



Mémoire

**Groupe de travail pour le secteur sans
but lucratif national
sur la modernisation de la Loi fédérale
sur les corporations sans but lucratif**

Février 2009



Examen et observations sur les *organismes*
sans but lucratif et les organismes de bienfaisance du Canada

Table des matières

Synopsis	(i)
Partie 1 - Forces du projet de loi de réforme	1
Partie 2 - Recommandations d'amélioration	2
1. Droit de vote des membres	3
2. Structure à deux niveaux	4
3. Recours	5
4. Règles de droit	6
5. Formalités administratives.....	7
Annexes	8
1. Le groupe national de travail du secteur sans but lucratif.....	8
2. Secteur sans but lucratif du Canada.....	9

Soumis à :

L'Honorable Michael Chong
Président du comité
Industrie, Science et Technologie
Sixième étage, 131 rue Queen
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6
Tél. : 613 992-4179
Chong.M@parl.gc.ca - INDU@parl.gc.ca

c.c. : Michelle Tittley, Secrétaire du comité
Tél. : 613 947-1971
TittM@parl.gc.ca

Personne contact du groupe de travail :

Marcel Lauzière, Président et directeur
général
Imagine Canada
130 rue Albert, Bureau 1705
Ottawa, ON K1P 5G4
Tél. : 613 238-7555 poste 239
amayer@imaginecanada.ca

Synopsis

Le groupe de travail pour le secteur sans but lucratif national sur la modernisation de la Loi fédérale sur les corporations sans but lucratif est heureux de présenter cette soumission visant à appuyer l'adoption d'un nouveau cadre législatif qui régira les corporations sans but lucratif au Canada.

Le groupe de travail applaudit le gouvernement pour la présentation d'une *Loi régissant les organisations à but non lucratif et certaines personnes morales*.

La loi actuelle, selon nous, a un besoin criant de modernisation et place un fardeau indu sur les dizaines de milliers de sociétés fédérales sans but lucratif du Canada. Le projet de loi C-4 (ci-après « le projet de loi ») est une initiative plus que bienvenue. Il présente de nombreux points forts dont certains sont détaillés dans la partie 1 ci-dessous. Néanmoins, ce projet de loi n'a pas pu bénéficier d'un processus de consultation par les organismes qui seront les plus affectés par son adoption. Cet état de fait est évident lorsqu'on examine un certain nombre d'approches adoptées sans consultation avec les organismes sans but lucratif et qui, si conservées telles quelles, compliqueront inutilement ces aspects du projet de loi.

Cette soumission présente cinq domaines qui, de notre point de vue, requièrent une approche plus directe dans le but que la loi puisse en tout état de cause *réduire* et non *augmenter* la charge des formalités administratives des sociétés et organismes caritatifs sans but lucratif du Canada.

Forces du projet de loi de réforme

Le groupe de travail soutient avec force le principe d'un nouveau cadre de travail législatif autonome visant la gouvernance des sociétés sans but lucratif et autres sociétés sans capital partagé.

Nous endossons le principe organisationnel de base que contient le projet de loi, qui est l'adoption d'approches qui sont cohérentes par rapport aux lois régissant les sociétés commerciales dans le cadre de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, excepté lorsque la nature de telles sociétés sans but lucratif requiert une approche différente.

Nous accueillons avec enthousiasme le remplacement du système d'incorporation de « lettres patentes » par un système « de droit ».

Nous adoptons également l'introduction de normes de gouvernance qui sont pour la plupart cohérentes par rapport aux normes modernes et reflètent une amélioration longtemps attendue par rapport au *statu quo*.

Recommandations d'amélioration

Ayant pris note des forces de ce projet de loi, le groupe de travail souhaite détailler cinq problèmes qui, selon nous, tendent à saper l'objectif énoncé par le ministre – objectif que nous applaudissons avec force - de réduire les formalités administratives qui suffoquent les sociétés sans but lucratif et les organismes de bienfaisance du Canada. Ces problèmes sont brièvement détaillés ci-dessous. Nous avons identifié cinq problèmes de taille, mais également ce que nous croyons être cinq solutions appropriées.

