

**FOR INTERNAL USE ONLY – DO NOT DISTRIBUTE EXTERNALLY**

**CASE LAW MAY BE REFERENCED, BUT NOT THE DOCUMENT ITSELF**

**CURRENT AS OF MARCH 19, 2015**

## **Purposes not Being Furthered**

### **Summary**

This document applies when:

- an applicant has provided sufficient information about the activities it will conduct to further most of its purposes;
- but there are some purposes that the applicant may only pursue further down the road, and as a result, the applicant only has a very general sense of the activities it thinks it might conduct to further those purposes.

When there is no reasonable possibility of getting additional information, the two options are:

- to register only after the purposes have been amended, or
- in low-risk situations, or in situations approved by the manager, to register without requiring an amendment to purposes.

Appendix B of this document provides a [Risk Assessment Matrix](#) to assist ADM officers to determine whether an applicant organization should be registered without requiring it to amend its governing document even though the organization cannot provide specific details about all the activities it will conduct to further some of its stated purposes.<sup>1</sup>

This document includes a brief analysis of the legal basis explaining why in order to be eligible for registration under the *Income Tax Act* (Act), an organization must provide sufficient information about the activities it conducts, or plans to conduct, to further each of its purposes

The use of the Risk Assessment Matrix by ADM officers should help ensure more consistent and sustainable decision-making.

---

<sup>1</sup> The Risk Assessment Matrix is a tool that assesses some of the more common registration issues in relation purposes and activities. A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

**A. A charity's resources must be devoted to activities that further its charitable purposes**

1. To be eligible for registration under the *Income Tax Act*, an organization must be constituted for charitable purposes and must, subject to limited exceptions,<sup>2</sup> either devote its resources (funds, personnel, and property) to charitable activities,<sup>3</sup> or make gifts to qualified donees. As such, when deciding whether an organization is eligible for registration, the CRA examines both the purposes and the activities.

**What is a charitable activity?**

2. Activities are the ways in which an organization furthers its purposes. A **charitable activity** is an activity that directly furthers a charitable purpose and meets all other associated legal and administrative requirements.

**What is the two-part test for assessing eligibility for registration?**

3. The determination concerning eligibility for registration is based on an organization's purposes, as contained in its governing document, and on the activities the organization conducts.<sup>4</sup>

4. The information provided by an organization at registration<sup>5</sup> is evaluated using the two-part test, each part of which is equally important. The two-part test looks at whether an organization is established exclusively for charitable purposes and whether it conducts charitable activities that further each of these purposes. Through the application process, we also examine the information provided by the organization and from other sources to ensure the organization operates in a manner that meets all associated legal and administrative requirements.

---

<sup>2</sup> These limited exceptions relate primarily to certain political activities that fall within the specific exemptions of s. 149.1(6.1) or (6.2) of the Act.

<sup>3</sup> A registered charity may devote a limited amount of resources to incidental and ancillary activities that, while not themselves charitable, are undertaken to further its charitable purposes (for example, expenditures on fundraising and administration). However, any resources devoted to incidental and ancillary activities must fit within acceptable legal parameters, and must not themselves further collateral non-charitable purposes.

<sup>4</sup> Therefore, the assessment can also look at whether the organization's activities further unstated charitable, ancillary or incidental, or collateral non-charitable purposes.

<sup>5</sup> The CRA may also consider information from other sources when it assesses whether an organization is eligible for registration.

5. An organization that is constituted with a mixture of charitable and collateral non-charitable purposes, or that conducts any activities that are neither charitable, nor ancillary and incidental may not be eligible for registration.

6. Therefore, in order for the CRA to properly assess whether an organization is eligible for registration , the organization must provide a complete, and detailed description its activities that are, or that will be conducted in furtherance of its purposes.<sup>6</sup> For additional background information see [Appendix A](#).

---

<sup>6</sup> The Federal Court of Appeal noted in *Stop the Violence . . . Face the Music Society v. The Queen*, 97 D.T.C. 5026, that:

“[s]ince the benefits attaching to charitable status are significant, the onus is on those seeking this status to clearly demonstrate that their activities are clearly focused on charitable objects in the legal sense”.

See also *Vancouver Society of Immigrant & Visible Minority Women v. Minister of National Revenue*, [1999] 1 S.C.R. 10 (*Vancouver Society*) per Iacobucci J. for the majority at para. 194:

But the inquiry cannot stop there. In *Guaranty Trust*, supra, at p. 144, this Court expressed the view that the question of whether an organization was constituted exclusively for charitable purposes cannot be determined solely by reference to the objects and purposes for which it was originally established. It is also necessary to consider the nature of the activities presently carried on by the organization as a potential indicator of whether it has since adopted other purposes. In other words, as Lord Denning put it in *Institution of Mechanical Engineers v. Cane*, [1961] A.C. 696 (H.L.), at p. 723, the real question is, “for what purposes is the society at present instituted?” (Emphasis in original.)

