



## En route vers une réforme du cadre juridique régulant les activités politiques des OBE Quatre réactions du secteur philanthropique sur l'abolition de la limite des 10 %

Par David Grant-Poitras et Diane Alalouf-Hall, PhiLab  
Avec l'aide de Katherine Mac Donald, PhiLab

Depuis 1985, l'article 149.1 de la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR) limite à 10 % la part des ressources financières qu'un organisme de bienfaisance enregistré (OBE) auprès de l'Agence du revenu du Canada (ARC) peut légalement attribuer à des activités dites politiques<sup>1</sup>. Il importe d'indiquer que cette restriction juridique des activités politiques des OBE était lourde de conséquences. Premièrement, elle favorisait une conception apolitique de la bienfaisance, limitant la mission des OBE à l'allocation de services directs à la population. Ce faisant, toute action d'éducation populaire à contenu politique pouvait être considérée suspecte. Ou encore, toute action visant à transformer les politiques publiques à l'avantage des personnes démunies pouvait laisser entendre une infraction à la Loi. Deuxièmement, l'article de la LIR indiquait que seraient réalisés des contrôles politiques arbitraires du fait que l'Agence devait s'assurer que les OBE soient apolitiques. Dans les faits, la grande difficulté à circonscrire la notion d'activité politique rendait difficile un contrôle à partir des informations annuellement collectées par l'Agence. Troisièmement, le flou définitionnel faisait en sorte que la conception de l'activité politique pouvait changer en fonction de la posture politique des gouvernements en place. À titre indicatif, sous le gouvernement conservateur Harper, une interprétation plus conservatrice fut adoptée afin de museler des OBE qui contestaient les orientations politiques adoptées par ce gouvernement. Ultimement, ce processus de vérification a abouti à la révocation du statut de bienfaisance d'au moins cinq organisations, et, par conséquent, a fragilisé leur situation financière en les privant de revenus générés en vertu des avantages fiscaux associés à leur statut<sup>2</sup>.

Naturellement, cette mesure dérangeait et soulevait la consternation dans les milieux sociaux. Ce fut *Canada sans pauvreté*, un organisme qui était menacé de perdre son statut de bienfaisance, qui contesta le premier la constitutionnalité de cet article devant la cour supérieure de l'Ontario. L'organisme a fait valoir que cette limite constituait « une atteinte arbitraire et injustifiée à la liberté d'expression garantie par l'article 2 de la Charte des droits et libertés »<sup>3</sup>. Sans entrer dans les détails de la saga juridique qui s'ensuivit, mentionnons

---

<sup>1</sup> Avant son abrogation en 2018, les règles encadrant l'activité politique des OBE étaient inscrites dans l'article 149.1 (6.1 et 6.2) de la LIR. Pour plus de détails sur cet article de la Loi, consulter le point 9 de l'énoncé de politique CPS-022 : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/organismes-bienfaisance-dons/organismes-bienfaisance/politiques-lignes-directrices/enonce-politique-022-activites-politiques.html#toc14>

<sup>2</sup> Dans les faits, 52 OBE ont été ciblés par le gouvernement conservateur et soumis à un exercice de vérification afin de déterminer si elles contrevenaient à la règle du 10 % ; au moins cinq organisations ont vu leur statut révoqué : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/760709/gouvernement-trudeau-arrete-verifications-agence-revenu-canada-activites-politiques-organismes-bienfaisance> .

<sup>3</sup><https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1113280/juge-ontarien-decision-agence-revenu-statut-organismes-charite-liberte-expression>

qu'elle pressa le gouvernement libéral au pouvoir à mettre fin aux processus de vérification entamés par les conservateurs dès 2012<sup>4</sup>. Fut alors amorcé un processus de révision de la LIR et mis sur pied un *Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance*.<sup>5</sup> Jusqu'à présent, le gouvernement a accueilli favorablement le rapport émis par ce groupe de travail et indique vouloir appliquer ses recommandations, dont celle « d'effacer de la loi la référence aux activités politiques », ce qui implique nécessairement de mettre fin à la limitation des activités politiques non partisans des OBE.

