

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on*

## CHARITABLE SECTOR

*Chair:*  
The Honourable TERRY M. MERCER

---

Monday, October 15, 2018  
Monday, October 22, 2018  
Monday, November 5, 2018

---

Issue No. 8

*Thirteenth, fourteenth and fifteenth meetings:*

Examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur le*

## SECTEUR DE LA BIENFAISANCE

*Président :*  
L'honorable TERRY M. MERCER

---

Le lundi 15 octobre 2018  
Le lundi 22 octobre 2018  
Le lundi 5 novembre 2018

---

Fascicule n° 8

*Treizième, quatorzième et quinzième réunions :*

Examiner l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et examiner l'impact du secteur volontaire au Canada

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

SPECIAL SENATE COMMITTEE ON THE  
CHARITABLE SECTOR

The Honourable Terry M. Mercer, *Chair*

The Honourable Ratna Omidvar, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Black ( <i>Ontario</i> )	Maltais
* Day	Martin
(or Mercer)	Seidman
Duffy	* Smith
* Harder, P.C.	(or Martin)
(or Bellemare)	* Woo
(or Mitchell)	(or Saint-Germain)

\*Ex officio members

(Quorum 3)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Black (*Ontario*) replaced the Honourable Senator McCallum (*October 23, 2018*).

The Honourable Senator McCallum replaced the Honourable Senator Black (*Ontario*) (*October 22, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE  
SECTEUR DE LA BIENFAISANCE

*Président* : L'honorable Terry M. Mercer

*Vice-présidente* : L'honorable Ratna Omidvar

et

Les honorables sénateurs :

Black ( <i>Ontario</i> )	Maltais
* Day	Martin
(ou Mercer)	Seidman
Duffy	* Smith
* Harder, C.P.	(ou Martin)
(ou Bellemare)	* Woo
(ou Mitchell)	(ou Saint-Germain)

\* Membres d'office

(Quorum 3)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Black (*Ontario*) a remplacé l'honorable sénatrice McCallum (*le 23 octobre 2018*).

L'honorable sénatrice McCallum a remplacé l'honorable sénateur Black (*Ontario*) (*le 22 octobre 2018*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, October 15, 2018  
(14)

[*English*]

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 6:30 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Terry M. Mercer, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Black (*Ontario*), Duffy, Maltais, Mercer, Omidvar and Seidman (6).

*In attendance:* Havi Echenberg, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Ben Silverman, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 30, 2018, the committee continued its study on the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

**WITNESSES:**

*S.U.C.C.E.S.S.:*

Queenie Choo, Chief Executive Officer (by video conference).

*As individuals:*

Christopher Fredette, Associate Professor, Odette School of Business, University of Windsor;

Bruce Miller, Senior Philanthropic, Social Inclusion and Reconciliation Strategist, Creaddo Group;

Laura Ryser, Research Manager, Rural and Small Town Studies Program, University of Northern British Columbia;

Wendy Cukier, Founder and Director, Diversity Institute, Ryerson University.

The chair made a statement.

Ms. Choo and Mr. Fredette made statements and answered questions.

At 7:32 p.m., the committee suspended.

At 7:38 p.m., the committee resumed.

Ms. Ryser, Mr. Miller and Ms. Cukier made statements and answered questions.

At 8:28 p.m., the committee suspended.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 15 octobre 2018  
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Terry M. Mercer (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Black (*Ontario*), Duffy, Maltais, Mercer, Omidvar et Seidman (6).

*Également présents :* Havi Echenberg, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ben Silverman, agent de communications, Direction des communications du Sénat.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 janvier 2018, le comité poursuit son étude sur l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*S.U.C.C.E.S.S. :*

Queenie Choo, directrice générale (par vidéoconférence).

*À titre personnel :*

Christopher Fredette, professeur agrégé, Odette School of Business, Université de Windsor;

Bruce Miller, stratège principal, Philanthropie, inclusion sociale et réconciliation, Creaddo Group;

Laura Ryser, directrice de recherche, Programme d'études sur les petites villes et les localités rurales, Université de Northern British Columbia;

Wendy Cukier, fondatrice et directrice, Institut de la diversité, Université Ryerson.

Le président fait une déclaration.

Mme Choo et M. Fredette font des déclarations et répondent aux questions.

À 19 h 32, la séance est suspendue.

À 19 h 38, la séance reprend.

Mme Ryser, M. Miller et Mme Cukier font des déclarations et répondent aux questions.

À 20 h 28, la séance est suspendue.

At 8:32 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

At 8:36 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Monday, October 22, 2018  
(15)

[English]

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 6:31 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Terry M. Mercer, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Duffy, Martin, McCallum, Mercer, Omidvar and Seidman (6).

*In attendance:* Havi Echenberg and Nicole Sweeney, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Ben Silverman, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 30, 2018, the committee continued its study on the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

*WITNESSES:*

*As an individual:*

Kathryn Chan, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Victoria.

*The Mowat Centre:*

Lisa Lalande, Executive Lead, Not-for-Profit Research Hub;

Joanne Cave, Social Policy Researcher.

*Muttart Foundation:*

Bob Wyatt, Executive Director.

*The Pemsel Foundation:*

Laird Hunter, President.

The chair made a statement.

Ms. Chan, Ms. Lalande and Ms. Cave made statements and answered questions.

At 7:28 p.m., the committee suspended.

À 20 h 32, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, la séance reprend à huis clos afin que le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 20 h 36, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le lundi 22 octobre 2018  
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 18 h 31, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Terry M. Mercer (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Duffy, Martin, McCallum, Mercer, Omidvar et Seidman (6).

*Également présents :* Havi Echenberg et Nicole Sweeney, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ben Silverman, agent de communications, Direction des communications du Sénat.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 janvier 2018, le comité poursuit son étude sur l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*À titre personnel :*

Kathryn Chan, professeure adjointe, faculté de droit, Université de Victoria.

*The Mowat Centre :*

Lisa Lalande, directrice principale, Pôle de recherche à but non lucratif;

Joanne Cave, chercheuse en politiques sociales.

*Muttart Foundation :*

Bob Wyatt, directeur exécutif.

*The Pemsel Foundation :*

Laird Hunter, président.

Le président fait une déclaration.

Mmes Chan, Lalande et Cave font des déclarations et répondent aux questions.

À 19 h 28, la séance est suspendue.

At 7:34 p.m., the committee resumed.

Mr. Wyatt and Mr. Hunter made statements and answered questions.

At 8:29 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Monday, November 5, 2018  
(16)

[English]

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 6:30 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Terry M. Mercer, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Black (Ontario), Duffy, Maltais, Martin, Mercer, Omidvar and Seidman (7).

*In attendance:* Havi Echenberg and Nicole Sweeney, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Ben Silverman, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 30, 2018, the committee continued its study on the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

*WITNESSES:*

*As individuals:*

Don McRae, Charity Researcher;

Adam Parachin, Associate Professor, Osgoode Hall Law School, York University.

*Chinese Canadian Military Museum Society:*

King Wan, President.

*The Pemsel Case Foundation:*

Peter Broder, Executive Director.

The chair made a statement.

Mr. McRae and Mr. Wan made statements and answered questions.

At 7:29 p.m., the committee suspended.

At 7:36 p.m., the committee resumed.

Mr. Parachin and Mr. Broder made statements and answered questions.

À 19 h 34, la séance reprend.

MM. Wyatt et Hunter font des déclarations et répondent aux questions.

À 20 h 29, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le lundi 5 novembre 2018  
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Terry M. Mercer (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Black (Ontario), Duffy, Maltais, Martin, Mercer, Omidvar et Seidman (7).

*Également présents :* Havi Echenberg et Nicole Sweeney, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ben Silverman, agent de communications, Direction des communications du Sénat.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 janvier 2018, le comité poursuit son étude sur l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*À titre personnel :*

Don McRae, chercheur, Secteur caritatif;

Adam Parachin, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York.

*Chinese Canadian Military Museum Society :*

King Wan, président.

*The Pemsel Case Foundation :*

Peter Broder, directeur général.

Le président fait une déclaration.

MM. McRae et Wan font des déclarations et répondent aux questions.

À 19 h 29, la séance est suspendue.

À 19 h 36, la séance reprend.

MM. Parachin et Broder font des déclarations et répondent aux questions.

At 8:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

À 20 h 30, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

**Kevin Pittman**

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, October 15, 2018

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 6:30 p.m. to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, non-profit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada.

**Senator Terry M. Mercer** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I welcome you to this meeting of the Special Senate Committee on the Charitable Sector. I am Senator Terry Mercer from Nova Scotia, chair of the committee. I would like to start by asking the senators to introduce themselves. I will begin with our deputy chair, on my left.

**Senator Omidvar:** My name is Ratna Omidvar. I'm an independent senator from Ontario.

**Senator Duffy:** Mike Duffy, independent senator from Prince Edward Island.

**Senator R. Black:** Rob Black, senator from Ontario.

[*Translation*]

**Senator Maltais:** Ghislain Maltais from Quebec.

[*English*]

**Senator Seidman:** Judith Seidman from Montreal, Quebec.

**The Chair:** Thank you, colleagues. Today, the committee will continue its study to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, non-profit organizations, foundations and other similar groups, and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. For this meeting, we will focus on clients and diversity in charities and non-profit organizations.

For our witnesses, we welcome Dr. Christopher Fredette, Associate Professor, Odette School of Business, University of Windsor; and from the organization S.U.C.C.E.S.S., via video conference from Halifax — it's always good to talk to people from Halifax — Dr. Queenie Choo, Chief Executive Officer.

Thank you for accepting our invitation to appear. I would like to invite the witnesses to make their presentations, but I also remind them that as per our instructions, they should try to limit their presentations to five to seven minutes in length. Following

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 15 octobre 2018

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, pour examiner l'impact des lois et politiques fédérales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada.

**Le sénateur Terry M. Mercer** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je vous souhaite la bienvenue à la réunion du Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance. Je suis le sénateur Terry Mercer, de la Nouvelle-Écosse, président du comité. Je vais demander aux sénateurs de se présenter, en commençant par la vice-présidente, à ma gauche.

**La sénatrice Omidvar :** Je m'appelle Ratna Omidvar, sénatrice indépendante de l'Ontario.

**Le sénateur Duffy :** Mike Duffy, sénateur indépendant de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur R. Black :** Rob Black, sénateur de l'Ontario.

[*Français*]

**Le sénateur Maltais :** Ghislain Maltais, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Seidman :** Judith Seidman, de Montréal, au Québec.

**Le président :** Merci, chers collègues. Aujourd'hui, le comité poursuit son étude de l'impact des lois et politiques fédérales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et de l'impact du secteur volontaire au Canada. Au cours de la réunion, nous nous concentrerons sur les clients et la diversité au sein des organismes de bienfaisance et à but non lucratif.

Nos témoins sont les suivants : M. Christopher Fredette, professeur agrégé, Odette School of Business, Université de Windsor, et Mme Queenie Choo, directrice générale, de l'organisme S.U.C.C.E.S.S., par vidéoconférence depuis Halifax — c'est toujours un plaisir de parler à des gens de Halifax.

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à comparaître. J'inviterais nos témoins à nous présenter leurs exposés, et je leur rappelle, suivant nos instructions, qu'ils doivent s'efforcer de ne pas dépasser cinq à sept minutes. Après

the presentations, we will go to questions from my colleagues, and we will ask that the questions be succinct and the answers be likewise.

Ms. Choo, the floor is yours.

**Queenie Choo, Chief Executive Officer, S.U.C.C.E.S.S.:** Thank you very much. Honourable senators, my name is Queenie Choo. I am the CEO of S.U.C.C.E.S.S. I would like to start by thanking you for the opportunity to speak to you today.

S.U.C.C.E.S.S. is one of Canada's largest non-profit charitable social service agencies. We were established in 1973. S.U.C.C.E.S.S. has grown into an organization with 30 service locations to support newcomers from around the world today. S.U.C.C.E.S.S. provides comprehensive newcomer services, seniors care, and affordable housing to Canadians and newcomers in all stages of their Canadian journey.

Today I would like to focus on charitable organizations embracing the values of diversity and inclusion, and how government policy can support charitable organizations like us.

First of all, I would like to share with you our story of success. Over the past 45 years, we have grown from primarily serving Chinese-speaking immigrants to an organization that serves over 61,000 unique clients a year who come from 150 countries. They speak a multitude of languages and are of all age groups, and they include first, second and third or more generations of Canadians. They are all from across immigrant categories, from business immigrants to skilled workers, family support sponsored immigrants to refugees, and each has their own unique settlement journey and story.

We have about 500 staff. More than 80 per cent are themselves immigrants and refugees to Canada and understand the complex settlement and integration journey. Again, they speak a multitude of languages and range from young professionals under the age of 30 to experienced workers aged 55 and over.

From the board perspective of S.U.C.C.E.S.S., we demonstrate diversity at the governance level. Half of our board members are women. More than 85 per cent of our board members are visible minorities. Board members have also had diverse immigration and settlement experiences, as well as experiences working with diverse communities.

So it's not just the number we are talking about. To be truly responsive to the diversity of our community, it is not enough to just acknowledge diversity through words. There are opportunities to go forward with government policies and the

les exposés, nous allons passer aux questions de mes collègues, qui doivent être succinctes, tout comme les réponses.

Madame Choo, allez-y.

**Queenie Choo, directrice générale, S.U.C.C.E.S.S. :** Merci beaucoup. Mesdames et messieurs les sénateurs, je m'appelle Queenie Choo. Je suis directrice générale de S.U.C.C.E.S.S. J'aimerais commencer par vous remercier de me donner l'occasion de vous parler aujourd'hui.

S.U.C.C.E.S.S. est l'un des organismes de services sociaux et de bienfaisance à but non lucratif le plus important au pays. Il a été créé en 1973. S.U.C.C.E.S.S. possède maintenant 30 centres de services qui offrent du soutien aux nouveaux arrivants de partout dans le monde. S.U.C.C.E.S.S. offre des services complets aux nouveaux arrivants, des soins aux aînés et des services de logement abordable aux Canadiens et aux nouveaux arrivants à toutes les étapes de leur vie au Canada.

Aujourd'hui, je vais me concentrer sur les organismes de bienfaisance qui adoptent les valeurs de la diversité et de l'inclusion, et sur ce que le gouvernement peut faire pour appuyer les organismes comme le nôtre.

J'aimerais tout d'abord vous parler de notre réussite. Au cours des 45 dernières années, nous sommes passés d'un organisme qui offrait des services principalement aux immigrants sinophones, à un organisme qui offre maintenant des services à plus de 61 000 clients par année en provenance de 150 pays. Nos clients parlent une multitude de langues, appartiennent à tous les groupes d'âge et comprennent des Canadiens de première, deuxième et troisième génération, et même au-delà. Ils proviennent de toutes les catégories d'immigrants, des entrepreneurs aux travailleurs qualifiés, des immigrants parrainés aux réfugiés, et chacun possède sa propre histoire et sa propre expérience d'établissement au pays.

Nous avons environ 500 employés. Plus de 80 p. 100 d'entre eux sont des immigrants ou des réfugiés, et ils comprennent les difficultés liées à l'établissement et à l'intégration. Ils parlent eux aussi une multitude de langues et vont du jeune professionnel de moins de 30 ans aux travailleurs expérimentés de 55 ans et plus.

Pour ce qui est de notre conseil d'administration, il témoigne de la diversité. La moitié des membres sont des femmes et plus de 85 p. 100 appartiennent à des minorités visibles. Les membres du conseil d'administration ont aussi vécu diverses expériences d'immigration et d'établissement et sont habitués à travailler avec les communautés diversifiées.

Il ne s'agit donc pas simplement d'une question de nombre. Pour bien répondre aux besoins liés à la diversité de nos communautés, il faut faire plus que prendre acte de la diversité en paroles. Le gouvernement peut adopter des politiques et



support to ensure that we truly embrace diversity and inclusion in our communities.

First recommendation: We believe that government funders should be asking organizations to demonstrate their diversity commitments, strategies and plans to ensure their organization and services are accessible, inclusive and responsive. In fact, this shouldn't apply just to non-profit community organizations that receive funding from government; it should apply to all government agencies and organizations that do business with the government.

Moreover, more support should be provided to help non-profit organizations develop and adopt diversity commitments and strategies. Quite frankly, not many non-profits have capacity in this area, and more support and funding are needed from government in this regard.

Second, we need more research and data from government on diversity among service clients. For example, the IRCC iCARE system collects a tremendous amount of data on settlement service trends and client demographic profiles. While a lot of data is already posted on open data portals, we believe that there are even more opportunities to share the trends based on client data collected by the government. This data will support non-profit organizations — who often don't have powerful data management systems like the government's — to develop more responsive service approaches and programming.

Third, at the most basic and practical level, there needs to be continuous training for front-line community workers to deliver inclusive services to diverse communities. Unfortunately, little or no funding is available for non-profit organizations to do this.

While community groups try to work together to leverage cross-sector expertise and maximize their funds available, the reality is that it is often insufficient to achieve some of the current impacts. Diversity and inclusion training is not a one-day workshop. It requires serious continuous investment over the long term to truly advance competency in this area in order to deliver inclusive service.

Beyond service delivery, organizations should also be consciously and purposely working towards inclusive leadership at the governance and staff levels. I recall that back in 2016, DiverseCity onBoard looked at visible minorities on governance boards in Metro Vancouver. The study found that visible

fournir son soutien pour encourager la diversité et l'inclusion au sein de nos communautés.

Première recommandation : nous sommes d'avis que les organismes de financement du gouvernement devraient demander aux organismes de prendre des engagements et d'adopter des stratégies et des plans d'action pour encourager la diversité, afin que leurs services soient accessibles, inclusifs et bien adaptés aux besoins. En fait, cela ne devrait pas s'appliquer uniquement aux organismes communautaires à but non lucratif qui reçoivent des fonds du gouvernement, mais bien à tous les organismes gouvernementaux qui font affaire avec le gouvernement.

Dans le même ordre d'idées, le gouvernement devrait offrir plus de soutien aux organismes à but non lucratif pour les aider à prendre des engagements et à mettre en place des stratégies à l'égard de la diversité. Je dois dire bien honnêtement qu'ils sont nombreux à ne pas avoir de ressources pour le faire et qu'ils ont besoin de plus de soutien et de financement de la part du gouvernement pour y arriver.

Deuxième recommandation : le gouvernement doit diffuser plus de recherches et de données sur la diversité de la clientèle. À titre d'exemple, le système iEDEC d'IRCC recueille une foule de données sur les tendances en matière d'établissement et de profils démographiques des clients. Même si beaucoup de données sont déjà affichées sur les portails de données ouvertes, nous croyons qu'il est possible de faire davantage pour diffuser les renseignements recueillis par le gouvernement sur les tendances. Comme les organismes à but non lucratif n'ont pas de systèmes de gestion des données puissants que ceux du gouvernement, cela les aiderait à concevoir des programmes et des approches mieux adaptés à la clientèle.

Troisième recommandation : il faut que les travailleurs communautaires de première ligne, qui sont sur le terrain, puissent obtenir de la formation continue pour offrir des services inclusifs à des communautés diversifiées. Malheureusement, peu ou pas de financement est offert aux organismes à but non lucratif à cette fin.

Alors que les groupes communautaires s'efforcent de travailler ensemble pour tirer parti de l'expertise transsectorielle et maximiser l'utilisation des fonds disponibles, la réalité est que cela n'est pas suffisant, bien souvent, pour arriver à de bons résultats. Un atelier d'une journée pour parler de diversité et d'inclusion n'est pas suffisant. Il faut effectuer des investissements considérables et à long terme pour développer véritablement les compétences dans le domaine afin de pouvoir offrir des services inclusifs.

Les organismes doivent également, au-delà de la prestation des services, s'employer consciemment et volontairement à se doter d'une gouvernance et de personnel représentatifs de la diversité. Je me souviens qu'en 2016 DiverseCity onBoard a examiné la situation des minorités visibles au sein des conseils

minorities make up only 11.2 per cent of the boards of charities and foundations.

Lastly, I would like to emphasize that diversity and inclusion are not separate, stand-alone concepts or a box to be checked off on a list; rather, diversity and inclusion need to permeate through everything we do and our way of thinking, from staff employment training to researching community needs to design programming to conducting community engagement to evaluating program outcomes and impacts. We need to ensure that a diversity and inclusion lens is adopted.

Government funders must also be trained and prepared to evaluate funding requests and programs using this lens as well. Good work is already being done in this area and can be built on. For example, Status of Women Canada's gender-based analysis plus tool and training is an excellent starting point to help us all adopt inclusive ways of thinking.

I am encouraged by this inclusive focus on the topic of diversity and inclusion, and I'm honoured to have been able to bring a community-based perspective. Thank you very much for allowing me to share S.U.C.C.E.S.S.'s perspective with you today.

**The Chair:** Ms. Choo, thank you very much. We will get to questions after we hear from Mr. Fredette.

**Christopher Fredette, Associate Professor, Odette School of Business, University of Windsor, as an individual:** Good evening. I want to begin by expressing my gratitude for your commitment to serving our country and for the time and effort you've invested in the work of this special committee.

As others have explained in their testimony, the charitable, non-profit and voluntary sectors in Canada are socially and economically important aspects of our national health, and your attention to them is very much appreciated.

I'd also like to thank you for providing me with the opportunity to speak with you today. I'm tremendously humbled that this committee has sought to include my voice among your witnesses.

In preparing for my testimony today, I sought input from a number of the leading community organizers and advocates from the Windsor-Essex region of Ontario, some of which I hope to share with you tonight.

d'administration du Grand Vancouver. L'étude a révélé que les conseils d'administration des organismes de bienfaisance et des fondations ne comptaient que 11,2 p.100 de membres des minorités visibles.

Enfin, j'aimerais souligner que la diversité et l'inclusion ne sont pas des concepts distincts, indépendants, ou une case à cocher dans une liste; il faut plutôt que la diversité et l'inclusion imprègnent toutes nos façons de penser et d'agir, qu'il s'agisse de formation du personnel, de recherche sur les besoins de la communauté, de l'élaboration des programmes, de mobilisation de la communauté ou d'évaluation des résultats des programmes. Il faut faire en sorte de voir le tout à travers le prisme de la diversité et de l'inclusion.

Les organismes de financement du gouvernement doivent aussi être formés et préparés pour évaluer les demandes de financement et les programmes à travers le prisme de la diversité et de l'inclusion. Il se fait déjà du bon travail dont on peut s'inspirer. L'outil de formation et d'analyse comparative entre les sexes plus de Condition féminine Canada est un bon point de départ pour nous aider, tous, à adopter des modes de pensée inclusifs.

En terminant, je me réjouis qu'on attire l'attention sur la diversité et l'inclusion, et je suis honorée d'avoir pu vous communiquer une perspective communautaire. Je vous remercie d'avoir permis à S.U.C.C.E.S.S. de s'exprimer sur le sujet aujourd'hui.

**Le président :** Madame Choo, merci beaucoup. Après l'exposé de M. Fredette, nous passerons aux questions.

**Christopher Fredette, professeur agrégé, Odette School of Business, Université de Windsor, à titre personnel :** Bonsoir. Je tiens tout d'abord à vous remercier de votre engagement à servir notre pays, ainsi que du temps et des efforts que vous consacrez aux travaux du comité spécial.

Comme d'autres l'ont mentionné dans leur témoignage, les secteurs de bienfaisance, à but non lucratif et bénévole au Canada sont des éléments socialement et économiquement importants de notre santé nationale, et je vous remercie de l'attention que vous y apportez.

Je vous remercie également de me donner l'occasion de prendre la parole devant vous aujourd'hui. Je suis très touché que le comité ait pensé à m'inclure dans les témoins.

Pour préparer mon témoignage, j'ai demandé à des organismes et intervenants communautaires importants de la région de Windsor-Essex en Ontario de me faire part de leurs commentaires, et j'espère pouvoir vous en communiquer certains ce soir.

My research centres on the ideas of diversity, inclusion and equity in the leadership and governance of non-profit and charitable sector organizations. In particular, I work to understand how organizations can better serve the needs, values and interests of their communities by being responsive to stakeholders and constituents in order to make a meaningful difference in the challenges facing not only the most vulnerable in our society, but each of us in our most vulnerable moments.

Again, I want to emphasize that this sector touches each of us in our most vulnerable moments, whether that be in response to a forest fire or tornado, a crisis of water scarcity or the traumatic death of a family member, or in providing meals and compassion to the immobile or in demonstrating the power and potential of a strong female presence to the daughter of a single father or teaching the value of art and humanity to the son of a single mother.

Each of us turns to these organizations to aid us in raising our children, preserving our environment, enriching our spirits and absorbing the shocks of economic, political and social change. In many ways, these organizations are the conscience of our society. They help us to address the myriad of issues that lie in the gap between what industry and government are capable of, and none of these domains is that of exclusivity.

It's in this context that understanding how to create more diverse leadership groups — those composed of members who reflect the underlying demography of their community — is needed, first, to ensure that these activities of leading and governing, that is, the identification of needs, the setting of priorities, the making of decisions and the deploying of resources is undertaken by those who are legitimately reflective of their organization's constituents and their communities; and, second, to ensure that the interests of communities and constituents are understood intimately. This means engaging people who have walked in these shoes, who have struggled with these needs and who understand the nuanced and often misunderstood barriers to fixing root causes.

Simply getting to diversity is often functionally and culturally difficult for organizations. It requires measuring population characteristics and building a demographic profile in an organization's service region in order to determine an aspirational mix or a compositional goal. Boards and organizations then need to commit to meeting this goal in the face of other measured priorities, such as financial reporting and auditing, executive oversight and evaluation, fundraising and policy review and development, to name but a few.

Mes recherches portent principalement sur la diversité, l'inclusion et l'équité au sein de la direction et de la gouvernance des organismes des secteurs de la bienfaisance et à but non lucratif. Je cherche à comprendre en particulier ce que les organismes peuvent faire pour mieux répondre aux besoins, aux valeurs et aux intérêts de leurs communautés en étant à l'écoute des intervenants et des habitants pour aider non seulement les plus vulnérables au sein de notre société, mais chacun d'entre nous, dans les moments où nous sommes les plus vulnérables.

J'insiste ici sur le fait que le secteur est là pour chacun de nous dans les moments où nous sommes les plus vulnérables, que ce soit à la suite d'un feu de forêt, d'une tornade, d'une pénurie d'eau ou de la mort tragique d'un membre de notre famille, ou encore pour offrir repas et compassion à une personne immobilisée, pour témoigner du pouvoir et du potentiel d'une présence féminine forte auprès de la fille d'un père monoparental, ou pour enseigner les valeurs de l'art et de l'humanité au fils d'une mère seule.

Nous nous tournons tous vers ces organismes, que ce soit pour nous aider à élever nos enfants, à protéger la nature, à enrichir notre esprit ou à absorber les secousses des changements économiques, politiques et sociaux. Ces organismes sont à bien des égards la conscience de notre société. Ils nous aident à nous occuper de la myriade de problèmes dont l'industrie et le gouvernement ne sont pas en mesure de s'occuper, et aucun domaine n'est exclusif.

C'est dans ce contexte qu'il nous faut comprendre comment mettre en place des groupes — formés de membres reflétant la démographie sous-jacente de leur communauté — ayant à leur tête des représentants de la diversité, afin, premièrement, de veiller à ce que les activités de direction et de gouvernance, c'est-à-dire le recensement des besoins, l'établissement des priorités, la prise de décision et la répartition des ressources, soient entreprises par des gens qui sont légitimement représentatifs des membres de leur organisme et de leur communauté, et, deuxièmement, de veiller à ce que les intérêts de la communauté et des habitants soient bien compris. Il faut pour ce faire avoir des gens qui ont vécu les mêmes expériences, qui ont éprouvé les mêmes besoins que les clients, et qui sont conscients des obstacles subtils et souvent mal compris qu'il faut lever pour régler les problèmes à la base.

Il est souvent difficile pour les organismes d'arriver à la diversité pour des raisons culturelles et organisationnelles. Il faut établir les caractéristiques et le profil démographique de la région que sert l'organisme pour se fixer des objectifs de représentation. Les conseils d'administration et les organismes doivent ensuite s'engager à atteindre ces objectifs face à d'autres priorités mesurables, comme les vérifications et les rapports financiers, la surveillance et les évaluations par la direction, les collectes de fonds, les examens stratégiques et la croissance, pour ne donner que quelques exemples.

Organizations that do begin this diversity journey often do so for the first time with little understanding of how to proceed. Reflecting the diversity of a neighbourhood, a township or a region can be difficult, if for no other reason than some facets of diversity may be concealed, assumed or even taboo, particularly during the identification and recruitment process.

Organizations that do achieve representational diversity, a term often associated with simply having a seat at the table, mark an important step forward, but achieving diversity is simply not to exclude. It's not necessarily inclusion, nor does it speak to reaching equitable outcomes.

If the shift to diversity is about measurement and goal setting, becoming inclusive is about the process, and it centres on how boards and organizations facilitate meaningful participation in the processes of governance to ensure that the distribution of decision-making power is shared and effectively managed.

In many ways, building inclusivity is a question of why we want diversity in the first place. Do we want governance by the golden rule — those with the gold make the rules? That links to an earlier question posed in this committee: Who is the customer, really?

It also asks the question about control. Who controls, and how is that control exerted? This path tends to relegate the value of diversity to optics and box-checking, which other witnesses in past testimony have labelled in terms of tokenism and alienation.

Alternatively, do we want just or fair process in the governance of this sector? Some evidence suggests that diversity-inclusive leadership and governance lead to better outcomes. They improve approaches to risk management, lead to broader discussions about problems and solutions and better-quality decisions, particularly when facing irregular, infrequent, complex and uncertain decisions. However, it is also likely that diversity leads to slower decision-making and more contested decisions, particularly when we are talking about routine or habitual choices.

Organizations that commit to inclusivity tend to exhibit a multi-pronged approach to change that involves dealing with culture, practice and habit, as well as structures, rules and regulations. This often involves significant change in the mindset that takes time to be absorbed. It is frequently difficult to manage for those involved, as it may feel like living in a state of persistent transitional arrangements.

If we can get diversity and inclusion right in this sector, there is an opportunity to improve equity, but managers, leaders and directors need to understand what they are aiming for. That is, an

Les organismes qui se lancent pour la première fois dans cette aventure le font souvent sans savoir trop comment procéder. Il n'est pas toujours facile de refléter la diversité d'un quartier, d'une ville, ou d'une région, ne serait-ce que parce que certains aspects peuvent être cachés, assumés ou même tabous, en particulier pendant le processus de recensement et de recrutement.