See also [Action des Femmes Handicapées \(Montréal\) v. Canada \(Minister of National Revenue\)](#) [1998] per Létourneau J. at paragraph 5 states:

The appellant bears the burden of proving that it qualifies for the charitable status under s. 149.1(1) of the *Income Tax Act* and, in our view, it has not met this burden.

See also [Child Search v. Canada \(Minister of National Revenue\)](#) [1999] where the Minister had not erred in denying registration. Per Desjardins J.:

...when the Minister found that the appellant had not provided sufficient written information concerning the plan and structure of the prevention program it wished to offer school children. Or when the Minister queried whether qualified training would be provided for volunteers.

See also [Sagkeeng Memorial Arena Inc. v. Canada \(National Revenue\)](#) [2012] where Stratas J. writes at paragraphs 8 and 9:

7. Depending on the type, complexity, duration, and expense of an activity, the applicant organization should be able to provide documentary evidence that shows:

- the purpose the activity furthers;
- the exact nature of the activity;
- the charitable benefit the activity provides;
- the eligible beneficiaries of the activity;
- whether the activity confers any private benefit (and how much);
- the precise location(s) where the activity is conducted;
- the specific details concerning how the organization directs and controls the activity; including how it monitors the activity, and how its resources are used; and
- the nature, amount, sources, and destination of income that the activity may generate (for example, tuition fees from operating a school, or the sale of goods or services).

8. There are many variables involved when deciding whether an organization should be registered even though it has not provided a complete and detailed statement of activities for all the purposes for which it is constituted.

---

We find that the Minister's concerns were founded upon the requirements set out in section 149.1 of the Act and the legal principles set out in *Vancouver Society, supra*. On the facts, the Minister was well within the range of acceptability and defensibility in requiring more and better information from the appellant. It is one thing to tender draft documents expressing aspirations; it is quite another to tender final documents expressing plans that are detailed and credible.

In this regard, it must be recalled that when an organization is registered as a "charitable organization," it receives significant benefits. It is exempted from paying income tax and can issue tax receipts to donors: see subsections 110.1(1) and 118.1(1) of the Act. Before granting registration, the Minister is entitled to require detailed and credible information responsive to the requirements of section 149.1, *Vancouver Society*, and any other applicable authority.

## **Appendix A. Background information pertaining to the *Income Tax Act* requirement for providing sufficient information about activities at the time of registration**

1. Historically, common law only focused on the charitable nature of purposes with little regard to the activities that furthered those purposes. At common law, and under the system in England and Wales as regulated by the Charity Commission, which is substantially similar to the common law:

- An organization's status as a charity is determined by its purposes, and is almost entirely unaffected by what it actually does—its activities.
- Therefore, if there is an inconsistency between what it is supposed to do and what it actually does, that normally does not affect its status or registration as a charity. Instead, the problem is considered to lie with the trustees or managers of the charity. The Charity Commission exercises the power of the original courts of equity under the common law to correct the situation by intervening and regulating the trustees and managers, and even by replacing them with others or charging them with breach of trust.

2. This is essentially the situation in Canada at the provincial level, except that the supervisory role played in England and Wales by the Charity Commission is the responsibility of the provincial Attorneys General (the ministers of Justice) or in some cases the public trustee, acting by application to the modern courts. But this is not the situation at the federal level, the level of government in Canada that has primary responsibility for the income tax system, and in particular how that system recognizes and deals with charitable status.

3. In Canada, in order to be exempt from income tax and in order to be able to issue tax-creditable and tax-deductible receipts for donations received from other taxpayers, charities must be registered under the Act. That Act does not supersede the common law exactly, but it adds certain requirements that charities under the common law have to fulfill in order to have these tax privileges. The effect is that if there is an inconsistency between what a charity is supposed to do and what it actually does, that can indeed—unlike the common law and the regime in England and Wales—affect its status or registration as a charity under the Act:

- The common law sets out a purpose test to decide whether an organization is a charity: The purpose must fall within a recognized category of charitable purposes, and deliver both the benefit and the public components of public benefit.

- The Canadian *Income Tax Act* recognizes the common law in this regard; however, it adds an activities test which must be fulfilled as well.
- Most charities have to be registered as “charitable organizations” under the Act. It allows an organization to be registered as such only if all of its resources “are devoted to charitable activities”.

4. Although the Supreme Court of Canada (in the 1999 *Vancouver Society* case) declared that a charitable activity is nothing more than an activity that accomplishes or furthers a charitable purpose, the Act’s focus on “activities” is not the same as the common law’s focus on purposes. Activities, unlike purposes, are about what the organization is actually doing or going to do, as opposed to the results it is intended to accomplish or further.

5. While the classification of purposes as charitable or not, and as conferring a benefit to the public or not, are questions of law (or questions of mixed fact and law), the nature and effect of activities are regarded as questions of fact for income tax purposes; and there are no presumed facts. Therefore, an organization still has the onus of showing all the facts needed to satisfy both the common law and the Act.

6. The decision whether to register is thus only partly based on the common law issue of whether the purposes fall into a charitable category and would confer public benefit. It is equally based on whether the activities—what the organization actually does or is going to do—are, as a matter of fact, capable of accomplishing or furthering charitable purposes and conferring public benefit.

