

La liberté d'expression des citoyens et organismes de bienfaisance canadiens

Résumé des arguments et recommandations d'Équiterre dans le cadre de la consultation de l'Agence du revenu du Canada sur les activités politiques des organismes de bienfaisance

MISE EN CONTEXTE

- Le Parti libéral du Canada, lors de la dernière campagne électorale, s'est engagé à **permettre aux organismes caritatifs « de faire leur travail au nom des Canadiens, libre de l'influence politique »**, par **une clarification des règles** entourant les activités politiques et par un **« nouveau cadre législatif »**¹. Il a également traduit cet engagement dans les lettres de mandat des ministres des Finances et du Revenu.
- Le présent processus de consultations s'inscrit dans cette volonté² et **visé à éclaircir les règles concernant la participation des organismes de bienfaisance à des activités politiques.**
- Le précédent gouvernement a octroyé 13 millions de dollars à **l'Agence du Revenu du Canada (ARC) afin qu'elle réalise une série d'audits** impliquant plusieurs organismes de bienfaisance. Ces audits, d'une cinquantaine de groupes, ont été qualifiés de **harcèlements politiques** et sévèrement critiqués. Certains de ces audits se sont terminés par la révocation du statut de bienfaisance des groupes visés. Au moins une demi-douzaine de groupes sont toujours sous audit, et ce, en dépit du changement de gouvernement.

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

² Gouvernement du Canada (2016). « La ministre Leboutillier annonce des consultations afin d'éclaircir les règles concernant la participation des organismes de bienfaisance à des activités politiques », 27 septembre 2016, en ligne, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1130449&tp=1>, page consultée le 12 octobre 2016.

- Pour Équiterre, **la situation origine du flou de plusieurs dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR) et des règles de common law** applicables aux organismes de bienfaisance qui laissent **un large pouvoir d'interprétation à l'ARC**.
- De tout temps, ce flou a souvent découragé des organismes de bienfaisance à prendre la parole publiquement sur des enjeux affectant les politiques publiques.
- De plus, lorsque soumis à des pressions politiques, **ce pouvoir d'interprétation peut être utilisé par l'ARC de manière abusive** et créer une situation de déséquilibre injuste par rapport à d'autres groupes d'intérêt très influents.
- Équiterre est d'avis qu'une **réforme cosmétique des directives** entourant les activités politiques des organismes de bienfaisance afin de les rendre plus claires et précises **ne sera pas suffisante pour éviter un autre épisode d'abus antidémocratique**.

Équiterre recommande plutôt une **modification des dispositions de la LIR** concernant les organismes de bienfaisance et l'adoption d'un nouveau cadre législatif encadrant ces organismes comme le proposent d'ailleurs les lettres de mandats des ministres concernés. Dans l'attente de ce nouveau cadre législatif, Équiterre recommande la suspension immédiate du pouvoir de révocation du statut d'un organisme de bienfaisance par l'ARC à la suite d'un audit.

ARGUMENTAIRE

Équiterre bâtit sa réflexion sur **4 arguments principaux** :

- Les dispositions de la LIR et les décisions de la common law encadrant les activités de bienfaisance sont vieilles et souvent imprécises, ce qui confère un large pouvoir d'interprétation aux fonctionnaires de l'ARC dans leurs décisions. Qui plus est, ces décisions ont, dans certains cas, de graves conséquences : par exemple, la révocation du statut de bienfaisance peut faire cesser les activités d'un groupe.

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

bienfaisance que moins de 10 % de ressources disponibles pour les activités « politiques »³.

La définition des activités politiques permises est également en partie laissée à l'interprétation des fonctionnaires de l'ARC, ce qui peut, lorsque l'interprétation est restrictive, empêcher une organisation de poursuivre sa mission de bienfaisance conférée par la LIR⁴.

- Le flou dans cette loi amène un élément de risque au travail politique puisqu'il soulève plusieurs questions sans réponses claires. Qu'avons-nous le droit de faire exactement? Le geste qu'on veut poser est-il de bienfaisance, politique ou partisan? Pourrions-nous nous faire accuser de dépenser trop d'argent pour nos activités politiques? Ce risque empêche plusieurs organisations de se prononcer sur la place publique.
- Aussi, ce pouvoir d'interprétation ouvre la porte au harcèlement politique, ainsi qu'à des entraves à la liberté d'expression et au droit d'association.

Par exemple, selon une enquête d'Imagine Canada, près de la moitié des organismes qui affirment avoir subi les effets négatifs des audits de l'ARC sous le précédent gouvernement ont réduit ou envisagé de réduire leurs activités, de peur qu'elles soient qualifiées de « politiques » et ont pratiqué l'autocensure⁵.

Finalement, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU a indiqué, dans son rapport sur le Canada de 2015, être « préoccupé » par la portée de l'article 149.1 de la LIR sur les organismes de bienfaisance qui défendent les causes politiques et sociales⁶.