Si la Loi est modifiée dans le sens d'une levée des contraintes à la politisation des activités des OBE, il sera intéressant d'observer comment se fera cette réintroduction du « politique ». Sera-t-elle timide, en raison d'une méfiance qui persistera à l'égard du législateur canadien ? Sera-t-elle audacieuse, en réponse au besoin de rendre plus performative la capacité des OBE de faire entendre leurs voix, de mieux faire reconnaître l'urgence d'agir sur le front des injustices : sociales, culturelles, économiques ou environnementales ? Peut-on s'attendre à l'apparition de nouvelles organisations, plus politiques et moins axées sur la prestation de services ? Est-ce le début de la fin pour le système canadien de régulation de la bienfaisance où la fiscalité agit simultanément comme incitatif économique à la générosité et comme instrument de contrôle politique ?<sup>6</sup>

Cette dernière option est privilégiée par Mark Blumberg, un avocat spécialisé sur l'encadrement juridique des organisations caritatives. Selon lui, l'abolition de cette limite aura l'effet d'une bombe puisque l'activisme politique d'une minorité d'organismes pourrait miner la crédibilité du secteur de la bienfaisance auprès du public qui le supporte<sup>7</sup>. À la place d'anticiper de tels scénarios catastrophistes, et pour nous faire une idée plus claire et nuancée de ce que peut représenter ce changement dans le système de régulation juridique de la bienfaisance, nous avons interrogé des représentants-es du secteur philanthropique dans le but de recueillir leurs réactions. Nous étions curieux de savoir comment ils ou elles accueillent les transformations attendues et quelles sont leurs prédictions quant aux effets qu'auront ces révisions de la LIR sur leur organisation en particulier, mais aussi, sur le secteur de la bienfaisance et la société civile en général. Voici les réactions de quatre représentants de quatre organisations philanthropiques : Fondation Beati, Vigilance OGM, Association des professionnels en philanthropie (AFP) et Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA).

\*\*\*\*

---

<sup>4</sup> [https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/nouvelles/2017/05/la\\_ministre\\_lebouthillieraccueilleleRapportdugroupeconsultatio.html](https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/nouvelles/2017/05/la_ministre_lebouthillieraccueilleleRapportdugroupeconsultatio.html).

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

<sup>6</sup> Pour un regard sur la genèse de la « doctrine » qui a donné au système canadien de régulation de la bienfaisance sa forme actuelle, lire : Adam Parachin (2015). « Charitable Foundations and Advocacy. Reimagining the Doctrine of Political Purposes », PhiLab, Cahier de recherche #4, URL : [https://philab.uqam.ca/wp-content/uploads/2018/01/Parachin\\_Charitable\\_Foundations\\_Advocacy\\_-\\_Draft\\_Discussion\\_Paper.pdf](https://philab.uqam.ca/wp-content/uploads/2018/01/Parachin_Charitable_Foundations_Advocacy_-_Draft_Discussion_Paper.pdf) ; et Peter R. Elson (2010). « The Origin of the Species: Why Charity Regulations in Canada and England Continue to Reflect Their Origins », Volume 12, Issue 3, URL : [http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss3/art\\_3.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss3/art_3.htm).

<sup>7</sup> Voir : [https://www.globalphilanthropy.ca/images/uploads/Finance\\_Changes\\_to\\_Political\\_Activities\\_and\\_Canadian\\_charities.pdf](https://www.globalphilanthropy.ca/images/uploads/Finance_Changes_to_Political_Activities_and_Canadian_charities.pdf)

## **Jacques Bordeleau, directeur général de la Fondation Béati**

Étant d'avis qu'il faut reconnaître « le rôle de la société civile comme acteur politique au sens noble du terme », Jacques Bordeleau salue les changements apportés au cadre juridique. « *Il ne reste plus qu'à l'adopter, il faut espérer que ça va dépasser le stade de l'engagement et se concrétiser au niveau législatif!* » Pour ce qui est de sa lecture de la situation, il interprète l'abolition de la limite du 10 % comme étant le symptôme d'un changement de paradigme. La Fondation Béati espère que ce changement ne soit en fait que le premier jalon d'une modification plus profonde de la loi. Même si la question du plafonnement des activités politiques représentait un enjeu véritable, M. Bordeleau estime « *qu'il reste d'autres aspects de la loi qui valent la peine d'être revus* ». Selon lui, c'est la définition même de "l'activité de bienfaisance" qui pose problème et qui contraint actuellement une bonne part des organisations de la société civile. « *Ce sont toutes les organisations de défense des droits qui en sont exclues par exemple* », fait-il remarquer. Ce cadrage restrictif de la bienfaisance empêche ainsi des organisations à se qualifier en tant qu'OBE alors que leurs voix pourraient contribuer à « l'avancement de la démocratie ».

