

---

## Les organismes de bienfaisance sont désormais les bienvenues sur la scène politique: Qu'est-ce que cela signifie véritablement et à quoi s'attendre pour l'avenir?

Lors de la dernière campagne électorale fédérale, le Parti libéral du Canada a pris un engagement d'envergure, celui de permettre « *aux organismes caritatifs de faire leur travail au nom des Canadiens, libre de l'influence politique* »<sup>[1]</sup>. Dans son communiqué du 15 août 2018, le gouvernement mentionnait que « (...) *les organismes de bienfaisance offrent de précieux services aux Canadiens et jouent un rôle primordial dans la société canadienne. Nous reconnaissons la valeur et l'expérience que les organismes de bienfaisance apportent au débat public et à l'élaboration des politiques publiques. Comme il a été clairement indiqué dans nos lettres de mandat, notre gouvernement est déterminé à clarifier les règles qui régissent la participation des organismes de bienfaisance aux activités politiques et nous prenons les mesures nécessaires pour aller de l'avant avec cet engagement* »<sup>[2]</sup>. Ces modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR) viennent ébranler les fondements sur lesquels repose le cadre juridique régissant les activités politiques des Organismes de bienfaisance enregistrés (OBE). En effet, cette reconnaissance de leur droit à l'engagement politique provoque une redéfinition de ce qu'il est entendu par action charitable. Cela nous amène nécessairement à questionner le rôle que ce secteur est appelé à jouer dans la vie démocratique de la société canadienne.

Afin de jeter un éclairage sur la réforme de la LIR et mieux comprendre les implications pour le secteur de la bienfaisance, nous proposons, dans le cadre de cet article, d'aborder trois dimensions. Dans un premier temps, par souci de contextualisation, nous rétablirons brièvement la suite des événements ayant conduit à cette décision du gouvernement Trudeau. Dans un deuxième temps, nous expliquerons en quoi ce changement de la loi participe à une transformation du système canadien de régulation de la bienfaisance. Enfin, nous terminerons en explorant des pistes de réflexion pour identifier d'éventuelles répercussions que pourrait avoir cette reconnaissance du rôle politique des OBE.

\*\*\*

### Retour sur la genèse du projet de loi

Depuis 1985, l'article 149.1 de la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR) limitait à 10 % la part des ressources financières qu'un Organisme de bienfaisance enregistré (OBE) auprès de l'Agence du revenu du Canada (ARC) peut légalement attribuer à des activités dites politiques<sup>[3]</sup>. Cette réglementation des 10% dérangeait et soulevait la consternation, autant dans le champ philanthropique qu'au sein des milieux soutenus. Pour beaucoup d'organismes – notamment ceux de lutte à la pauvreté, de défense des droits des populations marginalisées ou de protection de l'environnement –, il s'avère souvent nécessaire d'être impliqués sur la scène publique et de participer aux débats autour de l'élaboration des politiques publiques pour faire avancer des enjeux directement en lien avec leur mission sociale. Dans cette perspective, la réglementation du 10 % n'était aucunement adaptée aux réalités de plusieurs OBE, voire les pénalisait injustement par rapport aux organismes n'ayant pas besoin de s'aventurer sur ce

---

terrain[4].

Ce sera sous le gouvernement conservateur Harper que cette limite apparaîtra véritablement problématique, lorsque celui-ci en fit une interprétation beaucoup plus stricte dans le but de museler les OBE qui contestaient certaines de ses orientations politiques. Ce gouvernement a mandaté l'ARC d'entamer un processus de vérification visant à identifier les OBE trop « politiques », sous le justificatif que ces derniers contrevenaient à cette fameuse réglementation du 10%. Ultimement, ces démarches de contrôle ont abouti à la révocation du statut de bienfaisance d'au moins cinq organisations, et, par conséquent, a fragilisé leur situation financière en les privant de revenus générés en vertu des avantages fiscaux associés à leur statut.