Les organismes qui parviennent à une diversité représentative, un terme qui signifie bien souvent le fait d'avoir un siège à la table, est un important pas en avant, mais diversité veut dire absence d'exclusion, simplement. Cela ne signifie pas nécessairement l'inclusion, non plus que l'atteinte de résultats équitables.

Si la diversité passe par l'établissement d'objectifs et de mesures, l'inclusion passe par la mise en place de processus qui vont permettre aux conseils d'administration et aux organismes d'instaurer une participation significative à la gouvernance pour que le pouvoir décisionnel soit équilibré et bien géré.

Pour favoriser l'inclusivité, il faut d'abord se demander pourquoi nous souhaitons instaurer la diversité. Voulons-nous une gouvernance par la règle d'or, où ceux qui possèdent l'or font les règles? On revient ainsi à une question que s'est posée précédemment le comité : qui sont vraiment les clients?

On pose aussi la question du contrôle. Qui contrôle et comment ce contrôle est-il exercé? La valeur de la diversité est souvent reléguée ici aux apparences et au fait de cocher une case, que d'autres témoins ont qualifié de gestes symboliques et d'aliénation.

Autrement dit, voulons-nous mettre en place un processus de gouvernance juste ou équitable dans le secteur? Certaines données semblent indiquer qu'une direction et une gouvernance diversifiées et inclusives mènent à de meilleurs résultats. Elles donnent lieu à de meilleures stratégies de gestion du risque, élargissent le débat sur les problèmes et les solutions et améliorent la prise de décisions, en particulier lorsqu'il s'agit de situations incertaines, complexes, rares et irrégulières. Toutefois, la diversité pourrait aussi ralentir la prise de décisions, donner lieu à plus de contestations, en particulier lorsqu'il s'agit de choix habituels ou courants.

Les organisations qui veulent devenir inclusives adoptent souvent une stratégie à plusieurs volets quand les changements portent sur la culture, les pratiques et les habitudes, de même que sur la structure et les règles. Il faut souvent opérer des changements de mentalité importants qui prennent du temps à être intégrés. Les personnes concernées ont souvent de la difficulté à s'adapter, car elles peuvent avoir l'impression de se trouver dans un état de transition constant.

Si le secteur parvient à atteindre la diversité et l'inclusion de la bonne façon, il peut aussi améliorer l'équité, mais les gestionnaires, les dirigeants et les directeurs doivent comprendre

evidence-based approach needs to inform which outcome should be focused on, which should be measured and how their achievement should be incentivized. I won't be your first witness to suggest that, in a sector comprising approximately 8 per cent of our economic activity, the data is too sparse. Too little of it is collected with consistent measurement, and inconsistency in reporting over time and among organizations makes interpretation very difficult.

I'd like to close by acknowledging that I have been moved and inspired by prior testimony to this committee. Others have described the sector as an important but invisible one. I'd add that it's a business imperative that we make this sector visible. I also think it's an ethical imperative to make visible the most vulnerable groups in the sector and in our society.

Thank you.

**The Chair:** Thank you. Now for questions from my colleagues. I would remind people to be short, if you can, and for the responses from both witnesses to be the same.

**Senator Omidvar:** Thank you, Ms. Choo and Professor Fredette, for your concise and fulsome testimony.

I want to ask a two-part question of both of you. I think we all understand here that what gets measured gets done, and what we don't have is evidence that we can rely on. There is no baseline data we can refer to, so we're sort of grasping in the air.

At the same time, we have also heard from not-for-profits and charities that they are already drowning in paperwork and regulations. So I want to ask you whether the sector would be ready, willing and able to provide us with more information about their labour force, their governance and diversity. And if so, what is the best way of getting this information? Is it through asking them additional questions on their T3010 or T1044, or is there an alternative way you'd like to suggest to us?

**Ms. Choo:** Senator, that's a very good question. I think that if we don't shift it to become a priority, it's never done. I think that it is important to look at what is the best way to get it done. It's not how we are going to shift our priority, because inclusion and diversity, whether we like it or not, is the new norm. And with the global migration, every country is made up of people from different cultures, different ethnic groups, different education levels and ages and sexual orientation.

I think, as the previous speaker already talked about, the organizations that embrace diversity and inclusion will have better outcomes. We have to make sure we are shifting our focus and really make a concerted effort to look at these as our top

les buts à atteindre, c'est-à-dire qu'ils ont besoin d'une stratégie basée sur des données probantes qui les renseignera sur les résultats qu'il faut viser, sur ceux qu'il faut mesurer et sur les stimulus nécessaires. Je ne suis pas le premier témoin à mentionner que, dans un secteur qui représente environ 8 p. 100 de l'activité économique, les données sont trop rares. Trop peu de données sont mesurées de façon cohérente, et le manque d'uniformité dans les rapports et entre les organismes fait que ces données sont très difficiles à interpréter.

J'aimerais conclure en disant que j'ai été ému et inspiré par des témoins précédents que le comité a entendus. Certains ont parlé d'un secteur important, mais invisible. J'ajouterai qu'il est impératif, du point de vue opérationnel, de le rendre visible, et qu'il est impératif, du point de vue éthique, de rendre visibles les groupes les plus vulnérables du secteur et notre société.

Merci.

**Le président :** Merci. Nous passons maintenant aux questions de mes collègues. Je demanderais aux sénateurs d'être succincts, si possible, et aux témoins de faire de même.

**La sénatrice Omidvar :** Merci, madame Choo et monsieur Fredette, de vos exposés concis et exhaustifs.

Je veux vous poser à tous les deux une question qui comprend deux volets. Je pense que nous comprenons tous ici que ce qu'on mesure se concrétise. Ce que nous n'avons pas, ce sont des données sur lesquelles nous appuyer. Nous n'avons pas de données de référence de base, si bien que nous nageons en plein brouillard.

Cela dit, des organismes de bienfaisance et à but non lucratif nous ont également mentionné que la paperasse et les règlements les étouffent déjà. J'aimerais donc savoir si le secteur serait prêt et capable de nous fournir plus d'information sur leurs employés, leur gouvernance et leur diversité. Si c'est le cas, quelle est la meilleure façon d'obtenir l'information? Faudrait-il poser plus de questions dans le formulaire T3010 ou le T1044, ou avez-vous une autre façon à nous proposer?

**Mme Choo :** Sénatrice, c'est une excellente question. Je pense que si nous n'en faisons pas une priorité, cela ne se fera jamais. C'est important de se demander quelle est la meilleure façon de procéder pour y arriver. La question n'est pas de savoir comment nous allons réorganiser nos priorités, parce que l'inclusion et la diversité, qu'on le veuille ou non, sont la nouvelle norme. Avec l'avènement des migrations mondiales, tous les pays sont composés de gens de différentes cultures, de différents groupes ethniques, de divers niveaux d'éducation, de divers groupes d'âge et de diverses orientations sexuelles.

Je pense, comme l'a mentionné le témoin précédent, que la diversité et l'inclusion aident les organismes à atteindre de meilleurs résultats. Nous devons veiller à faire un effort concerté pour en faire des priorités. Ce n'est pas une activité en

priorities. And I think it is not a matter of doing it by the side of the desk. I think it is a priority and that we will make time to do it.

**Mr. Fredette:** This is a great question, and there are two parts to it. One is the theory of what you'd like to collect, and the other is the implementation of how these rolls out.

In the conversations I have had with our local partners, what stood out to me is the notion that the sector operates very much like a patchwork. Data is collected in a patchwork fashion: I do a little; someone else does a little. The sector runs in a patchwork fashion often when it comes to funding priorities and making choices. That collaboration and territoriality seem to tug in opposite directions in the sector.

When we talk about collecting data, particularly around diversity and inclusion, and the diversity and inclusion in governance structures — boards, leaders, executives and so on — some sort of measured and phased approach might be best. The reason I say this is that there will certainly be organizations, as given in the example in the other witness's testimony, where only 11 per cent of members may report as a visible minority or diverse, racialized community members. There will certainly be situations where no organization would want to report to the government zero diversity on our board and zero in our organization. It will scare them.

This is not an excuse, but at the same time there are organizations that are prepared to do that and need the nudge forward, in my opinion. There are organizations that are financially prepared to manage the burden of more reporting.

I reviewed some of the forms in preparation for testimony, and there is a form called 4006 that asks organizations to complete each board member's term, tenure and who they are. It asks nothing about diversity or about any personal demographic characteristics, from what I could see on the form. This might be an easy entryway into using the census categories as a check box for each member.

Ideally, we don't have others reporting diversity for us. We self-identify, and we get the richest data. However, at the board level, where the members are, or at least should be, knowable to each other, this is something that a board chair or executive director might reasonably undertake as a starting point.

**Senator Omidvar:** Is this form part of the not-for-profit or charities return, or is it part of the Canada Corporations Act?

marge, mais bien des priorités auxquelles il faudra consacrer du temps.

**M. Fredette :** C'est une excellente question en deux volets. Le premier est la théorie de ce que vous voudriez recueillir et le second, la façon de procéder dans les faits.

Ce qui, pour moi, est ressorti des discussions que j'ai tenues avec nos partenaires locaux est la notion que le secteur fonctionne vraiment de façon aléatoire. Les données sont recueillies de manière disparate : j'en fais un peu; quelqu'un d'autre en fait un peu. Le secteur fonctionne souvent de façon aléatoire lorsqu'il est question de financer les priorités et de faire des choix. Cette collaboration et la territorialité semblent aller dans deux directions opposées au sein du secteur.

Lorsqu'il est question de recueillir des données, en particulier concernant la diversité et l'inclusion, et celles des structures de gouvernance — les conseils d'administration, les dirigeants, les directeurs, et cetera — il pourrait être préférable de privilégier un type d'approche mesurée et graduelle. Si je le dis, c'est qu'il y aura certainement des organismes, comme l'autre témoin l'a mentionné dans son témoignage, où seulement 11 p. 100 des membres pourraient se dire membres de minorités visibles ou membres différents ou racialisés de la communauté. Il y aura sûrement des situations dans lesquelles aucun organisme ne voudra signaler au gouvernement l'absence de diversité au sein de son conseil d'administration et de son organisation. Cela lui fera peur.

Ce n'est pas une excuse, mais, parallèlement, il y a des organismes qui sont prêts à le faire et qui ont besoin d'un bon coup de pouce pour avancer, selon moi. Il y a des organismes qui sont prêts financièrement à gérer le fardeau d'une reddition de comptes accrue.

J'ai passé en revue certains des formulaires avant de témoigner, et le formulaire 4006 demande aux organismes de renseigner la durée du mandat de chaque membre du conseil d'administration et de donner leur nom. D'après ce que j'ai pu voir, il ne demande rien concernant la diversité ou toutes autres données démographiques personnelles. Ce pourrait être une manière facile de commencer à utiliser les catégories de recensement comme cases à cocher pour chaque membre.

Idealement, personne ne fait état de notre diversité à notre place. Nous nous identifions nous-mêmes et nous obtenons les meilleures données. Cependant, à l'échelon du conseil d'administration, où les membres se connaissent ou devraient, du moins, le faire, c'est quelque chose qu'un président de conseil ou un directeur exécutif pourrait raisonnablement entreprendre pour commencer.

**La sénatrice Omidvar :** Ce formulaire fait-il partie de la déclaration des organismes sans but lucratif ou de bienfaisance ou relève-t-il de la Loi sur les corporations canadiennes?

**Mr. Fredette:** I believe it may be part of the not-for-profit act.

**Senator Omidvar:** So it only applies to federally registered not-for-profits, and so it leaves a whole bunch out —

**Mr. Fredette:** For the province.

**Senator Omidvar:** — but perfection is not in our reach. Thank you.

**Senator R. Black:** Thank you, presenters. I come from a rural background, so I want to better understand what you are seeing from a rural perspective. Diversity and inclusion in rural areas are tougher, in my mind. I'd like to hear what your thoughts are. What are you seeing in the way of best practices with respect to involving what you do at the rural community organization, charity, not-for-profit level?

**Ms. Choo:** Senator, that's a very good question. We also serve rural areas like Fort St. John, in the northern part of B.C. Certainly I think that while non-profit organizations like us really embrace the value of diversity and inclusion, we also put in programs to ensure that the community learns about our values. I think it's important to ensure that the people living in the community are being provided the opportunity to understand beyond the community, to understand who the people beyond the community are, to understand the different cultures, diversity and religious practices.

I think it's a good way to reflect the diversity of our country. Certainly, in some rural areas — you are absolutely correct, senator — people might not be aware of what's going on in comparison to other parts of the country like Metro Vancouver or Metro Toronto.

**Mr. Fredette:** There is no question that diversity is localized, and we should think about it that way. I too grew up in a somewhat rural area of Ontario. One of the things I would worry about today is the flees to the city that's happening. Most of the people I grew up with no longer live in that community. Even their parents have moved toward urban environments. Part of that flee is a failure to fit in, whether that be amongst the LGBT community, who simply find no home for themselves and leave to find more urban environments, or whether that be in reconciling some of the Indigenous and non-Indigenous communities.

I will admit that I went to a fairly large high school in central Ontario and saw very few people of colour other than my Indigenous friends. It wasn't until much later, in my adolescence, that I started to see people of colour beyond the

**M. Fredette :** Je crois qu'il pourrait relever de la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif.

**La sénatrice Omidvar :** Il ne s'applique donc qu'aux organismes sans but lucratif agréés par le fédéral, alors il en exclut tout un tas...

**M. Fredette :** Pour la province.

**La sénatrice Omidvar :** ... mais nous ne pouvons pas atteindre la perfection. Merci.

**Le sénateur R. Black :** Merci aux intervenants. Je suis issu d'un milieu rural, alors je veux mieux comprendre ce que vous voyez du point de vue rural. Dans mon esprit, il est plus difficile de viser la diversité et l'inclusion dans ce milieu. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Quelles sont, selon vous, les pratiques exemplaires de vos activités à l'échelon des organismes communautaires, de bienfaisance et sans but lucratif en milieu rural?

**Mme Choo :** Sénateur Black, c'est une très bonne question. Nous desservons aussi les régions rurales comme Fort St. John, dans le Nord de la Colombie-Britannique. Je pense que, même si des organismes sans but lucratif comme le nôtre reconnaissent vraiment la valeur de la diversité et de l'inclusion, nous offrons aussi des programmes pour nous assurer que la collectivité connaisse nos valeurs. Je pense qu'il est important de veiller à ce que les membres de la collectivité aient la possibilité de comprendre ce qui se passe au-delà de la collectivité, de comprendre qui sont les personnes qui vivent à l'extérieur de la collectivité, et de comprendre les différentes cultures, la diversité et les pratiques religieuses diverses.

Je pense que c'est une bonne façon de refléter la diversité de notre pays. Il est clair que, dans certaines régions rurales — vous avez tout à fait raison, sénateur Black —, les gens ne savent peut-être pas ce qui se passe dans d'autres régions du pays comme le Grand Vancouver ou le Grand Toronto.

**M. Fredette :** C'est indéniable que la diversité est localisée, et nous devrions l'envisager ainsi. J'ai grandi dans une région en quelque sorte rurale de l'Ontario. Une des choses qui m'inquiéteraient aujourd'hui est l'exode qui se produit vers les centres urbains. La plupart des personnes avec lesquelles j'ai grandi ne vivent plus dans cette collectivité. Même leurs parents sont partis vers les centres urbains. Cet exode est en partie attribuable au défaut de cadrer dans cet environnement, que ce soit pour vivre dans la communauté LGBT, pour trouver un logement dans un contexte urbain parce qu'on n'en trouve pas en milieu rural ou pour réconcilier une partie des communautés autochtones et non autochtones.

J'avoue que j'ai fréquenté une assez grande école secondaire au centre de l'Ontario et que j'ai vu très peu de personnes de couleur à part mes amis autochtones. Ce n'est que bien plus tard, à l'adolescence, que j'ai commencé à voir des personnes de

White-Indigenous divide. But even in the White community — I was briefly sharing the experience that I'm half English and half French — the French part of that never fit in.

There is reconciliation to be done there, and recognition that culture cuts there as well. We ought to look at what the local context of diversity is rather trying to think of an approach that may work in downtown Toronto, Montreal or Vancouver as being easily imposable in Midland or Belleville, Ontario, or Magog, Quebec. We need to start looking at this as localized pockets of diversity and understand what the local context is to build inclusivity there. Some of the mechanisms by which we can do that are translatable, but we start with understanding what the local mix is.

**The Chair:** Would that not also point to a definition of diversity that has to vary from community to community, from group to group?

**Mr. Fredette:** Of course.

**The Chair:** In certain communities I may be a minority. I know that when I lived in Toronto and went to work in the morning on the subway, I was a minority in that community. It was pretty evident to me.

**Mr. Fredette:** My sense is that diversity and inclusion — and, in fact, the equity of outcomes — are best measured locally, in whatever the local proximal group is.

**Senator R. Black:** My follow-up question is this: Are you seeing any best practices that are working in rural areas or that have maybe been changed somewhat from practices that are happening in larger communities, larger cities?

**Mr. Fredette:** Best practices that work rurally tend to focus less on ethno-racial background and more on cognitive and physical ability and trying to find pathways for your neighbour's children, our neighbour's children, to integrate into school settings and into shared play and activities.

The concern is that until recently, particularly around mental health, we have stigmatized and shied away from trying to surface what the diversity is. So unless it was something we could observe, we have tended to pull back.

Where the practice has worked is in building groups where we allow people to be viewed as normal and same. In one of my consultations with an organization called WETRA, the Windsor-Essex Therapeutic Riding Association — and this is an organization that particularly serves children with equine therapy — they have tried to bring together families that are

couleur qui n'étaient pas autochtones. Toutefois, même dans la communauté blanche — j'ai dit brièvement que j'étais moitié anglophone et moitié francophone —, mon côté francophone n'a jamais cadré.

Une réconciliation est ici nécessaire. Il faut aussi reconnaître que c'est une question de culture. Nous avons intérêt à nous pencher sur la nature de la diversité locale plutôt que d'essayer de penser qu'une approche qui pourrait fonctionner au centre-ville de Toronto, de Montréal ou de Vancouver pourrait facilement s'appliquer à Midland ou Belleville, en Ontario, ou à Magog, au Québec. Nous devons commencer à envisager que la diversité se retrouve en groupes localisés et à comprendre le contexte local pour le rendre inclusif. Certains des mécanismes dont on peut se servir pour y arriver peuvent être adaptés, mais il faut commencer par comprendre la diversité à l'échelon local.

**Le président :** Est-ce que cela ne nous oriente pas aussi vers une définition de la diversité qui doit varier en fonction de la collectivité ou du groupe?

**M. Fredette :** Bien sûr.

**Le président :** Dans certaines collectivités, je pourrais faire partie d'une minorité. Je sais que, lorsque je vivais à Toronto et que j'allais travailler le matin en métro, j'étais une minorité dans cette collectivité. Pour moi, c'était assez évident.

**M. Fredette :** J'estime qu'il est préférable de mesurer la diversité et l'inclusion — et, en fait, l'équité des résultats — à l'échelon local, quel que soit le groupe proximal.

**Le sénateur R. Black :** J'ai une question de suivi pour vous : avez-vous observé des pratiques exemplaires qui fonctionnent en région rurale ou qui ont peut-être été empruntées au contexte des grandes collectivités, des villes, et adaptées?

**M. Fredette :** Les pratiques exemplaires qui fonctionnent en milieu rural ont tendance à porter moins sur le contexte ethnoracial que sur la capacité cognitive et physique. On essaie de trouver des options pour les enfants de votre voisin, ceux de notre voisin, à intégrer en milieu scolaire et dans les jeux et activités communs.

Ce qui est préoccupant, c'est que, jusqu'à récemment, surtout en ce qui concerne la santé mentale, nous avons stigmatisé les gens et nous avons répugné à essayer de déterminer en quoi consistait la diversité. Alors, à moins d'avoir affaire à quelque chose d'observable, nous avons eu tendance à prendre nos distances.

La pratique a fonctionné dans le contexte de groupes dans lesquels nous permettons aux gens d'être perçus comme normaux et semblables. Dans une de mes consultations auprès d'un organisme appelé WETRA, la Windsor-Essex Therapeutic Riding Association — c'est un organisme qui s'adresse en particulier aux enfants en leur offrant de la thérapie équine — on



normal, in the sense of ability and cognitive development, with families who have children with developmental or physical delay, and they look for commonalities in where they fit together — which activities, purposes and interests they share, and how they can relate to each other. This isn't very different than what we see in multicultural groups, trying to pull groups together to find areas of common interest, whether that be in community gardens or in sports and recreational activities, but trying to get people to see the commonality amongst each other rather than viewing each other as different and therefore standing off.

**Senator Seidman:** Thank you very much for your presentations. Senator Omidvar already very elegantly asked the question that I was proposing to ask about data and the lack of data.

The thing that strikes me in the notes we received in preparation for this meeting is that there were earlier surveys, going back as far as 2006 and 2009, that looked at diversity and the voluntary and non-profit sectors. They came up with similar numbers as you did, Ms. Choo, in your presentation: that is, around 10 per cent among employers and employees representing visible minority communities and very few from outside Canada.

First, Ms. Choo, I think it's very demonstrative that the name of the organization is S.U.C.C.E.S.S. because in your presentation you demonstrated quite a significant degree of success in the diversity area; you said more than 80 per cent of your staff, 500 of them, are themselves immigrants and refugees to Canada. They speak 55-plus languages and include young professionals.

You're talking about a huge issue that has extended over a long period of time, and your organization seems to have had some degree of success with this. Could you tell us whether you have best practices there that you could share with us?

**Ms. Choo:** Senator, that's a very good question. Certainly diversity and inclusion, as I mentioned, is not a check list where you put a check mark against it as being done. It's a journey.

We began our journey some years back, and we're still moving on it. You're raising awareness about it and the government looking at this area is very much appreciated. The nature of our business is immigrant-serving organizations, so we are social services. We feel that this way of looking at diversity and inclusion needs to be expanded.

We are definitely not there yet, but we are moving along because of the nature of business. Also, the governance structure gives us support at the leadership level. That speaks to the fact

a tenté de réunir des familles normales, côté capacités et développement cognitif, et des familles dont les enfants accusent un retard sur le plan physique ou sur celui du développement pour chercher des points communs — les activités, buts et intérêts qu'ils partagent et la façon dont ils peuvent s'identifier les uns aux autres. Ce n'est pas bien différent de ce qu'on voit dans les groupes multiculturels, où on essaie de réunir des groupes pour trouver des points communs, que ce soit dans des jardins communautaires ou des activités sportives et récréatives, en vue d'essayer de faire en sorte qu'ils voient leurs points communs au lieu des différences qui les séparent.

**La sénatrice Seidman :** Merci beaucoup pour vos présentations. La sénatrice Omidvar a déjà posé avec beaucoup d'élégance la question que je me proposais de poser concernant les données et le manque de données.

Ce qui me frappe dans les notes que nous avons reçues pour nous préparer à cette réunion est que des enquêtes précédentes, qui remontaient jusqu'à 2006 et 2009, se sont penchées sur la diversité et les secteurs bénévole et sans but lucratif. Elles ont permis de dégager des chiffres semblables à ceux que vous avez présentés, madame Choo, soit qu'environ 10 p. 100 des employeurs et des employés sont issus des communautés de minorités visibles et très peu d'entre eux sont des personnes de l'extérieur du Canada.

Premièrement, madame Choo, je pense que c'est très révélateur que le nom de l'organisme soit S.U.C.C.E.S.S., car, dans votre présentation, vous avez montré un niveau de réussite assez important au chapitre de la diversité; vous avez dit que plus de 80 p. 100 des membres de votre personnel, 500 d'entre eux, ont eux-mêmes immigré et trouvé refuge au Canada. Ils parlent plus de 55 langues et comptent des jeunes professionnels.

Vous parlez d'une question de taille qui s'est échelonnée sur une longue période, pour laquelle votre organisme semble avoir eu un certain succès. Pourriez-vous nous dire si vous avez des pratiques exemplaires dont vous pourriez nous faire part?

**Mme Choo :** Madame la sénatrice, c'est une très bonne question. Évidemment, la diversité et l'inclusion, comme je l'ai mentionné, ne figurent pas sur une liste de vérification que vous cochez. C'est un cheminement.

Nous avons commencé notre cheminement il y a un certain nombre d'années et nous poursuivons notre route. Nous vous savons gré de sensibiliser les gens à la question et de vous pencher sur ce dossier. La nature de notre organisme est d'offrir des services aux immigrants, si bien que nous sommes des services sociaux. Nous estimons que cette façon d'envisager la diversité et l'inclusion doit être élargie.

Nous ne sommes vraiment pas arrivés au but, mais nous avançons en raison de la nature de l'entreprise. De plus, la structure de gouvernance nous appuie à l'échelon de la direction.

that this is valued. I think that is important as part of best practice, namely, that the leaders set the tone of this value system that is being embraced by the organization and by our country. I think that needs to be supported by the government as a way to move a further step towards a more inclusive leadership and best practice regarding diversity, whether it is recruitment, talking about training, staff training, or the ongoing understanding of people's culture and religious practices.

I sent out an email to highlight what Ramadan is all about. When we are serving our clients, we need to understand it and be aware of it in terms of our work flow and how we can better serve our clients from both a staff perspective and an organizational practice perspective. These are some of the things that we do.

Is that all we have done? No. I think it's important to move further as an organization, as a non-profit, while being supported by the government in all those important things that we feel are moving us closer to diversity and inclusion.

**Senator Seidman:** We have heard as a consistent refrain among charitable organizations that they are really stretched. They don't have the staff or the resources to do what they need to do. When we talk about the need for data and for demonstrating diversity commitments, strategies and plans, how do you see that happening for a lot of these non-profits who can barely provide the services they need to provide and stay above water?

I might give Mr. Fredette an opportunity and then come back to you, Ms. Choo. Thank you.

**Mr. Fredette:** I think that is an honest point, namely, that some won't be able to do it and won't be able to do it quickly or easily. But some will. Let's start with the ones that can. Let's target the central hubs in the ecosystem, the funding organizations, the United Ways that do dole out money to others and do support other programming. Let's start with the ones that can. Let's get it on their agenda. Let's have their boards set imperatives around how diversity will be done. Let's make the responsibility theirs at least to manage their own first, and then to use the pathways that funding does flow on to then make a condition of funding some of that input and a gradual introduction for those that are at the grassroots — that is, those that are less capable of taking on the additional burden and those that are, frankly, stretched, or threadbare, if you prefer.

Cela montre qu'on accorde de l'importance à la question. Je pense que c'est important, dans le contexte d'une pratique exemplaire, nommément, que les dirigeants donnent le ton à ce système de valeurs auquel adhèrent notre organisme et notre pays. Je pense que le gouvernement doit l'appuyer comme une façon de faire un pas de plus vers un leadership plus inclusif et des pratiques exemplaires en matière de diversité, qu'il soit question de recrutement, de formation, de formation du personnel ou de la compréhension de la culture et des pratiques religieuses des gens.

J'ai envoyé un courriel pour expliquer en quoi consiste le ramadan. Lorsque nous servons nos clients, nous devons le comprendre et en être conscients pour organiser notre travail et mieux servir nos clients tant du point de vue des employés que des pratiques organisationnelles. C'est une des choses que nous faisons.

Nous n'avons pas fait que cela. Je pense qu'il est important d'avancer comme organisme sans but lucratif tout en bénéficiant d'un soutien gouvernemental en ce qui concerne toutes ces choses importantes dont nous estimons qu'elles nous rapprochent de la diversité et de l'inclusion.

**La sénatrice Seidman :** Les organismes de bienfaisance n'ont cessé de nous répéter le même refrain, celui selon lequel ils sont à capacité maximale. Ils n'ont pas le personnel ou les ressources nécessaires pour faire ce qu'ils doivent faire. Pour ce qui concerne le besoin de données et d'engagements, de stratégies et de plans en matière de diversité, comment envisagez-vous les choses pour nombre de ces organismes sans but lucratif qui arrivent à peine à offrir les services qu'ils doivent offrir sans sombrer?

Je donnerais peut-être la possibilité à M. Fredette de répondre avant de revenir vers vous, madame Choo. Merci.

**M. Fredette :** Je pense que c'est un argument légitime, nommément, que certains organismes n'arriveront pas à le faire et ne seront pas en mesure de le faire rapidement ou facilement, mais d'autres si. Commençons par ceux qui peuvent y arriver. Ciblons les centres névralgiques de l'écosystème, les organismes de financement, les organismes comme Centraide qui versent de l'argent à d'autres et qui appuient d'autres programmes. Commençons par ceux qui en sont capables. Faisons en sorte qu'ils l'ajoutent à leur programme, que leurs conseils d'administration fixent des exigences sur la façon d'assurer la diversité. Veillons à ce que cela devienne leur responsabilité, du moins celle de gérer d'abord leur propre diversité et de suivre ensuite les voies financées pour faire en sorte qu'il soit obligatoire de financer une partie de ce contenu et l'introduction graduelle de cette notion pour ceux qui sont à l'échelon communautaire — c'est-à-dire, ceux qui sont moins en mesure d'assumer le fardeau supplémentaire et ceux qui fonctionnent, honnêtement, à pleine capacité ou qui n'en mènent pas large, si vous préférez.

**Senator Seidman:** These organizations should have strategies and plans on paper that should be required in order to get their funding?

**Mr. Fredette:** I would suggest that we simply start with measurement. From my interest, start with leadership and board structures. Regardless of what the composition of your board currently is, simply report it. In our organization, the larger the hub organization is in the ecosystem, we will work towards greater diversity of our own that is reflective of our community. We will start to measure yours and help you measure yours. Once we can assess what an aspirational mix or a compositional goal should be, we will help you with that.

Part of the work is really not very difficult. It's a little time consuming, but it's not very difficult. The greatest risk is that tying funding to diversity scares people, and it drives territoriality. Let's start with the low-hanging fruit and get the larger, more institutionalized organizations to report theirs; simply report — not judge or assess, just report. Let's collect that. We can then move towards broader goals and implementation, that is, staggered systems.