7. Even if a charitable organization’s purposes can be “*prima facie* assumed” to confer public benefit within the meaning of the common law of charity, indeed, even if it is accepted that an organization’s purposes are entirely charitable under the common law or the *Income Tax Act*, CRA still may not register the organization for tax purposes unless it is provided with evidence to show that the organization’s actual and planned activities fall within a charitable category—meaning that they actually accomplish or further a charitable purpose and really deliver a public benefit.

8. The other types of charities under Canadian income tax law, public and private foundations are subject to a slightly different rule but the effect is the same. The decision to register them under the Act is based on whether they are “constituted and operated exclusively for charitable purposes”. The requirement that they be “operated” for charitable purposes is the same as requiring their activities—what the foundations actually do—to be charitable and confer public benefit, just like charitable organizations.

9. As well, both charitable organizations and foundations still have to list all their planned and actual activities in order for the decision-maker to verify that these are consistent with charitable purposes. Also, when applying for charitable registration, the

onus remains on them to provide all the facts relevant to the issue. Again, there are no presumed facts. Nevertheless, CRA reserves the right to make its own investigation into the facts and take account of all relevant information available to it, in addition to that supplied by an applicant or organization.

10. To summarize, then, there is no “presumption of fact” in Canada regarding charitable purposes. When considering whether a purpose is charitable under the common law, there can be a “*prima facie* assumption” of the legal conclusion that a charitable purpose under the first three *Pemsel* heads satisfies the benefit requirement. However, under Canadian income tax law, the registered status of Canadian charities depends equally on whether their activities (as opposed to their nominal purposes) are charitable, which is a question of fact unaffected by any presumption or assumption. Therefore, an applicant organization must provide a complete and detailed description of its activities, in order for the CRA to assess whether the applicant organization is eligible for registration.

11. Having said the above, while CRA has the legal authority to require an organization to provide sufficient information about the activities it will conduct to further each of its stated purposes, it is generally our practice to take a reasonable approach and where appropriate, approve registration in low-risk situations and not require an organization to amend the stated purposes in its governing document prior to registration.

## Appendix B. Risk Assessment Matrix

1. The Risk Assessment Matrix is a tool that helps identify and quantify some common risks associated with the stated purposes and activities of applicants. The Risk Assessment Matrix also suggests the level of administrative authority to either:

- require a low-risk organization to amend its governing document before registration; or
- register a high-risk organization without requiring it to amend its governing document.

2. Generally, the Risk Assessment Matrix should be used to help assess instances where an applicant organization could be registered without requiring it to amend its governing document even though it has not provided sufficient information about the activities it will conduct to further some of its stated purposes. (This means that the applicant has provided sufficient information about the activities that it would conduct to further some purposes, and but for the missing information about the purposes being assessed by the Risk Assessment Matrix the applicant would otherwise be eligible for registration.)

### How to use the risk score

3. If the total risk score is 4 or less, the organization may be registered without requiring an amendment to the governing document (provided all other requirements are met). Otherwise, the manager must approve ADM's requirement that the applicant amend its stated purposes before registration.<sup>7</sup>

4. If the total score of risk is 5 or above, the manager's approval should be sought to register without having the applicant amend the stated purposes in its governing document.

5. The Risk Assessment Matrix can assess some of the more common registration issues concerning purposes and activities. A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant. Therefore, the Risk Assessment Matrix does not replace the exercise of professional judgment in any particular case about the appropriate course of action on a file. The Risk Assessment Matrix is simply one of many tools that ADM officer can use when assessing applicants.

---

<sup>7</sup> ADM managers should develop guidelines with staff to decide what files should be brought to management's attention.

**Note:** A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

Activities Risk-Assessment Matrix	CONFIDENTIAL	
List the purpose(s) for which the organization did not provide sufficient information about the activities.		
What pertinent information, if any, did the organization provide about the possible activities that would further the listed purpose(s)?		
What information is missing that would show that the possible activities would further the purpose(s) in question in a manner that meets all legal and administrative requirements?		
Risk Level		
Low	Medium	High
0	2	5

**Note:** A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

<p>1. Are the possible activities that usually further the purpose(s) the type that generally provide a well-recognized public benefit?</p> <p>16(1)(b)</p> 			
<p>2. Is information about how the organization selects its eligible beneficiaries for these types of activities required for registration</p> <p>16(1)(b)</p>  <p>Examples</p>			

**Note:** A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

	16(1)(b)				
3.	Are significant compliance issues associated with these types of activities?  16(1)(b)  Examples 16(1)(b)				

**Note:** A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

4. How much will the organization need to spend to carry out the possible activities?  16(1)(b)			
5. What are the organization's sources of financing for all of its activities?  • 16(1)(b) • •  16(1)(b)			

**Note:** A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

16(1)(b)				
6. Would the purpose remain a relatively minor focus of the organization?  • 16(1)(b) • •				

**Note:** A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

<p>7. Is there a strong relationship or association between the purpose the possible activities would further and the purposes for which the organization has provided sufficient information?</p> <p>16(1)(b)</p>			
<p>8. Where will the possible activities be conducted?</p> <p>16(1)(b)</p>			