*Canada sans pauvreté*, un organisme qui était menacé de perdre son statut de bienfaisance, a été le premier à contester la constitutionnalité de cet article de loi devant la cour supérieure de l'Ontario. L'organisme a fait valoir que cette limite constituait « une atteinte arbitraire et injustifiée à la liberté d'expression garantie par l'article 2 de la Charte des droits et libertés »[5]. Sans entrer dans les détails de la saga juridique qui s'ensuivit, mentionnons qu'elle a pressé le gouvernement libéral au pouvoir à mettre fin aux processus de vérification entamés par les conservateurs dès 2012[6]. C'est ainsi que le processus de révision de la LIR est amorcé. Parallèlement, le *Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance*[7] est mis sur pied. Le gouvernement accueillait alors favorablement le rapport émis par ce groupe de travail et indiquait vouloir appliquer ses recommandations, dont celle « d'effacer de la loi la référence aux activités politiques », ce qui impliquerait nécessairement de mettre fin à la limitation des activités politiques non partisans des OBE.

Le gouvernement libéral a finalement adopté une nouvelle Loi le 13 décembre 2018. À la lecture de l'article 149.1, tel que modifié en décembre 2018, voici les principaux changements apportés aux réglementations encadrant l'activité politique des OBE.

- Le concept d'activité politique a été remplacé par celui d'activité relative au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration.
- La limite de 10 % n'y est plus appliquée, mais les activités politiques partisans demeurent interdites.
- Les activités des OBE qui portent sur l'élaboration de politiques publiques ne sont pas considérées comme des activités de bienfaisance en soi, mais doivent appuyer ou faire avancer une ou plusieurs des autres fins de bienfaisance annoncées par l'organisme de bienfaisance.

## **Une rupture historique dans l'évolution du régime canadien de bienfaisance**

La limite du 10 % avait pour but explicite de faire des activités politiques une dimension marginale des activités réalisées par un OBE. Son abolition doit donc être interprétée comme une reconnaissance de la contribution positive des organisations de charité afin de dynamiser la vie démocratique et enrichir le débat collectif autour d'enjeux d'intérêt public. Cependant, et c'est le point que nous voulons faire valoir dans cette présentation, ces changements de la Loi ont une répercussion encore plus profonde. Ils n'ouvrent pas seulement un champ d'intervention supplémentaire pour les OBE, ils rendent possible des activités pouvant avoir une portée systémique par les transformations qu'elles induiront sur le régime de régulation.

---

Pour démontrer cet impact, il est nécessaire de bien comprendre la logique à partir de laquelle a été constitué le régime canadien de régulation de la bienfaisance. En fait, depuis ses origines, celui-ci s'est construit de manière à ce que la fiscalité agisse comme un mécanisme disciplinaire. C'est-à-dire que les bénéfices fiscaux que procure l'obtention d'un numéro de charité s'accompagnent de restrictions légales quant aux types d'activités que les OBE peuvent faire, mais aussi sur la manière de le faire. On parle ainsi d'un « système intégré » pour désigner un système régulateur dans lequel l'organisme en charge d'administrer le secteur de charité – soit l'ARC dans le cas Canada – est inféodé au gouvernement, à ses politiques fiscales, et, surtout, à ses postures politiques.

Jusqu'à présent, le système intégré canadien avait su évoluer sans que ce principe de fonctionnement ne soit profondément altéré. Il a plutôt été renforcé d'un projet de loi à l'autre[8]. Si nous faisons une lecture rapide de la genèse de ce régime de bienfaisance, nous observons que les fondations et autres entités charitables ont évolué dans un univers fiscal toujours plus privilégié[9] tandis que, parallèlement, l'appareil de réglementation destiné à encadrer leurs activités est quant à lui devenu de plus en plus limitatif. En somme, la fiscalité est l'outil qui a permis au gouvernement de mieux instrumentaliser les OBE alors même que la menace de perdre le statut de bienfaisance devenait de plus en plus pesante à mesure que les incitatifs se faisaient plus généreux. Le gouvernement se retrouvait en position avantageuse pour imposer des orientations limitant la portée politique des interventions à portée providentielle. Or, si nous cadrions les récents changements de la loi dans ce système de régulation, force est de remarquer qu'ils s'inscrivent en discontinuité par rapport à la logique antérieure qui se voulait disciplinaire et restrictive.

