



**Confédération
des syndicats nationaux**

Commentaires présentés par la
Confédération des syndicats nationaux

à l'Agence du revenu du Canada

dans le cadre de la consultation en ligne sur les
activités politiques des organismes de bienfaisance

24 novembre 2016

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Téléc. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction.....	5
La définition des organismes de bienfaisance.....	7
L'action politique et les organismes de bienfaisance.....	8
L'action partisane et les organismes de bienfaisance	11
Conclusion.....	12

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats qui regroupent plus de 325 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux.

La CSN s'intéresse à l'action des organismes de bienfaisance principalement pour deux raisons. D'une part, nous représentons des travailleuses et des travailleurs œuvrant dans de telles organisations. D'autre part, nous considérons que ces organismes permettent de stimuler l'action citoyenne en vue d'une société meilleure, en plus d'apporter une contribution fondamentale au débat démocratique.

Introduction

Les organismes de bienfaisance participent de façon importante au développement social et politique du Québec et du Canada, et ce, depuis 150 ans. Ces organismes prennent racine directement dans le quotidien de collectivités et peuvent ensuite en être le relais sur la place publique. Pour cette raison, ils sont fréquemment appelés à témoigner devant différents paliers de gouvernement.

Dans le but d'encourager l'action communautaire et sociale, le gouvernement canadien accorde aux organismes de bienfaisance une exonération d'impôt sur le revenu ainsi que la permission de délivrer des reçus fiscaux permettant à leurs donateurs de réduire leur impôt. Pour obtenir ces avantages, les organismes doivent respecter certains critères, dont celui de consacrer la presque totalité de leurs ressources (90 %) à la réalisation d'activités de bienfaisance¹. Le gouvernement reconnaît aux organismes de bienfaisance le droit de mener des activités dites politiques à la condition que celles-ci soient subordonnées à la mission de bienfaisance de l'organisme et non partisanes.

En 2012, le gouvernement Harper a voulu vérifier et renforcer la conformité des organismes de bienfaisance aux règles régissant leur participation à des activités politiques. Le gouvernement a alors accru ses exigences en matière de déclaration des activités, a instauré de nouvelles sanctions à l'égard des organismes trouvés coupables et, surtout, a lancé un programme de vérification des activités politiques. En 2013-2014 seulement, l'Agence du revenu du Canada (ARC) a opéré 845 vérifications d'organismes enregistrés. Près de 87 % des organismes contrôlés ont subi des mesures de l'ARC, allant de la simple lettre informative à une pénalité financière ou même, dans certains cas, à la révocation du statut d'organisme de bienfaisance².

Si le discours du gouvernement était alors celui de la simple recherche de transparence, plusieurs organisations ont plutôt considéré que cette opération était une intrusion partisane dans la définition de leur mission. À cet égard, soulignons que le Conseil des droits de

¹ Agence du revenu du Canada, *Énoncé de politique CPS-022, Activités politiques*, date de modification le 27 septembre 2016.

² Agence du revenu du Canada, *Mise à jour sur le Programme des organismes de bienfaisance*, date de modification le 22 juin 2016. [www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/bt/chrtsprgrm_pdt-2015-fra.html]

l'homme de l'ONU, dans son rapport sur le Canada de 2015, se dit préoccupé par la récurrence des audits politiques³. Ces activités de surveillance ont contribué à l'instauration d'un climat de suspicion mutuelle. Selon l'enquête sectorielle réalisée par Imagine Canada, cette atmosphère malsaine a amené un organisme de bienfaisance sur dix à réduire ou à cesser ses activités politiques⁴. Dix autres organismes de bienfaisance ont dit avoir augmenté leur vigilance quant à la déclaration des activités politiques. En outre, près de 5 % des organismes de bienfaisance disent avoir augmenté leurs dépenses administratives en raison de la surveillance accrue exercée par l'ARC.