One of the corollaries might be the 30 per cent club, which I'm sure many of you have heard of in the corporate world, which is moving towards 30 per cent of boards of directors being women. This club didn't simply say, "Okay, if you have 30 per cent, you are in. If you do not have 30 per cent, you're out." They said, "Here is the aspirational goal. It's 30 per cent. Let's work towards that." Several years ago, Canada reported 16 per cent and then 17 per cent, and then other nations followed. It became something valuable to hit that 30 per cent and to retain it in the corporate sector.

The first step is measurement. What are we working with now? How does your organization, which purports to serve the community, reflect the community? Maybe it does perfectly. Maybe you live in a completely homogenous community. That's possible. About 84 per cent of Canadians self identify as White. Yet, Toronto, Montreal and Vancouver approach the 50 per cent area for visible minority representation. Maybe you live in a homogenous community. Great. Report that.

**The Chair:** May we have a short answer from Ms. Choo, please?

**Ms. Choo:** Thank you, senator. That's a great question. I only want to add to what the earlier speaker said regarding how if we are starting from the top and looking at the leadership and the

**La sénatrice Seidman :** Ces organismes devraient-ils disposer de stratégies et de plans sur papier qu'ils devraient présenter pour pouvoir obtenir leur financement?

**M. Fredette :** Je suggère qu'on commence simplement par prendre la mesure. Je commencerais par les structures du conseil d'administration et de la direction. Quelle que soit la composition actuelle de votre conseil d'administration, faites-en simplement rapport. Dans notre organisme, plus le centre névralgique est important dans l'écosystème, plus nous nous efforcerons d'accroître notre diversité pour refléter celle de notre collectivité. Nous allons commencer par mesurer la vôtre et vous aider à le faire. Une fois que nous pourrons évaluer ce à quoi vous devriez aspirer et quelle devrait être la composition de votre conseil, nous vous aiderons à y arriver.

Une partie du travail n'est vraiment pas très difficile. Elle demande du temps, mais elle n'est pas très difficile. L'ennui, c'est que les gens ont peur qu'on lie le financement à la diversité, ce qui motive la territorialité. Commençons par ce qu'il y a de plus facile et demandons aux organismes plus grands et institutionnalisés de faire rapport de leur diversité; qu'ils en fassent simplement rapport — qu'ils ne la jugent pas et ne l'évaluent pas, qu'ils se contentent d'en faire rapport. Recueillons ces données. Nous pourrons ensuite viser des objectifs plus généraux et procéder à la mise en œuvre, c'est-à-dire, des systèmes échelonnés.

Un des corollaires pourrait être le club des 30 p. 100, dont je suis certain que nombre de vous avez entendu parler dans le monde des affaires, qui vise à avoir 30 p. 100 de femmes au sein des conseils d'administration. Ce club n'a pas simplement dit : « D'accord, si vous avez 30 p. 100 de femmes, vous êtes acceptés, mais si vous ne les avez pas, vous êtes exclus. » Ils ont plutôt dit : « Voici l'objectif que nous visons, soit 30 p. 100. Travaillons à l'atteindre. » Il y a un certain nombre d'années, le Canada a fait état de 16 p. 100 et de 17 p. 100 de femmes au sein des conseils d'administration, et d'autres nations ont emboîté le pas. C'est devenu valorisé d'atteindre cette cible de 30 p. 100 et de la maintenir dans le secteur des affaires.

La première étape consiste à prendre la mesure. Avec quoi travaillons-nous à l'heure actuelle? Comment votre organisme reflète-t-il la collectivité qu'il prétend servir? Peut-être qu'il le fait parfaitement. Peut-être que vous vivez dans une collectivité entièrement homogène. C'est possible. Environ 84 p. 100 des Canadiens s'identifient comme étant des Blancs. Cependant, à Toronto, Montréal et Vancouver, la représentation des minorités visibles frôle les 50 p. 100. Peut-être que vous vivez dans une collectivité homogène. C'est excellent. Signalez-le.

**Le président :** Mme Choo peut-elle nous donner une réponse brève?

**Mme Choo :** Merci, madame la sénatrice. C'est une excellente question. Je veux seulement ajouter à ce que l'intervenant précédent a dit concernant le fait que si nous

people in the leadership role, it won't cost a lot of money to roll out. However, the showcase is how an organization or a non-profit organization embraces values starting from the top.

The second point I would like to raise is that the gradual stage and approach is one that will help people to understand, to be educated and to be able to execute that gradually.

I would also like to add one element that I think is something to consider, namely, the procurement process, whether it's by government or for funding. One of the things to look at regarding procurement is what are the merit points around being a diverse and inclusive organization? That is, will a non-profit and charitable organization that moves in this direction and embraces it be recognized more in a procurement process as part of the criteria? Rather than being punitive — being watched and monitored — that will be a more positive way to incentivize those organizations that are moving in that direction.

[*Translation*]

**Senator Maltais:** Thank you very much, Ms. Choo and Mr. Fredette.

I have a few questions for you, including this one: Where is the line between volunteering and the services offered by the various governments, such as the federal government, the provincial governments, the municipal governments and the Aboriginal band councils?

In my mind, volunteering is an unpaid activity. A few weeks ago, the volunteer representative of the City of Montreal appeared before our committee, and she wasn't paid. True volunteers aren't paid. I understand the context these days, that it is very difficult to find volunteers, but it's important to maintain the true meaning of volunteering and not seek efficiency through remuneration. This line must be clearly established before adding parameters or even changing legislation. That was my first question.

We know that Canadians are generous by nature. We've seen this in the context of the fires in British Columbia, in Western Canada and the recent storms in Quebec. We have seen how generous Canadians are. They have big hearts, it's true, but they aren't fooled either, far from it. When they give money, they want 100 per cent of their contributions to go to the right place.

However, there is currently a problem with volunteering. When people give \$100, how can they be sure that the full amount will be used for someone's well-being, and not just \$43 of that \$100? That's another concern Canadians have.

commençons par la direction et les personnes qui exercent des rôles à ce niveau, cela ne coûtera pas très cher. Cependant, l'important, c'est la façon dont un organisme ou un organisme sans but lucratif adopte des valeurs à partir de la direction.

Ensuite, j'aimerais dire que l'approche graduelle aidera les gens à comprendre, à s'informer et à pouvoir faire les choses petit à petit.

J'aimerais aussi ajouter un élément dont il faut tenir compte, selon moi, soit le processus d'approvisionnement, qu'il se fasse par l'intermédiaire du gouvernement ou pour du financement. Un des points à examiner à cet égard est le mérite d'être un organisme diversifié et inclusif. Est-ce qu'un organisme sans but lucratif et de bienfaisance qui va dans ce sens et y adhère sera mieux coté dans le processus d'approvisionnement? Au lieu d'être punitif — d'être observé et surveillé — ce sera une façon plus positive d'inciter les organismes qui choisissent cette option.

[*Français*]

**Le sénateur Maltais :** Merci beaucoup, madame Choo et monsieur Fredette.

J'ai quelques questions à vous poser, dont la suivante : où se situe la ligne de démarcation entre le bénévolat et les services offerts par les différents gouvernements que sont le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les gouvernements municipaux et les conseils de bande autochtones?

Dans ma tête, le bénévolat est une activité non rémunérée. Il y a quelques semaines, la représentante des bénévoles de la Ville de Montréal a témoigné devant notre comité et elle n'était pas rémunérée. Les vrais bénévoles ne sont pas rémunérés. Je comprends bien le contexte d'aujourd'hui, à savoir qu'il est très difficile de trouver des bénévoles, mais il faut conserver le sens propre du bénévolat et non pas rechercher l'efficacité grâce à une rémunération. C'est cette ligne qu'il faut bien établir avant d'ajouter des paramètres ou même de modifier des lois. C'était là ma première question.

Nous savons que les Canadiens sont généreux de nature. On l'a constaté dans le contexte des incendies en Colombie-Britannique, dans l'Ouest canadien et lors des dernières tempêtes au Québec. On a constaté à quel point les Canadiens sont généreux. Ils ont le cœur sur la main, c'est le cas de le dire, mais ils ne sont pas dupes non plus, loin de là. Lorsqu'ils donnent des sommes d'argent, ils veulent que 100 p. 100 de leurs contributions se rendent au bon endroit.

Cependant, il y a actuellement un problème avec le bénévolat; lorsque les gens donnent un montant de 100 \$, comment peuvent-ils avoir la certitude que cette somme en entier servira au bien-être de quelqu'un et non pas seulement 43 \$ de cette somme de 100 \$? C'est là une autre préoccupation des Canadiens.

I also have a question for Mr. Fredette regarding parity on boards of directors. Where do you get that from? We are looking for the best people; we don't stop at the person's gender. When I hear the words "gender parity" and so on, that's the first I've heard of it. We are looking for the best people to serve the population.

I'll let you answer.

[English]

**Ms. Choo:** First, thank you, senator. Those are good questions regarding how to draw the line between volunteers and government-funded programming.

Volunteerism is driven by aspiration and passion. I volunteer. I don't expect to get paid. Firefighters want to contribute their time, efforts and livelihoods to fight the wildfires in B.C. and Alberta. They do not want to get paid. Yet, they are driven by humanity, aspiration and passion.

We have over 2,000 volunteers. They do not want to get paid. The fact that they continue to volunteer speaks to the volume of volunteerism in our country. As you mentioned, Canadians are very generous. They want to contribute their time, their effort and their resources.

How are we going to ensure that the contribution of resources or the donation is going to the right cause? It's important to maintain that transparency. I think studies have been done to look at the overhead costs of each non-profit charitable organization that raises money, and what percentage actually goes to the real cost of the programming versus going to the administration. There are certain percentages we can look at for comparison. It's important to make sure the transparency is there.

As somebody who donates money, time and resources, it's important to me that they are directed to the right cause they are raising money for.

As far as the equality in terms of gender goes, I totally believe in merits, the capability. It's not because I'm a visual minority and female that I am on this CEO seat. That's not what I wanted. I really wanted to prove myself as a visual minority and a female to be able to show my capability. I certainly agree with you 100 per cent on that.

J'ai aussi une question qui s'adresse à M. Fredette en ce qui a trait à la parité au sein des conseils d'administration. Où allez-vous chercher cela? On recherche les meilleures personnes; on ne s'arrête pas au genre de la personne. Lorsque j'entends les mots « parité hommes-femmes » et ainsi de suite, je débarque. On recherche les meilleures personnes pour rendre service à la population.

Je vous laisse répondre.

[Traduction]

**Mme Choo :** Premièrement, je vous remercie de votre question, monsieur le sénateur. La question de savoir comment on peut distinguer le bénévolat des programmes financés par des gouvernements est une bonne question.

Le bénévolat est animé par des aspirations et des passions. Je fais du bénévolat, et je ne m'attends pas à être rémunérée. Les pompiers souhaitent consacrer une partie de leur temps, de leurs efforts et de leurs moyens de subsistance à la lutte contre les incendies de forêt de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Ils ne désirent pas être rémunérés pour leurs contributions. Pourtant, ils sont motivés par leur humanité, leurs aspirations et leurs passions.

Nous avons accès à plus de 2 000 bénévoles qui ne souhaitent pas être rémunérés. Le fait qu'ils continuent de faire du bénévolat en dit long sur la pratique du bénévolat dans notre pays. Comme vous l'avez mentionné, les Canadiens sont très généreux. Ils tiennent à donner de leur temps, de leurs efforts et de leurs ressources.

Comment allons-nous nous assurer que les contributions de ressources ou les dons sont consacrés à la bonne cause? Il est important de maintenir cette transparence. Je pense que des études ont été menées afin d'examiner les frais généraux de chaque organisme de bienfaisance sans but lucratif qui collecte des fonds et de déterminer quel pourcentage de cet argent est consacré aux coûts véritables des programmes, par opposition aux coûts administratifs. Il y a certains pourcentages que nous pouvons étudier à des fins de comparaison. Toutefois, il est important de veiller à ce que la transparence existe.

En tant que donatrice d'argent, de temps et de ressources, il m'importe que ces dons servent la cause pour laquelle ils ont été recueillis.

En ce qui concerne l'égalité des sexes, je suis tout à fait en faveur du mérite et des capacités. Ce n'est pas en raison de mon sexe ou de mon appartenance à une minorité visible que j'occupe le poste de directrice générale. Ce n'est pas ce que je cherchais à faire. Je souhaitais vraiment prouver ma valeur en tant que femme et en tant que membre d'une minorité visible. Certes, je suis tout à fait d'accord avec vous à cet égard.

However, it is also important to look beyond that to look at how we can embrace the diverse population and continue to look at their capabilities and the talent they bring into our country. That's also an important point to consider.

**Mr. Fredette:** You pose three interesting questions. Frankly, I think they are also three controversial questions. I'll do my best to stay away from the fray while also engaging you with your questions.

Where is the line between government and the not-for-profit sector? Is there a thin bright line? The not-for-profit sector, in my estimation, in many cases acts as an outsourcing arm of government. As government has retreated in some ways, the sector has stepped in in some ways. That line is not necessarily a bright red line or a bright yellow line; in fact, it's quite a blurry, hazy line. I'm not surprised by that.

I would go back to say that this sector exists in all of its variations as a shock absorber to economic, social and political change. It absorbs the crises that governments are ill-equipped to deal with that often stem from economic choices. It does so to the best of its ability on meagre resources.

This, in part, relates to your question of overhead. The not-for-profit sector suffers from a particular stress in terms of its ability to finance the future. Unlike business or government, it has no ability to raise debt, or it has only a minimal ability to raise debt, and it has very little ability to seek equity investments, to finance capitalization wells as it grows, expands or attempts to scale itself. So this idea of administrative overhead and what the right number is — should every dollar given to a charity be spent on activity, or should some of that be retained in order to allow the organization to scale itself for future activity?

As a reasonably famous American philanthropist put it, "If I take 100 per cent of the dollars donated to me and I can get \$50,000 in donations, I can make a \$50,000 impact, given zero overhead. However, if I can take \$20,000 of that and scale my donations to \$300,000, I can make a \$280,000 impact. Which would you rather have?"

This is a thorny question to be dealt with in the sector. Some governmental guidance or some societal guidance in terms of how we want to address this and what the right magic number is may actually help the sector grow and prosper. Again, they have no capacity other than retained earnings, in a sense, to finance the future. So they live threadbare, cycle to cycle, asking for grant money and seeking donations because they can't capitalize.

Cependant, il importe également de faire abstraction de cela afin de réfléchir à la façon dont nous pouvons appuyer cette population diversifiée et continuer de tenir compte des capacités et des talents qu'elle apporte à notre pays. Voilà également une dimension qu'il importe de prendre en considération.

**M. Fredette :** Vous posez trois questions très intéressantes. Pour être franc, je pense qu'elles sont aussi très controversées. Je vais tenter de mon mieux d'y répondre sans me mêler à ces débats.

Où se trouve la ligne de démarcation entre les gouvernements et le secteur sans but lucratif? Est-elle fine et brillante? À mon sens, le secteur sans but lucratif assume, dans de nombreux cas, un rôle de sous-traitant auprès des gouvernements. Alors que les gouvernements ont battu en retraite à certains égards, le secteur est intervenu à certains égards. Cette ligne de démarcation n'est pas nécessairement d'une couleur vive et brillante. Elle est en fait floue et nébuleuse, ce qui ne m'étonne guère.

J'irai jusqu'à dire que, dans toutes ses variations, ce secteur fait fonction de tampon en cas de changements économiques, sociaux et politiques. Il absorbe les crises que les gouvernements sont mal préparés à gérer et qui découlent souvent de décisions économiques. Le secteur se sert de ses maigres moyens pour le faire du mieux qu'il peut.

Cet enjeu est lié en partie à votre question sur les frais généraux. Le secteur sans but lucratif subit un stress particulier lié à sa capacité de financer ses activités à venir. Contrairement à une entreprise ou un gouvernement, il n'a aucune capacité, voire une très faible capacité, d'accroître sa dette ou de trouver des capitaux pour financer sa capitalisation pendant ses périodes de croissance et ses tentatives de développement. Donc, la question des frais administratifs et de savoir quel est le pourcentage approprié... Est-ce que chaque dollar donné à un organisme de bienfaisance devrait être consacré à ses activités, ou est-ce qu'une partie de cet argent devrait être conservé pour permettre à l'organisation de se développer en vue d'assurer ses activités futures?

Comme l'a déclaré un philanthrope américain relativement célèbre : « Si j'obtiens 50 000 \$ en dons, je pourrai avoir une incidence de 50 000 \$ si j'utilise la totalité des fonds qui ont été recueillis et qu'il n'y a aucuns frais généraux. Cependant, si je peux employer 20 000 des 50 000 \$ afin d'accroître mes dons jusqu'à ce qu'ils totalisent 300 000 \$, je serai en mesure d'avoir une incidence de 280 000 \$. Quel scénario préférez-vous? »

Il s'agit là d'une question épineuse que le secteur doit régler. Si les gouvernements ou la société nous fournissaient des directives quant à la façon dont nous devons cerner cette question et quant au nombre magique que nous devons viser, cela aiderait peut-être le secteur à croître et à prospérer. Je le répète, en un sens, les organismes de bienfaisance n'ont aucun moyen de financer leur avenir, si ce n'est qu'en omettant de

Your final question is around merit. What makes a good board member? How do we know when someone is best? This is a wholly subjective sense beyond some threshold. If we need a treasurer in our organization, we may seek an accountant. If we need legal guidance on our board, we may seek a lawyer. But does that lawyer necessarily need to be of one persuasion or another, one ethnic or racial composition or another, male or female? No, we look for a basic threshold of experience and competence. Beyond that, we move into the subjective.

It's in the subjective that we run into problems with governance because too often we turn to who you know that is a lawyer, rather than actually going through a search process that may be agnostic to friendship networks and cliques. This in itself is an area where diversity and inclusion can be engaged in succession and search processes on very neutral footing — simply stepping away from personal networks of contacts towards something removed from that, something more succinct with what you would expect if you were hiring employees. It's a basic standard of competence and qualification, beyond which the evaluation is subjective.

**Senator Duffy:** Thank you to both of our witnesses for very interesting and informative presentations.

In many of our smaller rural communities, there is not much diversity of race; however, there is some diversity of religion. In many of our communities, both large and small, churches provide a kind of meeting places and many of the services that newcomers to Canada need. In fact, some of the churches designed to reach out to newcomers are more vibrant and active than some of the so-called old line churches.

When you look at diversity in terms of charitable and not-for-profit organizations, would you be looking for religious diversity as well? How does one deal with that?

**Ms. Choo:** Thank you. That's a very good question, Senator Duffy, in regards to diversity in religion and how we address that.

Certainly, from a diverse community, a non-profit organization like S.U.C.C.E.S.S., for the first time in our 45-year history, we talked about different religions within our staffing.

répartir certains de leurs bénéfices. Elles exercent donc leurs activités dans le dénuement cycle après cycle, en demandant des subventions et en sollicitant des dons, parce qu'elles sont incapables de se procurer des capitaux.

Votre dernière question concerne le mérite. Quelles sont les qualités d'un bon membre du conseil d'administration? Comment reconnaît-on le meilleur candidat pour un poste? Au-delà d'un certain seuil, c'est une notion tout à fait subjective. Si notre organisation a besoin d'un trésorier, nous chercherons peut-être à embaucher un comptable. Si notre conseil d'administration a besoin de conseils juridiques, nous chercherons peut-être à embaucher un avocat. Mais cet avocat doit-il nécessairement être membre d'un parti politique ou d'un autre, être membre d'une race ou d'une ethnie quelconque, être un homme ou une femme? Non, nous recherchons un seuil d'expérience ou de compétence de base. Au-delà de cela, nous nous aventurons sur un terrain subjectif.

C'est lorsque les choses deviennent subjectives que des problèmes liés à la gouvernance surviennent parce que, trop souvent, nous faisons appel à des avocats que nous connaissons au lieu de mener des recherches qui ne tiennent pas compte des cliques et de nos réseaux d'amis. Les processus de planification de la relève ou de recherche de candidats sont des domaines dans lesquels on peut aborder les questions de diversité et d'inclusion d'une façon très neutre, en s'éloignant simplement des réseaux personnels de contacts et en s'engageant dans une voie différente, une voie qui ressemble davantage à ce que vous attendriez à faire si vous embauchiez des employés. Il existe une norme de compétence et de qualification au-delà de laquelle l'évaluation devient subjective.

**Le sénateur Duffy :** Je remercie nos deux témoins des exposés très intéressants et informatifs qu'ils nous ont donnés.

Dans plusieurs de nos petites collectivités rurales, la diversité raciale est limitée. Cependant, on y retrouve une certaine diversité religieuse. Dans de nombreuses collectivités, petites et grandes, les églises offrent un genre de lieu de rencontre et un grand nombre des services que requièrent les nouveaux arrivants au Canada. En fait, certaines des églises conçues pour se porter à la rencontre des nouveaux arrivants sont plus dynamiques et actives que les églises soi-disant traditionnelles.

Lorsque les organismes de bienfaisance ou les organismes sans but lucratif envisagent la diversité, tiennent-elles également compte de la diversité religieuse? Comment cerne-t-on cet aspect?

**Mme Choo :** Merci. Voilà une excellente question, sénateur Duffy, qui porte sur la diversité religieuse et la façon dont nous composons avec elle.

Certes, pour la première fois à S.U.C.C.E.S.S., au cours de nos 45 années d'histoire à titre d'organisation sans but lucratif, nous avons discuté des différentes convictions religieuses de notre

Many people do not know what Ramadan is all about. So we want to do that because we want to make sure people understand, not only because of the colour or racial differences, but beyond that, what the spiritual needs are behind it.

I think it is important to look at that. Many people, when looking at religious practices, if you are not in the mainstream, you are an outcast. That is not something that we believe in, in terms of diversity and inclusion. I think that this is one of the ways to support people in the way they actually identify and believe. I think that religious belief or spiritual support is something where we are truly looking at a person holistically, rather than because they look different because of skin colour, or because of the way they speak or the language they speak. If you are looking at a person holistically, the religious and spiritual needs are equally important, and we need to understand to be able to embrace diversity and inclusion in our conversation today.

**Mr. Fredette:** All of the touchy subjects come forward.

**Senator Duffy:** How would you track this in the data that you would seek? Would you make that one of the questions?

**Mr. Fredette:** This is not typically something that you would ever see on a Census of Canada document. It is not a subdivision that I would ever have thought to consider in terms of anything other than categorizing an organization by purpose. A social community that develops within the bounds of a church, a synagogue, a temple or a mosque is a social community. If they develop a social purpose, with an emphasis that coincides with religious beliefs but that has a social benefit, that's fantastic. I'm not sure that anyone should be concerned with that.

I think we could look to our neighbours to the south to suggest that, at times, religious institutions are used to divide us more than to unite us. To the degree that we see faith-based institutions that are working for inclusive purposes, elder care in particular, particularly in remote and rural areas where children have gone, families have split, left the area or are fragmented, religious institutions provide not only spiritual care but often food, meals, comfort, compassion, and these are all values we should embrace. I do not see any concern with that.

There is, however, a tipping point where we start to see religious institutions become proxies for divisions that are not terribly observable.

personnel. Bon nombre de gens ne savent pas ce qu'est le ramadan. Nous voulons donc les renseigner pour nous assurer qu'ils comprennent les besoins spirituels qui accompagnent les différences raciales.

Je pense qu'il est important de tenir compte de cet aspect. En ce qui concerne les pratiques religieuses, bon nombre de gens croient que, si vous ne suivez pas les grands courants, vous êtes un paria. Ce n'est pas une valeur en laquelle nous croyons sur le plan de la diversité et de l'inclusion. Je crois que le respect de la religion de quelqu'un est l'un des moyens de soutenir son identité et ses croyances. J'estime que, lorsque l'on envisage quelqu'un d'une façon vraiment globale, au lieu de se limiter à ses différences physiques ou linguistiques, on doit tenir compte de ses croyances religieuses ou du soutien spirituel dont il a besoin. Envisagés globalement, les besoins religieux et spirituels d'une personne sont tout aussi importants, et nous devons le comprendre pour être en mesure de promouvoir la diversité et l'inclusion dans notre conversation actuelle.

**M. Fredette :** Tous les sujets épineux sont abordés aujourd'hui.

**Le sénateur Duffy :** Comment cerneriez-vous cette dimension dans les données que vous recherchez? L'une de vos questions porterait-elle sur ce sujet?

**M. Fredette :** Ce n'est pas le genre de questions qui figureraient dans un document du Recensement du Canada. Ce n'est pas une subdivision que j'aurais songé à prendre en considération, si ce n'est que pour catégoriser l'organisation en fonction de sa raison d'être. Une communauté sociale délimitée par une église, une synagogue, un temple ou une mosquée demeure une communauté sociale. Si ses membres se fixent un objectif social, dont le thème central coïncide avec leurs croyances religieuses, mais présente un avantage social, c'est une excellente chose. Je ne suis pas sûr que qui que ce soit devrait se préoccuper de cela.

Je pense qu'un examen de nos voisins du Sud nous porterait à croire qu'il arrive que les institutions religieuses soient utilisées plus souvent pour nous diviser que pour nous unir. Dans la mesure où nous voyons des institutions confessionnelles œuvrer à des fins d'inclusion, en s'occupant des personnes âgées, en particulier dans les régions rurales ou éloignées où les enfants sont partis et les familles sont divisées ou fragmentées, cela ne me pose aucun problème. Il arrive que les institutions religieuses offrent non seulement des soins spirituels, mais aussi de la nourriture, des repas, du réconfort et de la compassion, et ce sont toutes des valeurs auxquelles nous devrions être attachés.

Toutefois, il y a un seuil critique où nous commençons à voir les institutions religieuses servir de prétexte à des divisions qui ne sont pas particulièrement observables.



**Senator Duffy:** I understand that. What I'm getting at is, if we're going to seek diversity beyond the church community, if we're going to seek it in the community, there are vast stretches of rural Canada where there are very few if any visible minorities, but there are people of different religions who tend, even to this day, to hang separately rather than hang together. So how do we build those bridges? How do we make the society, our communities, more cohesive if we have religious divisions going back hundreds of years? Can we somehow work that into our non-profit scheme going forward, Ms. Choo?

**Ms. Choo:** Senator Duffy, you ask a very good question. Thank you for a further explanation of it.

When you look at some situations, for example when we have a natural disaster, whether it is a tornado, a tsunami, a wildfire, I see many religious groups. They are different religions, but they all join forces to assist the victims of those natural disasters. That is an example of how we can join forces.

I'm not saying we should wait until a natural disaster to create a natural opportunity to join forces and embrace that integration. What I'm saying is, even though people have different religious belief systems, I think they are all human beings. I think the common thing is to look at how we can serve the common good of people from the humanities perspective. The commonality is to do good, to serve people who are vulnerable. I don't think any religion will dispute the fact that this is what they really, truly strive for. I think with those commonalities, we might be able to help bring people together and embrace the fact that their religions might be different, but the belief in humanity and doing good will be their commonality in going forward and as a community.

**Senator Omidvar:** I would like to stick with governance competencies. I think we have heard from both of you that lived experience is a competency, but so are other issues. Governors need to understand risk, need to understand reputation, need to be able to exercise their fiduciary responsibilities, et cetera. Where, in your knowledge, do the not-for-profit and charitable sector get the training to develop the next generation of governance leaders, regardless of whether they are minorities or not? I want to go broad. I want to ask both of you that question.

**Mr. Fredette:** I would be happy to report — although it's not my exact discipline — that there are a variety of public policy and non-profit institutes growing and thriving in Canada at the

**Le sénateur Duffy :** Je comprends cela. Là où je veux en venir, c'est que, si nous cherchons à cerner la diversité au-delà de la communauté paroissiale, nous constaterons qu'il y a de vastes régions rurales canadiennes qui comptent très peu de minorités visibles, voire aucune, mais qui abritent des gens de différentes religions qui ont tendance, même de nos jours, à vivre séparément plutôt qu'à se tenir les coudes. Alors, comment pouvons-nous jeter un pont entre ces gens? Comment pouvons-nous rendre la société ou nos communautés plus cohésives, alors que des divisions religieuses sévissent depuis des centaines d'années? Madame Choo, pouvons-nous, à l'avenir, intégrer cet objectif dans notre secteur sans but lucratif, d'une manière ou d'une autre?

**Mme Choo :** Sénateur Duffy, vous posez là une excellente question. Je vous remercie de l'avoir précisée davantage.

Dans certaines situations, je vois de nombreux groupes religieux intervenir. Cela se produit quand une catastrophe naturelle survient, comme une tornade, un tsunami ou un incendie de forêt. Ils pratiquent des religions différentes, mais ils conjuguent leurs efforts pour aider les victimes de ces catastrophes naturelles.

Je ne soutiens pas que nous devrions attendre qu'une catastrophe naturelle nous donne l'occasion de faire front commun et de promouvoir cette intégration. Ce que je veux dire, c'est que, à mon avis, même si les gens adhèrent à des systèmes de croyances religieuses différents, ce sont tous des êtres humains. Je pense qu'il faut envisager la façon dont nous pouvons servir les intérêts communs des gens, du point de vue des sciences humaines. Le but commun de ces groupes religieux est de faire le bien, de servir les personnes vulnérables. Je crois qu'aucun groupe religieux ne contestera le fait que c'est ce qu'il s'efforce vraiment de faire. Je pense que, compte tenu de ces points communs, nous pourrions contribuer à rapprocher les gens et les aider à reconnaître que, malgré leurs différences religieuses, ils ont des points en commun, comme leur foi en l'humanité et leur désir de faire de bonnes œuvres, qui leur permettront, à l'avenir, d'agir comme une communauté.

**La sénatrice Omidvar :** J'aimerais m'en tenir aux compétences en matière de gouvernance. Je crois que vous avez tous dit d'eux que l'expérience vécue constituait une compétence, mais il y en a d'autres. Les gouvernants doivent comprendre les risques et la valeur de leur réputation, ils doivent être en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités fiduciaires, et cetera. À votre connaissance, où les membres du secteur sans but lucratif et du secteur caritatif suivent-ils leur formation afin de bâtir la prochaine génération de chefs de file en matière de gouvernance, qu'ils fassent partie d'une minorité ou non? Je veux ratisser large, alors je vous pose la question à tous les deux.

**M. Fredette :** Bien que ce ne soit pas exactement mon domaine, je suis heureux de signaler qu'il existe une variété d'instituts de politique publique et d'instituts sans but lucratif qui

university level. The American system has an incredible number of very prestigious non-profit and public policy institutes as well, and they keep a growing list of the ones that work.

