



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

**Projet de loi C-470,
*Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu
(révocation d'enregistrement)***

**SECTION NATIONALE DU DROIT DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ET À BUT NON LUCRATIF
ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN**

Août 2010

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par la Section nationale du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif de l'Association du Barreau canadien, avec l'aide de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau national. Ce mémoire a été examiné par le Comité de la législation et de la réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de la Section nationale du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif de l'Association du Barreau canadien.

TABLE DES MATIÈRES

Projet de loi C-470, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (révocation d'enregistrement)*

| | | |
|------|---|---|
| I. | INTRODUCTION | 1 |
| II. | RÉSUMÉ | 1 |
| III. | LE SECTEUR CANADIEN DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ET À BUT NON LUCRATIF | 2 |
| IV. | PRÉOCCUPATIONS À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI C-470 | 3 |
| A. | Absence de consultation publique | 3 |
| B. | La rémunération excessive constitue-t-elle un problème au Canada? | 3 |
| C. | Transparence | 4 |
| D. | Respect de la vie privée | 4 |
| E. | Limite uniformisée de la rémunération | 5 |
| F. | Le projet de loi minerait l'innovation | 5 |
| G. | Mécanismes existants de contrôle de la conformité | 6 |
| H. | Pouvoir discrétionnaire et plafond | 6 |
| I. | Incidence sur les contrats d'emploi existants | 7 |
| J. | L'effet d'un plafond devient plus problématique avec le temps | 7 |
| K. | Le projet de loi exerce une discrimination à l'endroit des organismes de bienfaisance enregistrés | 8 |
| L. | Le projet de loi encourage l'inefficacité | 8 |
| M. | Le projet de loi risque d'augmenter la rémunération des cadres supérieurs | 8 |
| N. | Problèmes de définition de rémunération, cadre et employé | 9 |
| V. | CONCLUSION ET RECOMMANDATION | 9 |

Projet de loi C-470,

Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (révocation d'enregistrement)

I. INTRODUCTION

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe 37 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. Ce mémoire a été préparé par la Section nationale du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif de l'Association du Barreau canadien (la Section de l'ABC). Parmi les membres de la Section figurent des avocats de partout au Canada qui conseillent des organismes de bienfaisance et à but non lucratif ou siègent au conseil d'administration de tels organismes. La Section de l'ABC est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires sur le projet de loi C-470, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (révocation d'enregistrement)*.

II. RÉSUMÉ

La Section de l'ABC conteste la nécessité que les organismes de bienfaisance enregistrés soient soumis à une obligation de divulgation de salaires et à un plafonnement de la rémunération, comme le prévoit le projet de loi. Les objectifs déclarés du projet de loi, à savoir d'assurer la transparence des organismes de bienfaisance et d'éviter les dépenses extravagantes de leur part, peuvent être réalisés par la voie de la réglementation, en particulier le cadre de divulgation existant du formulaire T3010B – Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés.

Selon l'exigence de divulgation proposée, les organismes de bienfaisance enregistrés canadiens seraient tenus de communiquer « les nom, titre et rémunération annuelle des cinq cadres ou

employés dont la rémunération est la plus élevée ». La Section de l'ABC croit que cette divulgation est superflue et inutile à la lumière des exigences actuelles de divulgation.

Le deuxième aspect du projet de loi, le plafonnement salarial, allongerait la liste des éléments permettant au ministre du Revenu national de révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. Le critère supplémentaire (constituant donc un motif de révocation) entrerait en jeu si un organisme de bienfaisance « verse à un cadre ou à un employé une rémunération annuelle supérieure à 250 000 \$ ». Des moyens sont déjà en place pour éviter le versement d'une rémunération excessive, et cette disposition uniformisée minera la viabilité du secteur des organismes de bienfaisance.

Ainsi qu'il en est plus amplement question ci-dessous, même si le plafonnement salarial ne peut pas entraîner d'office la révocation de l'enregistrement, la Section de l'ABC s'inquiète de ce que le pouvoir discrétionnaire prévu à cet égard puisse être exercé de façon imprévisible. Dans les faits, le plafond sera considéré de façon rigide plutôt que souple, peu d'organismes de bienfaisance enregistrés étant susceptibles de risquer la révocation de leur enregistrement.

La Section de l'ABC recommande de renoncer au projet de loi.