Bref, les modalités d'intervention ont évolué et la loi est rendue un peu obsolète. En témoigne notamment le fait que la religion demeure un des trois champs d'intervention de la bienfaisance au même titre que la lutte à la pauvreté et l'éducation. Sans rien enlever à l'importance du fait religieux dans la société, n'en demeure pas moins que « cela témoigne d'un ancrage dans une autre époque » croit-il. Il faudrait alors revoir de fond en comble la loi si l'objectif est de soutenir l'action civique dans l'espace public autour de la notion du bien commun.

## **Thibault Rehnn, coordinateur chez Vigilance OGM**

Chez Vigilance OGM, l'annonce de cette loi est très bien accueillie. Pour M. Rehnn, il est important que les organismes puissent choisir leur mission en fonction de ce qu'ont fixé les conseils d'administration ou selon les besoins de la société civile, et non pas en fonction de critères politiques établis par l'ARC. Il explique que ces restrictions représentent un frein pour l'obtention d'un numéro de charité par certains groupes, alors qu'il s'agit d'une condition essentielle pour solliciter du financement auprès des fondations.

Vigilance OGM en a d'ailleurs souffert. Leur processus d'enregistrement ne s'est pas fait simplement : l'organisme s'est fait refuser son application pour un numéro de charité, en raison entre autres choses du positionnement de leur mission jugé "trop politique". M. Rehnn souligne l'importance d'avoir un contre-discours dans une société qui accorde beaucoup de place et d'importance aux lobbyistes. Il observe un véritable paradoxe entre l'obligation des OBE de représenter l'intérêt de la population et le fait même que la définition d'un OBE soit prescrite par le gouvernement. Est-il réellement possible de faire entendre une pluralité de voix dans un tel contexte ? Thibault Rehnn s'interroge sur la possibilité de faire réévaluer leur éligibilité au statut d'œuvre de bienfaisance une fois la loi abolie.

## **Lisa Davey, vice-présidente de l'AFP Canada**

L'annonce de l'abolition de ce règlement est perçue très positivement par l'AFP. En effet, selon Lisa Davey, la réglementation en vigueur manque cruellement de clarté et est à l'origine de préoccupations pour les professionnels-les du secteur. « *Que trouve-t-on réellement dans ce terme activités politiques ? Ce n'est pas clair !* » Ce flou juridique est à l'origine de nombreuses discussions entre les membres de l'AFP depuis plusieurs années afin d'éclaircir ce qui ne l'est pas forcément à la première lecture. Ce qui ressort de ces échanges : se lancer dans des activités politiques dans un tel contexte représente un danger beaucoup trop grand pour les organismes qui préfèrent éviter toutes activités à risque.

Lisa Davey illustre cette situation avec les statistiques des activités politiques dans les OBE. « *Il y a environ 86 000 OBE au Canada qui pèsent à eux seuls plus de 240 milliards de dollars. Pourtant seulement 25 millions de dollars sont dédiés aux activités politiques. Il pourrait y en avoir beaucoup plus, car ce sont des acteurs de changements qui ont des compétences et de l'expertise dans leur domaine !* » Un premier pas vers la clarification avait été fait en 2018 en remplaçant “activités politiques” par “activités relatives au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration”. Bien que ce changement ne fût pas suffisant, il ouvrait la porte à une révision de la Loi.