Some of this is done in the community as well. United Way does a number of training endeavours in this area.

The universities, on the business school side, teach an awful lot of risk management and preparation, not only for general management degrees but also for accounting and finance degrees. That's quite helpful.

I believe it was Ms. Winter in a previous session who talked about some of the online resources through programs that were formerly through the Maytree Foundation and now DiverseCity onBoard and so on that champion growth in that way. There are avenues and pathways.

From my point of view, I'm seeing on the ground a healthy turn toward the sector, but less of it is actually turning toward the not-for-profit sector and more is turning toward interest and social enterprise. So there is room to start thinking about how we reconcile where the boundaries are.

One of the calls I received from the Executive Director of United Way in the Windsor-Essex region was really around the need to get a consistent, standardized set of guidance on what exactly would result in the loss of charitable status as they involve themselves in social enterprise. Where is that thin yellow line, *per se*? Their board of directors has noted a number of opportunities where they could bridge programming and improve the effectiveness on the ground, but they are not willing to take the risk in this sphere. My own students at the undergraduate and graduate level feel the same way. They're highly passionate about social enterprise, impact and making a difference, and scalable solutions. They tend to roll their eyes when we talk about the not-for-profit sector.

**Ms. Choo:** Work needs to be done, and training and learning are a lifetime learning process on governance. Also, in addition to classroom learning, the practical mentorship is equally important. Some excellent work is being done such as by the DiverseCity onBoard as well as the Vantage Point in B.C., which offers a range of services to support non-profit leadership and governance.

se développent et prospèrent au Canada, au sein des universités. Le système américain compte aussi un nombre incroyable d'instituts de politique publique et d'instituts sans but lucratif très prestigieux, et ses instituts tiennent à jour une liste croissante des organismes qui fonctionnent.

Une partie de ce travail est également accomplie au sein des collectivités. Centraide offre un certain nombre de programmes de formation dans ce domaine.

De plus, les écoles de commerce des universités enseignent une foule de principes de gestion du risque et de préparation non seulement dans le cadre de programmes de grades en gestion générale, mais aussi dans le cadre de programmes de grades en comptabilité et en finances, ce qui est très utile.

Je crois que c'est Mme Winter qui, au cours d'une séance antérieure, a parlé de certaines des ressources en ligne qui sont accessibles dans le cadre de programmes qui étaient offerts anciennement par la Fondation Maytree et qui le sont maintenant par DiverseCity onBoard et d'autres organisations qui font la promotion du perfectionnement de cette manière. Il y a des voies et des cheminements qui permettent d'acquérir ces compétences.

Personnellement, j'observe sur le terrain un virage sain vers le secteur. Cependant, il y a moins de gens qui se tournent vers le secteur sans but lucratif que vers les groupes d'intérêt public et les entreprises sociales. Il conviendrait donc de commencer à songer à la façon dont nous pourrions nous entendre pour délimiter ces entités.

L'un des appels que j'ai reçus de la part du directeur général de Centraide dans la région de Windsor-Essex concernait en réalité la nécessité de disposer d'un ensemble de lignes directrices cohérentes et normalisées concernant la nature exacte des changements qui entraînent la perte du statut d'organisme de bienfaisance, lorsqu'ils s'impliquent dans des entreprises sociales. Où se situe la fine ligne de démarcation jaune? Les membres de leur conseil d'administration ont remarqué un certain nombre d'occasions de combler l'écart entre les programmes et d'améliorer leur efficacité sur le terrain, mais ils ne sont pas prêts à prendre le risque de s'aventurer dans ce secteur. Mes propres étudiants de premier cycle et de cycles supérieurs partagent leur sentiment. Ils se passionnent pour les entreprises sociales, la possibilité d'avoir une incidence ou un effet bénéfique et les solutions évolutives. Ils ont tendance à lever les yeux au ciel lorsque nous parlons du secteur sans but lucratif.

**Mme Choo :** Il y a du travail à faire à cet égard, et le processus de formation sur la gouvernance et d'apprentissage de la gouvernance n'est jamais terminé. Toutefois, il est tout aussi important de prévoir un mentorat pratique en plus de l'apprentissage en classe. Des organismes comme DiverseCity onBoard et Vantage Point, en Colombie-Britannique, qui offrent un éventail de services visant à appuyer le leadership et la

**The Chair:** On behalf of the committee, I'd like to thank both of you for appearing this evening. You have stimulated a lot of questions and thought. We appreciate both of you being here.

We now welcome as our next witnesses Ms. Laura Ryser, Research Manager, Rural and Small Town Studies Program at University of Northern British Columbia, which is a beautiful place, by the way. I've been to the university there. We also have Mr. Bruce Miller, Senior Philanthropic, Social Inclusion and Reconciliation Strategist at the Creaddo Group; and Dr. Wendy Cukier, Founder and Director of the Diversity Institute at Ryerson University. Thank you for accepting our invitation to appear.

I invite you to make your presentations. I will remind you that we'd like a presentation of five to seven minutes each, and then we'll get to questions. I'll ask our questioners and respondents both to be succinct so that we can get in as many questions and answers as possible. Our last panel generated a lot of thought and good questions.

We'll start with Ms. Ryser.

**Laura Ryser, Research Manager, Rural and Small Town Studies Program, University of Northern British Columbia, as an individual:** Thank you very much, Senator Mercer, and to the entire committee. It's a pleasure to have the opportunity to speak with you today about the impact of provincial and federal government policies on non-profits, particularly with my own interest in rural non-profits.

I want to start by talking about the rural context that non-profits operate in, because it's very different today than it has ever been in the past. Of course, after attracting young workers and their families after the WWII era, a lot of these workforces and communities are, of course, aging in place. A lot of these small communities also consist of aging infrastructure developed during the pre- or immediate post-World War II era, and the limitation is that these infrastructure assets are not only aging but were never designed for the needs or uses that we envision today.

We are also seeing more environmental stresses. In B.C., the last two forest fire seasons have been particularly devastating and have required an increase in volunteer and non-profit support. Rural regions are experiencing decades of industrial restructuring and consolidation that have led to a loss of

gouvernance du secteur sans but lucratif, font un excellent travail.

**Le président :** Au nom du comité, j'aimerais vous remercier tous les deux d'avoir comparu devant nous ce soir. Vous avez engendré un grand nombre de questions et de réflexions, et nous vous sommes reconnaissants de votre participation.

Nous accueillons maintenant nos prochains témoins, notamment Mme Laura Ryser, directrice de recherche du Programme d'études sur les petites villes et les localités rurales de l'Université de Northern British-Columbia qui, soit dit en passant, est un endroit magnifique. Nous recevons également M. Bruce Miller, stratège principal, Philanthropie, inclusion sociale et réconciliation, Creaddo Group, et Mme Wendy Cukier, fondatrice et directrice, Institut de la diversité, Université Ryerson. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à comparaître.

Je vous invite à faire vos exposés. Je vous rappelle que nous aimerions que la durée de chaque exposé soit de cinq à sept minutes. Ensuite, nous passerons aux séries de questions. Je demanderais à nos intervenants et nos témoins d'être brefs, afin que nous puissions poser le plus grand nombre de questions possible. Notre dernier groupe d'experts a engendré un grand nombre de réflexions et d'excellentes questions.

Nous allons commencer par Mme Ryser.

**Laura Ryser, directrice de recherche, Programme d'études sur les petites villes et les localités rurales, Université de Northern British Columbia, à titre personnel :** Merci beaucoup, sénateur Mercer. Je remercie également tous les membres du comité. Je suis ravie de pouvoir discuter avec vous de l'impact qu'ont les politiques fédérales et provinciales sur les organismes à but non lucratif. Je parlerai surtout des organismes en milieu rural.

Je veux d'abord parler du contexte rural dans lequel les organismes à but non lucratif évoluent, car la situation d'aujourd'hui est sans précédent. Bien entendu, après avoir attiré de jeunes travailleurs et leur famille dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, les collectivités sont en bonne partie vieillissantes. Bon nombre de ces petites collectivités ont également des infrastructures vieillissantes qui ont été mises en place avant ou immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, et l'inconvénient, c'est que non seulement ces infrastructures sont vieillissantes, mais elles n'ont jamais été conçues pour les besoins et l'utilisation que nous prévoyons de nos jours.

En outre, le stress environnemental augmente. En Colombie-Britannique, les deux dernières saisons de feux de forêt ont été particulièrement dévastatrices et ont nécessité une augmentation de l'aide de bénévoles et d'organismes à but non lucratif. Les régions rurales ont vécu des décennies de restructuration et de

volunteers, board members and funding for non-profits, even as these non-profits expand and are serving larger geographic areas.

I want to emphasize that there is great diversity in rural Canada. Of course, with new significant industry investments, such as Rio Tinto's \$4.8 billion Kitimat modernization project that has been completed and, of course, now the \$40 billion LNG Canada project that has been announced, the workforce that is engaged in construction, oil and gas, mining, trucking and other sectors is more mobile than ever before. That is having a tremendous impact and producing pressures on non-profits that are now responding to the needs of mobile workers, their spouses, children, grandparents and other vulnerable residents in both source and host communities. Labour mobility and extended shift rotations are also deteriorating the volunteer pool of the rural non-profit organizations.

In this context, strategic planning and reporting have also been difficult as non-profits respond to changes in government policy directions, service reviews, funding cuts, short-term funding programs, program changes and other forms of service restructuring.

As we move forward, we really do want to search for ways to make non-profits more viable, sustainable and resilient to support small communities. I want to focus a few comments on some of the things that could warrant attention to strengthen their viability and resilience.

The first concern is top-down supports. Policymakers don't always understand the distances that clients and non-profits must travel across rural regions and the impact these distances have on budgets, recruitment and retention processes, outreach supports, collaboration and, of course, safety during winter travel, especially in some of our mountainous passes. Appropriate resources need to be approved in contracts.

Unlike single-industry communities, towns that have multiple resource sectors may not experience boom and bust cycles, per se, but rather have regional waves as different sectors boom and bust at different times. What we're seeing is that non-profits are simultaneously responding to the impacts of both a boom and a bust across different resource sectors, so policies and contracts need to provide more flexibility to enable non-profits to respond to rapid social and economic change.

consolidation industrielles qui ont mené à la perte de bénévoles, de membres de conseil d'administration et de fonds pour les organismes à but non lucratif, alors même que ces organismes couvrent de plus grandes zones géographiques.

Je veux souligner que le Canada rural est très diversifié. Bien sûr, compte tenu de nouveaux investissements importants — comme celui de 4,8 milliards de dollars de Rio Tinto dans le projet de modernisation à Kitimat, qui est maintenant terminé, et celui de 40 milliards de dollars dans le projet LNG Canada qui a été annoncé récemment —, la main-d'œuvre des différents secteurs — construction, pétrole et gaz, secteur minier, camionnage, et cetera — est plus mobile que jamais. Cela a d'importantes répercussions et fait en sorte que les organismes à but non lucratif sont maintenant sollicités considérablement pour répondre aux besoins des travailleurs mobiles, de leur conjoint ou conjointe, de leurs enfants, de leurs parents et d'autres résidents vulnérables tant dans les collectivités sources que dans les collectivités d'accueil. La mobilité de la main-d'œuvre et les quarts prolongés réduisent le bassin de bénévoles des organismes à but non lucratif en milieu rural.

Dans ce contexte, les choses ont été également difficiles sur le plan de la planification stratégique et de la production de rapports. Les organismes à but non lucratif doivent s'adapter en fonction de différentes choses : modifications apportées aux orientations politiques, examens des services, réduction du financement, programmes de financement à court terme, changements de programme et autres formes de restructuration des services.

Pour la suite des choses, nous voulons vraiment trouver des moyens d'accroître la viabilité et la résilience des organismes à but non lucratif pour qu'ils puissent soutenir les petites collectivités. Je vais parler surtout de certaines des choses qui peuvent mériter votre attention et qui favoriseraient le renforcement de la viabilité et de la résilience de ces organismes.

La première préoccupation concerne le soutien du sommet vers la base. Les décideurs ne sont pas toujours conscients des distances que les clients et les organismes à but non lucratif doivent parcourir dans les régions rurales et de leurs répercussions sur les budgets, les processus de recrutement et de maintien de l'effectif, le soutien à la communication, la collaboration et, bien entendu, la sécurité dans les déplacements en hiver, surtout dans les montagnes. Il faut que les ressources nécessaires soient approuvées dans des contrats.

Contrairement aux collectivités à industrie unique, les villes qui ont différents secteurs de ressources peuvent ne pas vivre des cycles d'expansion et de ralentissement à proprement parler. Elles vivront plutôt des vagues régionales si différents secteurs connaissent une expansion ou un ralentissement à divers moments. Nous constatons que les organismes à but non lucratif répondent aux besoins liés à une expansion tout en répondant à ceux liés à un ralentissement dans différents secteurs des

Provincial and federal government policies are also increasingly expecting non-profits to adopt more integrated or shared service arrangements, all of which are challenging the capacity of our rural non-profits. We need to pursue a better orientation of shared service and infrastructure models in order to strengthen the capacity of senior government staff to develop appropriate advice, funding programs and reporting processes for these initiatives.

Provincial and federal government reporting processes need to be standardized and streamlined as different reporting procedures, criteria, timelines and databases are used. To address infrastructure issues, we need programs that support investments in shared social infrastructure initiatives. These programs would need appropriate time for non-profits to build those relationships and invest in appropriate planning for these more complex endeavours.

We have also seen provincially owned buildings such as schools that are not eligible for federal grants to improve accessibility, and thus are not able to address the needs of potentially co-located non-profits. What we require is a bit of a shift in strategic policy in order to make the most of these building assets in our small communities.

There is no central hub for rural non-profits to learn about these different models and processes that have been used to develop shared service and infrastructure initiatives, whether through co-location, service co-ops, one-stop shops or other things that are out there. As such, there really is a limited understanding of ownership and user agreements, design features, risks and liabilities, and the whole suite of protocols that are needed to guide the development, operations and maintenance of these initiatives.

**The Chair:** Thank you very much. We'll get back to you with questions, as I know you have generated some already.

Mr. Miller?

**Bruce Miller, Senior Philanthropic, Social Inclusion and Reconciliation Strategist, Creaddo Group, as an individual:** Thank you, Mr. Chair.

ressources. C'est ce qui fait en sorte que les politiques et les contrats doivent offrir plus de souplesse pour que les organismes à but non lucratif puissent réagir rapidement aux changements sociaux et économiques rapides.

Dans le cadre des politiques fédérales et provinciales, les gouvernements s'attendent de plus en plus à ce que les organismes à but non lucratif adoptent des modèles de services intégrés ou partagés, ce qui mine la capacité de nos organismes à but non lucratif en milieu rural. Nous devons tenter de nous doter d'une meilleure orientation pour les modèles de services partagés et d'infrastructure afin que les cadres supérieurs du gouvernement soient mieux en mesure de fournir des conseils, des programmes de financement et des processus de production de rapports qui conviennent pour ces initiatives.

Il faut normaliser et simplifier les processus de présentation de rapports provinciaux et fédéraux compte tenu des différents processus de présentation de rapports, critères, échéanciers et bases de données qui sont utilisés. Pour régler les problèmes d'infrastructure, il nous faut des programmes qui appuient les investissements dans les initiatives d'infrastructures sociales partagées. Dans ces programmes, les organismes à but non lucratif auraient besoin du temps voulu pour établir ces liens et investir dans la planification qui s'impose pour ces activités complexes.

Nous avons constaté également que des immeubles appartenant aux gouvernements provinciaux, comme les écoles, ne sont pas admissibles à des subventions fédérales visant à améliorer l'accessibilité. Par conséquent, ils ne peuvent pas répondre aux besoins d'organismes à but non lucratif qui pourraient être installés au même endroit. Ce qu'il nous faut, c'est qu'un changement de cap en quelque sorte soit effectué dans les politiques stratégiques pour que nos petites collectivités puissent tirer le maximum de ces biens.

Il n'existe pas de carrefour permettant aux organismes à but non lucratif en milieu rural d'en apprendre sur ces différents modèles et processus qui sont utilisés pour élaborer des initiatives de services partagés et d'infrastructure, qu'il s'agisse de l'occupation commune, des coopératives de services, des guichets uniques ou d'autres mécanismes qui existent. Par conséquent, on ne connaît pas très bien les ententes de propriété et d'utilisation, les caractéristiques de conception, les risques et les responsabilités et l'ensemble de protocoles qui sont nécessaires pour orienter l'élaboration, le fonctionnement et le maintien de ces initiatives.

**Le président :** Merci beaucoup. Nous vous poserons des questions, et je sais que certains d'entre nous en ont déjà.

Monsieur Miller?

**Bruce Miller, stratège principal, Philanthropie, inclusion sociale et réconciliation, Creaddo Group, à titre personnel :** Merci, monsieur le président.

The research project that I was invited here to talk about, called *Aboriginal Philanthropy in Canada: A Foundation for Understanding*, started as a concept that emerged from discussions in June of 2008. What was poignant at the time was that our conference was held during the apology by Stephen Harper for Indian residential schools. So, recognizing that there is still a lack of knowledge about new opportunities and ways of thinking related to Aboriginal-focused philanthropy, we felt that the time was right to look more closely at some of these issues. So the Circle on Philanthropy and Aboriginal Peoples in Canada partnered with the United Way of Winnipeg and some groups to produce a research paper on Aboriginal philanthropy in Canada.

Our goal at the time was to produce a research-based discussion paper that would provide an overview of data, stories, perceptions, grant-making models and new opportunities and ways of thinking related to Aboriginal-focused philanthropy. Some of the objectives of the project were to produce this paper, highlight and map a spectrum of appropriate grant-making models and processes — in particular, those which have demonstrated success — highlight potential areas of intervention where philanthropy could most likely usefully help advance Indigenous development and well-being, and explore opportunities for developing philanthropic capacity in Aboriginal communities. There were components of the research on research design, common literature review, review of existing documents, key informant interviews, a survey of some of the philanthropic organizations around the country, a comprehensive case study and an integrated analysis and reporting.

One highlight I'll mention is that the Aboriginal population is younger than the non-Aboriginal population, and this demographic illustrates a key issue facing Indigenous people. The population is young, growing and disproportionately growing up in poor homes. In addition, we feel that, in the data, a considerable gap in educational achievement and inputs exists with respect to First Nations education, and funding for First Nations education has been capped at 2 per cent since 1996, whereas transfer payments to provinces have been increasing by 6 per cent annually.

What we said here is that there seems to be a discriminatory double standard in the provision of comparable inputs that has been allowed to exist despite, one, numerous pledges by the federal government to address the educational attainment gap; two, the fact that the First Nations population is growing at twice the rate of the mainstream Canadian population; and three, the fact that by 2020, more than 50 per cent of the First Nations population will be under the age of 25.

Le projet de recherche dont on m'a invité à venir parler, qui s'intitule *Aboriginal Philanthropy in Canada: A Foundation for Understanding*, tient son origine d'un concept qui est apparu dans les discussions de juin 2008. Ce qui était émouvant à l'époque, c'est que notre conférence a eu lieu pendant que Stephen Harper présentait des excuses au sujet des pensionnats indiens. Donc, étant donné que les nouvelles possibilités et façons de penser liées à la philanthropie axée sur les Autochtones sont encore peu connues, nous avons estimé qu'il était temps d'examiner certaines de ces questions plus en profondeur. Ainsi, le Cercle sur la philanthropie et les peuples autochtones au Canada s'est associé à Centraide Winnipeg et à certains groupes pour produire un document de recherche sur la philanthropie autochtone au Canada.

À l'époque, notre objectif était de produire un document de discussion basé sur la recherche qui donnerait un aperçu des données, des histoires, des façons de voir les choses, des modèles de subvention et des nouvelles possibilités et façons de penser liées à la philanthropie axée sur les Autochtones. Le projet visait entre autres à produire ce document, à faire ressortir et à analyser un ensemble de modèles et de processus de subvention appropriés — en particulier, ceux qui ont donné de bons résultats —, à attirer l'attention sur de possibles champs d'intervention où la philanthropie pourrait fort probablement aider à améliorer le développement et le bien-être des Autochtones et à examiner des possibilités de développer les capacités philanthropiques au sein des communautés autochtones. Il y avait des éléments de la recherche concernant certaines choses : conception de la recherche, revue de la littérature, revue de documents existants, entrevues avec des informateurs principaux, enquête auprès de certains organismes philanthropiques du pays, étude de cas approfondie et analyse intégrée.

Entre autres faits, je mentionnerais que la population autochtone est plus jeune que la population non autochtone, ce qui illustre un enjeu important auquel les peuples autochtones font face. La population est jeune et elle augmente, et ce, dans la pauvreté. De plus, nous croyons que, selon les données, il y a une différence considérable dans la réussite scolaire chez les Premières Nations, et l'augmentation du financement de l'éducation des Premières Nations est plafonnée à 2 p. 100 depuis 1996, alors que les paiements de transfert aux provinces augmentent de 6 p. 100 par année.

Ce que nous avons dit ici, c'est qu'on semble appliquer une règle de deux poids, deux mesures quant aux ressources mises en œuvre permises malgré, premièrement, les nombreuses promesses qu'a faites le gouvernement fédéral de réduire l'écart quant au niveau de scolarité; deuxièmement, le fait que la population des Premières Nations augmente deux fois plus vite que la population générale au pays; et troisièmement, le fait que d'ici 2020, plus de 50 p. 100 de la population des Premières Nations aura moins de 25 ans.

One of the things we mentioned in this research is that we had these common, shared values. I heard someone talking about values earlier, like sharing, caring, giving and making a creative difference, yet there was a disconnect between Indigenous people and mainstream philanthropy.

At the time of the research, I was calling it a disconnect, but now we know more about our shared history and where reconciliation is going. At the time, what we were suggesting was a benefit of improved relationships that involved, one, the philanthropic sector learning about the foundational issues confronting communities and Indigenous organizations and increased understanding of what will make fundamental and lasting change; two, Indigenous leaders learning to better express themselves and challenge models of philanthropy that have not served them well up to now; and three, the leadership on both sides developing, growing and evolving through relationship building.

We felt there was sort of an element of historical mistrust and that this relationship needed to be built on trust and understanding, and in order to build that understanding there needed to be a requirement of knowledge. It's a matter of two-way learning about each other.

In my concluding remarks, I'll mention what I coined "the exquisite irony" in the general topic of this paper, which is that philanthropy has to do with these values of sharing, caring and giving and making a creative difference. As the original philanthropists of this land, every Indigenous culture has embedded in it a rich history of the values of sharing, caring and giving and making a creative difference, yet there is a wide disconnect between modern philanthropy and Indigenous peoples.

Some foundations are beginning to take those steps to forge stronger relationships with First Peoples, either through commitment to a long-term relationship in a specific community or through investments such as the Coast Opportunity Funds that we mentioned in this research. Increasingly, though, Indigenous people are beginning the process of establishing their own foundations, and there is a burgeoning middle class of Indigenous people, so we like to give.

There are also many lessons to be learned from the report. One is that we need to look at the success of what's going on out there and to build on it. We need successful relationships, which must be developed in person. We also need to build the element of trust that is essential to both parties. For First Nations communities, it's important that the foundation has a consistent message and a commitment to community-driven projects and investment in those areas. For foundations, it's important to trust

L'une des choses que nous avons mentionnées dans le cadre de la recherche, c'est que nous avons ces valeurs communes. Un peu plus tôt, j'ai entendu quelqu'un parler de valeurs, comme le partage, l'empathie, le don et l'action concrète. Pourtant, il y avait un fossé entre la philanthropie concernant les peuples autochtones et la philanthropie concernant la population générale.

Au moment de la recherche, j'appelais cela un fossé, mais maintenant, nous en savons plus sur notre histoire commune et sur l'orientation que prend la réconciliation. À l'époque, nous parlions d'un avantage lié à une relation améliorée qui supposait que le secteur philanthropique en apprenne sur les questions fondamentales auxquelles sont confrontées les communautés et les organisations autochtones et comprenne mieux ce qui changera les choses fondamentalement et durablement; que les dirigeants autochtones apprennent à mieux s'exprimer et remettent en question des modèles de philanthropie qui ne les ont pas bien servis jusqu'à maintenant; et que les dirigeants des deux côtés évoluent dans l'établissement de bonnes relations.

Nous estimions en quelque sorte qu'un élément de méfiance avait toujours existé et qu'il fallait que cette relation soit fondée sur la confiance et la compréhension, et que pour bâtir cette compréhension, il était nécessaire d'acquérir des connaissances. L'apprentissage doit se faire des deux côtés.

Pour conclure, je mentionnerais que j'ai formulé la magnifique ironie dans le sujet général du document, soit que la philanthropie a à voir avec les valeurs de partage, d'empathie, de don et d'action concrète. En tant que premiers philanthropes de ces terres, toutes les cultures autochtones ont intégré une riche histoire de ces valeurs. Il y a pourtant un grand fossé entre la philanthropie moderne et les peuples autochtones.

Certaines fondations commencent à prendre ces mesures pour tisser des liens plus solides avec les premiers peuples, soit par un engagement à l'égard d'une relation à long terme avec une communauté en particulier ou par des investissements, comme l'organisme Coast Opportunity Funds, que nous avons mentionné dans la recherche. Par contre, de plus en plus, les peuples autochtones commencent à établir leurs propres fondations, et on voit naître une classe moyenne d'Autochtones.

Il y a également de nombreuses leçons à tirer du rapport. Tout d'abord, il nous faut examiner ce qui fonctionne bien et nous en inspirer. Nous devons établir des relations fructueuses en personne. Nous devons également bâtir la confiance, élément essentiel aux deux parties. Pour les communautés des Premières Nations, il est important que la fondation ait un message cohérent et prenne un engagement envers des projets menés par la communauté et des investissements dans ces secteurs. Pour les

the community leaders, as foundations often fund people just as much as projects. So we need to look at that as well.

The other thing I want to mention is that when the Truth and Reconciliation Commission report came out, there was a response from the philanthropic communities in Canada, and that was the philanthropic Declaration of Action. In a nutshell, we need to learn, listen, understand and acknowledge this shared colonial past. We need to honour those who went to residential school and somehow find that path forward that the TRC in its calls to action has recommended.

More importantly, we also need to look at the path forward and find new ways of thinking. We need to bring our resources to leverage those relationships for a better Canada. We know that when foundations look in the mirror, they have played a role in that history. We need to overcome that shared history and work together for a better Canada. I believe philanthropy could have a role in reconciliation. Thank you.

**The Chair:** Mr. Miller, thank you very much. That's very thoughtful. You too have generated a number of questions.

**Wendy Cukier, Founder and Director, Diversity Institute, Ryerson University, as an individual:** Thank you very much for this opportunity to join you. My interest in the work of this committee stems from two different areas. One is work that I'm currently doing on social innovation and new models to advance social goals; the other is, of course, diversity and how these two things are related.

There is a lot of research that talks about how diversity can drive innovation, but we also need to look at how we can harness what we know about innovation processes to drive diversity and inclusion in the ecosystem, because that's the only way we will actually achieve our social goals, whether we are talking about poverty alleviation, health, peace, human rights and so on. I see those things as very linked.

Listening to the last panel, I don't want to repeat much of what was said. I work in a business school, so full disclosure: I don't have a romantic attachment to the non-profit sector. I do think that while the sector faces challenges, there are also ways in which it can improve its operations, reduce fragmentation, improve governance and accountability, and use evidence more effectively. One of the challenges we have, whether we look at the integration of immigrants or at how we deal with people with disabilities or certainly Indigenous peoples, is that the whole is not more than the sum of the parts.

fondations, il est important de faire confiance aux dirigeants locaux, car elles financent souvent tant des gens que des projets. Nous devons donc examiner cela aussi.

L'autre chose que je veux mentionner, c'est que, lorsque le rapport de la Commission de vérité et réconciliation a été publié, les communautés philanthropiques du Canada ont répondu avec une déclaration d'action. En gros, nous devons apprendre, écouter, comprendre et reconnaître ce passé colonial que nous avons en commun. Il nous faut honorer les gens qui sont allés dans les pensionnats et trouver cette voie à suivre comme la Commission de vérité et réconciliation l'a recommandé dans ses appels à l'action.

Nous devons aussi et surtout nous pencher sur la voie à suivre et trouver de nouvelles façons de penser. Nous devons utiliser nos ressources pour tirer parti des relations afin d'améliorer le Canada. Nous savons que lorsque les fondations examinent leur passé, elles voient qu'elles ont joué un rôle dans l'histoire. Nous devons surmonter notre histoire commune et travailler ensemble à l'amélioration du Canada. Je suis convaincu que la philanthropie peut contribuer à la réconciliation. Merci.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Miller. Votre exposé était très éclairant. Il suscitera aussi plusieurs questions.

**Wendy Cukier, fondatrice et directrice, Institut de la diversité, Université Ryerson, à titre personnel :** Merci beaucoup de m'avoir invitée à me joindre à vous. Je m'intéresse au travail de votre comité à deux égards : d'abord, par rapport à mon travail actuel relatif à l'innovation sociale et aux nouveaux modèles visant l'atteinte des objectifs sociaux; et ensuite, bien sûr, du point de vue de la diversité et du lien entre les deux.

De nombreuses recherches montrent les façons dont la diversité peut stimuler l'innovation. Or, nous devons également trouver comment exploiter nos connaissances en matière de processus d'innovation pour favoriser la diversité et l'inclusion dans le milieu, car c'est la seule façon d'atteindre nos objectifs sociaux, qu'il soit question de santé, de paix, de droits de la personne, de réduction de la pauvreté ou autres. À mes yeux, ces choses sont étroitement liées.

J'ai écouté les témoins précédents et je ne veux pas répéter ce qu'ils ont dit. Je travaille dans une école de commerce, donc, franchement, je n'ai pas d'attachement romantique au secteur sans but lucratif. Toutefois, je suis d'avis que, malgré les difficultés qu'il éprouve, le secteur a moyen d'améliorer son fonctionnement, de réduire la fragmentation, d'améliorer la gouvernance et la reddition de comptes, ainsi que d'accroître l'efficacité de son utilisation des données probantes. Un des défis, qu'il soit question de l'intégration des immigrants ou encore du traitement des personnes handicapées ou certainement des Autochtones, c'est que l'ensemble n'est pas plus grand que la somme des parties.