III. LE SECTEUR CANADIEN DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE ET À BUT NON LUCRATIF

Le secteur canadien de la bienfaisance est vaste et diversifié. Il existe plus de 160 000 organismes à but non lucratif au Canada, dont environ 85 000 sont des organismes de bienfaisance enregistrés. En font partie des hôpitaux, des musées, des universités, des organismes de services sociaux, des organisations culturelles et bien d'autres organisations. Alors qu'un bon nombre des organismes de bienfaisance enregistrés sont d'envergure modeste, sont gérés par des bénévoles et peuvent n'avoir aucun employé, au moins 15 d'entre eux ont des revenus annuels de plus de 1 milliard de dollars, dont six dépassent les 2 milliards de dollars¹. De nombreux organismes de bienfaisance enregistrés traitent de certains des problèmes les plus complexes et les plus difficiles de la société canadienne.

¹ Selon les données de 2008 issues du formulaire T3010 – Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés.

IV. PRÉOCCUPATIONS À L'ÉGARD DU PROJET DE LOI C-470

A. Absence de consultation publique

Le projet de loi C-470 a initialement été présenté en octobre 2009. La plupart des membres et parties intéressées du secteur des organismes de bienfaisance ont seulement pris connaissance du projet de loi lorsque le *Globe and Mail* l'a signalé le 16 mars 2010. Il n'y a eu aucune consultation publique ou discussion avec le secteur des organismes de bienfaisance au sujet du projet de loi alors qu'il pourrait entraîner pour certains des plus grands organismes de bienfaisance du Canada la perte de l'enregistrement.

B. La rémunération excessive constitue-t-elle un problème au Canada?

À notre avis, le versement d'une rémunération excessive par les organismes de bienfaisance enregistrés n'est en fait pas un problème important au Canada. Au contraire, une grande part du travail vital effectué dans le secteur des organismes de bienfaisance n'est pas rémunérée ou pas assez rémunérée. La plupart des organismes de bienfaisance enregistrés comptent sur des bénévoles ou des employés sous-payés. Environ 54 % des organismes de bienfaisance ont des revenus totaux inférieurs à 100 000 \$², et plusieurs n'ont pas un seul employé rémunéré. Selon la perception que laissent les déclarations faites à la Chambre des communes lors du débat sur le projet de loi et en particulier les déclarations du député qui a présenté le projet de loi, le secteur des organismes de bienfaisance semble échapper à tout contrôle et de nombreux organismes enrichissent leurs cadres supérieurs en leur versant une rémunération globale excessive. La Section de l'ABC n'en voit pas de preuve dans les faits, outre un ou deux exemples précis mentionnés dans les médias. Ces exemples ne devraient pas servir de base à une vaste politique ayant des répercussions négatives. La rémunération des cadres, bien qu'elle soit une considération importante, n'est qu'un des facteurs à prendre en compte pour déterminer si un organisme de bienfaisance enregistré fonctionne efficacement, rend suffisamment compte au public de son fonctionnement et évite de trahir la confiance des donateurs, du public et du régime fiscal envers les organismes de bienfaisance enregistrés. Le versement d'une rémunération de 250 000 \$ ne signifie pas nécessairement qu'il y ait excès, gaspillage, mauvaise utilisation des ressources ou tout autre type d'activité inappropriée de la part d'un

²

Rapport de l'ARC « Organismes de bienfaisance de petite taille et ruraux : au service des Canadiens », p. 9. www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/rc4457/rc4457-f.pdf (22 juillet 2010).

organisme de bienfaisance enregistré chargé d'administrer un important budget et consacrant toutes ses ressources à ses propres activités ainsi que l'exige la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

C. Transparence

La transparence et la reddition de comptes sont souhaitables au sein du secteur des organismes de bienfaisance. Cependant, la transparence ne revêt pas une valeur absolue et doit être soupesée au regard de la protection de la vie privée, de l'efficacité et d'autres facteurs. Le fait de divulguer la plage de rémunération des dix cadres ou employés dont la rémunération est la plus élevée (mais pas le nom des personnes) assure un niveau de transparence adéquat sans violer la vie personnelle de quiconque.