En fonction du régime antérieur, l'ARC disposait d'un pouvoir discrétionnaire dès le moment où un organisme souhaitait s'enregistrer pour obtenir son numéro de charité. Tel qu'est conçu le processus d'attribution des statuts, l'évaluation se base entre autres sur la capacité de l'organisme à prouver que sa mission correspond à l'une des quatre grandes finalités de bienfaisance établies[10]. S'ensuit un travail d'interprétation par lequel le fonctionnaire attiré au dossier devient le grand juge[11], chargé d'établir s'il y a adéquation ou non entre les catégories instituées et le descriptif de l'organisme en question. Or, avec une conception de la bienfaisance vaguement définie dans la Loi, et en l'absence de critères venant définir les types d'interventions considérés comme relevant de la bienfaisance, le fait qu'un organisme soit explicitement politisé ou « politisable » peut être repris en tant que critère d'exclusion pour lui refuser sa demande d'enregistrement. Dans ce contexte, les organismes qui poursuivent une mission apparaissant « trop politique », tels que les organismes de défense des droits, subissaient inmanquablement une évaluation négative par les fonctionnaires d'ARC chargés de l'évaluation de la demande. Un préjudice à l'entrée que vivaient moins les organismes offrant des services directs à la population où il est beaucoup plus facile de démontrer les bénéfices générés pour la population. Il est à noter qu'un organisme se voyant refuser le statut de charité par ARC peut porter en appel cette décision devant la cour de l'impôt sur le revenu[12].

Dernièrement, l'histoire des démarches d'enregistrement de l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples (IRAI) nous permet d'illustrer très clairement cette situation. Même si l'IRAI affirmait vouloir poursuivre un travail strictement scientifique de production de connaissances – ce qui lui permettait d'entrer dans la case « avancement de l'éducation » –, le caractère intrinsèquement politique de son objet d'étude a éveillé la suspicion de l'évaluateur responsable du dossier à l'ARC, qui a finalement jugé irrecevable sa

---

demande d'enregistrement[13]. Cependant, l'IRAI a pu porter en appel cette décision et la renverser en invoquant qu'elle était discriminatoire[14]. L'autorisation légale accordée aux OBE de jouer le jeu politique empêche alors l'ARC d'exercer une discrimination basée sur ce critère, et rend improbable ce genre de situations pour l'avenir.

Mais il y a plus. En aval de l'enregistrement, une fois celui-ci obtenu, c'était à ce moment que la limitation du 10% ouvre la voie à des interférences possibles du gouvernement en place. Cela pouvait advenir dans certains cas où les engagements d'OBE sur la scène publique entraient en conflit avec l'agenda politique du gouvernement en place. C'est ce qui s'est produit sous le gouvernement Harper, où on voit bien que cette réglementation permettait une ouverture juridique par laquelle un gouvernement pouvait agir afin de limiter la portée politique d'organisations allant à l'encontre de ses convictions. De cette façon, il lui était possible de servir subrepticement ses intérêts politiques en muselant des oppositions émergentes dans le secteur de bienfaisance. Pour les OBE, dont l'action au jour le jour requérait d'agir ou d'exercer une influence politique en lien avec leur mission, ces derniers avaient littéralement une épée de Damoclès au-dessus de la tête. La limite du 10% pouvait mener à des procédures de vérification au cours desquelles leur statut de bienfaisance pouvait être révoqué.