**Note:** A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

<p>9. What risk would the possible activities confer private benefits that are not reasonably proportionate and necessary to any resulting charitable benefit?</p> <p>16(1)(b)</p>			
<p>10. If the organization was to be registered, is there sufficient planning, good governance, budgeting and financing to show that the organization has the capacity to conduct the possible activities in a manner that would meet all associated legal and administrative requirements?</p> <p>16(1)(b)</p>			
<p>11. What is the total of all risk scores for all questions?</p>			
Score Range	Action	Approval	
0 to 4	Register without amendment		
	Register with amendment		Manager or delegate
5 and over	Register with amendment		
	Register without amendment		

Note: A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

		Manager or delegate
--	--	---------------------

DISCLOSED  
PURSUANT TO  
THE ATIA  
AR-2021-137022

**Note:** A thorough and complete file analysis may identify and assess other risks that should be considered when making determinations about the eligibility of an applicant.

A high-risk file can only be registered without amendments to purposes with approval from the Manager or delegate.

**RÉSERVÉ À L'USAGE INTERNE – NE PAS DISTRIBUER À L'EXTERNE**

**LA JURISPRUDENCE PEUT ÊTRE MENTIONNÉE, MAIS PAS LE DOCUMENT LUI-MÊME**

**À JOUR LE 19 MARS 2015**

## **Fins non réalisées**

### **Sommaire**

Le présent document s'applique dans les cas suivants :

- un demandeur a fourni suffisamment de renseignements au sujet des activités qu'il exercera afin de réaliser la plupart de ses fins;
- mais il y a certaines fins que le demandeur ne pourra réaliser que plus tard et le demandeur n'a que des renseignements très généraux au sujet des activités qu'il croit pouvoir exercer afin de réaliser ces fins.

S'il n'y a pas de possibilité raisonnable d'obtenir d'autres renseignements, il y a deux options :

- permettre l'enregistrement uniquement après que les fins ont été modifiées;
- dans les situations à faible risque ou dans les situations approuvées par le gestionnaire, permettre l'enregistrement sans exiger une modification aux fins.

L'[annexe B](#) du présent document fournit une [Matrice d'évaluation des risques](#) pour aider les agents de l'EDS à déterminer si un organisme demandeur devrait être enregistré sans qu'il soit obligé de modifier son document constitutif, même si l'organisme ne peut fournir de détails précis sur toutes les activités qu'il exercera pour réaliser ses fins énoncées<sup>1</sup>.

Le présent document comprend une brève analyse du fondement légal qui explique pourquoi, pour avoir droit à l'enregistrement en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

---

<sup>1</sup> La Matrice d'évaluation des risques est un outil qui évalue certains des problèmes les plus fréquents d'enregistrement en ce qui concerne les fins et les activités. Une analyse de dossier approfondie et complète peut permettre de déterminer et d'évaluer d'autres risques qui seraient pris en compte au moment de formuler une conclusion sur l'admissibilité d'un demandeur.

(Act), un organisme doit fournir suffisamment de renseignements au sujet des activités qu'il exerce ou qu'il prévoit exercer afin de réaliser chacune de ses fins.

L'utilisation de la Matrice d'évaluation des risques par les agents de l'EDS devrait aider à assurer une prise de décisions plus uniformes et durables.

**A. Les ressources d'un organisme de bienfaisance doivent être consacrées aux activités de bienfaisance qui permettent de réaliser ses fins qui relèvent de la bienfaisance**

1. Pour être admissible à l'enregistrement en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un organisme doit être constitué pour des fins qui relèvent de la bienfaisance et il doit, sous réserve d'exceptions limitées<sup>2</sup>, consacrer ses ressources (fonds, personnel et biens) à des activités de bienfaisance<sup>3</sup> ou faire des dons à des donataires reconnus. À ce titre, au moment de décider si un organisme est admissible à l'enregistrement, l'ARC examine les fins et les activités.

**Qu'est-ce qu'une activité de bienfaisance?**

2. Les activités sont les façons dont un organisme réalise ses fins. Une **activité de bienfaisance** est une activité qui réalise directement une fin qui relève de la bienfaisance et qui respecte toutes les autres exigences légales et administratives connexes.

---

<sup>2</sup> Ces exceptions limitées concernent principalement certaines activités politiques qui sont visées par des exemptions précises mentionnées au paragraphe 149.1(6.1) ou (6.2) de la Loi.

<sup>3</sup> Un organisme de bienfaisance enregistré peut consacrer une quantité limitée de ses ressources à des activités accessoires qui, bien qu'elles ne relèvent pas elles-mêmes de la bienfaisance, sont entreprises pour réaliser ses fins de bienfaisance (par exemple, les dépenses consacrées au financement et à l'administration). Cependant, les ressources consacrées aux activités accessoires doivent respecter des paramètres juridiques acceptables et ne doivent pas elles-mêmes réaliser des fins secondaires qui relèvent de la bienfaisance.