En vertu de l'actuel formulaire T3010B, qui a été révisé en 2009, les organismes de bienfaisance enregistrés doivent divulguer à l'égard des dix postes permanents à temps plein les mieux rémunérés le nombre de titulaires recevant un salaire dans chacune des plages suivantes :

1 \$ à 39 999
40 000 - 79 999 \$
80 000 \$ à 119 999 \$
120 000 \$ à 159 999 \$
160 000 \$ à 199 999 \$
200 000 \$ à 249 999 \$
250 000 \$ à 299 999 \$
300 000 \$ à 349 999 \$
350 000 \$ et plus

Cette information est mise gratuitement à la disposition du public dans le site Web de l'ARC³. Un organisme de bienfaisance enregistré qui omet de divulguer l'information requise s'expose à des sanctions, pouvant aller jusqu'à la révocation de l'enregistrement.

D. Respect de la vie privée

Le projet de loi C-470 exigerait la divulgation des cinq salaires les plus élevés. Pour de nombreux organismes, il s'agira d'indiquer les modestes salaires touchés par des employés. La Section de l'ABC croit qu'il s'agit d'une atteinte inutile et injustifiée à la vie privée que de dévoiler le salaire d'une personne, peu importe combien il est modeste, au seul motif que cette

³ La liste des organismes de bienfaisance se trouve à www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/lstngs/menu-fra.html.

personne travaille pour un organisme de bienfaisance enregistré (qui peut ne recevoir aucun argent du gouvernement et peut même ne pas délivrer de reçus officiels aux fins de l'impôt).

Du point de vue de l'impôt sur le revenu, il n'y a aucune raison impérieuse, au titre soit de la transparence soit de la reddition de comptes, d'exiger l'identification des employés. La Section de l'ABC croit que la divulgation actuellement prévue par le formulaire T3010B est adéquate et permet au public et à la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC de déterminer le nombre de salaires versés dans chaque plage, même au-delà de 350 000 \$, et le nombre de personnes recevant les salaires des différents niveaux.

E. Limite uniformisée de la rémunération

Le deuxième aspect du projet de loi est le plafonnement à 250 000 \$ de la rémunération totale versée à tout cadre ou employé par un organisme de bienfaisance enregistré, quelles que soient l'envergure, la complexité ou la nature de l'œuvre de bienfaisance. La Section croit que cet aspect est nuisible au secteur des organismes de bienfaisance. Nous ne connaissons aucun autre pays imposant un plafonnement de la rémunération dans son secteur des organismes de bienfaisance.

F. Le projet de loi minerait l'innovation

Les organismes de bienfaisance se font concurrence entre eux à l'échelle mondiale pour recruter les meilleurs collaborateurs, et un plafond salarial imposerait à certains des plus grands organismes de bienfaisance canadiens un important désavantage. De nombreux très grands organismes de bienfaisance enregistrés du Canada, comme des universités et des hôpitaux, seraient confrontés au risque de perdre leur enregistrement s'ils versaient à leurs dirigeants, chercheurs, spécialistes ou autres employés une rémunération supérieure à 250 000 \$. Or, il peut être parfaitement opportun pour un organisme de bienfaisance canadien comme un hôpital, une fondation de recherche ou une université de convaincre un chercheur américain de premier plan à travailler au Canada pour 300 000 \$, surtout si la personne est importante au succès du programme et gagne sensiblement plus aux États-Unis. Certains hôpitaux de petites villes ou de milieux ruraux ont eu de la difficulté à trouver certains types de spécialistes, et n'y parviennent parfois qu'en offrant une rémunération plus concurrentielle par rapport à un hôpital urbain comparable. L'impossibilité de payer davantage qu'un montant plafonné handicaperait ces hôpitaux par rapport aux hôpitaux canadiens en milieu urbain et à d'autres hôpitaux du monde entier.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont investi de grands efforts et d'importantes ressources afin d'amener des spécialistes de premier plan à s'établir au Canada, par exemple au moyen du Programme des chaires d'excellence en recherche du Canada (CERC)⁴. Toutes les initiatives en ce sens pourraient être minées par le plafond salarial.

G. Mécanismes existants de contrôle de la conformité

La Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC dispose d'outils pour traiter des cas de rémunération excessive versée par les organismes de bienfaisance. Par exemple, la *Loi de l'impôt sur le revenu* habilite le ministre à imposer des sanctions lorsqu'un organisme de bienfaisance enregistré octroie un avantage injustifié à une personne. La règle sur les avantages injustifiés interdit le versement d'un montant qui ne correspond pas à une rémunération raisonnable pour les services rendus à l'organisme de bienfaisance. Le ministre peut ainsi déjà imposer des sanctions à l'encontre d'un organisme de bienfaisance enregistré qui confère un avantage injustifié à une personne en versant une rémunération qui n'est pas raisonnable. Si l'ARC soutient qu'une rémunération excessive a été versée par un organisme de bienfaisance, elle soutiendra sans doute aussi qu'un avantage injustifié a été conféré, ou que l'organisme de bienfaisance n'est par ailleurs pas en règle. Selon la Section de l'ABC, il n'est guère judicieux d'ajouter à la *Loi de l'impôt sur le revenu* des dispositions visant à accroître la reddition de comptes et la transparence au prix d'une plus grande incertitude.