- Le système actuellement en place impose des restrictions indues aux organismes de bienfaisance dans la conduite de leurs activités par rapport à d'autres entités

³ Andrew Kitching (2006). « Les fins de bienfaisance, la défense d'intérêts et la Loi de l'impôt sur le revenu », *Parlement du Canada, Division du droit et du gouvernement*, 28 février 2006, en ligne, <http://www.lopparl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0590-f.htm>, page consultée le 1^{er} novembre 2016.

⁴ Ontario Superior Court of Justice (2016). "Canada Without Poverty and Attorney General of Canada", Affidavit of Leilani Farha", août 2016, en ligne, <http://www.cwp-csp.ca/wp-content/uploads/2016/09/CWP-v.-AG-Farha-Affidavit.pdf>, page consultée le 12 octobre 2016

⁵ Imagine Canada (2016). « Aperçu des activités courantes de politique publique des organismes de bienfaisance », Enquête sectorielle, octobre 2016, en ligne, <http://www.imaginecanada.ca/fr/qui-nous-sommes/nouvelles-et-questions-dactualit%C3%A9/nouvelles-et-questions-dactualit%C3%A9/aper%C3%A7u-des>, page consultée le 12 octobre 2016.

⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (2015), Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada, 13 août 2015.

également soutenues par l'État comme les entreprises. Il en résulte un déséquilibre entre les intérêts citoyens et corporatifs.

Par exemple, les entreprises - qui bénéficient de subventions directes et indirectes beaucoup plus coûteuses pour le gouvernement fédéral que le crédit d'impôt aux organismes de bienfaisance - ne sont pas soumises à des restrictions sur le pourcentage du revenu qu'elles peuvent consacrer à des activités politiques ou de lobbying. De même, contrairement aux organismes de bienfaisance, elles ne connaissent pas de limites dans la manière dont elles peuvent gérer leurs activités commerciales et leurs profits.

RECOMMANDATIONS

Compte tenu de ces quatre arguments, Équiterre recommande que le gouvernement du Canada, en conformité avec ses déclarations sur l'importance des organismes de bienfaisance pour la démocratie, ainsi qu'en accord avec les recommandations du Comité des droits de l'Homme de l'ONU,

1) Modifie la LIR et adopte un nouveau cadre législatif en poursuivant les objectifs ou en intégrant les éléments suivants :

- i) Assurer la pleine liberté d'expression aux organismes de bienfaisance. Un organisme de bienfaisance devrait avoir le droit, comme tout autre corporation, à se prononcer publiquement sur tout sujet qui lui semble pertinent en fonction de sa mission, et ce, sans aucune limite sur la façon dont il le fait ni sur les ressources qu'il y consacre.
- ii) À l'égard des activités partisans, les organismes de bienfaisance doivent, comme toute autre corporation, adhérer strictement aux lois fédérales et provinciales qui gouvernent les élections et le financement des candidats et partis politiques.
- iii) Si le gouvernement souhaite conserver une restriction additionnelle à l'égard des activités partisans, celle-ci devrait être la même que l'on impose aux autres entités corporatives et, notamment, être limitée à un appui direct, en ressources financières ou humaines, à un candidat ou un parti politique pendant une campagne électorale. Par ailleurs, la conséquence de ne pas adhérer à cette règle ne doit pas mener à la révocation du statut de bienfaisance.
- iv) Les objets qui sont considérés comme étant de la bienfaisance doivent être interprétés de façon libérale afin que les préoccupations sociétales modernes, comme la protection de l'environnement et la prévention de la pauvreté, puissent en faire partie;

v) La loi devra assurer une cohérence entre les obligations des organismes de bienfaisance et ceux que les gouvernements imposent lorsqu'ils octroient des subventions, des prêts ou des crédits d'impôt à d'autres corporations à but lucratif ou non lucratif. Cette loi devra préciser explicitement ces droits et obligations, de façon à éliminer le potentiel d'abus de pouvoir.

vi) Les organismes de bienfaisance devraient avoir quatre obligations :

- a) l'adhésion stricte aux lois provinciales et fédérales
- b) une saine gestion financière
- c) un devoir de reddition de comptes et de transparence
- d) la poursuite d'activités visant l'atteinte de leurs objets de bienfaisance

vii) Introduire dans la loi un mécanisme de flexibilité afin de refléter l'évolution des valeurs de la société canadienne (par exemple, en donnant ce rôle aux tribunaux ou bien en proposant une révision de la loi à échéance fixe).

2) Suspende immédiatement, et jusqu'à ce que le nouveau cadre législatif soit adopté, le pouvoir de l'Agence de Revenu Canada de révoquer le statut d'un organisme de bienfaisance à la suite d'un audit.