La CSN considère cette situation préoccupante pour la santé de la démocratie canadienne. Nous saluons donc la volonté du gouvernement Trudeau d'effectuer « [...] de sérieux changements dans les pratiques de fonctionnement de l'Agence du revenu du Canada (ARC), notamment [...] en cessant le harcèlement envers les organismes de bienfaisance pour des raisons politiques⁵ ». Lors de l'annonce de la présente consultation, la ministre du Revenu national a d'ailleurs indiqué qu'elle était « [...] déterminée à travailler avec les organismes de bienfaisance pour maintenir un système équitable qui respecte et encourage leur contribution essentielle⁶ ». Pour ce faire, nous croyons que le gouvernement devra apporter d'importants changements à la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR).

En modifiant la Loi, le gouvernement devra relever le défi de trouver le juste milieu entre l'obligation de reddition de comptes des organismes de bienfaisance et leur liberté d'action et d'expression. Pour y arriver, il ne fait aucun doute que la réglementation délimitant les activités de bienfaisance des activités politiques est à éclaircir au sein même de la LIR. En effet, nous croyons que le flou entourant la différenciation entre l'action de bienfaisance et l'action politique laisse un large pouvoir d'interprétation à l'ARC. Dans le présent document, la CSN propose différentes pistes de réflexion et modifications des dispositions de la LIR afin d'éclaircir la mission des organismes de bienfaisance, et ce, particulièrement en ce qui a trait à l'action politique.

³ Conseil des droits de l'homme, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada*, CCPR/C/CAN/CO/6, 13 août 2015.

⁴ David LASBY et Émily CORDEAUX, *Enquête sectorielle*, Imagine Canada, octobre 2016.

⁵ Justin TRUDEAU, *Lettre ouverte aux fonctionnaires du Canada*, 25 septembre 2015.

⁶ Gouvernement du Canada, *La ministre Lebouthillier annonce des consultations afin d'éclaircir les règles concernant la participation des organismes de bienfaisance à des activités politiques*, communiqué de presse, 27 septembre 2016.

La définition des organismes de bienfaisance

Pour être reconnu en tant qu'organisme de bienfaisance, un organisme doit respecter certains critères et exigences. Le critère principal est celui des fins, ou objets, de l'organisme ainsi que des activités de bienfaisance qu'il doit réaliser pour atteindre ses buts, et ce, qu'il s'agisse d'une œuvre de bienfaisance, d'une fondation publique ou d'une fondation privée. La fin de l'organisme doit aussi bénéficier au « public ou à une composante suffisante du public⁷ ».

Le concept de bienfaisance n'est pas défini par la Loi de l'impôt sur le revenu. Il appartient aux tribunaux de déterminer ce qui relève de la bienfaisance. Ainsi, l'arrêt Pemsel, rendu en 1891, a déterminé que quatre champs d'action constituaient des fins de bienfaisance :

- « Le soulagement de la pauvreté;
- L'avancement de l'éducation;
- L'avancement de la religion;
- Certaines autres fins profitant à la collectivité et que les tribunaux ont reconnues comme des fins de bienfaisance⁸. »

Il semble que le recours à la common law pour définir les « autres fins » ait permis de tenir compte de l'évolution des enjeux sociétaux et d'inclure la protection de l'environnement et la promotion de la santé ou des arts, par exemple, dans le concept de bienfaisance. Cette possibilité de répondre à de nouveaux enjeux nous semble extrêmement importante et doit être conservée.

La fin doit aussi préciser les moyens qui seront employés pour la réaliser. Il s'agira par exemple de « soulager la pauvreté chez les personnes dans le besoin en accordant directement des subventions pour les frais de scolarité aux établissements d'enseignement⁹ », et ces moyens détermineront le champ des actions qui seront considérées de bienfaisance. Cela circonscrit les activités qui seront considérées de bienfaisance dans un cadre très étroit.