De façon générale, l'ARC met l'accent sur l'éducation pour régler les problèmes liés à l'observation des règles. L'ARC travaille avec les organismes de bienfaisance non conformes de façon à assurer leur conformité. C'est seulement dans les cas graves ou extrêmes qu'elle révoque l'enregistrement comme organisme de bienfaisance. Avant d'envisager la révocation, l'ARC peut imposer diverses pénalités à titre de sanctions intermédiaires. Dans le projet de loi C-470, la seule pénalité pour non-conformité au plafond salarial est la révocation de l'enregistrement comme organisme de bienfaisance. La Section de l'ABC croit qu'il s'agit d'une mesure draconienne.

H. Pouvoir discrétionnaire et plafond

Les organismes de bienfaisance et leurs administrateurs ne trouveront guère de réconfort dans le fait que le ministre ne considérera pas nécessairement une rémunération supérieure à

⁴

www.cerc.gc.ca/hp-pa-fra.shtml

250 000 \$ comme un motif de révocation; l'effet dissuasif restera. Le sommaire accompagnant le projet de loi affirme en toutes lettres que « Le texte modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de prévoir la révocation de l'enregistrement d'une œuvre de bienfaisance, d'une fondation publique ou d'une fondation privée si elle verse à un cadre ou à un employé une rémunération annuelle supérieure à 250 000 \$. »⁵ Même si l'ARC peut exercer un jugement, la limite de 250 000 \$ sera dans la plupart des cas un plafond fixe. Un organisme de bienfaisance enregistré le dépassera à ses risques et périls, ne pouvant être sûr de convaincre le ministre de ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire de révoquer l'enregistrement. Il en découlera une grande incertitude, ce qui minera le travail de nombreux grands organismes de bienfaisance enregistrés en réduisant le bassin de recrutement de leurs cadres supérieurs.

I. Incidence sur les contrats d'emploi existants

Certains organismes de bienfaisance enregistrés ont actuellement des employés dont la rémunération dépasse 250 000 \$. Un organisme de bienfaisance ne devrait pas être contraint de choisir entre la perte de son enregistrement et la violation de ses contrats avec ses employés. Par exemple si un organisme de bienfaisance enregistré a conclu avec un chercheur un accord de cinq ans prévoyant le paiement de 300 000 \$ par année, devrait-il payer 2 millions de dollars pour résilier le contrat? Certains organismes de bienfaisance enregistrés pourraient choisir de résilier des contrats existants, verser d'importantes primes de résiliation et de séparation en 2010, puis réembaucher la même personne pour une rémunération respectant le plafond de 250 000 \$. Il pourrait coûter davantage de résilier un contrat que de continuer l'emploi en cours. Au niveau de rémunération plus faible, il y a davantage de risques que le cadre ou l'employé quitte le secteur des organismes de bienfaisance enregistrés.

J. L'effet d'un plafond devient plus problématique avec le temps

Le plafond serait encastré dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de sorte que des mesures législatives seraient requises pour augmenter la limite de 250 000 \$. Avec l'inflation, le pouvoir d'achat des organismes de bienfaisance va baisser et la difficulté à attirer des collaborateurs de premier plan, une ressource rare, deviendra de plus en plus grande.

⁵

www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4330149&Mode=1&File=19&Language=F
(22 juillet 2010)

K. Le projet de loi exerce une discrimination à l'endroit des organismes de bienfaisance enregistrés

Le projet de loi C-470 assure un avantage compétitif injuste aux entreprises privées, aux organismes sans but lucratif qui ne sont pas enregistrés comme organismes de bienfaisance ainsi qu'aux organismes de bienfaisance étrangers, qui pourraient tous payer davantage pour attirer des collaborateurs alors que l'offre est limitée. En outre, le projet de loi risque d'encourager certains organismes de bienfaisance à se transformer en tout ou en partie en entités à but lucratif (en particulier dans des secteurs comme celui du soin des personnes âgées, où il y a à la fois des organismes sans but lucratif et des entités à but lucratif). Même si de telles opérations peuvent être opportunes dans certaines situations, il n'y a pas lieu de les encourager.