En bref, les modifications apportées à la LIR, lorsque situées dans l'évolution globale du régime institutionnel canadien, marquent une rupture historique. La reconnaissance du droit des OBE de mener des activités politiques non partisans a pour conséquence de protéger leur liberté de conscience et d'expression, ce qui réduit de facto l'emprise que pouvait exercer l'ARC (ou même le gouvernement à travers lui). Serait-ce là des modifications symptomatiques d'une nouvelle façon de concevoir notre système de régulation de la bienfaisance ? Peut-être annoncent-elles le début d'une nouvelle ère pour le secteur de la bienfaisance ?

### **Les impacts anticipés : quelques hypothèses en guise de repères**

Pour terminer, nous esquisserons quelques hypothèses sur les impacts à court et moyen terme des modifications apportées à la Loi sur le secteur de la bienfaisance. Cette réflexion a été effectuée à l'aide d'un travail d'enquête menée par des chercheurs-es du PhiLab auprès d'un petit échantillon d'organisations se disant très interpellées par les récents bouleversements de la législation[15]. En nous inspirant de réactions recueillies auprès des participants-es à cette enquête, nous avons dégagé trois hypothèses de travail.

*Hypothèse #1 : Cette modification aura un impact positif sur l'augmentation du nombre de demandes de statut d'OBE*

Le droit de mener des activités dites politiques fera en sorte qu'un nombre grandissant d'organismes se considérera éligible au statut d'OBE. Il deviendra plus intéressant d'effectuer les procédures d'enregistrement considérant que la dimension politique, parfois inhérente à une mission sociale, ne représente désormais plus un facteur disqualifiant. Mais doit-on s'attendre à une légère hausse du nombre d'enregistrements ou bien à une véritable explosion de la demande ? Seul l'avenir nous le dira.

Si tel devenait le cas, il sera intéressant de mesurer l'impact que cela représentera sur le Trésor public. L'assouplissement de l'accès aux statuts de bienfaisance comporte certes un coût qui s'ajoute aux dépenses de l'État.

---

## *Hypothèse # 2 : Cette modification facilitera la politisation du secteur de la bienfaisance*

Dans le même ordre d'idées, nous pouvons nous attendre à une politisation de l'action des organismes de bienfaisance. Certains d'entre eux décideront de développer une attitude plus militante et d'être plus engagés sur la scène publique. La menace du législateur se faisant moins grande, les organismes courront moins de risques en s'aventurant sur ce terrain. Corrélativement, une part plus importante de ressources seront allouées à la réalisation d'activités politiques, alors qu'actuellement cela représente une infime part des dépenses globales des OBE. Il y a cependant tout un travail d'apprentissage qui doit préalablement être réalisé. C'est particulièrement le cas en ce qui a trait à la compréhension de ce que la réglementation en vigueur entend réellement par activité politique versus activité politique partisane. Cette dernière posture étant toujours proscrite. En apprenant à bien départager les formes d'activités politiques autorisées de celles qui ne le sont pas, le secteur de la bienfaisance contribuera à donner des lettres de noblesse à l'engagement politique non partisan.

Et si nous poussions plus loin la réflexion, nous pourrions même penser que sera affecté positivement le rapport prenant place entre des fondations subventionnaires et les organismes qu'elles soutiennent financièrement. En effet, les fondations seront plus à même d'exprimer leur solidarité, car, en sus du financement et du travail d'accompagnement qu'elles réalisent déjà, il leur sera plus aisé d'aller représenter les intérêts des organismes qu'elles soutiennent dans la sphère politique ou médiatique. Sans craindre pour leur numéro de charité, les fondations subventionnaires pourront, par exemple, mettre en œuvre davantage d'activités de lobbying ou orchestrer des sorties publiques visant à rallier l'opinion autour de certains enjeux[16].