1. Laisser les organismes décider du droit de vote de leurs membres

Le problème : de nombreux organismes sans but lucratif sont bâtis sur la base de l'adhésion de nombreux membres. Certains disposent de milliers de membres qui se sont inscrits en cliquant simplement sur un bouton dans un site Web. Le projet de loi accorde le droit de vote à tous les membres. Nous croyons que cette proposition ratisse trop large. Lorsque les membres ont un intérêt commercial ou propriétaire, par exemple dans le cas d'un club de golf privé, nous convenons que le droit de vote devrait être une question de droit. Dans ces rares cas, les membres ont davantage en commun avec les actionnaires d'une société commerciale que les membres d'organismes publics sans but lucratif types. Mais dans la majorité des organisations sans but lucratif, les membres ne bénéficient pas d'un tel intérêt propriétaire ou commercial et nous estimons sans équivoque que la responsabilité de l'évaluation du droit de vote des membres devrait incomber au conseil des directeurs de l'organisation et non au gouvernement. Le problème du droit de vote des membres est une problématique dynamique qui doit être sujette à révision et à modification périodiques à mesure que le mandat et la nature de l'organisation augmentent et prennent forme au fil du temps. La législation relative à l'importante problématique du droit de vote ne devrait pas devenir inflexible.

La solution : amender le projet de loi de façon à ce que la corporation puisse, en raison de ses règles de droit, déterminer la classe d'adhésion et tout droit de vote y étant associé.

2. Éliminer l'approche à deux niveaux

Le problème : bien que l'approche à deux niveaux visant à réglementer le secteur sans but lucratif en séparant les organisations qui font du démarchage de celles qui n'en font pas présente peut-être en théorie un certain mérite, nous croyons que dans le monde réel du secteur sans but lucratif, elle ne présente que très peu d'avantages.

Une approche à deux niveaux double la complexité du projet de loi en rendant nécessaires deux ensembles de règlements sur presque chaque problème qui se pose. La définition de la sollicitation englobe tellement de points (elle s'applique à presque toute organisation sans but lucratif qui obtient une subvention ou amasse des fonds) que la catégorie sans démarchage est en bout de compte très petite et ne justifie pas de doubler la complexité du projet de loi.

La solution : le groupe de travail recommande un modèle centralisé ou de non-classification de législation. Nous incitons le gouvernement à développer un ensemble unique de normes minimales ou « par défaut » qui s'appliqueraient à toutes les corporations sans but lucratif, qu'elles effectuent de temps à autre des levées de fonds ou non. Ces normes statutaires s'appliqueraient à toutes les corporations sans but lucratif dès leur incorporation. Par la suite, les organisations individuelles pourraient choisir de parfaire les minimums statutaires dans le cadre des règles de droit de la corporation. L'adoption d'un modèle de norme statutaire ou d'une norme unique pour tout le secteur sans but lucratif, au lieu de l'inutile approche à deux niveaux actuelle, pourrait éliminer jusqu'au tiers de la complexité du projet de loi.

3. Créer une section « Recours »

Le problème : l'un des principes organisationnels clés du projet de loi stipule que les normes légales devraient être les mêmes pour les corporations sans but lucratif et les sociétés commerciales, excepté lorsqu'une approche différente est supportée par une raison claire. Nous croyons que les droits et recours des membres d'une organisation sans but lucratif devraient être différents de ceux des actionnaires des sociétés commerciales. Les actionnaires possèdent des intérêts commerciaux dans les sociétés commerciales tandis que les membres des corporations sans but lucratif n'en possèdent pas. Les intérêts commerciaux ont tendance à nécessiter un ensemble varié et complexe de recours, tels que le prévoit la Loi canadienne sur les sociétés par actions, tandis que les membres du secteur sans but lucratif n'ont besoin que de recours plus simples et moins nombreux -- la plupart du temps leurs intérêts sont satisfaits par une simple annulation de leur adhésion. Par exemple, alors qu'un litige au niveau des actionnaires est tout à fait courant, on ne le retrouve presque jamais au niveau des membres du secteur sans but lucratif. Néanmoins, le projet de loi présente de nombreuses sections décrivant les recours, dont la majorité - par ex., le recours d'oppression - ne s'applique pas aux besoins et aux attentes des membres des organisations sans but lucratif.

La solution : éliminer les multiples références aux recours disséminées tout au long du projet de loi et créer une section unique de recours qui les remplacera. Cette section devrait stipuler que, lorsque les intérêts sont remis en question, les membres des corporations sans but lucratif peuvent avoir accès aux recours disponibles aux actionnaires dans le cadre de la Loi canadienne sur les sociétés par actions. Dans la situation la plus caractéristique, où le membre n'a pas d'intérêt commercial, les recours devraient se limiter à ceux qui sont abordables et accessibles.