L. Le projet de loi encourage l'inefficacité

Le fait d'imposer un plafond fixe risque d'encourager des stratégies de contournement. Par exemple, un salaire pourrait être payé à moitié par une fondation et à moitié par un organisme de bienfaisance, ou un organisme de bienfaisance pourrait verser une rémunération de 250 000 \$ tandis que des entreprises constitueraient un fonds pour verser des montants supplémentaires. Le plafond proposé pourrait aussi mener à ce que des personnes travaillent à temps partiel pour plus d'un organisme ou qu'un organisme embauche plus d'une personne pour assumer un même rôle. De telles tentatives de contourner le plafond pourraient mener à des inefficacités et en fin de compte coûter davantage à l'organisation.

M. Le projet de loi risque d'augmenter la rémunération des cadres supérieurs

On peut supposer que les défenseurs d'une divulgation détaillée des salaires visent à faire baisser les salaires au sommet de l'échelle. Le projet de loi C-470 et d'autres propositions semblables exigeant la divulgation des salaires peuvent en fait produire l'effet contraire, à savoir faire augmenter les attentes salariales et la concurrence entre les dirigeants les mieux payés des organismes de bienfaisance. L'exigence actuelle de divulguer les échelles de rémunération annuelle jusqu'à 350 000 \$ procure à l'ARC de l'information sur des personnes qui peuvent avoir à être soumises à une vérification, et elle renseigne les donateurs ou les journalistes sur les échelles de salaire. Cependant, les principaux utilisateurs de l'information seront les employés des organismes de bienfaisance, leurs cadres et les consultants en matière de rémunération. Ces chiffres pourraient être utilisés par les cadres supérieurs et leurs

consultants pour soutenir qu'ils devraient être payés davantage. Par exemple, un cadre d'un organisme de bienfaisance recevant de 150 000 \$ à 200 000 \$ pourrait utiliser l'information pour négocier une rémunération égalant celle versée par un autre organisme de bienfaisance. Il pourrait en découler un effet inflationniste pour les salaires inférieurs au plafond de 250 000 \$.

Le plafond risque de faire comprendre que tous les paiements inférieurs à 250 000 \$ sont acceptables et que les cadres supérieurs des organismes de bienfaisance devraient toucher une rémunération de cet ordre quelles que soient les circonstances. Ceci ne servirait pas le but déclaré du projet de loi.

N. Problèmes de définition de rémunération, cadre et employé

Le projet de loi C-470 définit la « rémunération » comme englobant salaires, traitements, commissions, primes, droits et honoraires auxquels s'ajoute la valeur des avantages, imposables ou non. Cette vaste définition oblige les organismes de bienfaisance de toute envergure à déterminer la valeur de certains éléments de leur rémunération qu'il peut être difficile ou coûteux d'évaluer. Bien que la rémunération doive sans doute être déterminée pour déclarer la rémunération payée aux employés aux fins de la gestion de la paie, ce nouveau calcul entraînera vraisemblablement une augmentation des coûts de la conformité pour de nombreux organismes de bienfaisance; or rien n'indique qu'une plus grande transparence ou reddition de comptes est nécessaire. Il n'est du reste pas clair si des paiements, tels que des indemnités de cessation d'emploi ou de départ à la retraite versées en fin d'emploi, seront considérés comme faisant partie de la rémunération aux fins présentes.

Au sens du projet de loi, les termes « cadre » ou « employé » pourraient englober les entrepreneurs indépendants. Il n'est pas clair qui est considéré comme un « cadre » en vertu du projet de loi. Tout dirigeant est-il un « cadre »? Si une personne n'est pas un dirigeant, peut-elle être un « cadre »? Le projet de loi ne définit pas « cadre », non plus que ne le fait la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il peut être difficile pour les organismes de bienfaisance de déterminer si certains entrepreneurs indépendants sont des « cadres ».

V. CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Il est mal inspiré de prévoir des exigences de divulgation supplémentaires supposant l'identification de personnes et de prévoir un pouvoir discrétionnaire de révoquer

l'enregistrement uniquement en fonction de la rémunération versée à une personne au-delà d'un niveau arbitraire. La Section de l'ABC ne croit pas que le projet de loi C-470 réalisera ses buts déclarés. Elle recommande que le projet de loi ne soit pas adopté.