en vertu de la partie V ou d'un avis de suspension. Le Ministre n'est aucunement obligé de s'occuper de la déclaration de renseignements et de la déclaration publique de renseignements requises dans le cadre du paragraphe 149.1(14). Par conséquent, il faut produire la déclaration T3010 en vertu de la partie I, mais cela ne donne pas lieu à une cotisation en vertu de la partie I.

Dans le même ordre d'idées, lorsqu'une cotisation est émise en vertu de la partie V en raison d'une pénalité selon le paragraphe 188.1(6) de la LIR pour ne pas avoir produit une déclaration, les règles de la partie I qui portent sur la période d'émission des nouvelles cotisations s'appliquent. Toutefois, cela ne règle pas le problème fondamental de l'examen en temps opportun des renseignements contenus dans la déclaration T3010.

En effet, les organismes de bienfaisance ne devraient pas faire face à des délais illimités pour l'examen des renseignements qu'ils fournissent à des fins d'observation et une exposition possiblement illimitée à des révocations, à des pénalités ou à d'autres sanctions de sévérité moyenne en fonction des renseignements. Si les renseignements contenus dans la déclaration ne doivent servir qu'à la divulgation au public, et que le statut de l'organisme de bienfaisance en vertu de la LIR n'est pas directement concerné, la question du moment où les renseignements sont examinés n'a pas la même importance. Toutefois, nous croyons que cela illustre davantage le besoin de différencier clairement les renseignements de nature « publique » et les renseignements sur l'« observation » liés à la déclaration. Cela pourrait peut-être être effectué en divisant la déclaration en deux éléments distincts, chacun déterminé de façon appropriée, en précisant clairement le but des renseignements et toutes les restrictions relatives au moment où ils peuvent être examinés par l'ARC.

Bien que nous reconnaissons l'utilité de simplifier la déclaration (ou les déclarations) dans la mesure du possible et de réduire le fardeau en matière d'observation des organismes de bienfaisance, il y a un risque que les organismes de bienfaisance ne comprennent pas la raison pour laquelle on cherche des renseignements, la nature des sanctions qui pourraient leur être imposées (y compris la révocation) et la complexité des contingents des versements et d'autres exigences hautement techniques. Nous avons précédemment signalé à l'ARC et au ministère des Finances nos préoccupations continues à propos de la complexité des règlements sur les contingents des versements et l'incapacité des organismes de bienfaisance et de leurs conseillers et conseillères à les comprendre et à les respecter, particulièrement dans le contexte de la divulgation requise dans la présente déclaration T3010.⁹

Nous croyons qu'il serait utile que l'ARC fournisse, dans son site Web ou dans le matériel envoyé à l'organisme de bienfaisance avec la déclaration, les renseignements qu'ils ont dans leurs dossiers sur les objets et les activités approuvées de l'organisme de bienfaisance. De cette façon, les organismes

⁹ Le fait que la déclaration comprend actuellement quatre pages et que le guide en compte plus de 28 montre comment le processus de déclaration est devenu compliqué.

de bienfaisance, l'ARC et le public disposeront tous des mêmes renseignements en ce qui a trait aux objectifs prévus (et approuvés) de l'organisation. Cela est particulièrement important étant donné le roulement élevé des bénévoles et du personnel de certaines organisations, ainsi que de leurs comptables qui apportent leur aide dans la préparation des déclarations. De plus, l'ARC serait plus confiante que les réponses de l'organisme de bienfaisance aux questions des sections A et C de la déclaration actuelle soient fondées sur une compréhension correcte des faits. À cet égard, cependant, nous pensons que l'objectif d'un grand nombre de questions de la section C est l'observation, et l'ARC peut ne pas posséder la compétence légale pour ce qui est d'exiger la divulgation de renseignements qui ne sont pas liés à l'administration de la LIR. La Section de l'ABC se préoccupe de l'opinion de l'ARC par rapport au fait que les organismes de bienfaisance doivent avertir le Ministre de toutes les nouvelles activités ou de tous les nouveaux programmes qui n'ont pas été officiellement approuvés au moment de l'enregistrement initial. Dans de telles circonstances, il pourrait être prudent pour un organisme de déterminer les points de vue de l'ARC en ce qui concerne un programme proposé, car il pourrait ne pas être considéré par l'ARC comme un programme de bienfaisance. Cependant, nous ne croyons pas que la LIR impose une telle obligation aux organismes de bienfaisance enregistrés. À tout le moins, si de telles questions persistent, la déclaration devrait inclure un avertissement sur les répercussions défavorables possibles des réponses à de telles questions.

Pour résumer, la Section de l'ABC fait les recommandations suivantes.

- Si l'ARC a l'intention de continuer à utiliser la déclaration T3010 afin de donner des renseignements au public et d'assurer l'observation, elle devrait communiquer clairement aux organismes de bienfaisance enregistrés quelles parties de la déclaration sont considérées comme la « déclaration publique de renseignements » et celles qui se rapportent à la « déclaration de renseignements ».
- Les conséquences liées au fait de ne pas produire la « déclaration publique de renseignements » devraient être moins graves que celles de ne pas produire la « déclaration de renseignements ». Étant donné que les deux déclarations sont continues dans le formulaire T3010, ce qui constitue une omission de produire une déclaration devrait être précisé, ainsi que les conséquences de ne pas remplir la partie des renseignements publics du formulaire.
- Si le but d'une section particulière de la déclaration T3010 est l'observation, on devrait clairement déterminer dans la déclaration et la section pertinente du guide l'objectif réglementaire pour lequel on cherche des renseignements.
- On devrait imposer un délai raisonnable à l'ARC avant qu'elle puisse utiliser les renseignements de la déclaration T3010 à des fins de cotisation ou d'observation.
- L'ARC devrait fournir, dans son site Web ou dans le matériel envoyé à l'organisme de bienfaisance avec la déclaration, les renseignements qu'elle a dans ses dossiers sur les objets et les activités approuvés de l'organisme de bienfaisance.
- L'ARC devrait réexaminer sa position voulant que l'ARC impose une obligation aux organismes de bienfaisance enregistrés d'aviser le Ministre de toutes les nouvelles activités ou de tous les nouveaux programmes qui n'ont pas été officiellement approuvés au moment de l'enregistrement initial. Subsidiairement, et à tout le moins, la déclaration devrait inclure un avertissement sur les répercussions défavorables possibles des réponses à de telles questions.

Si vous souhaitez discuter de cette présentation avec la Section de l'ABC ou tout autre membre du personnel de direction, n'hésitez pas à communiquer avec Terrance Carter, notre représentant au Comité. En outre, si cela peut servir à réviser la déclaration T3010, les membres de l'Exécutif de la Section seraient entièrement disposés à apporter leur aide au cours de ce processus.

Je vous remercie de votre considération à cet égard.

Veillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

(Document original signé par James Park)

James M. Parks
Président, Section nationale du droit des organismes
de bienfaisance et à but non lucratif

c.c. : Terry DeMarch, Direction des organismes de bienfaisance, Agence du revenu du Canada