4. Transférer davantage de contenu des articles vers les règles de droit

Le problème : le projet de loi, tel qu'amendé, devrait bénéficier d'un statut « organisationnel » et non un statut « réglementaire ». *Les législations organisationnelles* placent la responsabilité de définir les droits et tâches de la corporation sur les épaules de ses directeurs et de ses membres, à l'endroit où, selon nous, elle devrait se trouver. *Les législations réglementaires* prescrivent quant à elles les droits et les tâches de la corporation en détail et limitent la flexibilité des organisations de façon à répondre à leurs divers membres et à leur clientèle variée. Le projet de loi devrait être préparé par les membres et le personnel d'un conseil bénévole, où la plupart des gens œuvrent bénévolement. L'accès à des avis légaux devrait être un événement rare dans une corporation sans but lucratif. Dans le cadre du projet de loi sous sa forme actuelle, ce ne serait pas le cas.

Au niveau du secteur sans but lucratif, nous recherchons une loi organisationnelle qui nous offrirait un modèle de code statutaire des bonnes pratiques dès l'incorporation, que l'organisation pourrait choisir de parfaire par ses règles de droit selon une approche plus personnalisée ou plus détaillée. En ce moment, le projet de loi indique que plusieurs des règles régissant l'organisation doivent faire partie des articles d'incorporation plutôt que des règles de droit. C'est un problème sérieux. Un amendement aux articles requiert en général l'embauche d'un avocat-conseil qui rédigera une ébauche d'amendement et déposera les articles amendés à Ottawa. Nous préconisons plutôt que les amendements aux règles de droit puissent être effectués en entier par le conseil lorsqu'il le juge nécessaire.

La solution : amender le projet de loi de façon à ce que davantage de questions puissent être traitées par le conseil dans les règles de droit de l'organisation plutôt que dans les articles de l'incorporation.

5. Réduire les formalités administratives

Le problème : nous avons désigné quatre secteurs qui complexifient le projet de loi. Les organismes caritatifs et sans but lucratif du Canada sont régis par des conseils bénévoles et, en matière de financement et de pratique, n'ont que très peu ou pas du tout de personnel rémunéré. Ils ne bénéficient que rarement d'un avocat à résidence ou des fonds nécessaires à l'embauche d'un avocat-conseil. Dans ce contexte, il est essentiel que le projet de loi tel qu'amendé soit utilisé comme instrument législatif clair et simple qui peut être lu et interprété et utilisé par les directeurs bénévoles et le personnel sans devoir réitérer des demandes de conseil légal. Tel qu'il est ébauché, nous croyons que le projet de loi ne passe pas l'examen. Heureusement, nous croyons également qu'il peut être grandement simplifié, sans pour autant présenter un quelconque impact négatif sur son contenu ou ses mérites.

La solution : le projet de loi comporte 20 parties et 375 articles. Les parties 6, 7 et 8 du projet de loi doivent être retirées au complet. Les enjeux qu'elles abordent -- dettes, actes de fiducie et mise sous séquestre -- se produisent exclusivement lors de circonstances exceptionnelles. Ces questions peuvent être traitées par un renvoi législatif aux dispositions pertinentes de la Loi canadienne sur les sociétés par actions, qui sont sujettes à des mises à jour plus fréquentes et à une interprétation basée sur la Common Law. Des renvois à certaines dispositions de cette loi, plutôt que l'intégration de ces dispositions au projet de loi lui-même, réduiraient de façon importante la taille du projet de loi, tout en respectant les approches parallèles des deux législations. Autrement, il est hautement probable que la loi régissant les corporations sans but lucratif puisse presque immédiatement être déphasée par rapport aux lois régissant les corporations commerciales, faisant ainsi obstacle à l'un des objectifs les plus importants du projet de loi.

Conclusions

La *Loi sur les corporations canadiennes* est vieille de plus d'un demi-siècle et ne peut plus être considérée comme un cadre législatif efficace pour les corporations sans but lucratif du Canada. Le groupe de travail recommande l'adoption de la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif, une loi organisationnelle élaborée à titre de loi complémentaire de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Ces deux législations doivent être harmonisées, excepté lorsque la situation justifie manifestement des mesures distinctes.

Le groupe de travail a identifié cinq problèmes qui ont trait à la valeur concrète de la mise en application de l'avant-projet de loi par les organismes sans but lucratif, ainsi que par leurs comités de direction et bénévoles. Il a également recommandé une solution efficace pour chaque problème.

Le groupe de travail tient à remercier le gouvernement du Canada d'avoir mis de l'avant cette importante initiative de réforme législative et presse le comité de prendre en compte ses recommandations d'amélioration de l'avant-projet.