One of the big problems I see in this sector is incredible fragmentation and, frankly, competition that does not lead us to achieve as much as we could. I think that's a whole separate discussion, but there is a lot that could be explored in that regard.

One of the things pointed to by the last group is that not only are the demands increasing, but the resources are decreasing, partly because at the core of most voluntary sector organizations are people of my demographic or older. You can see it when you get the donations with the little scratchy cheques.

One of the big challenges we face is thinking of new ways to build capacity in the sector to attract and engage younger people. As the last panel mentioned, many of them are very invested in advancing social goals — and in fact they will choose their employers based on corporate social responsibility and so on — and yet they are not as actively engaged with traditional voluntary sector organizations as we would like to see them be.

I think there are some real contradictions within the sector in terms of ways it could be strengthened. I will focus my remaining time, though, specifically on the issues around diversity and inclusion.

You have already heard some of the numbers. There are questions around how you define diversity and inclusion. I was recently very active on Bill C-25. My starting point is always the employment equity categories. As flawed as those may be, I do think that we start with looking at groups that have historically been disadvantaged or excluded — women, racialized minorities, Indigenous people and persons with disabilities. Including those, you can, of course, intersect things like rural communities; you can intersect socio-economic status, because clearly that is a factor. But I think that, at a minimum, we have to look at the employment equity categories when we are talking about diversity.

The research we have done has suggested patterns that are troubling. We have seen tremendous progress in terms of women obtaining leadership roles in the sector, whether we are talking about large charitable organizations, hospitals, post-secondary, or agencies, boards and commissions and so on. That's great, but we are not seeing the same kind of progress for other groups.

In fact, one of the studies we did looked at the city of Toronto, and we did a deep dive into the largest organizations. In the city of Toronto, for every White woman there is a racialized woman. It's 50-50 now. But if you look at leadership in the voluntary sector, White women outnumber racialized women 10 to 1. That

D'après moi, un des problèmes majeurs du secteur est l'importante fragmentation et, franchement, la concurrence, qui nous empêchent d'en faire autant que nous le pourrions. Je pense qu'il s'agit d'une tout autre discussion, mais il y a beaucoup d'éléments à examiner de ce côté.

Comme l'a souligné le groupe précédent, non seulement la demande augmente, mais aussi les ressources diminuent, en partie parce qu'au cœur de la plupart des organismes du secteur bénévole se trouvent des gens de mon âge ou plus âgés. On le constate quand on voit l'écriture en pattes de mouches sur les chèques de dons.

Un des principaux défis que nous devons relever, c'est de trouver de nouvelles façons de renforcer les capacités du secteur afin d'attirer et de faire participer les jeunes. Comme les témoins précédents l'ont dit, nombreux sont les jeunes qui souhaitent ardemment contribuer à l'atteinte des objectifs sociaux — de fait, ils choisissent leurs employeurs en fonction de la responsabilité sociale des entreprises, par exemple —, et pourtant, ils ne s'impliquent pas aussi activement que nous le souhaiterions dans les organismes traditionnels du secteur bénévole.

À mon avis, il y a de réelles contradictions dans le secteur quant aux façons de le renforcer. Toutefois, je vais consacrer le temps qu'il me reste aux questions liées précisément à la diversité et à l'inclusion.

Vous avez déjà entendu certaines données. On s'interroge sur la façon de définir la diversité et l'inclusion. Récemment, j'ai joué un rôle très actif dans le dossier du projet de loi C-25. Je commence toujours par les groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Même si ces catégories ne sont pas parfaites, je pense qu'il faut se pencher d'abord sur les groupes traditionnellement défavorisés ou exclus : les femmes, les minorités raciales, les peuples autochtones et les personnes handicapées. Bien sûr, on peut ensuite établir des liens, par exemple, avec les collectivités rurales ou la situation socioéconomique, qui est manifestement un facteur. Toutefois, je pense qu'il faut au moins considérer les groupes visés par l'équité en matière d'emploi lorsqu'il est question de diversité.

Nos recherches ont révélé des tendances inquiétantes. Nous avons constaté des progrès considérables quant à l'obtention par des femmes de postes de leadership dans le secteur, que ce soit au sein de grands organismes caritatifs, d'hôpitaux, d'établissements postsecondaires, d'agences, de conseils, de commissions ou autres. C'est formidable, mais on ne voit pas de progrès pareils chez les autres groupes.

En effet, dans le cadre d'une étude sur la ville de Toronto, nous avons effectué une analyse approfondie des plus grands organismes. À Toronto, pour chaque femme blanche, il y a une femme appartenant à une minorité visible; le rapport est maintenant de 50/50. Or, dans le secteur bénévole, 10 fois

tells you there is something awry, and if you look at Indigenous women or women with disabilities, it gets worse and worse.

The other critically important thing is that often you will hear people say they were looking for a racialized minority, a woman, or an Indigenous person, and they couldn't find any. One of the things that belies that is that if you look at the numbers in the voluntary sector, the largest foundations, 38 per cent of boards had at least 20 per cent racialized minorities in Toronto — that is not great, but it is something — whereas 20 per cent had none. If you see that some organizations can hit 20 per cent and others have none, it tells you it's not the pool. We see the same thing in the corporate sector. Some private sector corporate boards have hit 30 or 40 per cent, and others are at zero. So there are issues there.

I think that especially with the passage of Bill C-25, which is going to raise the comply-or-explain standards to a much broader base of private sector corporations, it's ironic that the non-profit sector is not subject to at least those standards. I work at a university. The small- or medium-sized enterprise down the street with 20 employees is subject to more reporting under Bill C-25 than my university is. I'm chair of the board at Women's College Hospital. The mid-sized manufacturing company in Leamington, which makes ketchup, is going to be subject to more reporting requirements and strategizing around diversity than the hospital that I chair.

I recognize that this sector is very diverse. There are large organizations and small organizations. I think one of the previous panellists suggested you could start with the low-hanging fruit. You could establish some kind of threshold, but I do think there is a real disconnect when organizations, which often embrace social goals, are not reflecting it in their human resources practices.

If we talk about solutions, I do think strategic orientation is absolutely critical. You can look at the business case. It's not just that many non-profits are chasing money; diverse people have money. That includes young as well as older. Talent is a critical issue in this sector. If you're excluding half the population, clearly you don't have access to the talent. Many of these organizations are serving increasingly diverse communities. If your employees and your leadership don't mirror the people you're serving, there is a huge disconnect. I would argue that's one of the historic problems we have in this sector, namely, that there are certain people we associate with the donees or the do-gooders and certain people we associate with the clients or the

plus de femmes blanches que de femmes appartenant à une minorité visible occupent des postes de direction. Cette donnée révèle un problème, et c'est encore pire pour les femmes autochtones ou les femmes handicapées.

L'autre point extrêmement important, c'est que souvent, les gens déclarent qu'ils cherchaient une personne appartenant à une minorité visible, une femme ou un Autochtone, mais qu'ils n'en ont pas trouvé. Pourtant, selon les données du secteur bénévole, à Toronto, 20 p. 100 des postes des conseils d'administration de 38 p. 100 des plus grands organismes étaient occupés par des personnes appartenant à une minorité visible — ce n'est pas excellent, mais c'est mieux que rien —, tandis que 20 p. 100 des conseils ne comptaient aucun membre appartenant à une minorité visible. Si certains organismes peuvent atteindre 20 p. 100 et d'autres sont à zéro, le problème n'est pas le manque de candidats. La situation est la même dans le secteur des entreprises. Certains conseils d'administration du secteur privé ont atteint 30 ou 40 p. 100, alors que d'autres sont à zéro. Il y a donc des problèmes à cet égard.

Surtout compte tenu de l'adoption du projet de loi C-25, en vertu duquel le principe « se conformer ou s'expliquer » sera applicable à un nombre considérablement accru d'entreprises du secteur privé, je trouve ironique que le secteur sans but lucratif ne doive pas respecter des normes au moins équivalentes. Je travaille pour une université. Aux termes du projet de loi C-25, une petite ou une moyenne entreprise de 20 employés devra répondre à de plus grandes exigences relatives aux déclarations que l'université pour laquelle je travaille. Je suis aussi présidente du conseil d'administration du Women's College Hospital. L'entreprise manufacturière de taille moyenne qui fait du ketchup à Leamington devra respecter plus d'exigences relatives aux déclarations et à la planification en matière de diversité que l'hôpital dont je suis la présidente.

Je reconnais qu'il s'agit d'un secteur très divers formé de petits et de grands organismes. Je pense qu'un des témoins précédents a proposé de commencer par le plus facile. On pourrait fixer un seuil, mais à mon avis, il y a un réel décalage lorsque des organismes qui visent des objectifs sociaux ne reflètent pas ces objectifs dans leurs pratiques en matière de ressources humaines.

Pour ce qui concerne les solutions, selon moi, l'orientation stratégique est absolument essentielle. Examinez l'analyse de rentabilisation. Ce ne sont pas seulement des organismes sans but lucratif qui se disputent des fonds; des gens divers ont de l'argent, y compris des jeunes et des moins jeunes. Aussi, le talent est une question cruciale dans ce secteur. En excluant la moitié de la population, on ne peut certainement pas avoir accès au talent. En outre, la clientèle de nombreux organismes est de plus en plus diverse. Si le personnel et la direction ne reflètent pas la clientèle, il y a un décalage énorme. Selon moi, c'est un des problèmes de longue date du secteur : on associe certaines personnes aux donateurs ou aux bienfaiteurs, et d'autres aux

recipients of the philanthropy. I think that's embedded certain stereotypes that we have to overcome in order to advance diversity and inclusion.

I'll stop there. I'm happy to answer questions or discuss the issues further.

**The Chair:** Dr. Cukier, thank you very much for your presentation.

**Senator Omidvar:** I have three separate questions. I'll try to keep them short. I'll start with Dr. Cukier because she went last and it still resonates. She is known in these halls as the gun control lady, but we're really happy to see you here on this.

Did I hear you imply that the not-for-profit and charitable sector should at least set voluntary targets and report out to them? Just for our audience, which is on television, clarify that targets are not quotas, but they are a baseline to start from. Should this be in legislation?

**Ms. Cukier:** Yes. To put it on the record, that's essentially what I am arguing. I did not support the notion of expanding the scope of Bill C-25 to non-profits, but I do believe that as you're looking at modernizing legislation in this sector, there are a lot of things that you could do, and "comply or explain models" would be a very good place to go.

**Senator Omidvar:** Thank you.

Mr. Miller, thank you for your presentation. The charitable and not-for-profit sector is huge, roughly 160,000 organizations. I think they are uniquely positioned to become reconciling organizations to embrace reconciliation in its fullness in the sector.

Do you think they are on the path, or is it just a few organizations and just a few philanthropists? Is it spreading?

**Mr. Miller:** Thank you. I'm hopeful, so I'll go that route with my answer.

With the response to the Truth and Reconciliation Commission, the Philanthropic Foundations Canada, the Community Foundations of Canada, and many other signatories — I think it's 90 signatories — have signed on to the philanthropic Declaration of Action which was a response to the TRC.

Again, I think they are leading that process, and they are all looking at it from their various forms. But, as I mentioned earlier, we need to learn to listen, understand, acknowledge and honour those who went to Indian residential schools, bear

clients ou aux bénéficiaires de la philanthropie. À mon avis, cette attitude a renforcé des stéréotypes qu'il faut déconstruire pour réaliser des progrès en matière de diversité et d'inclusion.

Je vais m'arrêter ici. Je serai ravie de répondre à vos questions ou d'approfondir les réflexions.

**Le président :** Merci beaucoup pour votre exposé, madame Cukier.

**La sénatrice Omidvar :** J'ai trois questions. Je tenterai d'être brève. Je vais m'adresser d'abord à Mme Cukier parce qu'elle a présenté son exposé en dernier et que c'est encore frais. Nous vous connaissons surtout pour votre défense du contrôle des armes, mais nous sommes ravis de vous recevoir à ce sujet, madame.

Avez-vous bien laissé entendre que le secteur caritatif et sans but lucratif devrait au moins établir des objectifs volontaires et en rendre compte? Pour les téléspectateurs, précisons que les objectifs ne sont pas des quotas, mais qu'ils représentent un point de départ. Cette exigence devrait-elle être incluse dans la loi?

**Mme Cukier :** Oui. Je précise, pour le compte rendu, que c'est bien ce que je soutiens. Je n'ai pas appuyé l'idée d'élargir la portée du projet de loi C-25 pour inclure les organismes sans but lucratif. Toutefois, je crois qu'il y a beaucoup de choses à faire pour moderniser les dispositions législatives relatives à ce secteur, et les modèles fondés sur le principe « se conformer ou s'expliquer » seraient un très bon choix.

**La sénatrice Omidvar :** Merci.

Monsieur Miller, merci pour votre exposé. Le secteur caritatif et sans but lucratif est énorme; il compte quelque 160 000 organismes. À mon avis, ces organismes sont particulièrement bien placés pour favoriser pleinement la réconciliation dans le secteur.

Selon vous, ont-ils entamé le processus, ou s'agit-il seulement de quelques organismes et de quelques philanthropes? Le mouvement prend-il de l'expansion?

**M. Miller :** Merci. Je suis plein d'espoir, donc je vais répondre en conséquence.

En réponse à la Commission de vérité et de réconciliation, Fondations philanthropiques Canada, les Fondations communautaires du Canada et nombre d'autres signataires — je pense qu'ils sont 90 — ont signé la déclaration d'action de la communauté philanthropique.

Je le répète, selon moi, ces organismes dirigent l'action, chacun à partir de son propre point de vue. Cependant, comme je l'ai déjà dit, nous devons apprendre à écouter les personnes qui ont fréquenté les pensionnats indiens, à les comprendre, à les

witness to those who went. Eventually, hopefully, we'll get to a place where we share our resources, our networks and new ways of thinking. I don't think we're at that place where we're thinking yet. In my mind, there isn't a shift in thinking or a paradigm shift. But I do believe that there are some organizations with the philanthropic courage, I call it, to at least look in the mirror and start to look at their history. I personally have met with some foundations that played a role in funding residential school through their donors and with good intent, again. However, we now recognize that they were part of a process. In that case, they have determined their own ways that they need to play a role in reconciliation because now they know part of that shared history. The process that they and others now go through is how do we overcome that history and somehow, through the TRC and its calls to action, which laid out a path forward for us, start that process? For me, it's really about building a renewed relationship based on mutual recognition and respect.

I was just at a sporting event looking at a value proposition for a better sports system in Canada. One of the first things they did is they recognized the territory. So there was this recognition, but they are not at a place where they are looking at our values, because we have the same common, shared values. We were the original sports people on this land — we have lacrosse and other traditional games — but that wasn't part of the value proposition. I think they have the idea of mutual recognition, but they haven't got to the respect part yet because there was no conversation around a value framework that included Indigenous values. They are looking at values from a Canadian context, not prior to it. Yet, we have had influence on Canadians in general as far as values. If you look at John Ralston Saul's book *A Fair Country: Telling Truths About Canada*, we definitely had a value influence in Canada. That's probably my short answer.

**Senator Omidvar:** Thank you. That was most illustrative and helpful.

Ms. Ryser, you mentioned forest fires in B.C. I'm remembering a previous panel that we had. We talked about natural disasters or manmade disasters — for instance, Lac-Mégantic, Fort McMurray, Humboldt — and somehow or other they all seem to have taken place in rural communities. We incent Canadians to donate to disaster relief overseas by matching their donations 1 to 1. Do you think we should extend that incentive so that Canadians can donate to disaster relief in Canada and outside Canada? Would that help?

reconnaître, à les honorer et à écouter leurs témoignages. J'espère que nous arriverons un jour à partager nos ressources, nos réseaux et nos nouvelles façons de penser. Je ne crois pas que nous soyons rendus là, qu'il y ait eu un changement de mentalité ou de paradigme. Toutefois, je suis d'avis que certains organismes ont ce que j'appelle le « courage bienfaisant » d'au moins se regarder dans le miroir et de commencer à examiner leur passé. J'ai rencontré personnellement des représentants de fondations qui ont contribué au financement des pensionnats indiens par l'intermédiaire de leurs donateurs, avec, je le répète, de bonnes intentions. Or, on reconnaît aujourd'hui qu'ils faisaient partie d'un système. Ces organismes ont défini eux-mêmes le rôle qu'ils doivent jouer dans le processus de réconciliation maintenant qu'ils connaissent une partie de cette histoire commune. Aujourd'hui, ces organismes et d'autres doivent trouver des moyens de surmonter ce passé et de commencer le processus, en suivant la voie tracée par la CVR et en répondant à ses appels à l'action. À mon sens, l'objectif réel est de bâtir une relation renouvelée fondée sur la reconnaissance et le respect mutuels.

J'étais à un événement sportif récemment où l'on voulait formuler une proposition de valeur dans le but d'améliorer le système sportif canadien. Une des premières actions des gens présents a été de reconnaître le territoire. La reconnaissance était donc là, mais ils n'ont pas tenu compte de nos valeurs, car nous partageons les mêmes valeurs. Nous sommes les sportifs originaux du territoire — nous avons la crosse et d'autres jeux traditionnels —, mais cela ne faisait pas partie de la proposition de valeur. Je pense qu'ils ont l'idée de la reconnaissance mutuelle, mais pas celle du respect parce qu'ils n'ont pas parlé d'inclure les valeurs autochtones dans la proposition. Ils considèrent les valeurs dans le contexte canadien, mais pas dans le contexte précédent. Pourtant, nous avons influé sur les valeurs canadiennes dans leur ensemble. Si vous lisez *Mon pays métis : quelques vérités sur le Canada*, de John Ralston Saul, vous verrez que nous avons certainement influencé les valeurs canadiennes. Voilà ma réponse courte.

**La sénatrice Omidvar :** Merci. C'est une très bonne explication.

Madame Ryser, vous avez parlé des feux de forêt en Colombie-Britannique. Avec un groupe de témoins précédent, nous avons parlé des catastrophes naturelles et anthropiques — par exemple, celles de Lac-Mégantic, de Fort McMurray et de Humboldt. Pour une raison quelconque, elles semblent toutes être arrivées dans des collectivités rurales. Nous encourageons les Canadiens à aider les sinistrés à l'étranger en versant un montant égal à leurs dons. À votre avis, devrions-nous employer la même mesure incitative pour encourager les Canadiens à faire des dons afin de venir en aide aux sinistrés au Canada et à l'étranger? Une telle mesure serait-elle utile?

**Ms. Ryser:** Yes, I believe so. Absolutely, because some of these small communities don't necessarily have the industrial tax base that they used to have, or that industrial tax base is outside municipal boundaries as well, which just makes it that much more taxing on some of the resources that communities are trying to pull together. I think that would be a fantastic initiative to pursue. Yes.

**Senator R. Black:** Speaking of rural communities, I have three questions, one for each. Ms. Cukier, you spoke about the diversity of boards, and your words were "it's not the pool." What is it, then? Is it geography or something else? I go back to my rural thinking.

**Ms. Cukier:** Sure, just to Senator Omidvar's point, I think it's important to understand that comply-or-explain legislation doesn't set quotas. If you're looking at gender, women are 50 per cent of the population. They are 50 per cent of the population in Toronto, 50 per cent of the population in Winnipeg, 50 per cent of the population in Fort McMurray. However, if you're looking at Indigenous people, racialized people — even people with disabilities because often that's tied to the age of the population— you don't see the same kind of patterns. Echoing what was said with the earlier groups, you do have to think about targets in the context of the local pools.

Setting targets is not the same as quotas.

I think it was Senator Duffy who was talking about religious organizations. There are a lot of religious and ethnic non-profits and charities. It's not reasonable to take a Muslim or a Jewish organization and say, "You have to be as representative of the population as, for example, the United Way." So I think we have to be reasonable.

But the example I was citing was large charitable organizations in Toronto and just the differences. Having served on and chaired the boards of many organizations, I know the level of intentionality has a huge impact. What gets measured gets done. If you start to think about these things in a more intentional way — again, the last panel talked about the fact that, very often, philanthropic non-profit organizations are built through informal networks. If you start to think more about skills matrices, and if you start to think about what you need in order to do a good job, that could lead you in a very different direction than if you say, "Oh, I play golf with Fred. Fred is retiring, but Fred has a cousin who's a bit younger who I'm going to bring on the board." If you think about our own social networks, we all have a tendency to hang out with people who look like us, have the same education, socio-economic background and so on. There is nothing wrong with that. But when you're trying to build strong and resilient organizations, there is so much evidence that thinking about diversity and inclusion will make them better and will tap into new resources and approaches, as well as serve diverse populations. We have to leverage that.

**Mme Ryser :** Oui, absolument, car les petites collectivités ne bénéficient plus nécessairement de l'assiette fiscale industrielle qu'elles avaient auparavant, ou l'assiette fiscale industrielle se trouve parfois à l'extérieur de la municipalité. C'est donc beaucoup plus difficile pour les collectivités d'amasser les ressources dont elles ont besoin. Je pense qu'il s'agit d'une excellente idée. Oui.

**Le sénateur R. Black :** J'ai trois questions liées aux collectivités rurales, une pour chacun de vous. Madame Cukier, vous avez parlé de la diversité au sein des conseils d'administration et vous avez dit que le problème n'était pas le manque de candidats. Dans ce cas, quel est le problème? Est-ce la géographie ou autre chose? Je reviens à l'aspect rural.

**Mme Cukier :** Certainement. Par rapport à ce que la sénatrice Omidvar a dit, je pense que c'est important de comprendre que les dispositions législatives relatives au principe « se conformer ou s'expliquer » n'imposent pas de quotas. Prenons l'exemple du genre : les femmes représentent 50 p. 100 de la population, que ce soit à Toronto, à Winnipeg ou à Fort McMurray. Or, si l'on prend les Autochtones, les personnes appartenant à une minorité visible ou même les personnes handicapées — car il y a souvent un lien avec l'âge de la population —, les rapports ne sont pas les mêmes. Comme les groupes précédents l'ont dit, il faut adapter les objectifs au contexte local.

Les objectifs et les quotas, ce n'est pas la même chose.

Je pense que c'est le sénateur Duffy qui parlait des organismes religieux. Il y a beaucoup d'organismes caritatifs et sans but lucratif religieux et ethniques. Ce n'est pas raisonnable d'exiger qu'un organisme musulman ou juif soit aussi représentatif de la population que Centraide, par exemple. Je pense qu'il faut être raisonnable.

Toutefois, l'exemple que j'ai donné portait sur les importants organismes de bienfaisance de Toronto; j'ai simplement souligné les différences. Je sais, pour avoir siégé au conseil d'administration de nombreux organismes et présidé certains d'entre eux, que le degré d'intentionnalité a une incidence considérable. Si vous commencez à réfléchir à ces questions de façon plus délibérée... Je rappelle que les derniers témoins ont indiqué que les organisations philanthropiques sans but lucratif sont très souvent le fruit de réseaux informels. Si vous pensez davantage aux ensembles de compétences et à ce qu'il vous faut pour faire un bon travail, vous obtiendrez un résultat très différent que si vous décidez d'inviter le cousin de Fred, votre partenaire de golf, à siéger au conseil, puisqu'il est plus jeune et que Fred prend sa retraite. Lorsqu'on pense à nos propres réseaux sociaux, nous avons tous tendance à fréquenter des gens qui nous ressemblent, qui ont la même éducation, qui sont issus du même milieu socioéconomique, et cetera. Il n'y a rien de mal à cela. Toutefois, lorsqu'il s'agit de créer des organismes solides et résilients, la preuve est largement établie : la diversité et l'inclusion rendront les organismes meilleurs et permettront de

**Senator R. Black:** Thank you.

Mr. Miller, we will be doing a report at the end of this. Give us one or two things you would love to see us have as recommendations in that report.

**Mr. Miller:** The one thing I have heard when I have engaged in the Indigenous community in various roles around the country is that you often hear that Canada was built on the backs of Indigenous people. I'm being polite when I say that, I hope. In that regard, we need to think of notions of social justice principles. So we know that inequality exists. If it exists, it only exists so that we could benefit those who need it the most. That's it's not necessarily the case.

We also know that there is very little investment from the philanthropic sector into Indigenous communities. When we look at our history and hopefully overcome it, there will be better investments so that we could build capacity either individually or organizationally. There is something that will really be special about that, because when we look at the notion of these shared values of sharing, caring, giving and creating a difference, philanthropy can play a huge, impactful role in correcting a historical wrong with a right.

We need to seriously consider looking at notional ideas or recommendations around better investments and new ways of thinking, as well as models around that. It's also understanding the rationality behind it. It needs to involve social justice principles.

When people really understand our shared history, then they will realize that it's the right thing to do.

**Senator R. Black:** Thank you.

Ms. Ryser, my rural background is coming out. We have heard a lot of things through your presentation and others about what needs to be done in the sector. What are some good things that are already happening in the sector rurally?

**Ms. Ryser:** Yes. How am I going to pare that down? Incredible innovation is taking place. People are recognizing their limitations and finding ways to do more with the resources they have.

At the same time, they are still struggling with mandate creep. As they try to expand a lot of the services they are providing that otherwise wouldn't exist, they are certainly concerned about the capacity to do so. What I'm getting to is that we have some organizations that are increasingly taking on the management and development of housing assets, but we have also got a few

puiser dans de nouvelles ressources et de nouvelles approches, en plus de servir des populations diversifiées. Il faut miser là-dessus.

**Le sénateur R. Black :** Merci.

Monsieur Miller, nous préparerons un rapport après notre étude. Veuillez nous donner un ou deux exemples de recommandations que vous aimeriez y voir.

**M. Miller :** Dans les divers rôles que j'ai joués dans les communautés autochtones du pays, j'ai souvent entendu que le Canada s'est bâti sur le dos des peuples autochtones. J'espère que ce n'est pas un commentaire déplacé. Nous devons donc penser en fonction de principes de justice sociale. Nous savons que les inégalités existent et, dans ce cas, nous devons aider ceux dont les besoins sont les plus grands. Or, ce n'est pas nécessairement le cas.

Nous savons aussi que le secteur philanthropique investit très peu dans les communautés autochtones. Lorsqu'on pense à notre histoire — que nous surmonterons, j'espère —, de meilleurs investissements pourraient être réalisés pour accroître les capacités, individuellement ou à l'échelle des organisations. Il y aurait là quelque chose de très particulier, car lorsqu'on pense aux valeurs communes que sont le partage, l'empathie, le don et l'action concrète, la philanthropie peut jouer un rôle considérable et significatif pour corriger les torts historiques par une action positive.

Nous devons réfléchir sérieusement à des notions et recommandations axées sur l'amélioration des investissements, les nouvelles façons de penser et les modèles connexes. Il faut aussi en comprendre la raison d'être, en se fondant sur des principes de justice sociale.

Lorsque les gens auront une réelle compréhension de notre histoire commune, ils prendront alors conscience que c'est la chose à faire.

**Le sénateur R. Black :** Merci.

Madame Ryser, je reviens à mes origines rurales. Dans votre exposé, et dans d'autres témoignages, nous avons beaucoup entendu parler des mesures à prendre dans ce secteur. Quels sont les bons coups du secteur en milieu rural actuellement?

**Mme Ryser :** En effet, il y a de bons coups; quel exemple pourrais-je donner? Il y a beaucoup d'innovation. Les gens reconnaissent leurs limites et trouvent des façons d'en faire plus avec les ressources dont ils disposent.

En même temps, ils peinent toujours à composer avec l'élargissement de leur mandat. Ils sont évidemment préoccupés par leur capacité d'offrir plus de services qui, sans eux, ne seraient pas offerts. Ce que je veux dire, c'est que certains organismes jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion et le développement du parc de logements. Dans certains

non-profits in Smithers, Clearwater and Penticton that are now operating transit instead of local government. These are new areas, outside of the typical purview of non-profits.

They are getting good workshop support from BC Transit. It's the same thing with BC Housing; they're providing workshops and those kinds of things to help build that capacity within the non-profit sector. We are also starting to see some more conversations about how we can get a better environment together to support non-profits that want to pursue some of those shared service initiatives.

For example, B.C. had the Community Social Services Sector Innovation & Sustainability Roundtable that was starting to look at how we can start to streamline processes, try to have more consistent reporting protocols and those kinds of things. At the same time, we still have organizations that might have 30 contracts with 10 different agencies. Some are monthly, quarterly — all kinds of things. So it's still something that has to be worked on down the road.

**Senator Duffy:** Thank you to the witnesses.

Dr. Cukier, you have a lot to teach us. I would like to give you the opportunity to help us understand or elaborate upon some of the points you've already made. First of all, the problem of the shrinking donor base and aging donors. You have probably been the most successful person in Canada in motivating people toward a positive social outcome years ago related to guns. I applaud you for that. You know how to get people to care about things that actually make the country better.

How do we as a committee take this problem of a lack of interest by our kids, primarily — because the old folks are still giving, even though we are getting closer to passing on — how do we get that younger generation motivated to see this as something they should get involved in? The demographics are very clear that we're going to need not-for-profits and charities more than ever as we get ready to be rolled off to the old folks home.

**Ms. Cukier:** I'm with you there.

**Senator Duffy:** From your vast experience — and I'm serious — how do we get this group motivated?

**Ms. Cukier:** Thank you so much for the question. Younger people are incredibly motivated. They are passionate about the environment and are committed to diversity, et cetera. They don't see the link between their passions and what a lot of the traditional organizations are doing. That's something we have to grapple with.

cas, des organismes sans but lucratif ont remplacé l'administration municipale pour l'exploitation du transport en commun, notamment dans les municipalités de Smithers, Clearwater et Penticton. Ce sont là de nouveaux rôles qui dépassent le rôle traditionnel des organismes sans but lucratif.

BC Transit leur offre un appui adéquat par l'intermédiaire d'ateliers. Il en va de même avec BC Housing qui offre notamment des ateliers pour aider le secteur sans but lucratif à accroître ses capacités. On constate également qu'on discute davantage des façons d'améliorer le contexte pour aider les organismes sans but lucratif qui souhaitent participer à des initiatives de services partagés.

Dans le cadre de la table ronde sur l'innovation et la viabilité dans le secteur des services sociaux communautaires qui s'est tenue en Colombie-Britannique, la simplification des processus et l'uniformisation des protocoles de rapports, notamment, ont fait l'objet de discussions. En même temps, certaines organisations ont toujours 30 contrats — mensuels ou trimestriels — avec 10 agences différentes. Il restera certainement du travail à faire à cet égard à l'avenir.