## **Quel est le critère à deux volets pour évaluer l'admissibilité à l'enregistrement?**

3. La conclusion concernant l'admissibilité à l'enregistrement est fondée sur les fins d'un organisme, figurant dans son document constitutif, et sur les activités que l'organisme exerce<sup>4</sup>.

4. Les renseignements transmis par un organisme au moment de l'enregistrement<sup>5</sup> sont évalués au moyen du critère à deux volets, chaque volet étant également important. Le critère à deux volets examine si un organisme est établi uniquement à des fins qui relèvent de la bienfaisance et s'il exerce des activités de bienfaisance qui réalisent chacune de ces fins. Dans le cadre du processus de demande, nous examinons également les renseignements fournis par l'organisme et par d'autres sources afin de nous assurer que l'organisme fonctionne d'une manière qui respecte toutes les exigences légales et administratives connexes.

5. Un organisme qui est constitué avec un mélange de fins qui relèvent de la bienfaisance et de fins secondaires qui ne relèvent pas de la bienfaisance ou encore qui exerce des activités qui ne sont pas des activités de bienfaisance et accessoires, n'est pas admissible à l'enregistrement.

6. Par conséquent, pour que l'ARC évalue correctement la question de savoir si un organisme est admissible à l'enregistrement, l'organisme doit fournir une description complète et détaillée de ses activités qui sont ou seront exercées pour réaliser ses fins<sup>6</sup>. Pour obtenir d'autres renseignements généraux, consultez l'[annexe A](#).

---

<sup>4</sup> Par conséquent, l'évaluation peut également porter sur la question de savoir si les activités de l'organisme réalisent des fins non mentionnées qui relèvent de la bienfaisance ou des fins accessoires ou secondaires qui relèvent de la bienfaisance.

<sup>5</sup> L'ARC peut aussi tenir compte de renseignements d'autres sources lorsqu'elle évalue la question de savoir si un organisme est admissible à l'enregistrement.

<sup>6</sup> La Cour d'appel fédérale a noté dans l'affaire *Stop the Violence . . . Face the Music Society c. La Reine*, 97 D.T.C. 5026, que :

« [p]uisque les avantages attachés au statut d'organisme de charité sont importants, il incombe à ceux qui demandent ce statut de démontrer clairement que leurs activités sont manifestement orientées vers des objectifs charitables au sens juridique du terme. »

Voir également l'affaire *Vancouver Society of Immigrant & Visible Minority Women c. Ministre du Revenu national* [1999] 1 R.C.S. 10 (Vancouver Society) par le juge Iacobucci, pour la majorité, au paragraphe. 194 :

---

Mais l'examen ne peut prendre fin ici. Dans *Guaranty Trust*, précité, à la p. 144, notre Cour a dit être d'avis que la question de savoir si un organisme est constitué exclusivement à des fins de bienfaisance ne peut pas être tranchée en se référant seulement aux fins et objets pour lesquels il a été établi à l'origine. Il faut également prendre en compte les activités exercées par l'organisme au moment de l'examen afin de voir si celui-ci n'a pas, depuis sa constitution, adopté d'autres fins. En d'autres mots, comme a dit lord Denning dans l'arrêt *Institution of Mechanical Engineers c. Cane*, [1961] A.C. 696 (H.L.), à la p. 723, la véritable question est la suivante : [TRADUCTION] « à quelles fins l'association est-elle constituée à ce moment -ci? [En italique dans l'original.]

Voir également l'affaire [Action des Femmes Handicapées \(Montréal\) c. Canada \(Ministre du Revenu national\)](#) [1998] où le juge Létourneau déclare ce qui suit au paragraphe 5 :

L'appelante a le fardeau de prouver qu'elle est un organisme de charité au sens du paragraphe 149.1(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; à notre avis, elle ne s'est pas acquittée de ce fardeau.

Voir également l'affaire [Child Search c. Canada \(Ministre du Revenu national\)](#) [1999] où le ministre n'a pas commis d'erreur en refusant l'enregistrement. Selon le juge Desjardins :

[...] le ministre a conclu que l'appelante ne donnait pas suffisamment de renseignements écrits sur le plan et la structure du programme de prévention qu'elle se proposait d'offrir aux jeunes élèves. Il a également cherché à savoir si les bénévoles auraient une formation assurée par des spécialistes qualifiés.

Voir également l'affaire [Sagkeeng Memorial Arena Inc. c. Canada \(Revenu national\)](#) [2012] où le juge Stratas écrit ce qui suit aux paragraphes 8 et 9 :

Nous concluons que les préoccupations du ministre étaient fondées sur les conditions énoncées à l'article 149.1 de la Loi et les principes juridiques établis dans l'arrêt *Vancouver Society*, précité. D'après les faits, il était tout à fait acceptable et défendable pour le ministre d'exiger de l'appelante des renseignements plus complets et de meilleure qualité. C'est une chose de produire des projets de documents qui témoignent de ses aspirations, mais c'en est une autre de présenter des documents définitifs qui font état d'intentions détaillées et crédibles.