En outre, le premier champ d'action de bienfaisance, le soulagement de la pauvreté, limite toute action de bienfaisance au strict domaine de la charité et du soulagement immédiat, et ce, au détriment d'autres approches valides, par exemple celles visant l'autonomisation (*empowerment*) ou la lutte contre la pauvreté.

S'il est nécessaire et légitime de soulager les personnes dans le besoin, qu'elles soient d'ici ou d'ailleurs, il est tout aussi légitime de vouloir réfléchir aux moyens qui leur permettraient de sortir de la pauvreté. Nous croyons qu'il est tout à fait justifié que des organismes de bienfaisance veuillent accompagner la réflexion citoyenne sur les causes de la pauvreté et les moyens pour la combattre. D'ailleurs, le premier objectif du Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par les Nations Unies est justement d'« éliminer la pauvreté

⁷ [www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cgd/gnrlrqrmts-fra.html]

⁸ Agence du revenu du Canada, *Faire la distinction entre les activités de bienfaisance et les activités politiques*, date de modification le 12 mars 2013.

[www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/cmmnctn/pltcl-ctvts/chrtblpltcl-fra.html]

⁹ Voir particulièrement l'article 15 et les articles de 26 à 28 :

[www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cgd/drftprpss-fra.html]

sous toutes ses formes et partout dans le monde ». Dans un document de l'ONU qui explique l'importance de cet objectif, on interpelle particulièrement les jeunes : « Vous pouvez faire la différence dans la lutte contre la pauvreté en participant activement à l'élaboration des politiques. Cela vous permet de promouvoir vos droits, de faire entendre votre voix, de garantir l'échange de connaissances entre les générations et d'encourager l'innovation et l'esprit critique à tous âges [sic] pour appuyer un changement dans la vie des populations et des communautés¹⁰. »

La CSN recommande que le gouvernement du Canada engage une réflexion afin d'actualiser la conception de la bienfaisance de façon à l'inscrire dans une vision plus holistique et plus moderne des problèmes et des solutions à mettre en œuvre. Cela impliquerait, par exemple, que l'identification des causes et des moyens pour sortir de la pauvreté soit reconnue comme un moyen valide de « soulager la pauvreté ».

L'action politique et les organismes de bienfaisance

Selon les règles actuelles, un organisme établi à des fins politiques ne peut pas être un organisme de bienfaisance. Il ne peut donc pas

- promouvoir les intérêts d'un parti politique, appuyer un parti politique ou soutenir un candidat à une charge politique;
- obtenir le maintien, contester ou modifier une loi, une politique ou une décision d'un ordre de gouvernement du Canada ou d'un pays étranger¹¹.

Il nous semble logique qu'un organisme de bienfaisance ait comme unique visée la bienfaisance. Nous croyons cependant qu'il est possible que des organismes, en conformité avec leur mission de bienfaisance, utilisent un moyen politique pour faire entendre leur cause. L'ARC reconnaît le droit à l'activité politique, mais elle limite les ressources que les organismes de bienfaisance peuvent y consacrer à 10 %. Par ailleurs, la définition gouvernementale de l'action politique est floue à plusieurs égards et prête à interprétation.

Le fait de prendre la parole ou de participer au débat public est au cœur même du droit à la liberté d'expression reconnu dans une société démocratique. Tout citoyen doit avoir droit à son opinion. Il nous semble incongru qu'au Canada, les citoyens ou les entreprises aient ce droit, mais que ce ne soit pas le cas des organismes de bienfaisance. Doit-on rappeler que les entreprises canadiennes sont, elles aussi, souvent subventionnées par l'État et qu'elles ne sont pourtant assujetties à aucune règle limitant leurs prises de position politiques? La CSN croit que le système actuel impose des restrictions indues aux organismes de bienfaisance dans la conduite de leurs activités par rapport à d'autres entités également soutenues par l'État. Il en résulte un déséquilibre entre les intérêts des citoyens et les intérêts des entreprises.