En prévision des changements juridiques à venir, les dirigeants-es de l'AFP se sont rencontrés-es afin de réfléchir au travail d'éducation qui devra accompagner un tel changement. C'est pourquoi l'AFP s'est dotée de la mission d'accompagner et de former ses membres aux activités relatives au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration par l'intermédiaire d'ateliers et d'articles dans son infolettre. Une webinar informatifs n'est pas exclue des discussions. Le positionnement de Lisa Davey est clair : « *nous allons continuer à clarifier ce que les organismes peuvent faire. Ils ont le droit et ils doivent participer à des activités politiques, c'est une incroyable occasion pour faire une différence dans la société. Encore faut-il savoir que c'est possible !* » L'AFP est d'ailleurs investie, au même titre que d'autres organisations, dans la relecture des guides gouvernementaux explicatifs à l'intention des professionnels-les dans les OBE. Son but est de participer à l'amélioration et une meilleure compréhension du contenu de ces guides. Cette rédaction collaborative proposée par le gouvernement prend fin le 23 avril 2019 et contiendra des commentaires apportés par l'AFP.

## **Bref aperçu de la prise de position du RQ-ACA**

Le RQ-ACA est extrêmement sensible au dossier de la régulation des activités politiques et « *rejette une simple réforme cosmétique des directives entourant les organismes de bienfaisance et recommande l'élaboration d'un nouveau cadre législatif*<sup>8</sup> ». Pour soutenir les quelque 4 000 organismes représentés par le RQ-ACA dans leur droit à contribuer au débat public et à participer à l'élaboration des politiques publiques, le Réseau a pris part au processus de révision de la Loi. À cet effet, profitant de la période de consultation publique organisée par le gouvernement, à la fin de l'année 2016, un mémoire a été produit à l'intention de l'ARC afin de mettre en

---

<sup>8</sup> Pour consulter la version originale du document : [http://www.rq-aca.org/wp-content/uploads/me%CC%81moirerq-aca-consultationarc\\_organismesbienfaisancedec2016\\_vf.pdf](http://www.rq-aca.org/wp-content/uploads/me%CC%81moirerq-aca-consultationarc_organismesbienfaisancedec2016_vf.pdf)

lumière des éléments problématiques de la Loi encadrant les activités politiques des OBE et de proposer des recommandations visant à orienter la réforme des cadres législatifs actuels. Nous présentons trois critiques mentionnées dans ce mémoire à l'égard du cadre juridique en place<sup>9</sup>.

- Selon le RQ-ACA, il existe une inadéquation entre la caractérisation juridique de la bienfaisance au niveau fédéral et la façon dont, au niveau provincial, le gouvernement du Québec a décidé de reconnaître le rôle politique de l'action communautaire autonome. Les organisations québécoises qui sont à la fois des OBE et des associations d'action communautaire se retrouvent alors dans une posture dans laquelle elles sont soumises à des injonctions contradictoires provenant de la part des deux paliers gouvernementaux. D'un côté, le gouvernement canadien proscrit clairement aux OBE que leurs actions aient un caractère politique tandis que, de l'autre côté, le gouvernement québécois, par l'entremise de sa Politique de reconnaissance de l'action communautaire adoptée en 2001, reconnaît formellement que « les activités politiques non partisans sont au cœur de l'action des organismes d'action communautaire autonome du Québec »<sup>10</sup>.
- Le RQ-ACA critique la définition même “d'activité politique” telle qu'inscrite dans la Loi sur l'impôt et le revenu, définition jugée « *restrictive et arbitraire* ». Un problème tout à fait fondamental provient du « flou » entourant cette définition, ce qui laisse ainsi « *un large pouvoir d'interprétation à l'ARC* » et lui permet d'appliquer des contrôles de façon discrétionnaire. En résumé, l'indétermination de la Loi, concernant la définition de l'activité politique a pour résultat d'entraver la liberté d'expression, de brimer le droit d'association et, in fine, d'ouvrir la porte à du harcèlement politique.
- Le RQ-ACA considère que l'ARC va trop loin en taxant de partisanerie toute action qui « *visé à appuyer, directement ou indirectement, un parti politique ou un candidat à une charge publique ou encore à s'y opposer* »<sup>11</sup>. Là encore on retrouve une divergence par rapport au gouvernement du Québec qui considère, pour sa part, qu'une action politique peut se dire non partisane à la condition qu'elle « *s'exerce en dehors des partis politiques reconnus comme tels* »<sup>12</sup>. La caractérisation de la partisanerie par l'ARC se montre ainsi beaucoup plus limitante, puisqu'elle qualifie automatiquement de partisans les actions qui prennent place dans les débats autour des politiques publiques et qui, se faisant, interfèrent par la bande sur le processus électoral.