À cet égard, il convient de rappeler que, lorsqu'un organisme est enregistré à titre d'« œuvre de bienfaisance », il en tire des avantages importants. Il est exempté de l'obligation de payer de l'impôt et peut délivrer des reçus officiels aux donateurs : voir les paragraphes 110.1(1) et 118.1 (1) de la Loi. Avant de consentir à l'enregistrement, le ministre est en droit d'exiger des renseignements crédibles et détaillés qui répondent aux exigences de l'article 149.1, de l'arrêt *Vancouver Society* et de toute autre décision applicable.

7. Selon le type, la complexité, la durée et les dépenses d'une activité, un organisme demandeur devrait être en mesure de fournir une preuve documentaire qui indique ce qui suit :

- la fin que l'activité permettra de réaliser;
- la nature exacte de l'activité;
- le bénéfice qui relève de la bienfaisance que l'activité fournit;
- les bénéficiaires admissibles de l'activité;
- la question de savoir si l'activité accorde un bienfait d'intérêt privé (et son importance);
- l'endroit précis où l'activité est exercée;
- les détails précis sur la façon dont l'organisme dirige et contrôle l'activité, y compris la façon dont il surveille l'activité et dont ses ressources sont utilisées;
- la nature, le montant, les sources et la destination du revenu que l'activité peut générer (par exemple, les frais de scolarité provenant de l'exploitation de l'école ou la vente de produits ou de services).

8. De nombreuses variables peuvent influencer la décision de savoir si un organisme devrait être enregistré, même s'il n'a pas fourni un énoncé complet et détaillé des activités pour toutes les fins pour lesquelles il est constitué.

**Annexe A. Renseignements généraux sur les exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu liées à la transmission de renseignements suffisants portant sur les activités au moment de l'enregistrement**

1. Dans le passé, la common law a mis l'accent sur la nature de bienfaisance des fins en se penchant moins sur les activités qui réalisaient ces fins. Selon la common law, et dans le cadre du régime en Angleterre et dans le pays de Galles réglementé par la Charity Commission, qui est considérablement semblable à la common law :

- Le statut d'un organisme en tant qu'organisme de bienfaisance est déterminé par ses fins et il n'est pratiquement pas touché par ce qu'il fait réellement, soit ses activités.
- Par conséquent, s'il y a une incohérence entre ce qu'il est supposé faire et ce qu'il fait réellement, cela n'a normalement pas d'effet sur son statut ou son enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance. Le problème revient plutôt aux fiduciaires ou aux gestionnaires de l'organisme de bienfaisance. La Charity Commission exerce le pouvoir des tribunaux originaux d'equity selon la common law, soit de corriger la situation en intervenant et en réglementant les fiduciaires et les gestionnaires, et même en les remplaçant par d'autres personnes ou en les accusant d'abus de confiance.

2. Cela est essentiellement le cas au Canada au niveau provincial, à l'exception du fait que le rôle de supervision joué en Angleterre et au pays de Galles par la Charity Commission est joué par les procureurs généraux provinciaux (les ministres de la Justice) ou, dans certains cas, le curateur public sur demande aux tribunaux modernes. Mais ce n'est pas le cas au niveau fédéral, l'ordre de gouvernement du Canada qui a la responsabilité principale du régime d'impôt sur le revenu et en particulier la façon dont le régime reconnaît et traite le statut de bienfaisance.

3. Au Canada, pour être exonérés de l'impôt sur le revenu et pour pouvoir délivrer des reçus donnant droit à un crédit d'impôt et déductibles d'impôt pour les dons reçus d'autres contribuables, les organismes de bienfaisance doivent être enregistrés en vertu de la Loi. La Loi ne l'emporte pas pour ainsi dire sur la common law, mais elle ajoute certaines exigences que les organismes de bienfaisance visés par la common law doivent respecter afin d'obtenir ces priviléges fiscaux. Cela a pour effet d'entraîner une incohérence entre ce qu'un organisme de bienfaisance est supposé faire et ce qu'il fait réellement, ce qui peut effectivement – contrairement à la common law et au régime en Angleterre et au pays de Galles – avoir un effet sur son statut ou son enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la Loi :

- La common law crée le critère de la fin pour décider si un organisme est un organisme de bienfaisance : la fin doit être visée par une catégorie

reconnue de fins qui relèvent de la bienfaisance et comporter les composantes public et du bénéfice du bienfait d'intérêt public.

- La *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada reconnaît la common law à cet égard; cependant, elle ajoute un critère d'activité qui doit également être respecté.
- La plupart des organismes de bienfaisance doivent être enregistrés en tant qu'« œuvres de bienfaisance » en vertu de la Loi. Cela permet à un organisme d'être enregistré uniquement si la majorité de ses ressources « est consacrée à des activités de bienfaisance ».

4. Même si la Cour suprême du Canada (dans l'affaire *Vancouver Society* de 1999) a déclaré qu'une activité de bienfaisance n'est rien de plus qu'une activité qui réalise ou tend à réaliser une fin qui relève de la bienfaisance, le centre d'intérêt de la Loi sur les « activités » n'est pas le même que celui de la common law sur les fins. Les activités, contrairement aux fins, concernent ce que l'organisme fait réellement ou va faire, plutôt que les résultats qu'il réalise ou tend à réaliser.