Annexe 1

Le groupe de travail pour le secteur sans but lucratif national

Les membres de ce groupe de travail ont été rassemblés par Imagine Canada dans le cadre de sa collaboration au secteur. Le groupe de travail tente d'aborder les initiatives de réforme du cadre législatif régissant les corporations sans but lucratif canadiennes. Il est composé des membres suivants :

Jacqueline Biollo
Directrice générale
Elizabeth Fry Society of Edmonton

Ian D. Clark
Professeur, School of Public Policy and Governance
Université de Toronto

Clifford Goldfarb
Associé,
Gardiner Roberts LLP

Teri Kirk
Ancienne vice-présidente des politiques publiques et des affaires réglementaires
Imagine Canada

Susan Manwaring
Associée,
Miller Thomson LLP

Robert Marus
Directeur, Community Business Banking
Vancity Credit Union

Kim Mustard
Analyste des politiques
The Calgary Chamber of Voluntary Organizations

David P. Stevens
Associé,
Gowling Lefleur Henderson

Annexe 2

Secteur canadien des organismes sans but lucratif

Le secteur canadien des organismes sans but lucratif contribue de façon importante à notre économie. Il englobe plus de 161 000 personnes morales, soit notamment de 81 000 corporations sans but lucratif et de 80 000 organismes de bienfaisance enregistrés¹. De ceux-ci, environ 50 564 sont incorporés en vertu de la loi fédérale.² Le secteur emploie plus de 2 millions de personnes qui travaillent l'équivalent d'un temps complet, et ce, d'un bout à l'autre du Canada (les deux tiers occupent des postes rémunérés et le reste travaillent en tant que bénévoles) ce qui représente 12 % de la population économiquement active du Canada. En fait, le secteur sans but lucratif emploie presque autant d'individus que l'ensemble du secteur manufacturier du pays. La contribution annuelle des organismes sans but lucratif est de 6,8 % du produit national brut du Canada (PNB). Une fois les heures bénévoles ajoutées, ce pourcentage grimpe à 8,5 % du PNB.

Les organismes sans but lucratif ont amassé la somme de 8,9 milliards \$ en dons provenant de 22,2 millions de donateurs et ont attiré 11,8 millions de volontaires qui ont offert plus de 2 milliards d'heures de travail bénévole annuellement.³ Au Canada et ailleurs, les corporations sans but lucratif

Les données présentées dans ce bref exposé proviennent des sources suivantes : ¹ Hall, M. H., de Wit, M., Lasby, D., McIver, D., Evers, T., Johnston, C., et al. (2005). *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles* (Catalogue no 61-533-XPE). Ottawa : Statistique Canada; Hall, M. H., Barr, C., Eswaramoorthy, M., Sokolowski, S. W. et Salamon, L. (2005). *Analyse comparative du secteur sans but lucratif et bénévole du Canada*. Toronto : Imagine Canada; et le Conseil stratégique (2005). *Un rapport à Infrastructure Canada (le Secrétariat chargé des villes) -- Survol national des conclusions d'une enquête nationale portant sur la qualité de vie dans les collectivités*. Extrait le 4 février 2009 du document à l'adresse <http://www.infc.gc.ca/altformats/pdf/2005-03-eng.pdf>

² Les données statistiques sont fournies par les entreprises et la direction générale des sûretés mobilières du ministère des Services gouvernementaux, Ontario.

³ Hall, M. H., Lasby, D., Gumulka, G. et Tryon, C. (2006). *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : points saillants de l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation, 2004* (Catalogue no 71-542-XPE). Ottawa: Statistique Canada.

réunissent les organismes de bienfaisance dans le domaine de la santé, les garderies, les groupes environnementaux et de développement international, les banques alimentaires, les lieux de culte, les associations de passe-temps, les hôpitaux, les compagnies d'opéra, les écoles privées, les clubs sociaux, les clubs sportifs, les orchestres symphoniques, les associations professionnelles et les groupes jeunesse. Ces organisations comblent un vide important qui n'est pas pris en charge par les gouvernements et les sociétés commerciales. Elles offrent la possibilité de s'impliquer en tant que citoyen et de combler les besoins des personnes sans foyer, des personnes atteintes d'un handicap, des immigrants et d'autres minorités. Elles permettent qu'une voix se fasse entendre face aux enjeux publics importants et travaillent pour protéger les droits fondamentaux des hommes, des femmes et de la démocratie.