\*\*\*\*

---

<sup>9</sup> Op-cit

<sup>10</sup> <https://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>.

<sup>11</sup> Définition tirée de l'énoncé de politique au point 6.1, 2003, en ligne <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/organismes-bienfaisance-dons/organismes-bienfaisance/politiques-lignes-directrices/enonce-politique-022-activites-politiques.html#toc6>, consulté le 27 février 2019.

<sup>12</sup> Cette posture du gouvernement du Québec se réfère à la définition de l'action politique non partisane tirée du *Cadre de référence en matière d'action communautaire* (2004, p. 29).  
[http://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SACA\\_cadre\\_reference\\_action\\_communautaire.pdf](http://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SACA_cadre_reference_action_communautaire.pdf)

Le gouvernement a finalement adopté une nouvelle Loi le 13 décembre 2018. En résumé, à la lecture de l'article 149.1 tel que modifié en décembre 2018, plusieurs éclaircissements sont apportés à la Loi, mais des questions demeurent en suspens :

- Le concept d'activité politique a été remplacé par celui d'activité relative au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration, ce qui aide à mieux cerner le contenu des activités autorisées comme le précise Lisa Davey de l'AFP.
- La limite de 10 % n'y est plus appliquée, mais les activités politiques partisanes demeurent interdites. Si les activités dites partisanes ne sont pas clairement définies, une part d'incertitude importante persistera sur ce que peuvent faire ou non les OBE, notamment dans le contexte québécois où le milieu communautaire est appelé à jouer un rôle politique. Par exemple, Vigilance OGM peut difficilement anticiper son avenir tant et aussi longtemps que cette question juridique ne sera pas réglée.
- Les activités des OBE qui portent sur l'élaboration de politiques publiques ne sont pas des activités de bienfaisance en soi, mais doivent appuyer ou faire avancer une ou plusieurs des autres fins de bienfaisance annoncées par l'organisme de bienfaisance. Une question demeure concernant la démonstration de l'impact qu'un organisme peut avoir sur sa mission via son engagement politique. Peut-on vraiment mesurer ce qui fait avancer ou non la cause d'un organisme par rapport au bien commun ? Comme le rappelle si justement Jacques Bordeleau, cela apparaît difficilement réalisable pour des organismes qui ne travaillent pas dans l'allocation de services directs à la population, mais qui se portent à la défense des droits par exemple.

Selon les personnes rencontrées, les précisions apportées à la Loi représentent un gain pour le secteur. De manière unanime, les répondants.es se disent très favorables à une extension des droits des OBE en matière d'activité politique. Pour eux ou elles, la difficulté première de ce processus législatif tient surtout au travail de définition. En effet, la frontière entre action politique et action partisane est mince. Elle semble parfois difficile à cerner. Mieux définir une activité politique est pour certains un enjeu financier crucial. Comment obtenir un numéro de charité quand la définition de l'activité politique est confuse ou, plus encore, lorsque la définition même de la bienfaisance ne cadre pas avec la mission et l'approche que s'est données un organisme pour servir le bien commun ? Pour d'autres, qui ont déjà obtenu une reconnaissance d'organismes de bienfaisance, il peut s'agir de renouer avec l'engagement politique. Comment le faire considérant que les conditionnements bien intégrés découlant du fait que cette pratique était légalement réprimée jusqu'alors ? D'où l'importance de la formation et de l'appropriation de l'espace pour l'action politique qui s'est ouvert. Bref, loin de clore le débat, cette réforme du cadre juridique de régulation des activités politiques des OBE ne vient, tout compte fait, qu'ouvrir un nouveau chapitre où nous sommes appelés collectivement à repenser et à redéfinir la place que doit occuper la « bienfaisance à couleur politique » dans notre société.