5. Bien que la classification des fins comme relevant ou non de la bienfaisance ou accordant ou non un bénéfice au public soit une question de droit (ou une question mixte de fait et de droit), la nature et l'effet des activités sont considérés comme des questions de fait aux fins de l'impôt sur le revenu; il ne s'agit pas de faits présumés. Par conséquent, un organisme a toujours le fardeau de démontrer l'ensemble des faits nécessaires pour respecter la common law et la Loi.

6. La décision d'accorder ou non l'enregistrement est donc fondée en partie sur la question de la common law de savoir si les fins sont visées par une catégorie de bienfaisance et si elles accordent un bienfait d'intérêt public. Elle est également fondée sur la question de savoir si les activités – ce que l'organisme fait réellement ou va faire – peuvent permettre de réaliser ou de tendre à réaliser des fins qui relèvent de la bienfaisance et d'accorder un bienfait d'intérêt public.

7. Même si l'on peut supposer que les fins d'une œuvre de bienfaisance accordent un bienfait d'intérêt public au sens de la common law visant les organismes de bienfaisance, en effet, même si s'il est accepté que les fins d'un organisme relèvent entièrement de la bienfaisance en vertu de la common law ou de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'ARC peut tout de même ne pas accorder l'enregistrement à l'organisme à des fins fiscales, sauf si ce dernier fournit la preuve qui démontre que ses activités réelles et prévues sont visées par une activité de bienfaisance – ce qui signifie qu'elle réalise réellement ou tend à réaliser une fin qui relève de la bienfaisance et accorde réellement un bienfait d'intérêt public.

8. Les autres types d'organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada, les fondations publiques et privées, sont assujettis à une règle

légèrement différente, mais l'effet est le même. La décision de les enregistrer en vertu de la Loi est fondée sur la question de savoir si elles sont « constituée[s] et administrée[s] exclusivement à des fins de bienfaisance ». L'exigence selon laquelle elles sont « administrées » à des fins qui relèvent de la bienfaisance est la même que celle selon laquelle ces activités – ce que les fondations font réellement – relèvent de la bienfaisance et accordent un bienfait d'intérêt public, tout comme les œuvres de bienfaisance.

9. De plus, les œuvres de bienfaisance enregistrées et les fondations doivent quand même indiquer toutes leurs activités prévues et réelles pour que les preneurs de décision vérifient qu'elles sont conformes aux fins qui relèvent de la bienfaisance. De plus, au moment de demander l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance, il leur revient de fournir tous les faits pertinents à la question. Encore une fois, il n'y a pas de faits présumés. Néanmoins, l'ARC se réserve le droit de faire sa propre enquête sur les faits et de tenir compte de tous les renseignements pertinents à sa disposition, en plus de ceux fournis par un demandeur ou un organisme.

10. Ainsi, pour résumer, il n'y a pas de « présomption de fait » au Canada en ce qui concerne les fins qui relèvent de la bienfaisance. Au moment d'examiner la question de savoir si une fin relève de la bienfaisance en vertu de la common law, il peut y avoir une présomption de la conclusion légale selon laquelle une fin qui relève de la bienfaisance en vertu des trois premières catégories de l'affaire *Pemsel* respecte l'exigence du bénéfice. Cependant, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada, le statut d'organisme de bienfaisance enregistré des organismes canadiens dépend également de la question de savoir si leurs activités (plutôt que leurs fins nominales) relèvent de la bienfaisance, ce qui est une question de fait non influencée par une présomption. Par conséquent, un organisme demandeur doit fournir une description complète et détaillée de ses activités pour que l'ARC évalue la question de savoir s'il est admissible à l'enregistrement.

11. Cela étant dit, bien que l'ARC ait le pouvoir légal d'obliger un organisme à fournir suffisamment de renseignements au sujet des activités qu'il exercera afin de réaliser ses fins énoncées, elle a habituellement pour pratique d'adopter une mesure raisonnable et, le cas échéant, d'approuver l'enregistrement dans des situations à faible risque et elle n'obligera pas un organisme à modifier ses fins énoncées dans son document constitutif avant l'enregistrement.

## Annexe B            Matrice d'évaluation des risques

1. La Matrice d'évaluation des risques est un outil qui permet de déterminer et de quantifier certains risques communs associés aux fins et aux activités énoncées des demandeurs. La Matrice d'évaluation des risques suggère également un niveau d'autorité administrative pour :

- obliger un organisme à faible risque à modifier son document constitutif avant l'enregistrement;
- enregistrer un organisme à risque élevé sans l'obliger à modifier son document constitutif.

2. De façon générale, la Matrice d'évaluation des risques devrait être utilisée pour aider à évaluer les cas où un organisme demandeur pourrait être enregistré sans qu'il soit obligé de modifier son document constitutif, même s'il n'a pas fourni suffisamment de renseignements au sujet des activités qu'il exercera afin de réaliser certaines de ses fins énoncées. (Cela signifie que le demandeur a fourni suffisamment de renseignements au sujet des activités qu'il exercera afin de réaliser certaines fins et, s'il n'y avait pas de renseignements manquants au sujet des fins évaluées par la Matrice d'évaluation des risques, le demandeur serait par ailleurs admissible à l'enregistrement.)