## *Hypothèse #3 : Cette modification permettra une reconfiguration globale du cadre juridique à l'intention de la bienfaisance*

Il est tout à fait possible que cette reconnaissance de la participation démocratique des OBE préfigure l'avènement d'une modernisation du cadre juridique dédié à la bienfaisance. En effet, le cadre juridique actuel est hérité d'une autre époque et peut sembler, aux yeux de plusieurs, comme étant anachronique et déphasé avec la réalité. Cela est d'autant plus vrai concernant le fait que « l'avancement de la religion » figure toujours parmi les grands champs reconnus de la bienfaisance. Cette situation s'avère de plus en plus intenable, en particulier au Québec, alors que nous traversons une période où s'exprime avec force une volonté populaire et politique de maintenir les acquis en matière de laïcisation de l'État québécois. Pour plusieurs, il apparaît contradictoire que des subsides de l'État bénéficient à des organisations religieuses qui ne fournissent pas de services sociaux à la population. C'est ce que nous démontre l'attention médiatique soudaine qui est accordée aux règles fiscales relatives aux organisations religieuses[17], alors que cela ne soulevait pas du tout le même intérêt il y a peu de temps.

\*\*\*

En somme, il est très probable que ces modifications soient la manifestation d'un nouveau paradigme sur la façon dont est comprise et définie la bienfaisance au sein de la société canadienne. En ce sens, cela ne serait que la première étape d'une révision plus en profondeur du système de régulation de la bienfaisance. Mieux définir une activité politique demeure, pour certaines personnes, un enjeu financier crucial. Pour d'autres, il peut s'agir de

---

renouer avec l'engagement politique. D'où l'importance de la formation et de l'appropriation de l'espace pour l'action politique qui s'est ouvert. Bref, loin de clore le débat, cette réforme du cadre juridique de régulation des activités politiques des OBE ne vient, tout compte fait, qu'ouvrir un nouveau chapitre où nous sommes appelés collectivement à repenser et à redéfinir la place que doit occuper la « bienfaisance à couleur politique » dans notre société. En effet, d'autres projets de loi seraient alors à prévoir. "D'autres textes législatifs sur le sujet sont susceptibles d'être adoptés. Le nouveau gouvernement minoritaire jouera un rôle clé pour déterminer à quoi ressembleront les modifications futures du cadre législatif."

[1] <https://www.liberal.ca/realchange/canada-revenue-agency/>

[2] <https://www.newswire.ca/news-releases/statement-by-the-minister-of-national-revenue-and-minister-of-finance-on-the-governments-commitment-to-clarifying-the-rules-governing-the-political-activities-of-charities-690968451.html>

[3] Une différence à noter pour les petits organismes (revenus annuels compris entre 50 000\$ et 200 000\$). Ces derniers peuvent consacrer entre 12% et 20% de leurs revenus à des activités politiques (ARC, 2003). Rappelons qu'au Canada, les acteurs commerciaux ne sont soumis à aucune pression en matière de lobbying. Elles sont mêmes encouragées puisque les frais engagés dans cette voie sont déductibles (Fontan et al. 2017).

[4] Selon l'ARC, aucune des radiations d'enregistrement n'est attribuable aux activités politiques de l'organisme de bienfaisance, mais à d'autres facteurs qui ont été mis au jour au cours des vérifications.

[5] <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1113280/juge-ontarien-decision-agence-revenu-statut-organismes-charite-liberte-expression>

[6] [https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/nouvelles/2017/05/la\\_ministre\\_lebouthillieraccueilleleRapportdugroupeconsultatif.html](https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/nouvelles/2017/05/la_ministre_lebouthillieraccueilleleRapportdugroupeconsultatif.html)

[7] Le Groupe résume ainsi la nature de ses recommandations : « Nos recommandations ont pour but de rompre le cycle d'ambiguïté, de confusion et d'incertitude, et d'appuyer la capacité des organismes de bienfaisance à participer plus pleinement au dialogue sur les politiques publiques, et à l'élaboration de celles-ci. Nous croyons que la mise en œuvre de ces recommandations améliorera la qualité du dialogue et de l'élaboration de politiques publiques au Canada, tout en réduisant la complexité administrative et les coûts pour le secteur et son organisme de réglementation » (2017, p. 5). Pour consulter le rapport complet : <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/migration/cra-arc/chrts-gvng/chrts/cmmnctn/pltcl-ctvts/pnlrprt-fra.pdf>.