**Le sénateur Duffy :** Je remercie les témoins.

Madame Cukier, vous avez beaucoup à nous apprendre. J'aimerais vous donner l'occasion de nous aider à comprendre ou de nous en dire davantage sur certains points que vous avez déjà soulevés. Il y a d'abord le problème de la diminution du nombre de donateurs et du vieillissement des donateurs. Il y a de nombreuses années, vous avez probablement été la personne qui a eu le plus de succès au pays pour favoriser un changement social positif dans le dossier des armes à feu. Je vous en félicite. Vous savez comment amener les gens à accorder de l'importance à des choses qui visent à rendre notre pays meilleur.

Comment le comité peut-il s'attaquer au manque d'intérêt des jeunes, principalement, puisque les personnes plus âgées continuent de faire des dons, même si nous sommes plus près de la fin? Que pouvons-nous faire pour que les jeunes comprennent qu'ils peuvent avoir un rôle à jouer dans ce domaine? Les données démographiques sont très claires. Nous aurons, plus que jamais, besoin des organismes sans but lucratif et des organismes de bienfaisance alors que nous nous rapprochons du moment où l'on nous amènera dans une résidence pour personnes âgées.

**Mme Cukier :** Je suis aussi du nombre.

**Le sénateur Duffy :** D'après votre vaste expérience — et je suis sérieux —, comment pouvons-nous motiver ce groupe?

**Mme Cukier :** Merci beaucoup de la question. Les jeunes sont extraordinairement motivés. Ils ont une passion pour l'environnement et un engagement profond à l'égard de la diversité, et cetera. Toutefois, ils ne voient pas les liens entre leurs passions et bon nombre des activités des organismes conventionnels. Voilà le défi que nous devons relever.

I want to give you a quick example and then one very — I don't know if it's an out-of-the-box solution, but I think it would be transformative.

Senator Omidvar and I were very active on the Syrian refugee issue. She is the founder of Lifeline Syria, which was committed to expanding private sponsorship of Syrian refugees. At Ryerson, we decided we would support her initiative by creating the Ryerson University Lifeline Syria Challenge. We set a target of sponsoring 10 families and raising \$250,000, engaging students. Because I had sponsored a Vietnamese family, I knew how much work there was. I thought that if I have a bunch of students to take them to find apartments, set up their bank accounts and all that stuff, it would make it so much easier. We engaged all the student clubs. We ended up raising \$5 million, engaging 1,000 volunteers and sponsoring more than 400 Syrian refugees by tapping into young people at the universities in Toronto. It could have gone forever.

My point is this: Why were those kids engaged? We didn't say, "Come join this non-profit and volunteer 10 hours a day." We said, "Here is something you can do that will build your skills. You're a nurse. We need help with health care. You're a business student. They need help with financial services."

We didn't frame it using the old do-gooder kind of language that you often see. We used technology. We used social media. We let them co-create solutions.

I had a student who was responsible for mobilizing the students. How she mobilized the students wasn't by saying, "Join us; give us \$10." It was pulling them together and saying, "What should we do? How should we do it?" Giving them an opportunity to be social entrepreneurs. That's why I think the innovation space — and I don't want to go on about it — but I think there is an enormous opportunity to leverage the brilliance and creativity of young people targeted towards social goals, not just creating the next app. The appetite is there, but we don't have the same infrastructure to support social innovation that we do technology innovation.

We are putting a lot of resources into super clusters, into the Toronto-Waterloo corridor, into Sidewalk Labs, into all this tech innovation stuff. Hugely important — I'm an IT professor originally — but we are not putting the same energy into social innovation and solving those grand challenges. The one thing you could do that would be transformative is that the federal government has already made a huge commitment to work-integrated learning for young people. They are providing subsidized internships and co-op positions, but they are targeting science, technology, engineering and math. Those kids will get

Je vais vous donner un exemple, puis présenter une solution qui pourrait être novatrice. Je n'en suis pas certaine, mais je pense que cela pourrait être transformateur.

La sénatrice Omidvar et moi avons été très actives dans le dossier des réfugiés syriens. Elle a fondé Lifeline Syria, un organisme consacré à l'augmentation du nombre de parrainages privés de réfugiés syriens. L'Université Ryerson a décidé d'appuyer son initiative en créant le défi Lifeline Syria. Notre objectif était de parrainer 10 familles, de recueillir 250 000 \$ et de mobiliser les étudiants. J'avais une très bonne idée de l'ampleur de la tâche, puisque j'avais parrainé une famille vietnamienne. Je me suis dit qu'on faciliterait beaucoup la vie de ces gens s'ils étaient accompagnés par des étudiants pour trouver un appartement, ouvrir un compte bancaire, et cetera. Nous avons mobilisé tous les clubs étudiants. En fin de compte, nous avons amassé 5 millions de dollars, mobilisé plus de 1 000 bénévoles et parrainé plus de 400 réfugiés syriens, et ce, simplement en faisant appel aux jeunes des universités de Toronto. Nous aurions pu continuer indéfiniment.

Mon point est le suivant : pourquoi ces jeunes se sont-ils mobilisés? Nous ne leur avons pas demandé de faire 10 heures de bénévolat par jour pour un organisme sans but lucratif. Nous leur avons parlé d'occasions de renforcement des compétences. Par exemple, les infirmières peuvent aider pour les soins de santé, tandis que les étudiants en administration des affaires peuvent aider pour les services financiers.

Donc, nous n'avons pas utilisé le discours bien-pensant qu'on entend souvent. Nous avons eu recours à la technologie, aux médias sociaux. Nous laissons les jeunes participer à la recherche de solutions.

Une de mes étudiantes était chargée de mobiliser les étudiants. Elle n'y est pas parvenue en leur demandant de se joindre à un organisme ou de donner 10 \$. Elle leur a plutôt demandé ce qu'ils pouvaient faire, et comment. L'idée était de leur donner l'occasion d'être des entrepreneurs sociaux. Voilà pourquoi je pense que l'innovation, sans vouloir être trop vindicative à ce sujet... Je pense que nous avons là une incroyable occasion de tirer parti du brio et de la créativité des jeunes pour atteindre des objectifs dans le domaine social, et pas seulement pour créer la prochaine application. La volonté est là, mais nous n'appuyons pas autant l'innovation sociale que l'innovation technologique.

Nous consacrons beaucoup de ressources aux supergrappes, au corridor Toronto-Waterloo, à Sidewalk Labs, à toutes sortes de projets d'innovation technologique. C'est extrêmement important — j'ai été professeure en technologies de l'information —, mais nous ne consacrons pas autant d'énergie à l'innovation sociale et à la résolution de ces importants enjeux. Il y a une mesure transformatrice que vous pourriez prendre. Le gouvernement fédéral a déjà pris un engagement important en matière d'apprentissage intégré au travail pour les jeunes. On offre des stages subventionnés et des stages coop, mais dans les



jobs anyway. If they are in a computer engineering co-op program at the University of Waterloo, they will get a job. Where the enormous opportunity is, in my view, is creating work-integrated learning opportunities that address social goals in collaboration with the non-profit sector, building partnerships with the for-profit, corporate social responsibility stuff. It would be transformative for the sector. You would build the next generation of do-gooders, and you would give kids incredibly valuable work experience that would help them be more successful.

**Senator Duffy:** Should there be a minister in the cabinet whose responsibility is championing not-for-profits and charities?

**Ms. Cukier:** I am not convinced that will get you as much. I think you should have someone who is championing it. My view is, if you make thinking about social goods mainstream through all of the programs we currently have — for research, for economic development, for innovation — you'll actually get a lot more than if you create a separate silo. The real opportunities for transformation come from that kind of integration. The jury is out for me on that specific point.

**Senator Duffy:** What about the CRA? It is now the home for most of the regulations. Is it the wrong place?

**Ms. Cukier:** I think the regulatory framework is one thing. CRA has its job to do, but CRA is not focused on growing, expanding and mobilizing. You have ISED, which is the growth side; you have ESDC, which is the talent side; and you have CRA, which is the tax side, and the corporations, divisions and so on. You need the same kind of balance. Right now there is a perception that the federal government has focused more on the control of the sector and insufficiently on its growth and capacity building.

**The Chair:** You raised an issue earlier that I didn't want to let go. Canadians, generally, continue to sell young people short. If you engage young people, they will come up with solutions to problems in ways that never crossed the minds of old guys like me. It is amazing to watch what happens when you engage young people in solving very complex problems. Not only can they fix my computer when it goes on the fritz, but they can fix a lot of the world's problems. One of the things I think we need to continue to do is to engage young people. Empower them. Give them the opportunity to change the world, and they will.

**Ms. Cukier:** I agree.

**The Chair:** Thank you.

domaines des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques. D'une façon ou d'une autre, ces jeunes obtiendront un emploi. À mon avis, le potentiel énorme réside dans la création de programmes d'apprentissage intégré au travail axés sur des objectifs sociaux, en collaboration avec le secteur sans but lucratif, en vue de favoriser les partenariats avec le secteur privé et la responsabilité sociale des entreprises. Cela pourrait transformer le secteur. Vous pourriez ainsi créer la nouvelle génération de philanthropes et donner en même temps aux jeunes une expérience de travail précieuse qui pourrait les aider à connaître plus de succès.

**Le sénateur Duffy :** Convierait-il de nommer un ministre responsable des organismes sans but lucratif et des organismes de bienfaisance?

**Mme Cukier :** Je ne suis pas convaincue que ce serait si avantageux que cela. Je pense que quelqu'un devrait jouer un rôle de champion, mais à mon avis, si on parvient à amener les actions sociales au centre du discours public, par l'intermédiaire des programmes de recherche, de développement économique et d'innovation existants, ce sera beaucoup plus avantageux que la création d'un silo distinct. Les véritables occasions transformatrices sont liées à ce type d'intégration. Reste à savoir si j'ai raison là-dessus.

**Le sénateur Duffy :** Qu'en est-il de l'ARC de qui relèvent désormais la plupart des règlements? Est-ce une erreur?

**Mme Cukier :** Je pense que le cadre réglementaire est un aspect distinct. L'ARC a un travail à faire, mais elle n'est pas axée sur la croissance, l'expansion et la mobilisation. La croissance relève d'ISDE, EDSC s'occupe du talent, tandis que l'ARC est chargée de l'aspect fiscal, des sociétés, des divisions, et cetera. Il faut établir un équilibre semblable. Actuellement, la perception est que le gouvernement fédéral se concentre davantage sur le contrôle du secteur, mais pas assez sur sa croissance et sur le renforcement de ses capacités.

**Le président :** Plus tôt, vous avez soulevé une question que je ne voulais pas laisser passer sous silence. En général, les Canadiens continuent de sous-estimer les jeunes. Lorsqu'on fait appel à eux pour résoudre des problèmes, ils trouvent des solutions qui n'auraient jamais traversé l'esprit de vieux comme moi. Il est extraordinaire de voir ce qui se produit lorsqu'on mobilise les jeunes pour résoudre des problèmes d'une grande complexité. Ils ne sont pas seulement capables de réparer mon ordinateur lorsqu'il tombe en panne; ils peuvent aussi régler bon nombre de problèmes mondiaux. Je pense que nous devons continuer de mobiliser les jeunes, leur donner du pouvoir. Donnez-leur la possibilité de changer le monde, et ils le feront.

**Mme Cukier :** Je suis d'accord.

**Le président :** Merci.

**Senator Omidvar:** I'm actually bowled over by all the wonderful testimony. I wonder, Dr. Cukier, whether in fact the CRA should continue — I mean its mandate is to control and inform charitable dollars and donation receipts, et cetera. But there is another function, where you used the term capacity building. Is that a cross-cutting function, across many ministries as opposed to a silo ministry? What is the machinery of government that responds to cross-cutting issues in other ways that we can borrow from?

**Ms. Cukier:** It's interesting. Should it live in Finance or the Privy Council or something like that? Think about the objects in this sector: health, poverty alleviation, crime prevention, human rights. How do you put that in a silo?

If you could figure out how to drive that across government — I'm not sufficiently strong on the different mechanisms. It just seems to me, in the same way that this government has, for example, argued that it's going to apply a gender-based lens across programs, think about how to drive a social innovation lens across programs. I think you will unlock a lot more resources if you go to each of the different ministries and say, "What are you doing to build capacity and partnerships with the non-profit sector?" If you did that across government, and had some central coordinating function with a strong innovation mandate, I think that would be key. I think if you create another ministry or another silo, you will create a ghetto. Yes, there may be some money that is put into it, but it will not have the capacity to transform the system in the way we need in order to drive this forward.

**The Chair:** Thank you, colleagues and witnesses. This has been a fabulous evening. We would like to thank the three of you for your presentations and your time. You have given us a lot to think about.

Colleagues, we will go in camera for a few minutes.

(The committee continued in camera.)

**La sénatrice Omidvar :** Je suis absolument ravie de tous ces extraordinaires témoignages. Madame Cukier, je me demande s'il convient de maintenir le mandat actuel de l'ARC relatif au contrôle et à la surveillance des dons de bienfaisance, des reçus de dons, et cetera. L'organisme a aussi un autre rôle, et vous avez parlé de renforcement des capacités. Est-ce une fonction intersectorielle qui touche divers ministères plutôt qu'un seul ministère? Quelles leçons pouvons-nous tirer d'autres mécanismes gouvernementaux pour ces enjeux intersectoriels?

**Mme Cukier :** C'est intéressant. Cela devrait-il relever du ministère des Finances ou du Conseil privé, par exemple? Pensez aux objectifs de ce secteur, comme la santé, la réduction de la pauvreté, la prévention de la criminalité, les droits de la personne. Comment peut-on en traiter en vase clos?

Si vous pouviez trouver une façon d'en saisir l'ensemble du gouvernement... Je ne connais pas assez bien l'appareil gouvernemental. Il me semble qu'il serait possible de chercher une façon d'ajouter une dimension d'innovation sociale dans tous les programmes, comme l'a fait le gouvernement actuel lorsqu'il a décidé de prendre en compte l'égalité des sexes dans tous les programmes. Je pense qu'on parviendrait à débloquent beaucoup plus de ressources si on demandait à tous les ministères ce qu'ils font pour accroître la capacité et favoriser les partenariats avec le secteur sans but lucratif. À mon avis, une action pangouvernementale en ce sens, sous la direction d'un organisme chargé d'un rôle central de coordination avec un mandat fortement axé sur l'innovation, serait un élément important. Je pense que la création d'un autre ministère ou d'un silo reviendrait à créer un ghetto. On pourrait certes le financer, mais il n'aurait pas la capacité d'opérer les transformations nécessaires pour progresser.

**Le président :** Chers collègues, chers témoins, je vous remercie. Ce fut une soirée extraordinaire. Je tiens à vous remercier tous les trois de vos exposés et de votre temps. Vous nous avez donné amplement matière à réflexion.

Chers collègues, nous passons à huis clos pour quelques minutes.

(La séance se poursuit à huis clos.)

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, October 22, 2018

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 6:31 p.m. to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada.

**Senator Terry M. Mercer** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good evening, everyone. I welcome you to this meeting of the Special Senate Committee on the Charitable Sector. I'm Senator Terry Mercer from Nova Scotia, the chair of the committee, and I would like to start by asking my colleagues to introduce themselves, starting with the deputy chair.

**Senator Omidvar:** Thank you, chair. I'm Ratna Omidvar from Ontario.

**Senator Seidman:** Judith Seidman from Montreal, Quebec.

**Senator Martin:** Yonah Martin from British Columbia.

**The Chair:** Thank you, colleagues. Today the committee will continue its study to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, non-profit organizations, foundations and other similar groups and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. For this meeting, we will focus on clients and diversity in charities and non-profit organizations.

For the panel this evening we have Dr. Kathryn Chan, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Victoria. And from the Mowat Centre we have Lisa Lalande, Executive Lead, Not-for-Profit Research Hub; and Ms. Joanne Cave, Social Policy Researcher. Thank you for accepting our invitation. The process is very simple. You were all told in advance that the presentation would be five to seven minutes long, and following the presentations we'll go to questions from colleagues around the table. I would ask that the questions be succinct and the answers the same so that we can have as many exchanges as possible. We're going to start with Dr. Chan.

**Kathryn Chan, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Victoria, as an individual:** Thank you for the invitation to appear before the Special Senate Committee on the Charitable Sector. I do so in my personal and professional

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 22 octobre 2018

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 18 h 31, pour examiner l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada.

**Le sénateur Terry M. Mercer** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonsoir à tous. Je vous souhaite la bienvenue à la présente réunion du Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance. Je suis le sénateur Terry Mercer, de la Nouvelle-Écosse, je suis le président du comité. J'aimerais commencer par demander à mes collègues de se présenter, en commençant par la vice-présidente.

**La sénatrice Omidvar :** Merci, monsieur le président. Je suis Ratna Omidvar, de l'Ontario.

**La sénatrice Seidman :** Judith Seidman, de Montréal, au Québec.

**La sénatrice Martin :** Yonah Martin, de la Colombie-Britannique.

**Le président :** Merci, chers collègues. Le comité poursuit aujourd'hui son étude visant à examiner l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada. Lors de la présente réunion, nous allons nous concentrer sur la clientèle et la diversité au sein des organismes de bienfaisance et des organismes à but non lucratif.

Pour ce qui est du présent groupe de témoins, nous accueillons ce soir Mme Kathryn Chan, professeure adjointe à la faculté de droit de l'Université de Victoria, et Lisa Lalande, directrice principale du Pôle de recherche à but non lucratif, et Joanne Cave, chercheuse en politiques sociales, toutes deux du Mowat Centre. Merci d'avoir accepté notre invitation. Le processus est très simple. On vous a tous dit d'avance que vous pouviez présenter une déclaration de cinq à sept minutes et que, après les déclarations, mes collègues autour de la table vous poseraient des questions. Je vous demande de veiller à ce que les questions soient succinctes et que les réponses le soient aussi, de façon à ce que nous puissions avoir le plus d'échanges possible. Nous allons commencer par Mme Chan.

**Kathryn Chan, professeure adjointe, faculté de droit de l'Université de Victoria, à titre personnel :** Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance. Je le fais à titre

capacity, as a person who has spent about 15 years learning, practising and now teaching the law of charities.

The committee has asked me to comment on a paper that I published in 2016 on the role of equity in the charity law of Canada's federal courts. I've taken the liberty of inferring from this request that the committee is interested in addressing the following question: Why has the legal definition of charity failed to develop in the Federal Court of Appeal? It's a difficult question to answer in seven minutes, but I'm going to do my best.

Let me first speak briefly to the Federal Court of Appeal record on registered charity appeals. Under the Income Tax Act, of course, where an organization objects to a decision of the Minister of National Revenue to refuse to register that person as a charity, it can, after filing a written notice of objection, appeal the minister's decision to the Federal Court of Appeal. In theory, this procedure provides an opportunity for a superior court of record to incrementally develop the meaning of the statutory terms "charitable purpose" and "charitable activity" by reference to the common law. Historically, within the common law tradition, it was the courts that kept the law of charities moving by declaring new projects to be charitable on the basis that their purposes were a reasonable extension of or analogous to purposes that had already been recognized as charitable at law.

However, parties that have sought to rely on this common law methodology at the Federal Court of Appeal have had very little success. To put the matter briefly, no not-for-profit organization has won a charitable registration appeal in Canada in over 20 years.

The not-for-profit sector has lost some significant battles during this period. The Federal Court of Appeal has held, for example, that the prevention of poverty is not a charitable purpose and neither is the production of in-depth news programming on a not-for-profit basis. The long list of losses appears to have worn down the sector. Increasingly, organizations have simply stopped appealing charities directorate decisions. And from a doctrinal standpoint, I think the result of the dramatic record of losses has arguably been the near eradication in Canada of the common law method of developing the legal definition of charity by judicial analogy.

personnel et professionnel, en tant que personne qui a consacré environ 15 ans à apprendre, exercer et maintenant enseigner le droit des organismes de bienfaisance.

Le comité m'a demandé de formuler des commentaires relativement à un article que j'ai publié en 2016 sur le rôle du principe d'équité dans le droit des organismes de bienfaisance devant les tribunaux fédéraux canadiens. J'ai pris la liberté d'en déduire que le comité veut répondre à la question suivante : pourquoi la définition juridique d'organisme de bienfaisance n'a-t-elle pas évolué devant la Cour d'appel fédérale? C'est une question à laquelle il est difficile de répondre en sept minutes, mais je vais faire de mon mieux.

Permettez-moi d'abord de parler brièvement des antécédents de la Cour d'appel fédérale quant aux appels liés à l'enregistrement des organismes de bienfaisance. Évidemment, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, lorsqu'une organisation s'oppose à la décision du ministre du Revenu national de refuser d'enregistrer un organisme de bienfaisance, l'organisation visée peut, après avoir déposé un avis d'opposition écrit, interjeter appel de la décision du ministre devant la Cour d'appel fédérale. En théorie, cette procédure offre l'occasion à une cour supérieure d'archives de définir progressivement le sens des expressions « fins de bienfaisance » et « activités de bienfaisance » en s'appuyant sur la common law. Historiquement, dans la tradition de la common law, ce sont les tribunaux qui ont fait avancer le droit des organismes de bienfaisance en déclarant que de nouveaux projets étaient de nature caritative, parce que leur but était similaire à des objectifs qui avaient été reconnus juridiquement comme étant de nature caritative ou qu'il s'inscrivait raisonnablement dans le prolongement de ces objectifs.

Cependant, les parties qui ont tenté de s'appuyer sur cette méthode de la common law devant la Cour d'appel fédérale ont eu très peu de succès. En un mot, aucune organisation sans but lucratif n'a remporté un appel relativement à son enregistrement au Canada depuis plus de 20 ans.

Le secteur sans but lucratif a perdu des batailles importantes durant cette période. La Cour d'appel fédérale a statué, par exemple, que la prévention de la pauvreté n'est pas une fin de bienfaisance, pas plus que la production d'émissions d'information en profondeur sans but lucratif. La longue liste de défaites semble avoir épuisé le secteur. De plus en plus, les organisations ont tout simplement cessé d'en appeler des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance. Et, du point de vue de la doctrine, j'estime que le résultat de cette suite de défaites spectaculaires a sans doute été la quasi-éradication au Canada de la méthode — fondée sur la common law — consistant à élaborer la définition juridique d'organisme de bienfaisance par analogie judiciaire.

So why has the legal definition of charity failed to develop within the registered charity jurisprudence of the Federal Court of Appeal? This is a complicated question, but I would identify at least three major factors. The first is that the Federal Court of Appeal has not incorporated into its decisions the equitable principles that historically oriented the common law courts towards validating charitable gifts.

To explain a bit, the common law of charities evolved in the English Court of Chancery. A central feature of this tradition was that it recognized and protected the public interest in charity property. In recognition of this public interest, the Court of Chancery developed a number of curative principles that oriented the court towards the validation of charitable gifts. I go into these more in my paper, but the equitable rule of widest application is that the court leans in favour of charity.

The Federal Court of Appeal has not adopted a practice of applying the equitable doctrines of the law of charities in charitable registration appeals. Some not-for-profit organizations have lost their appeals on narrow technical grounds, and others have lost because the court refused to presume that the charities' directors would exercise their powers in a legal or charitable way.

In my opinion, however, the court has the authority to apply equitable principles to favour charity and registered charity appeals, and Parliament could signal its intention that it do so.

Because certain witnesses before this committee have recommended shifting jurisdiction over registered charity appeals to the Tax Court of Canada, I would briefly note that that court is not constituted as a court of equity, but it does recognize and apply equitable principles when considering appeals of income tax assessments. So I don't think shifting jurisdiction to that court would necessarily preclude the operation of the curative principles of the law of charities in registered charity appeals.

A second reason why the definition of charity has failed to develop in the Federal Court of Appeal is that registered charity appeals are governed by administrative law review, not judicial appellate review principles. This is a fairly technical legal point, and I would direct the committee towards my written submission and that of the Muttart Foundation. I would simply note that both the judicial deference that is currently accorded to charities

Alors pourquoi la définition juridique d'organisme de bienfaisance n'a-t-elle pas évoluée grâce à la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale sur les organismes de bienfaisance enregistrés? C'est une question complexe, mais je crois pouvoir cerner au moins trois facteurs majeurs. Le premier, c'est que la Cour d'appel fédérale n'a pas intégré dans ses décisions les principes d'équité qui ont historiquement orienté les tribunaux de common law en ce qui concerne la validation des dons de bienfaisance.

Pour vous expliquer un peu, la common law des organismes de bienfaisance a évolué devant la Cour de la chancellerie anglaise. Une caractéristique centrale de cette tradition, c'est que la cour reconnaissait et protégeait l'intérêt public à l'égard des biens de bienfaisance. En reconnaissance de cet intérêt public, la Cour de chancellerie a élaboré un certain nombre de principes curatifs qui l'ont orientée au moment de valider des dons de bienfaisance. J'approfondis cette question dans mon article, mais la règle d'équité la plus appliquée, c'est que la cour doit se pencher en faveur de l'organisme de bienfaisance.

La Cour d'appel fédérale n'a pas adopté une pratique consistant à appliquer les doctrines de l'équité dans le cadre du droit des organismes de bienfaisance lorsqu'elle doit trancher des appels relatifs à leur enregistrement. Certaines organisations sans but lucratif ont perdu leur appel pour des motifs techniques très précis, et d'autres l'ont perdu, parce que la cour a refusé de présumer que les administrateurs des organismes en question allaient exercer leur pouvoir de façon légale ou caritative.

Selon moi, cependant, la cour a le pouvoir d'appliquer les principes d'équité de façon à être favorable aux organismes de bienfaisance et dans le cadre d'appels liés à l'enregistrement d'organismes de bienfaisance, et le législateur pourrait indiquer son désir qu'elle le fasse.

Puisque certains témoins qui ont comparu devant le comité ont recommandé de transférer la compétence concernant les appels interjetés sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance à la Cour canadienne de l'impôt, je ferai brièvement remarquer que cette cour n'est pas constituée comme une cour d'équité, mais elle reconnaît et applique tout de même les principes d'équité, lorsqu'elle tranche des appels concernant les cotisations de l'impôt sur le revenu. Je ne pense pas que le fait de confier cette compétence à ce tribunal empêcherait nécessairement l'application des principes curatifs du droit des organismes de bienfaisance dans le cadre des appels sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

La deuxième raison pour laquelle la définition d'organisme de bienfaisance n'a pas évolué devant la Cour d'appel fédérale, c'est que les appels sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance sont régis par des principes de contrôle du droit administratif, et non par des principes d'examen en appel judiciaire. C'est là un point juridique assez technique, et je renvoie ici le comité à mon mémoire et à celui de la Fondation

director decisions and the limited evidentiary record before the Federal Court of Appeal both create a disincentive for not-for-profit organizations to appeal.

A third reason, and the final one I'll speak about today, for why the definition of charity has failed to develop in the Federal Court of Appeal relates, in my opinion, to the absence of any public officer representing the public interest in charity property. Historically, in the English common law tradition, it was common for the Attorney General to intervene in legal proceedings involving charities. The Crown's chief legal officer did not advocate for either party to the dispute. Rather, she appeared because the common law recognized that every member of the public has an interest in the use of charity property and because the Attorney General was the most appropriate figure to act on the public's behalf.

The English Attorney General's role in charity litigation is not carried out by any of her Canadian counterparts under the registered charity regime. The Attorney General of Canada acts as advocate in these appeals for the Minister of National Revenue, while the provincial Attorneys General, who are the constitutional heirs of the English Crown's protective prerogative powers over charities, do not appear at all.

Given its role as the advocate for our federal tax authority, it is not surprising to find that the Crown in right of Canada often takes aggressively anti-charity positions in registered charity appeals, and I give a few examples of this in my written submission. However, I don't think we should underestimate the impact that this advocacy has had on the shape of Canada's charitable sector, especially in light of the judiciary's traditional respect for the judgment and experience of the chief law officer of the Crown.

If we are going to keep relying on the judiciary to develop the legal meaning of charity in Canada, therefore, I think we may need to institutionalize the participation of another public actor in registered charity appeals who can represent the broader public interest in effective and properly administered charity property. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much, Dr. Chan.

Next we'll hear from Ms. Lalande, please.

Muttart. Je vais simplement souligner que la déférence judiciaire qui est actuellement accordée aux décisions de la Direction des organismes de bienfaisance et le peu d'éléments de preuve présentés à la Cour d'appel fédérale découragent les organismes sans but lucratif d'interjeter appel.

La troisième raison, et c'est la dernière dont je vais parler aujourd'hui, pour laquelle la définition d'organisme de bienfaisance n'a pas évolué devant la Cour d'appel fédérale est liée, selon moi, à l'absence d'un fonctionnaire représentant l'intérêt public à l'égard des biens de bienfaisance. Historiquement, dans la tradition anglaise de la common law, le procureur général intervenait souvent dans des procédures juridiques auxquelles étaient parties des organismes de bienfaisance. La chef des affaires juridiques de la Couronne ne défendait aucune des parties au différend. Elle comparait plutôt, parce que la common law reconnaît que chaque membre du public a un intérêt dans l'utilisation des biens de bienfaisance, et parce que la procureure générale était l'intervenante la plus appropriée pour agir au nom du public.

Le rôle de la procureure générale anglaise dans les litiges liés aux organismes de bienfaisance ne revient à aucun de ses homologues canadiens dans le cadre du régime des organismes de bienfaisance enregistrés. Dans de tels appels, le procureur général du Canada défend le ministre du Revenu national, tandis que les procureurs généraux provinciaux — qui sont les héritiers constitutionnels des pouvoirs de protection des organismes de bienfaisance découlant de la prérogative de la Couronne anglaise — ne s'en mêlent pas tout.

Vu son rôle de défenseur de notre autorité fiscale fédérale, il n'est pas surprenant de constater que la Couronne du chef du Canada adopte souvent des positions agressives contre les organismes de bienfaisance dans les appels concernant leur enregistrement, et je donne quelques exemples de ces positions dans mon mémoire. Cependant, je ne crois pas que nous devrions sous-estimer l'impact que cette défense a eu sur la situation du secteur de la bienfaisance canadien, surtout à la lumière du respect traditionnel de la magistrature à l'égard du jugement et de l'expérience du premier conseiller juridique de l'État.