### Comment utiliser la cote de risque?

3. Si le total de la cote de risque est de 4 ou moins, l'organisme peut être enregistré sans devoir modifier le document constitutif (dans la mesure où toutes les autres exigences sont respectées). Autrement, le gestionnaire doit approuver l'exigence de l'EDS selon laquelle le demandeur doit modifier ses fins énoncées avant l'enregistrement<sup>7</sup>.

4. Si le total de la cote de risque est de 5 ou plus, l'approbation du gestionnaire devrait être demandée sans que le demandeur modifie ses fins énoncées dans son document constitutif.

5. La Matrice d'évaluation des risques peut évaluer certains des problèmes d'enregistrement les plus fréquents au sujet des fins et des activités. Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un

---

<sup>7</sup> Les gestionnaires de l'EDS devraient élaborer des lignes directrices avec le personnel afin de décider quels dossiers porter à l'attention de la direction.

**Remarque : Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.**

**Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.**

demandeur. Par conséquent, la Matrice d'évaluation des risques ne remplace pas l'exercice d'un jugement professionnel dans un cas donné au sujet du plan d'action approprié dans un dossier. La Matrice d'évaluation des risques est simplement l'un des nombreux outils que l'agent d'EDS peut utiliser au moment d'évaluer les demandeurs.

Matrice d'évaluation des risques des activités	CONFIDENTIEL									
Indiquez les fins pour lesquelles l'organisme n'a pas fourni suffisamment de renseignements au sujet des activités.										
Quels renseignements pertinents, le cas échéant, l'organisme a-t-il fournis au sujet des activités possibles qui réaliseraient les fins indiquées?										
Quels renseignements manquants indiquerait que les activités possibles réaliseraient les fins en question d'une manière qui respecte toutes les exigences légales et administratives?										
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Niveau de risque</th> </tr> <tr> <th>Faible</th><th>Moyen</th><th>Élevé</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td><td>2</td><td>5</td></tr> </tbody> </table>	Niveau de risque			Faible	Moyen	Élevé	0	2	5
Niveau de risque										
Faible	Moyen	Élevé								
0	2	5								

**Remarque : Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.**  
**Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.**

<p>1. Les activités possibles qui réalisent habituellement les fins sont-elles du type qui fournit un bienfait d'intérêt public reconnu?</p> <p>16(1)(b)</p>			
<p>2. Les renseignements concernent-ils la façon dont l'organisme choisit ses bénéficiaires admissibles pour les types d'activité requis aux fins de l'enregistrement?</p> <p>16(1)(b)</p>			
<p><b>Remarque :</b> Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.</p> <p>Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.</p>			

16(1)(b)			
3. Y a-t-il des problèmes importants en matière d'observation associés à ces types d'activité?	16(1)(b)		

**Remarque :** Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.

Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.

4. Combien devra dépenser l'organisme pour exécuter les activités possibles?  16(1)(b)			
5. Quelles sont les sources de financement de l'organisme pour toutes ses activités?  16(1)(b)			

**Remarque : Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.**

**Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.**

16(1)(b)			
6. La fin demeurera-t-elle un centre d'intérêt relativement mineur de l'organisme?	16(1)(b)		

**Remarque : Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.**

**Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.**

7. Y a-t-il une excellente relation ou association entre les fins que les activités possibles réaliseraient et celles pour lesquelles l'organisme a fourni suffisamment de renseignements?

16(1)(b)

8. À quel endroit les activités possibles seront-elles exercées?

16(1)(b)

**Remarque : Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.**

**Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.**

16(1)(b)					
9. Quels sont les risques que les activités possibles accordent des bienfaits d'intérêt privé qui ne sont pas raisonnablement proportionnels et nécessaires à tout bénéfice consécutif qui relève de la bienfaisance?	16(1)(b)				
10. Si l'organisme doit être enregistré, y a-t-il suffisamment de planification, de bonne gouvernance, de budgétisation et de financement permettant de démontrer que l'organisme a la capacité d'exercer les activités possibles d'une manière qui respecterait toutes les					

**Remarque :** Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.

**Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.**

exigences légales et administratives connexes?			
16(1)(b)			
11. Quel est le total de toutes les cotes de risque pour l'ensemble des questions?			
Intervalle de cotes	Mesure	Approbation	
De 0 à 4	Enregistrer sans modification		
	Enregistrer avec modification	Gestionnaire ou délégué	
5 et plus	Enregistrer avec modification		
	Enregistrer sans modification	Gestionnaire ou délégué	

**Remarque :** Une analyse approfondie et complète peut permettre de déterminer ou d'évaluer les autres risques qui devraient être pris en compte au moment de décider de l'admissibilité d'un demandeur.

Un dossier à risque élevé peut être enregistré sans modification aux fins uniquement avec l'approbation du gestionnaire ou de son délégué.