Par ailleurs, la tenue d'un registre administratif obligatoire des dépenses consacrées à des activités politiques (10 %) s'avère lourde et complexe pour plusieurs organisations. Les organismes visés par une vérification du gouvernement quant à leurs activités politiques ont jugé l'exigence de preuves démesurée et intrusive du point de vue du droit à la vie privée

¹⁰ [www.un.org/sustainabledevelopment/fr/wp-content/uploads/sites/4/2016/10/Why_it_matters_Goal_1_French.pdf]

¹¹ Agence du revenu du Canada, 2016.

(exemple : communications personnelles entre employés)¹². Cette scrupuleuse vérification a découragé plusieurs organisations de réaliser leurs activités politiques.

Il nous semble tout aussi incongru que le gouvernement, d'un côté, reconnaisse l'apport des organismes de bienfaisance dans la définition des politiques publiques et, de l'autre, restreigne leur action. La CSN juge le plafond des ressources qu'ils peuvent consacrer à des activités politiques (fixé à 10 %) discriminatoire et injuste. Nous croyons que la mission des organismes reconnus doit rester la bienfaisance, mais nous estimons également que le gouvernement ne devrait pas limiter les moyens dont ils disposent pour la réaliser.

De plus, ce qui distingue une activité de bienfaisance d'une activité politique laisse place à l'interprétation. Selon l'ARC, une activité est présumée être de nature politique si l'organisme :

- lance explicitement un appel à l'action politique [...];
- fait valoir explicitement au public qu'une loi, une politique ou une décision (dont l'abolition est envisagée) d'un ordre de gouvernement au Canada ou à l'étranger devrait être maintenue, contestée ou modifiée;
- fait explicitement état dans les dépliants ou les brochures qu'il diffuse qu'une activité en question a pour but d'inciter à exercer des pressions sur un représentant élu ou sur un haut fonctionnaire ou à organiser une telle activité [...]¹³.

Pour illustrer cette réglementation, l'ARC a produit au fil des années une série de documents et de capsules vidéo. Malheureusement, au lieu d'aider à y voir plus clair, plusieurs des exemples donnés laissent perplexe. Ainsi, on mentionne à un endroit que la participation d'un organisme de bienfaisance à un comité consultatif gouvernemental où il discutera d'éventuels changements d'orientation politique est considérée comme faisant partie des activités de bienfaisance conformes aux règles. Par contre, une marche où une organisation a des affiches rappelant ses positions est considérée comme une activité politique.

En somme, il est autorisé d'énoncer des faits et des opinions, mais pas de le faire en ayant l'intention de modifier une loi. C'est le problème que pose l'application de la règle du 10 %. En effet, comment évaluer « l'intention » de modifier une loi? Est-ce que le médium choisi pour exprimer une opinion prédispose du jugement quant à la nature de l'action (par exemple : une rencontre politique est-elle plus acceptable qu'une manifestation)? Comment juger objectivement du moment où, pendant une rencontre avec un élu, l'on passe de l'exposé de faits à l'influence politique? Quelle que soit la méthode employée par l'ARC pour différencier les activités de bienfaisance régulières des activités politiques, le flou des règles actuelles persistera, laissant place à l'interprétation et à la subjectivité.

D'ailleurs, plusieurs organismes déjà évalués ou faisant présentement l'objet d'un audit ont déploré le fait que l'identification d'activités politiques soit hautement subjective. Par exemple, dans le cas d'un organisme qui a organisé un dîner où des citoyens vivant dans la pauvreté ont pu rencontrer des élu-es, l'ARC a jugé que, malgré l'absence de discours politique, l'atmosphère de l'activité pouvait mener à une pression politique. Une organisation ayant pour mission de soulager un pays en guerre a vu ses activités jugées principalement

¹² Ontario Superior Court of Justice, *Canada Without Poverty and Attorney General of Canada*, Affidavit of Leilani Farha, août 2016.