[8] [http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss3/art\\_3.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss3/art_3.htm)

[9] Sur ce sujet, les travaux de Brigitte Alepin (2004 ; 2011) constituent une référence incontournable.

---

[10] Les OBE ont l'obligation de consacrer leurs ressources exclusivement à des fins de bienfaisance, telles que définies par la Loi de l'impôt sur le revenu qu'administre l'Agence du revenu du Canada (ARC). Ces finalités de la bienfaisance, demeurées inchangées depuis les premières lois promulguées par le gouvernement fédéral concernant les dons et l'activité des premières entités charitables, se regroupent en quatre grandes catégories : (1) le soulagement de la pauvreté; (2) l'avancement de l'éducation; (3) l'avancement de la religion; et (4) toutes autres *fins qui sont utiles à la communauté d'une manière qui relève de la bienfaisance aux yeux des tribunaux*

(<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/organismes-bienfaisance-dons/organismes-bienfaisance/presentation-demande-enregistrement/fins-activites-bienfaisance/est-releve-bienfaisance.html>). Cette dernière catégorie est particulièrement problématique. Elle joue en quelque sorte la fonction de catégorie fourre-tout, pouvant intégrer une grande variété d'organisations, pour autant qu'elles soient capables de faire la preuve de leur utilité pour les collectivités. Cette démonstration n'est cependant pas quelque chose d'évident à faire. Et une part importante de subjectivité peut s'immiscer dans le processus d'allocation des statuts de bienfaisance par l'ARC, faute de critères venant définir clairement la nature de cette utilité publique.

[11] Ces personnes bénéficient de toutes les causes qui furent portées en appel et qui ont permis, par jurisprudence au fil du temps, d'élargir et d'enrichir le sens à reconnaître à une cause de bienfaisance.

[12] « *Un processus d'opposition formel est prévu par la Loi de l'impôt sur le revenu lorsqu'un organisme de bienfaisance est d'avis que l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) n'a pas interprété les faits ou appliqué la loi correctement. Lorsqu'un organisme de bienfaisance conteste la décision de l'ARC concernant son opposition, il peut interjeter appel auprès de la cour* ».

(<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/organismes-bienfaisance-dons/organismes-bienfaisance/observation-verification/decisions-cour.html>).

[13] Voir :

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1100367/refus-statut-organisme-bienfaisance-institut-recherche-autodetermination-peuples>

[14]

<https://www.ledevoir.com/societe/531279/statut-d-organisme-de-bienfaisance-l-irai-fait-appel-du-refus-du-fisc-federal>

[15]

<https://philab.uqam.ca/blogue-accueil/en-route-vers-une-reforme-du-cadre-juridique-regulant-les-activites-politiques-des-obe-quatre-reactions-du-secteur-philanthropique-sur-labolition-de-la-limite-des-10/>

[16] C'est ce qu'a réalisé notamment le Collectif québécois des fondations sur les inégalités sociales. Dès sa mise sur pied, ce collectif avait rendu publique en 2015 une lettre à l'intention du gouvernement libéral pour le mettre en garde des conséquences que produisaient ses politiques d'austérité budgétaires sur l'accroissement des inégalités sociales. Cette sortie médiatique, qui était une première dans le secteur philanthropique du Québec, était entre autres motivée par leurs inquiétudes quant aux impacts négatifs du désengagement de l'État

---

sur leurs partenaires. Voir : <https://philab.uqam.ca/wp-content/uploads/2018/01/2016-09-1520Berthiaume20-20Coalition20sur20les20inecc81galitecc81s20sociales-Rapport.pdf>

[17] <https://www.ledevoir.com/societe/556296/faut-il-payer-pour-la-foi>