Selon moi, si nous devons continuer à compter sur la magistrature pour faire évoluer la signification juridique de la bienfaisance au Canada, nous devons peut-être institutionnaliser la participation d'un autre intervenant public dans le cadre des appels sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance, quelqu'un à même de représenter l'intérêt plus général du public relativement à une administration efficace et appropriée des biens de bienfaisance. Merci.

**Le président :** Merci beaucoup, madame Chan.

Nous allons maintenant passer à Mme Lalande, s'il vous plaît.

**Lisa Lalande, Executive Lead, Not-for-Profit Research Hub, The Mowat Centre:** Good evening, everyone. Thank you very much for the invitation to appear this evening.

The brief we have submitted outlines our research findings and recommendations in greater detail. Our research focuses on creating an enabling environment for the social sector in Canada. The existing legislative regulatory framework is preventing the sector from reaching its full potential, and our recommendations focus on how the federal government can modernize and innovate in its approach.

For decades, sector leaders have argued that the relationship needs to be modernized. The core issue, in our view, is not the government-sector relationship itself; it is how the government supports or detracts from the sector's ability to fulfill its mandate and achieve the best outcomes possible. Focusing on the relationship keeps the conversation about how change should be achieved as opposed to why the change is needed and why it matters to Canadians.

Traditionally, the sector's value has been conceived in terms of its contribution to a healthy democracy and to community life, providing relief to people in vulnerable positions and volunteerism. In today's reality, this conception is proving to be too narrow. We encourage the federal government to conceive of the social sector in a different way: as a partner and ally in addressing some of Canada's most complex and intractable social, economic and environmental challenges.

You've heard many sector leaders talk about the need for an enabling environment. We define an enabling environment as one where the government safeguards the public interest, supports the sustainability of non-profits and charities, and optimizes the policy landscape for innovation and experimentation.

But what does an enabling environment look like in practice? An enabling environment focuses on a principles-based rather than a risk-fearing approach to regulating charities. It values and encourages the sector's contribution to public policy. It integrates and streamlines funding models to reduce red tape for organizations and bureaucrats. It shares data on community outcomes to better direct resources towards the programs and services that are making a difference. It also focuses on a strategic partnership with the sector rather than on a funder-recipient relationship.

**Lisa Lalande, directrice principale, Pôle de recherche à but non lucratif, The Mowat Centre :** Bonsoir à tous. Merci beaucoup de m'avoir invitée à comparaître ce soir.

Le mémoire que nous avons présenté décrit les constatations de nos recherches et nos recommandations plus en détail. Nos recherches portent sur la création d'un environnement habitant pour le secteur social canadien. Le cadre réglementaire et législatif actuel empêche le secteur d'atteindre son plein potentiel, et nos recommandations portent sur la façon dont le gouvernement fédéral peut moderniser son approche et innover.

Depuis des décennies, les dirigeants du secteur soutiennent qu'il faut moderniser cette relation. La question fondamentale, selon nous, ce n'est pas la relation entre le gouvernement et le secteur en tant que tel, c'est plutôt la façon dont le gouvernement soutient ou mine la capacité du secteur de remplir son mandat et d'obtenir les meilleurs résultats possibles. Le fait de se concentrer sur la relation fait en sorte que l'on continue de se demander de quelle façon des changements pourraient être réalisés plutôt que de réfléchir aux raisons pour lesquelles des changements sont nécessaires et importants pour les Canadiens.

Traditionnellement, la valeur du secteur a été définie en fonction de ses contributions à une démocratie et une vie communautaire saines, grâce à la prestation d'un soutien aux personnes vulnérables et au bénévolat. Dans la réalité d'aujourd'hui, cette conception se révèle trop étroite. Nous encourageons le gouvernement fédéral à définir le secteur social d'une façon différente : comme un partenaire et un allié pour relever certains des défis les plus complexes et insolubles du Canada dans les domaines social, économique et environnemental.

Vous avez entendu beaucoup de dirigeants du secteur parler du besoin de favoriser un environnement habitant. Nous définissons un environnement habitant comme un environnement où le gouvernement protège l'intérêt public, soutient la durabilité des organisations sans but lucratif et des organismes de bienfaisance et optimise le contexte stratégique pour favoriser l'innovation et l'expérimentation.

Cependant, à quoi ressemble un environnement habitant en pratique? Un environnement habitant met l'accent sur les principes plutôt que sur la crainte de prendre des risques en matière de réglementation des organismes de bienfaisance. Un tel environnement valoriserait et encouragerait la contribution du secteur en matière de politiques publiques. Il intégrerait et rationaliserait les modèles de financement pour réduire la bureaucratie avec laquelle doivent composer les organisations et les fonctionnaires. Il permettrait de communiquer des données sur les résultats communautaires afin de mieux diriger les ressources vers les programmes et les services qui permettent de changer les choses. Il mettrait aussi l'accent sur un partenariat stratégique avec le secteur, plutôt que sur une relation entre bailleur de fonds et bénéficiaire.

Our research brief identifies several key roles for how the federal government can relate to the sector. These include regulating the tax-exempt status of registered charities; adjudicating disputes about charitable registration; and facilitating or enabling the social sector broadly by convening key stakeholders, identifying policy gaps, collaborating with other levels of government, for example, in the promotion of data sharing, creating space for innovation and disseminating best practices.

Historically, we have focused on the regulating role — how the Canada Revenue Agency Charities Directorate, as the tax regulator, makes decisions about charitable status and monitors compliance. We encourage the committee to focus on the facilitating and enabling role that has, for too long, been ignored.

It is important to situate these roles as very separate functions. In other countries, the tax regulator is not expected to address broader sector issues like funding reform or social finance. These issues are dealt with by a separate government entity that is more appropriately situated to act as an advocate, partner and convenor.

Much attention has been paid to the U.K. model as one that Canada should emulate. The U.K. uses an arm's-length charity commission that reports to Parliament but sits independently to regulate the charitable sector, with an office for civil society embedded within the government as the enabling body. The separation of these functions has proven to be very successful, but the U.K. model is difficult to replicate entirely because of Canada's federalist context.

In addition, our research indicates that the location of the regulator — within or external to government — has less of a direct impact on outcomes. Siloing sector issues in one department or ministry is often less effective at changing the culture of government to think differently about the sector's role and contribution for achieving outcomes for Canadians. It is also vulnerable to changes in government. This is why we are not recommending a dedicated minister for the voluntary, social or third sector.

Notre document de recherche cerne plusieurs rôles clés quant à la façon dont le gouvernement fédéral peut interagir avec le secteur. Ces rôles incluent la réglementation du statut d'exemption d'impôt des organismes de bienfaisance enregistrés, le règlement des différends concernant l'enregistrement des organismes de bienfaisance et la facilitation ou l'habilitation de l'ensemble du secteur social en réunissant les principaux intervenants, en cernant les lacunes stratégiques et en travaillant en collaboration avec les autres ordres de gouvernement, par exemple, pour promouvoir la communication des données, la création d'un espace pour l'innovation et la diffusion des pratiques exemplaires.

Historiquement, nous nous sommes concentrés sur le rôle de réglementation, sur la façon dont la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada, en tant qu'organisme de réglementation fiscale, rend des décisions sur le statut d'organisme de bienfaisance et assure un contrôle de la conformité. Nous encourageons le comité à mettre l'accent sur les rôles de facilitation et d'habilitation qui, depuis trop longtemps, sont oubliés.

Il est important de définir ces rôles de façon vraiment distincte. Dans d'autres pays, on ne s'attend pas à ce que l'organisme de réglementation fiscale s'occupe des questions plus générales touchant le secteur, comme une réforme du financement ou le financement social. Ces enjeux sont traités par une entité gouvernementale distincte qui est mieux placée pour agir en tant que défenseur, partenaire et entité habilitante.

On a beaucoup parlé du modèle du Royaume-Uni comme étant un modèle que le Canada devrait tenter de reproduire. Le Royaume-Uni mise sur une commission indépendante des organismes de bienfaisance qui relève du Parlement, mais qui œuvre de façon indépendante pour régler le secteur de la bienfaisance, un bureau de la société civile étant intégré au sein du gouvernement dans un rôle habilitant. La séparation de ces fonctions s'est révélée très fructueuse, mais le modèle britannique est difficile à reproduire ici entièrement en raison du fédéralisme canadien.

De plus, nos recherches indiquent que l'emplacement de l'organisme de réglementation — au sein du gouvernement ou à l'extérieur de ce dernier — a moins d'incidence directe sur les résultats. Le fait de cloisonner tous les enjeux du secteur dans un seul ministère est souvent moins efficace au moment de modifier la culture du gouvernement afin que ce dernier change sa vision du rôle du secteur et de sa participation à l'atteinte de résultats pour les Canadiens. Une telle structure est aussi vulnérable aux changements de gouvernement. C'est la raison pour laquelle nous ne recommandons pas la nomination d'un ministre spécial qui serait responsable du secteur bénévole, du secteur social ou du secteur tertiaire.



The issues are incredibly complex, and there is very little consensus in the sector on what model or mechanism would be most appropriate. Our recommendations are meant to focus and integrate how the federal government currently works with the social sector to achieve meaningful change. Our research has indicated that separating the regulating and enabling functions would help to address some of the most significant issues currently facing the sector.

My colleague Joanne Cave will talk about our recommendations to move forward.

**Joanne Cave, Social Policy Researcher, The Mowat Centre:** First, we recommend retaining the Canada Revenue Agency Charities Directorate's role in regulating charities under the Income Tax Act. This regulatory function is narrow but important, and would benefit from further sector input. We recommend reinstating and re-empowering the sector advisory committee that reported to the Minister of National Revenue on regulatory issues. This committee would have an important role in leading change through the forthcoming amendments to the Income Tax Act.

Second, we recommend that the Government of Canada also explore the use of regulatory sandboxes to test further changes to the regulatory framework. In a regulatory sandbox, the regulator applies a different set of rules to a small number of organizations for a limited period. The regulator observes its sample and learns by lived experience how the regulated use the new rules. A regulatory sandbox would let the government test proposals like the destination-of-funds test, for example, without difficult-to-reverse and sector-wide changes.

Third, we propose that the Tax Court of Canada be designated as the first point of appeal for Canada Revenue Agency decisions rather than the Federal Court of Appeal, as Dr. Chan discussed. Many sector leaders agree this approach would improve access to justice for non-profit and charitable organizations, and increase the number of appeals, which would provide more legal cases for the Canada Revenue Agency to use as guidance on compliance issues.

Fourth, we propose the creation of a permanent enabling body within the Privy Council Office that aligns with the recommendation for an office for social innovation that was put

Ces enjeux sont incroyablement complexes, et il y a très peu de consensus au sein du secteur sur le modèle ou le mécanisme le plus approprié. Nos recommandations portent sur la façon dont le gouvernement fédéral travaille actuellement en collaboration avec le secteur social et la façon d'intégrer tout cela pour permettre un vrai changement. Nos recherches ont indiqué que le fait de séparer la fonction de réglementation et la fonction habilitante aiderait à régler certains des problèmes les plus importants auxquels le secteur est actuellement confronté.

Ma collègue, Joanne Cave, vous parlera de nos recommandations pour aller de l'avant.

**Joanne Cave, chercheuse en politiques sociales, The Mowat Centre :** Premièrement, nous recommandons de maintenir le rôle de la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada en matière de réglementation des organismes de bienfaisance conformément à la Loi de l'impôt sur le revenu. Cette fonction de réglementation est étroite, mais importante, et elle bénéficierait d'une participation accrue du secteur. Nous recommandons de rétablir et de réhabiliter le comité consultatif du secteur qui relèverait du ministre du Revenu national et se concentrerait sur les enjeux touchant la réglementation. Un tel comité pourrait jouer un rôle important pour promouvoir des changements grâce aux modifications à venir de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Deuxièmement, nous recommandons que le gouvernement du Canada envisage aussi l'utilisation de bacs à sable réglementaires pour mettre à l'essai d'autres changements à apporter au cadre de réglementation. Dans un bac à sable réglementaire, l'organisme de réglementation applique un ensemble différent de règles à un petit nombre d'organisations pendant une période limitée. L'organisme de réglementation observe son échantillon et tire des leçons concrètes quant à la façon dont les entités réglementées utilisent les nouvelles règles. Un bac à sable réglementaire permettrait au gouvernement de mettre à l'essai des propositions comme le critère de la destination des fonds, par exemple, sans apporter des changements difficiles à renverser ou des changements à l'échelle du secteur.

Troisièmement, comme Mme Chan en a parlé, nous proposons de désigner la Cour canadienne de l'impôt comme premier point d'appel des décisions de l'Agence du revenu du Canada en remplacement de la Cour d'appel fédérale. Beaucoup de dirigeants du secteur croient eux aussi qu'une telle approche améliorerait l'accès à la justice pour les organisations sans but lucratif et les organismes de bienfaisance tout en augmentant le nombre d'appels, ce qui permettrait à l'Agence du revenu du Canada d'avoir accès à plus d'affaires sur lesquelles s'appuyer lorsqu'elle traite de questions de conformité.

Quatrièmement, nous proposons la création d'un organisme habilitant permanent au sein du Bureau du conseil privé, conformément à la recommandation sur la création d'un bureau

forward by the Social Innovation and Social Finance Strategy. This office would assist with policy coordination and meaningful engagement with the sector, and advance an outcomes-driven approach across all of government, rather than aligning with the policy priorities of a specific department.

The national Social Innovation and Social Finance Strategy also recommended a social innovation council to advise the office on its direction and strategic priorities. We think this council would be the ideal table for the sector to advise the federal government in its role as an enabler. We propose this as our fifth recommendation. We recommend that the office's and council's roles be defined in legislation to make them less vulnerable to changes in political priorities.

Our final recommendation focuses on investing in sector infrastructure. The sector's many umbrella organizations have an important role in self-regulating, in addition to the regulatory function we discussed; facilitating collaboration; and leading change. We propose that the federal government reinstate funding for sector capacity building, research, technology, training and collaboration.

We encourage you to consider the study as an opportunity to help the sector fulfill its enormous potential, rather than focusing only on the deficits, shortcomings and legislative and regulatory gaps.

Thank you for your time and attention. Lisa and I would be pleased to answer any questions you might have.

**The Chair:** Thank you, both. We will begin our questions.

**Senator Omidvar:** Thank you all for our presentations. We really appreciate them.

My first question is to Dr. Chan and is around your use of the words "equitable principles." You have observed that the Federal Court of Appeal has not traditionally incorporated equitable principles into its decision making. Could you unpack and define what you mean by "equity" a little bit more?

**Ms. Chan:** Sure. By "equitable principles" in this context, I don't mean a kind of loose sense of equity; I mean the principles that were developed and applied by the Court of Chancery in the 19th century. That's actually the sense in which that term has been used when the Federal Court has discussed the court being a court of equity. Specific legal, equitable principles were

de l'innovation sociale formulée dans le cadre de la Stratégie d'innovation sociale et de finance sociale. Une telle entité fournirait un soutien en matière de coordination stratégique et d'engagement significatif auprès du secteur et pourrait promouvoir une approche axée sur les résultats à l'échelle du gouvernement, plutôt que d'adopter une approche alignée sur les priorités stratégiques d'un ministère précis.

La Stratégie nationale d'innovation sociale et de finance sociale recommande aussi la création d'un conseil en matière d'innovation sociale pouvant prodiguer des conseils au bureau au sujet de son orientation ou de ses priorités stratégiques. Nous croyons qu'un tel conseil serait une tribune idéale afin de permettre au secteur de prodiguer des conseils au gouvernement fédéral quant à son rôle habilitant. C'est là notre cinquième recommandation. Nous recommandons que les rôles du bureau et du conseil soient définis dans la loi; ainsi, ils seraient moins vulnérables aux priorités politiques changeantes.

Notre dernière recommandation concerne des investissements dans l'infrastructure du secteur. Les nombreux organismes-cadres du secteur jouent un rôle important dans son autoréglementation — en plus de la fonction de réglementation dont nous avons discuté —, facilitant ainsi la collaboration et favorisant le changement. Nous proposons que le gouvernement fédéral rétablisse le financement destiné au renforcement des capacités, à la recherche, aux technologies, à la formation et à la collaboration au sein du secteur.

Nous vous encourageons à considérer l'étude actuelle comme une occasion d'aider le secteur à réaliser son énorme potentiel, plutôt que de vous concentrer uniquement sur les déficits, les problèmes et les lacunes législatives et réglementaires.

Merci de votre temps et de votre attention. Lisa et moi serons heureuses de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci à vous deux. Nous allons passer aux questions.

**La sénatrice Omidvar :** Merci à vous tous de vos exposés. Nous vous sommes vraiment reconnaissants.

Ma première question est destinée à Mme Chan et concerne votre utilisation de l'expression « principes d'équité ». Vous avez souligné que, traditionnellement, la Cour d'appel fédérale n'a pas appliqué les principes d'équité dans ses processus décisionnels. Pouvez-vous nous en dire un peu plus et définir de façon un peu plus poussée ce que vous voulez dire par « équité »?

**Mme Chan :** Bien sûr. Par « principe d'équité », dans ce contexte, je n'envisage pas l'équité dans un sens vague; je parle des principes qui ont été élaborés et appliqués par la Cour de la chancellerie au XIX<sup>e</sup> siècle. C'est en fait le sens dans lequel l'expression a été utilisée lorsque la Cour fédérale a discuté du fait qu'elle était un tribunal jugeant en équité. Des principes

developed in the Court of Chancery in the 19th century that said, for example, that if you read a kind of ambiguous document and you're not sure whether it's a proper charity, you err on the side of charity; you give the charity the benefit of the doubt. If there are technical legal little problems with it, then you try to find a way to solve them so that the resources stay within the charitable sector.

**Senator Omidvar:** Thank you. That's helpful. My next question is to the Mowat Institute. Of course, around this table we're very familiar with the language of an enabling environment, but I will make an observation that the machinery of government lends itself best to silos. And your paper and other witnesses also have made the recommendation that we need a seat at the table, which would actually invoke a horizontal approach to the myriad of policy issues that the sector deals with.

In your brief, you've unpacked and coloured in the picture a lot more, and I thank you for that. I'm wondering what you would say to a proposal that would basically see the House of Commons have a standing committee on civil society or the third sector, or the Senate have a standing committee on civil society or the third sector, or even a joint committee. Because the sector is so big, it goes to almost every facet of — I could pick a place for your sector in every bill that's before the Senate, but how do we get your perspectives on this? What would you say to that?

**Ms. Lalande:** That's a good question. Thank you very much for asking it.

I want to first begin by saying that our research suggested that there is no consensus on the ideal location for an enabling body, and its success will be based on its political influence, its leadership and the interests of the government of the day.

We attempted through our analysis to look at the options through a couple of different lenses. We looked at the issue of permanency and to what extent the model is insulated from political changes. We looked at what options we could propose that would reduce silos and not create another silo, and to what extent a new model or mechanism can deliver on the enabling functions that we proposed in our submission. We argued that the opportunity for the sector goes beyond a seat at the table and beyond regulating, that the enabling function includes meaningful integration and meaningful engagement. We recognize that it is a challenge, given the machinery of government.

d'équité juridique précis ont été élaborés par la Cour de la chancellerie au XIX<sup>e</sup> siècle selon lesquels, par exemple, si on lit un document un peu ambigu sans être convaincu qu'il est bel et bien question d'un organisme de bienfaisance, en bonne et due forme, il faut pencher du côté de l'organisme de bienfaisance et lui donner le bénéfice du doute. S'il y a des petits problèmes juridiques techniques connexes, alors il faut essayer de trouver une façon de les régler afin que les ressources restent dans le secteur de la bienfaisance.

**La sénatrice Omidvar :** Merci. C'est utile. Ma prochaine question est destinée aux représentants du Mowat Institute. Bien sûr, nous connaissons tous ici très bien la notion d'environnement habilitant, mais j'aimerais souligner que l'appareil gouvernemental se prête mieux aux cloisonnements. En outre, dans votre mémoire, vous formulez, comme d'autres témoins l'ont fait, une recommandation selon laquelle nous devons aussi participer, ce qui sous-entendrait en fait l'adoption d'une approche horizontale pour gérer la myriade d'enjeux stratégiques avec lesquels le secteur doit composer.

Dans votre mémoire, vous précisez votre pensée et vous avez décrit les choses beaucoup plus en détail, et je vous en remercie. Je me demande quelle serait votre réaction à une proposition en vertu de laquelle, essentiellement, la Chambre des communes ou le Sénat créerait un comité permanent de la société civile ou du secteur tertiaire; ou, encore, nous pourrions créer un comité conjoint. C'est parce que le secteur est tellement vaste et qu'il fait intervenir presque toutes les facettes de... Je pourrais trouver une façon d'inclure votre secteur dans tous les projets de loi dont le Sénat est saisi, mais de quelle façon peut-on obtenir vos points de vue sur tout cela? Que diriez-vous si on procédait ainsi?

**Mme Lalande :** C'est une bonne question. Merci beaucoup de la poser.

Je veux commencer par affirmer que nos recherches donnent à penser qu'il n'y a pas de consensus sur l'emplacement idéal d'un organisme habilitant. En outre, la réussite d'un tel organisme sera fondée sur son influence politique, son leadership et l'intérêt du gouvernement en place.

Dans le cadre de notre analyse, nous avons tenté d'examiner les options sous deux ou trois angles différents. Nous avons examiné la question de la permanence et de la mesure dans laquelle le modèle est protégé contre les changements politiques. Nous avons examiné les options que nous pouvions proposer afin de réduire les cloisonnements et de ne pas en créer d'autres et réfléchi à la mesure dans laquelle un nouveau modèle ou un nouveau mécanisme permettrait de réaliser les fonctions habilitantes que nous proposons dans notre mémoire. Nous avons fait valoir que l'occasion pour le secteur ne peut pas se limiter à une place à la table et va au-delà de la réglementation et que la fonction habilitante inclut une intégration et un engagement bien réels. Nous reconnaissons que c'est là un défi, vu le fonctionnement de l'appareil gouvernemental.

I'm going to try to ground it in a short, quick example, if that's helpful. I've heard Dale McFee, the Deputy Minister of Corrections and Policing in Saskatchewan, tell this story a number of times, and I've found it really helpful. He has a story about Hannah and her family. They are four generations of Canadians in that province. The family members have never worked; they're on social assistance. They access multiple government services as well as services from six different community-based organizations. There are issues related to sexual abuse and gang-related activity. They've been in the criminal justice system, and they are actually costing the province annually between approximately \$5 million and \$7 million. With predictive analytics, they're thinking this particular family is going to cost the province between \$17 million and \$19 million annually going forward.

This family operates in a system that's complex, and they're impacted by multiple levels of government. The interventions that have been introduced are very siloed, and they're not working, so we're suggesting that the government needs to take a systems-level view. There needs to be an owner, someone responsible for supporting the mandate of the sector. And it could be argued that the mandate of the sector, regardless of the sector's diversity, is to contribute to thriving communities as well as to improve overall well-being. Without someone really responsible for that, it's difficult to identify goals and then the right structures, systems, practices and processes to deliver that.

So in a very simple way, if you think about the health care system, there are countries that do not have, for example, someone who's responsible for reducing infant mortality. What they find is when they do actually identify someone who is responsible for that, they have a positive impact on those outcomes.

What we're saying is that although it's complicated, we believe that there is a social call as well as a financial call for some central agency, some function, to act on behalf of the sector.

We also feel it aligns well with the recommendations from the Social Innovation and Social Finance Strategy.

**Senator Omidvar:** Thank you. Dr. Chan, you, too, referred to this in your paper. You talked about the need to institutionalize the participation of another public actor in registered public charity appeals. Are you limiting yourself there, or are you willing to stray a little into the territory that Ms. Lalande has described?

Si cela peut vous aider, je vais essayer de rendre tout cela concret grâce à un bref et court exemple. J'ai entendu Dale McFee, le sous-ministre des Services correctionnels et de la police de la Saskatchewan, raconter cette histoire un certain nombre de fois, et j'ai trouvé ce récit vraiment utile. C'est une histoire au sujet d'Hannah et de sa famille. Il y a quatre générations de Canadiens dans cette province. Les membres de la famille n'ont jamais travaillé et ils vivent de l'aide sociale. Ils ont accès à de multiples services gouvernementaux ainsi qu'aux services de six organisations communautaires différentes. Ils ont des problèmes de violence sexuelle et des problèmes liés aux activités de gang. Les membres de cette famille ont eu des démêlés avec le système de justice pénale, et ils coûtent en fait à la province chaque année environ de 5 à 7 millions de dollars. Grâce à une analyse prédictive, les responsables estiment que cette famille précise coûtera à la province de 17 à 19 millions de dollars par année à l'avenir.

Cette famille fonctionne dans un système complexe, et elle est touchée par de multiples ordres de gouvernement. Les interventions qui ont été mises en place sont très cloisonnées et elles ne fonctionnent pas, alors nous suggérons que le gouvernement adopte un point de vue pansystémique. Il doit y avoir un responsable, quelqu'un chargé de soutenir le mandat du secteur. En outre, on pourrait faire valoir que le mandat du secteur, peu importe cette diversité, consiste à contribuer à la prospérité des collectivités et à améliorer le bien-être général. Personne n'est vraiment responsable de cela, et il est difficile de cerner les objectifs, puis de trouver les bonnes structures et les bonnes pratiques ainsi que les bons systèmes et les bons processus pour les atteindre.

Par conséquent, de façon très simple, si vous réfléchissez au système de soins de santé, il y a des pays qui n'ont pas, par exemple, d'intervenant responsable de réduire la mortalité infantile. Ce que les gens constatent, c'est que, lorsqu'on nomme une personne responsable de ce dossier, cette nomination aura une incidence positive sur les résultats.

Ce que nous disons donc, c'est que, même si la situation est complexe, nous croyons qu'il y a une raison sociale et aussi une raison financière de se doter d'un organisme central quelconque, d'une fonction, qui serait chargée d'agir au nom du secteur.

Nous estimons aussi qu'une telle solution est harmonisée avec les recommandations découlant de la Stratégie d'innovation sociale et de finance sociale.

**La sénatrice Omidvar :** Merci, madame Chan, vous avez vous aussi fait référence à la même chose dans votre article et parlé du besoin d'institutionnaliser la participation d'un autre intervenant public dans le cadre des appels sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance. Est-ce que vous vous limitez à cela, ou êtes-vous prête à vous aventurer un peu plus dans le territoire décrit par Mme Lalande?

**Ms. Chan:** Well, I think that if it's possible to have kind of a horizontal government structure that makes everyone happy, then that's fantastic, but an option that I would take as better than the current situation is to have multiple government actors who represent different perspectives. The most obvious candidate to play that public interest role that I was talking about is the Crown in right of the province. I think we need provincial participation in order for that to occur, but I'm not opposed to the kind of structure she's talking about.

**Senator Seidman:** Thank you both very much for your presentations.

If I might start with you, Dr. Chan, trying to understand some of the terminology and concepts that you've put forward, you say that the legal definition of charity failed to develop within the registered charity jurisprudence of the Federal Court of Appeal. You talked a lot about these processes. What is the benefit of a legal definition?

**Ms. Chan:** A statutory definition, do you mean?

**Senator Seidman:** Well, I'm using your language here.

**Ms. Chan:** Okay.

**Senator Seidman:** I'm not a lawyer.

**Ms. Chan:** I probably wasn't entirely clear. So there are really two big options, perhaps a third, in terms of how you can have a legal definition develop. One is to have a statutory definition of charity, and that is the way most of the Commonwealth world has now gone. The U.K., England, Wales, Scotland, Ireland, Australia and New Zealand have all gone the way of debating in Parliament what things should be charitable. I've kind of come to the view that perhaps that's the best way forward.

The other option, which is what we have had, is to just put the word "charitable" in your statute and then draw on the private common law tradition to give meaning to that word. So it's not obvious to the ordinary person who looks at the Income Tax Act — that's one drawback — but the courts and the CRA can look at this long common law tradition that dates back to the 19th century or even earlier and look at how the courts have defined charity, and that becomes your standard.

The problem is that we arguably don't have either of those things happening properly in Canada because the courts have largely stopped developing the legal definition by analogy, which is that option, and we don't have a statutory definition.

**Mme Chan :** Eh bien, s'il est possible d'avoir un genre de structure gouvernementale horizontale qui fait le bonheur de tout le monde, alors, c'est fantastique, mais une option que je juge meilleure que la situation actuelle, ce serait de compter sur plusieurs intervenants du gouvernement qui représentent différents points de vue. Le candidat le plus évident qui pourrait jouer le rôle lié à l'intérêt public dont j'ai parlé, c'est la Couronne du chef de la province. Je sais que nous avons besoin d'une participation provinciale pour y arriver, mais je ne m'oppose pas au genre de structure dont l'autre témoin a parlé.

**La sénatrice Seidman :** Merci beaucoup à vous deux de vos exposés.

Je vais peut-être commencer par vous, madame Chan, en essayant de comprendre certains des termes et des notions que vous avez mentionnés. Vous dites que la définition juridique d'organisme de bienfaisance n'a pas évolué dans la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance. Vous avez beaucoup parlé de ces processus. Quel est l'avantage d'une définition juridique?

**Mme Chan :** Voulez-vous parler d'une définition législative?

**La sénatrice Seidman :** Eh bien, j'utilise les mots que vous avez utilisés.

**Mme Chan :** D'accord.

**La sénatrice Seidman :** Je ne suis pas avocate.

**Mme Chan :** Je n'ai probablement pas été tout à fait claire. Il y a en gros deux façons — peut-être trois — d'en arriver à une définition juridique. On peut établir une définition législative d'organisme de bienfaisance; c'est l'option que la plupart des pays du Commonwealth ont adoptée. Le Royaume-Uni, l'Angleterre, le pays de Galles, l'Écosse, l'Irlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tous choisi de débattre devant leur Parlement de la façon de définir le secteur de la bienfaisance. J'en suis venue en quelque sorte à penser qu'il s'agit peut-être de la meilleure façon de procéder.

L'autre option, et c'est celle que nous avons choisie, c'est de simplement mettre le mot « bienfaisance » dans une loi, puis de laisser le volet privé de la common law définir l'expression. Par conséquent, le sens de l'expression n'est pas évident pour le commun des mortels qui lit la Loi de l'impôt sur le revenu — c'est un des inconvénients —, mais les tribunaux et l'ARC peuvent se tourner vers cette longue tradition de la common law qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle et même avant pour évaluer de quelle façon les tribunaux ont défini la bienfaisance, et c'est cela qui devient la norme.