¹³ Agence du revenu du Canada, 2016.

politiques parce qu'elle exposait le lien entre la position du gouvernement quant au conflit et les conséquences humaines de ce même conflit.

Enfin, un autre critère, le caractère raisonné, est utilisé afin de distinguer un exposé de position relevant d'une activité de bienfaisance d'un exposé relevant d'une action politique.

L'ARC a fourni très peu d'information permettant de mieux comprendre le concept d'action ou de proposition « raisonnée ». L'énoncé politique de la LIR fait mention de « [...] faits qui ont été analysés de façon méthodique, objective, complète et juste. De plus, une position raisonnée devrait comprendre (c'est-à-dire, avancer) des arguments sérieux et des faits pertinents d'avis contraire¹⁴. » Comment l'ARC évalue-t-elle ces critères? Fait-elle ici référence à des sources ou à des méthodes scientifiques? Le fait de présenter des avis contraires constitue-t-il vraiment un rempart contre la subjectivité ou l'irrationnel?

Nous comprenons et approuvons la volonté de l'ARC de favoriser un discours sensé et cohérent. Par contre, nous croyons qu'il serait judicieux de préciser les critères auxquels elle a recours pour ce faire. Prenons un exemple fictif pour illustrer notre propos. Si un organisme de bienfaisance ayant pour mission de promouvoir la santé des Canadiens et des Canadiennes établit, à la lumière de ses propres recherches, qu'un médicament approuvé par Santé Canada est nuisible à la santé, son propos est-il un énoncé irrationnel et non fondé? Un des principes fondamentaux de la science étant la réfutabilité des hypothèses, il nous semble étrange qu'un énoncé voulant défendre un principe scientifique oblige des organismes à suivre l'opinion dominante. Qui peut juger si un propos est scientifiquement viable, et comment? Il nous semble dangereux qu'une telle évaluation soit entre les mains d'agents de l'État sans fournir des balises plus claires.

Nous comprenons que l'ARC ne souhaite pas soutenir la diffusion de propagande, mais nous ne croyons pas qu'elle ratera sa cible en obligeant les organismes de bienfaisance à présenter systématiquement tous les points de vue. Les organismes de bienfaisance sont reconnus pour leur apport aux débats sur la place publique. Cet espace citoyen comporte déjà une pluralité de points de vue. Nous remettons en question l'apport réel de cette obligation qui permettrait de distinguer un exposé de position relevant de la bienfaisance d'un exposé relevant d'une activité politique.

Malheureusement, la peur de voir leurs actions jugées politiques a découragé plusieurs organismes de bienfaisance de prendre la parole publiquement sur des enjeux relatifs à des politiques publiques. Pourtant, leur connaissance intime de divers milieux et de leurs difficultés pourrait enrichir le débat public canadien. Nous croyons que l'ARC doit reconnaître qu'il existe une différence notable entre un organisme ayant une fin politique et un organisme menant des activités politiques.

La CSN recommande que, pour traiter les organismes de bienfaisance de façon juste et non discriminatoire, l'ARC lève toute limite à l'égard des activités politiques. La légitimité des actions de bienfaisance d'un organisme devrait être évaluée en fonction de sa mission de bienfaisance et non des moyens qu'il utilise pour réaliser sa mission.

¹⁴ Agence du revenu du Canada, 2016.

L'action partisane et les organismes de bienfaisance

Un organisme de bienfaisance est autorisé à participer à un nombre restreint d'actions politiques, mais il lui est formellement interdit de prendre part à toute activité partisane. L'ARC définit une activité partisane comme étant « [...] une activité qui offre une opposition ou un soutien direct ou indirect à un parti politique à un moment quelconque, que ce soit en période d'élection ou non, ou à un candidat à une charge publique¹⁵ ». Un organisme de bienfaisance qui mène des activités politiques partisanes peut faire l'objet de mesures disciplinaires, dont la suspension de ses priviléges d'émission de reçus officiels de dons ou la révocation de son enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance.

En résumé, un organisme de bienfaisance peut soutenir une politique ou s'y opposer, mais il doit faire porter son argumentaire sur la politique elle-même et non établir un quelconque lien avec un candidat ou un parti.

Nous constatons que ce critère pose, lui aussi, un problème quant à son application. En effet, un organisme qui désire formuler une opinion sur une loi ou une politique porte constamment le fardeau de démontrer que c'est bien de l'objet politique dont il est question et non pas de l'objet politique attaché à un parti ou un candidat. Il arrive pourtant qu'une position politique soit intimement liée à un parti et à un candidat. Les groupes soucieux de respecter la réglementation choisiront souvent de se taire plutôt que de risquer de se faire taxer de tenir des propos partisans.

Pourtant, dans une démocratie, les citoyens et les organismes civils doivent pouvoir faire entendre leurs opinions et influencer les pouvoirs politiques. L'influence partisane est déjà régie par la Loi électorale du Canada et la Loi sur le lobbying. Nous ne comprenons pas pourquoi les organismes de bienfaisance ne peuvent exercer leur droit de parole politique alors que les citoyens et les entreprises, dont certaines qui sont largement subventionnées, le peuvent. Nous considérons que cette mesure est discriminatoire envers ces groupes de la société civile.

Pour des raisons de justice et de liberté d'expression, la CSN recommande d'abolir l'interdiction faite aux organismes de bienfaisance de mener des actions politiques partisanes. L'activité partisane devrait plutôt être jugée en fonction de la mission de bienfaisance des organismes et des lois existantes. Par ailleurs, les organismes de bienfaisance continueront de respecter, tout comme les autres sociétés, les lois fédérales et provinciales qui régissent les élections et le financement des candidats et des partis.

¹⁵ Agence du revenu du Canada, *Activités politiques partisanes*, date de modification le 12 mars 2013. [www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/cmmnctn/pltcl-cvts/prtsnctvts-fra.html]

Conclusion

Les organismes de bienfaisance apportent un important soutien à des collectivités au Canada et dans le monde entier. Leur engagement est non seulement bénéfique à la société civile, mais il est aussi source d'inspiration et de mobilisation citoyenne. Ils ont certes droit à d'importants avantages fiscaux, mais ils doivent, en contrepartie, se soumettre à un processus de reddition de comptes lourd et rigoureux. Les principes démocratiques au cœur de la culture de l'État commandent au gouvernement une autocritique constante quant à la liberté d'expression de ses citoyens. La règlementation actuelle concernant l'action politique des organismes de bienfaisance porte atteinte à cette liberté.

La CSN recommande que le gouvernement du Canada engage une réflexion afin d'actualiser la conception de la bienfaisance, particulièrement quant aux moyens pouvant être mis en œuvre pour l'atteinte des fins retenues par les organismes. Cela favoriserait une approche plus holistique et moderne des problématiques et des solutions à mettre en œuvre.

Par ailleurs, la CSN juge que la règle limitant les activités politiques des organismes de bienfaisance est discriminatoire et injuste. Il va sans dire que la mission des organismes reconnus doit rester la bienfaisance, mais nous croyons que le gouvernement ne doit pas limiter les moyens qu'ils peuvent utiliser pour y arriver.

Dans le même sens, et pour des raisons de justice et de liberté d'expression, la CSN propose d'abolir l'interdiction faite aux organismes de bienfaisance de mener des actions politiques partisanes. L'activité partisane devrait plutôt être jugée à la lumière de la mission de bienfaisance et des lois existantes.

Finalement, étant donné l'importance des critiques à l'égard de la Loi de l'impôt sur le revenu et de son application, nous recommandons de suspendre, jusqu'à ce que le nouveau cadre législatif soit adopté, tous les audits visant des organismes de bienfaisance entrepris par l'Agence du revenu du Canada.