Le problème, c'est qu'on peut soutenir que nous n'avons appliqué de façon appropriée ni l'un ni l'autre au Canada, parce que, de façon générale, les tribunaux ont arrêté de permettre l'évolution de la définition juridique par analogie — qui est cette

What we have instead is basically a de facto policy regime where charity means what the courts said it was in England in the 1950s and what the CRA has said since that time. That, I would say, is not an ideal state of affairs. I hope that answers your question.

**Senator Seidman:** So you're saying we should have a statutory definition?

**Ms. Chan:** I didn't address that in my paper, but I think that either we need to fix the court system so that charities have at least a shot of expanding or developing, getting some forward movement in the legal definition, or we need to take it to Parliament, which I think is maybe an even better solution, and talk about as a matter of public debate what things we think should be charitable.

**Senator Seidman:** Thank you for helping me understand that. That was quite good.

If I might ask you, Ms. Lalande, specifically in reference to the point you made in your paper, your third point, on page 3, "We propose that the Tax Court of Canada be designated as the first point of appeal for Canada Revenue Agency decisions rather than the Federal Court of Appeal." My question to you is why?

**Ms. Cave:** I'll respond to that.

As I mentioned in outlining the recommendations, and I think it aligns strongly with Dr. Chan's arguments, as we have seen, the appeal process is murky, at best, for charities. It is quite resource-intensive, time-intensive and complex. For resource-constrained organizations, the ability to litigate an issue like that and to see progress in adding clarity in that direction is quite involved.

So the proposal for using the tax court as an alternative to the Federal Court of Appeal has been discussed extensively in the sector, and I think there is a good degree of consensus that that would be a more suitable approach. One of the benefits of that as well, and Dr. Chan can expand on this, is that the tax court would be able to hear evidence, have expert witnesses testify, conduct a full fact-finding trial, instead of just working with the limited base of common law that we have to work with.

option — et parce que nous n'avons pas de définition législative. Ce que nous avons plutôt, essentiellement, c'est un régime de politiques *de facto* en vertu duquel on entend par « bienfaisance » ce que les tribunaux en ont dit en Angleterre dans les années 1950 et ce que l'ARC en dit depuis. Il s'agit là, selon moi, d'une situation qui n'est pas idéale. J'espère avoir répondu à votre question.

**La sénatrice Seidman :** Vous dites donc que nous devrions avoir une définition législative?

**Mme Chan :** Je n'ai pas abordé la question dans mon article, mais je crois que nous devons régler le système judiciaire afin que les organismes de bienfaisance aient au moins une chance de faire évoluer la définition ou de faire avancer les choses, de sorte que la définition juridique ne reste pas figée. Sinon, il faut transférer le dossier au Parlement, ce qui, selon moi, serait peut-être encore mieux, afin qu'on puisse parler de tout cela dans le cadre d'un débat public sur ce qui, selon nous, devrait relever du secteur de la bienfaisance.

**La sénatrice Seidman :** Merci de m'avoir aidée à comprendre. C'est très bien.

J'aimerais vous poser une question, madame Lalande, sur un point que vous avez mentionné dans votre mémoire, le troisième point, à la page 3 : « nous proposons que la Cour canadienne de l'impôt soit désignée comme étant le premier point d'appel pour les décisions de l'Agence du revenu du Canada en remplacement de la Cour d'appel fédérale ». Ma question est la suivante : pourquoi?

**Mme Cave :** Je vais répondre.

Comme je l'ai mentionné lorsque j'ai présenté nos recommandations — et je crois que tout cela correspond assez bien aux arguments de Mme Chan, comme on l'a vu — le processus d'appel est, au mieux, flou, pour ce qui est des organismes de bienfaisance. C'est un processus qui exige beaucoup de ressources et de temps et qui est très complexe. Pour des organisations dont les ressources sont limitées, le processus consistant à porter une question comme celle-ci devant les tribunaux afin de faire progresser les choses et d'obtenir des précisions en ce sens est très lourd.

Par conséquent, la proposition d'utiliser la Cour de l'impôt comme solution de rechange à la Cour d'appel fédérale a fait l'objet de longues discussions au sein du secteur, et je crois qu'il y a à cet égard un assez bon consensus quant au fait qu'il s'agirait là d'une approche plus appropriée. Un autre avantage lié au fait de procéder ainsi — et Mme Chan pourra vous en dire plus à ce sujet —, c'est le fait que la Cour de l'impôt pourrait entendre des témoignages, convoquer des témoins experts et réaliser un procès complet pour établir les faits, plutôt que de simplement s'appuyer sur la base limitée de la common law avec laquelle nous devons composer.

Our argument is that it would improve access to justice and allow non-profits and charities struggling with the regulatory regime to see those issues clarified in a more cost-effective and faster way.

**Ms. Chan:** I agree with most of that, but I would note that I think the position, and I can't speak for the Canadian Bar Association, but my sense is that the bar has come to that position over time as a result of this growing dissatisfaction with the Federal Court of Appeal. It is probably, in most cases, preferable to be in tax court where you can hear evidence and cross-examine the charities directorate officials who have made these decisions. Sometimes part of the problem is that the record is just the file, and the file sometimes just includes a few paragraphs from what one charities directorate official has said, and that can be frustrating for a charitable organization.

That being said, I have never been completely convinced it solves the access-to-justice problem, to the extent that there is one. The main reason is if you start introducing evidence, your legal fees can go way up. The Federal Court of Appeal is at least a pretty restrained legal record, and I think that point needs a little more thought.

**The Chair:** You've talked about a standard definition of charity. That sounds like a logical thing to do, but then you introduce government sticking its nose into things like the newspaper business is in trouble, so let's make newspapers a charity.

I have been in the business of working for charities for over 40 years and, for the life of me, I can't figure out how the *Toronto Star* will become a charity or the *Halifax Chronicle Herald* will become a charity. I already write a cheque for the *Halifax Chronicle Herald* for my subscription, and I don't have access to it unless I subscribe. Even if I read it online, I can't get it unless I subscribe.

Several of you mentioned Parliament or politicians getting involved in the definition. Then a problem like newspapers being in trouble comes along and the government says, "Let's make them a charity." Don't you think there needs to be some limit to the whim of the politician of the day saying, "Oh, well, let's make this and that a charity"?

Notre argument, c'est qu'on améliorerait ainsi l'accès à la justice en permettant aux organisations sans but lucratif et aux organismes de bienfaisance qui ont des problèmes liés à l'enregistrement d'obtenir des clarifications d'une façon moins coûteuse et plus rapide.

**Mme Chan :** Je suis d'accord avec la majeure partie de ce qui vient d'être dit, mais je tiens à souligner que, selon moi, la position... Je ne peux pas parler au nom de l'Association du Barreau canadien, mais j'ai l'impression que le barreau a adopté cette position au fil du temps en raison d'une insatisfaction croissante relativement à la Cour d'appel fédérale. Dans la plupart des cas, il est probablement préférable de se retrouver devant la Cour de l'impôt, où l'on peut entendre des témoignages et contre-interroger des représentants de la Direction des organismes de bienfaisance qui ont pris les décisions. Parfois, le problème, c'est que le dossier contient uniquement les documents de la direction et que ceux-ci incluent seulement quelques paragraphes reprenant les dires d'un représentant de la Direction des organismes de bienfaisance, ce qui peut être très frustrant pour un organisme de bienfaisance.

Cela dit, je n'ai jamais été complètement convaincue qu'on réglerait ainsi le problème d'accès à la justice, si problème il y a, et c'est principalement parce que, si on commence à présenter des éléments de preuve, les frais juridiques peuvent augmenter rapidement. La Cour d'appel fédérale s'appuie, au moins, sur un dossier juridique assez restreint. Selon moi, c'est une question à laquelle il faut réfléchir un peu plus.

**Le président :** Vous avez parlé d'une définition standard d'organisme de bienfaisance. Ça me semble être une solution logique, mais, ensuite, vous avez parlé du gouvernement qui pourrait se mêler de choses comme le secteur de la presse écrite qui est en difficulté et décider que les journaux sont des organismes de bienfaisance.

Je travaille pour des organismes de bienfaisance depuis plus de 40 ans et je n'arrive absolument pas à comprendre de quelle façon le *Toronto Star* ou le *Chronicle Herald* de Halifax pourraient devenir des organismes de bienfaisance. J'écris déjà un chèque pour m'abonner au *Chronicle Herald* et je n'ai pas accès au contenu si je ne m'abonne pas. Même si je veux le lire en ligne, je ne peux pas y avoir accès si je ne m'y suis pas abonné.

Plusieurs d'entre vous ont mentionné le fait que le Parlement ou les politiciens pourraient participer à l'établissement de la définition. Puis, une situation comme les difficultés de la presse écrite se présente, et le gouvernement dit : « Pourquoi ne pas en faire des organismes de bienfaisance ». Ne croyez-vous pas qu'il devrait y avoir une limite aux caprices des politiciens au pouvoir qui disent : « Eh bien, faisons de telle ou telle organisation un organisme de bienfaisance »?

**Ms. Chan:** It's a great question. I think I would say two things. One is that most jurisdictions that have enacted statutory definitions of charity have based themselves and their common law jurisdictions — and there is a whole separate set of questions that arise with regard to Quebec and the civil law jurisdiction that I have not gotten into — have done so basing themselves on the common law tradition.

In England, they have looked at what things were charitable at common law, and then they took a hard look and said, "Are there other things that we should add to the list?" And they added a few things, but it was modest. I think the vision, if we go with a statutory definition of charity, should be to have a long-term vision, to have a set of categories that are pretty stable, and then to have a residuary category at the end — like most jurisdictions do — that allows the court to keep a role in developing the law by analogy, and perhaps that would be by analogy to the statutory category. If you look at the English Charities Act 2011, that is basically what they do. So I think that addresses part the problem.

The other thing is there are lots of tax statutes in other jurisdictions where not every category of charity gets the same charitable tax deduction or tax credit. We have a very flat system right now, but it's not the only way to proceed. So there is no reason why you can't provide some tax assistance to not-for-profit journalism. Of course, the *Toronto Star*, as far as I know, is not a not-for-profit. So we are not talking about remodelling the entire journalism sector but carving out a space for not-for-profit journalism. You could create a specialized tax incentive for that kind of activity that was either separate from or nuanced within a general statutory definition of charity.

**The Chair:** Thank you. I particularly chose the *Toronto Star* and the *Halifax Chronicle Herald* because I knew they were both profitable in one form or another.

**Senator McCallum:** Thank you for your presentations.

This is my first time sitting on this committee, so you'll have to excuse me if I've made some conclusions that aren't correct.

When I listen to your presentation, it is such a close parallel to what Indigenous people are going through with the government. It's almost like it's such a big struggle to get people to the table to deal effectively with this. When I look at charity, I see it as a determinant of health, life and support for certain populations. A lot of the charities provide access to food, security, a place to eat,

**Mme Chan :** C'est une excellente question. Je crois avoir deux choses à dire. Premièrement, la plupart des administrations qui ont adopté des définitions législatives d'organisme de bienfaisance se sont fondées sur leur common law — et il y a un ensemble complètement différent de questions qui se posent dans le cas du Québec, une province de droit civil, et que je n'ai même pas abordées —, et elles l'ont fait en s'appuyant sur leur tradition de common law.

En Angleterre, ils ont regardé les choses qui étaient considérées comme des organismes de bienfaisance en vertu de la common law, puis ils ont pensé sérieusement à tout cela et se sont demandé : « Y a-t-il autre chose qu'il faudrait ajouter à la liste? » Ils ont en effet ajouté certaines choses, mais les ajouts étaient modestes. Je crois que la vision, si nous décidons d'adopter une définition législative d'organisme de bienfaisance, devrait être une vision à long terme. En outre, elle devrait miser sur un ensemble de catégories qui sont assez stables, puis avoir une catégorie résiduelle au bout du compte — comme la plupart des administrations le font —, ce qui permet aux tribunaux de conserver un rôle en matière d'élaboration du droit par analogie, peut-être par analogie avec la catégorie législative. Si on regarde la Charities Act 2011 britannique, c'est essentiellement ce qu'ils ont fait. Selon moi, ce serait une façon de régler une partie du problème.

L'autre chose, c'est qu'il y a beaucoup de lois fiscales différentes dans d'autres administrations en vertu desquelles ce ne sont pas toutes les catégories d'organismes de bienfaisance qui ont droit aux mêmes déductions fiscales ou aux mêmes crédits d'impôt. Nous avons actuellement un système très uniforme, mais ce n'est pas la seule façon de faire. Par conséquent, rien ne nous empêche de fournir un soutien fiscal au journalisme sans but lucratif. Bien sûr, le *Toronto Star*, autant que je sache, n'est pas un organisme sans but lucratif. On parle donc non pas de chambouler le secteur du journalisme au complet, mais de prévoir un espace pour le journalisme sans but lucratif. On pourrait créer un incitatif fiscal spécialisé pour ce genre d'activités, qui serait distinct de la définition législative d'organisme de bienfaisance ou en constituerait une sous-catégorie précise.

**Le président :** Merci. J'ai choisi précisément le *Toronto Star* et le *Chronicle Herald* de Halifax parce que je sais que ce sont deux journaux rentables sous une forme ou une autre.

**La sénatrice McCallum :** Merci de vos exposés.

Il s'agit de ma première réunion au sein du comité, alors vous m'excuserez si j'ai tiré certaines conclusions erronées.

Lorsque j'ai écouté vos exposés, j'ai constaté qu'il y a un parallèle vraiment étroit à établir avec ce que les Autochtones font par l'intermédiaire de leurs gouvernements. C'est presque comme si c'était tellement difficile de réunir les gens autour d'une table pour gérer efficacement le dossier. Lorsque je regarde les organismes de bienfaisance, je vois là un déterminant



sleep, safety, social connectivity, and any time there is a decrease in access, that is oppression. I'm looking at how First Nations are treated and how there are public, political policies. Sometimes this is the first contact for people into social and political arenas, such as for the people on the street, and that determines so much of their lives. It's the first chance to give them a voice and to ask them to become engaged with Canadian politics. I have notes all over. Sorry.

Charity has become such a complex and convoluted process through the social determinants of health. That's why the silos aren't working. Charity provides so much benefit to children in care, of which there will be 11,000 coming out of Manitoba alone in the next four years, and the homeless, and it's a provision of a much-needed service.

When I look at what is happening and when you look at oppression, at when people's lives end prematurely, or if their quality of life starts to go down. That is now being termed "social murder." And we see supervised neglect that continues to happen because, I believe, there is a conflict of interest in people saying, "Is it the tax court or Revenue Canada?" They decide what is charitable, and then they also take the money; is that true?

**The Chair:** Who would like to try and answer that very complicated question?

**Senator McCallum:** I'll finish here. With the time spent fighting for social and political justice issues — and that it provides so much service — if the charity status disappeared, would the poor not be worse off and would crime not increase? People need to get a foothold in society somehow. I toured some of the homeless places in Winnipeg and met with people who are looking after children in care, and they provide a much-needed service. It seems to me it's like a gradual decrease in the ability of charity to function.

**Ms. Chan:** With what I take from your comments, my response would be that this stuff matters; it matters when the Federal Court of Appeal says that the prevention of poverty, for example, is not a charitable purpose. It matters to a number of diverse populations in Canada. I have been saying that for a long time in my little corner in my classes, but we have way under-resourced the time and energy we have put into regulating the sector, and I am glad things seem to be turning a little bit. But

de la santé, de la vie et du soutien pour certaines populations. Beaucoup d'organismes de bienfaisance fournissent de la nourriture et offrent de la sécurité, un endroit où manger et dormir, de la sûreté, des liens sociaux... Et chaque fois qu'on réduit l'accès, c'est une forme d'oppression. Je regarde la façon dont les Premières Nations sont traitées et le fait qu'il y a des politiques publiques partisans. Parfois, c'est le premier contact qu'ont les gens dans les domaines social et politique, comme pour les gens qui sont dans la rue, et tout cela a une très grande incidence sur leur vie. C'est la première occasion de leur donner une voix et de leur demander de participer à la vie politique canadienne. Mes notes partent dans tous les sens, désolée.

Le secteur des organismes de bienfaisance est devenu un processus tellement complexe et compliqué en raison des déterminants sociaux de la santé. C'est la raison pour laquelle les cloisonnements ne fonctionnent pas. Les organismes de bienfaisance fournissent énormément d'avantages aux enfants pris en charge — et il y en aura 11 000 au Manitoba seulement au cours des quatre prochaines années — et aux itinérants, et il s'agit là de la prestation de services dont on a grand besoin.

Quand je vois ce qui se passe et lorsqu'on pense à l'oppression, aux gens qui mettent fin à leur vie de façon prématurée ou si leur qualité de vie commence à diminuer... On appelle maintenant cela un « meurtre social ». Et on constate des cas de négligence institutionnalisée qui persistent parce que, selon moi, il y a un conflit d'intérêts découlant du fait que les gens se demandent : « Est-ce la Cour de l'impôt ou Revenu Canada? » Ils décident ce en quoi consiste un organisme de bienfaisance, puis ils prennent aussi l'argent, c'est vrai?

**Le président :** Qui aimerait essayer de répondre à cette question très compliquée?

**La sénatrice McCallum :** Je vais m'en tenir là. Vu le temps passé à lutter pour les enjeux de justice sociale et politique — et tous les services qui sont fournis —, si le statut d'organisme de bienfaisance devait disparaître, la situation des pauvres ne serait-elle pas pire? Et le crime n'augmenterait-il pas? Les gens doivent avoir une voie d'entrée dans la société, d'une façon ou d'une autre. J'ai visité certains des endroits où il y a des itinérants à Winnipeg et j'ai rencontré des gens qui s'occupent d'enfants pris en charge, et tous ces gens fournissent des services très nécessaires. J'ai l'impression qu'il y a un genre de diminution graduelle de la capacité des organismes de bienfaisance de faire leur travail.

**Mme Chan :** D'après ce que j'ai compris de vos commentaires, ma réponse serait que toutes ces choses comptent. C'est important lorsque la Cour d'appel fédérale dit que la prévention de la pauvreté, par exemple, n'est pas une fin de bienfaisance. C'est important pour un certain nombre de groupes diversifiés au Canada. C'est quelque chose que je dis depuis longtemps dans mon coin, dans mes cours, mais nous n'avons vraiment pas consacré suffisamment de temps et d'énergie à la

these are difficult legal issues, and the answers are not easy either.

I have read that the English Parliament spent a record amount of time enacting the Charities Act 2011, the longest time they debated any act of Parliament for many years. They are not easy answers, but they affect particularly marginalized populations, as you pointed out.

**Ms. Lalande:** One of the points we were trying to make is that communities know what they need. I think the committee previously heard testimony about the Winnipeg Boldness Project, an initiative you are very familiar with, I'm sure. It's an example of a program where government and funders got out of the way and went right to the community and asked, "What do you need?"

How can we create space for this experimentation and innovation to find solutions to complex problems for people operating within the system? What can we learn from that? One example is that they tested how children from a particular community could access the Canada Learning Bond, the federal program. And the learnings from that could perhaps be enhanced and scaled out to more communities across the countries. That's an example of an enabling function that the federal government can play.

I appreciate the comments that you made, and I thank you again for allowing us to come and testify.

**Senator Duffy:** Thank you for coming tonight.

There are so many issues that regulation is critically important because it affects such a broad spectrum. Ms. Lalande, did I understand you correctly to say that you do not believe there should be a minister for charities in Canada?

**Ms. Lalande:** Yes.

**Senator Duffy:** Why is that?

**Ms. Lalande:** Two reasons: We felt it would potentially silo sector issues and that it would ultimately be at greater risk with any political changes.

**Senator Duffy:** Can I make a suggestion? Other testimony we have heard here from charities suggests that the number of donors is decreasing as the donor population ages. And there is real concern that not far down the road — we're talking five, seven, 10 years — charities, which are already running very

réglementation du secteur, et je suis heureuse de voir que les choses semblent changer un peu. Cependant, ce sont là des enjeux juridiques difficiles, et les réponses ne sont pas faciles à trouver non plus.

J'ai lu que le Parlement anglais avait consacré un temps record à l'adoption de la Charities Act 2011; il n'avait pas passé autant de temps à débattre d'une loi devant le Parlement depuis de nombreuses années. Il n'y a pas de réponse facile, mais les réponses ont une incidence particulière sur les populations marginalisées, comme vous l'avez souligné.

**Mme Lalande :** L'un des points que nous tentions de soulever est que les collectivités savent ce dont elles ont besoin. Je pense que le comité a entendu auparavant des témoignages au sujet du Winnipeg Boldness Project, une initiative que vous connaissez très bien, j'en suis sûre. C'est un exemple de programme dans le cadre duquel le gouvernement et les bailleurs de fonds sont allés au-delà en s'adressant directement à la collectivité pour lui demander : « De quoi avez-vous besoin? »

Comment pouvons-nous créer un espace pour cette expérimentation et cette innovation visant à trouver des solutions à des problèmes complexes auxquels font face les utilisateurs du système? Quelles leçons pouvons-nous en tirer? À titre d'exemple, ils ont vérifié la façon dont les enfants d'une collectivité donnée pouvaient accéder au Bon d'études canadien, le programme fédéral. Et il serait peut-être possible d'améliorer les enseignements tirés de cette expérience et de les étendre à davantage de collectivités, d'un bout à l'autre du pays. Voilà qui illustre un rôle habilitant que le gouvernement fédéral pourrait jouer.

J'apprécie les commentaires que vous avez faits et je vous remercie encore de nous avoir permis de venir témoigner.

**Le sénateur Duffy :** Merci d'être venue ce soir.

La réglementation revêt une importance capitale pour de nombreuses questions, car elle touche une thématique très large. Madame Lalande, vous ai-je bien comprise lorsque vous avez dit qu'il ne devrait pas y avoir de ministre des organismes de bienfaisance au Canada?

**Mme Lalande :** Oui.

**Le sénateur Duffy :** Pourquoi?

**Mme Lalande :** Pour deux raisons : nous avons pensé que cela pourrait avoir un effet de cloisonnement sur les questions touchant le secteur et que, finalement, des changements politiques entraîneraient un risque accru à cet égard.

**Le sénateur Duffy :** Puis-je faire une suggestion? D'autres témoignages d'organismes de bienfaisance que nous avons entendus portent à croire que le nombre de donateurs diminue à mesure que la population de donateurs vieillit. Et il est à craindre que, dans peu de temps — nous parlons de cinq, sept ou dix ans

close to empty, will be in real difficulty in providing essential services as the population of the homeless and those in need and who are vulnerable grows and donations fall off. Surely the other side of the argument on a minister would be that the sector needs an advocate, someone to go coast to coast, someone with a large public persona to try and encourage a new generation to get involved, and someone who could lead in specific areas related to breaking down some of the barriers to which you are referring.

**Ms. Lalande:** It is a good point. In our recommendations, we tried to put forward seven recommendations that we feel would get it done, build a system that could last over time. And we feel that aligning our recommendation to the recommendation from the Social Innovation and Social Finance Strategy on the creation of an office for social innovation and civil society, alongside the other recommendations, could allow opportunities for sector engagement, consultation, awareness building, integration. We believe the issues that the sector faces definitely are related to funding but go well beyond that, and there needs to be some kind of system in place that could survive over the long term.

**Senator Duffy:** Dr. Chan, charity is a provincial responsibility in terms of Canada's Constitution and the legislation. Except for Ontario and Quebec or B.C., that has —

**Ms. Chan:** Just Ontario, I think.

**Senator Duffy:** Most of the other provinces are laissez-faire about charities.

When provincial governments and the Parliamentary Budget Officer tell us that they are near bankrupt, most of the provinces, how do we expect provincial governments to deal with these issues of poverty, of homelessness, of all of the many social ills that need to be treated if they don't have the cash? Isn't part of the problem trying to leverage money from the federal government, which at least has a larger borrowing base than the provinces, to make sure that these charities don't run out of money?

Obviously, we can't change the Constitution to make charity a national or federal responsibility; that's mission impossible. How do we get around that so that the federal government will be able to ensure? I look at what has happened in Ontario with the guaranteed annual income pilot project. Ms. Lalande talked about sandboxes. In P.E.I., we have prided ourselves, going back to Lester Pearson through Pierre Trudeau and on, of being a laboratory for social innovation for the federal government. We

—, les organismes de bienfaisance, qui ont déjà presque épuisé leurs ressources, auront réellement de la difficulté à fournir des services essentiels puisque la population de sans-abri, de personnes nécessiteuses et vulnérables grandit, et les dons sont en chute. Forcément, le revers de la médaille en ce qui concerne un ministre serait que le secteur a besoin d'un défenseur des intérêts, d'une personne se déplaçant d'un océan à l'autre, d'une personnalité jouissant d'une grande image publique pour tenter d'encourager une nouvelle génération à participer, et de quelqu'un qui pourrait diriger dans des domaines précis liés à la suppression de certains des obstacles dont vous parlez.

**Mme Lalande :** C'est un bon point. Dans nos recommandations, nous avons essayé de formuler sept recommandations qui, à notre avis, permettraient de mener à bien ce projet et de mettre en place un système qui pourrait durer dans le temps. Et nous pensons que le fait d'harmoniser notre recommandation et celle de la Stratégie d'innovation sociale et de finance sociale relative à la création d'un bureau pour l'innovation sociale et la société civile, parallèlement aux autres recommandations, pourrait offrir des occasions de mobilisation, de consultation, de sensibilisation et d'intégration du secteur. Nous croyons que les problèmes auxquels le secteur est confronté sont assurément liés au financement, mais vont bien au-delà, et il convient de mettre en place un système capable de survivre à long terme.

**Le sénateur Duffy :** Madame Chan, les organismes de bienfaisance relèvent de la compétence provinciale en vertu de la Constitution et de la législation du Canada. À l'exception de l'Ontario et du Québec ou de la Colombie-Britannique, qui ont...

**Mme Chan :** Seulement l'Ontario, je pense.

**Le sénateur Duffy :** La plupart des autres provinces ont choisi de ne pas exercer leur compétence à l'égard des organismes de bienfaisance.

Lorsque les gouvernements provinciaux et le directeur parlementaire du budget nous disent qu'ils sont au bord de la faillite — la plupart des provinces —, comment pouvons-nous nous attendre à ce que les gouvernements provinciaux s'attaquent aux problèmes de la pauvreté et de l'itinérance ainsi qu'à tous les nombreux maux sociaux à traiter s'ils n'ont pas d'argent? Le problème ne consiste-t-il pas à tirer parti du gouvernement fédéral, lequel dispose au moins d'une base d'emprunt plus importante que les provinces, pour s'assurer que ces organismes ne soient pas à court d'argent?

De toute évidence, nous ne pouvons pas changer la Constitution pour faire de la bienfaisance une responsabilité nationale ou fédérale; c'est mission impossible. Comment pouvons-nous contourner cela afin que le gouvernement fédéral puisse s'en occuper? Je regarde ce qui s'est passé en Ontario avec le projet pilote du revenu annuel garanti. Mme Lalande a parlé de bacs à sable. À l'Île-du-Prince-Édouard, nous nous sommes enorgueillis, depuis Lester Pearson jusqu'à Pierre

are 150,000 people; they can do things and study them and see how it works. We had hoped, frankly, that we would see a GAI tried in P.E.I., but instead Ontario took the lead, and now we are in a situation where this most futuristic program, which is long overdue, appears to be in peril. We are at the whim of the politicians, so we need something to overarch the politicians.

**Ms. Lalande:** I definitely think, living in the sector, we need more funding, but funding is not the only answer. There is interesting work happening in Alberta and Saskatchewan where they are dealing with the issue of running out of money; we have families that are costing \$5 million to \$7 million a year to support. So we need to be different about how we are actually aligning all the services and the supports, how they are leveraging the social sector to support long-term outcomes for those families, which, at the same time, means ideally that the interventions are more successful and that ultimately that reduces costs.

I think it's both finding money but also using it better. I think some great lessons will be coming out of some of those programs in those provinces that we can learn from going forward.

**Senator Duffy:** But you're talking about a particular family that has particular problems. While Saskatchewan is wrestling with that one family, think of the thousands and thousands of senior citizens across the country who are having to choose between their medication and meals. The problem is so big. We have got to treat it as a crisis.

**Ms. Chan:** I would jump in to say that in terms of the provincial role and funding, I think the provinces could actually go a long way with very small offices, two or three lawyers and four or five staff to at least be overseeing the administration of charity property within the jurisdiction, because getting your charities working properly and having them on board with the provincial government has got to be cheaper than having the province have to fund everything itself. I think there are things that could be done with relatively small numbers of staff to at least get a little bit of a provincial foothold everywhere looking at these issues. Right now there is not even that in some jurisdictions.

**Senator Martin:** Thank you for your presentations. Very informative, and obviously you have really important insights and expertise for us to consider for our report.

Trudeau et par la suite, d'être un laboratoire d'innovation sociale pour le gouvernement fédéral. Notre population compte 150 000 habitants; ils peuvent faire des choses et les étudier puis voir comment cela fonctionne. Franchement, nous espérions voir la mise à l'essai d'un RAG — revenu annuel garanti — à l'Île-du-Prince-Édouard, mais l'Ontario a plutôt pris les devants, et nous nous trouvons maintenant dans une situation où ce programme très futuriste, qui se fait attendre depuis longtemps, semble en péril. Nous sommes à la merci des politiciens, nous avons donc besoin de quelque chose qui permette de les superviser.

**Mme Lalande :** Je pense vraiment que, comme j'œuvre dans le secteur, nous avons besoin de plus de financement, mais le financement n'est pas la seule solution. Des travaux intéressants sont en cours en Alberta et en Saskatchewan, où ils sont confrontés au manque d'argent; nous avons des familles dont le soutien coûte de 5 millions à 7 millions de dollars par année. Nous devons donc être différents quant à la manière dont nous alignons tous les services et les soutiens, à la manière dont ils tirent parti du secteur social pour soutenir les résultats à long terme de ces familles, ce qui, parallèlement, signifie idéalement que les interventions sont plus efficaces et que, à terme, cela réduit les coûts.

Je pense qu'il s'agit à la fois de trouver de l'argent, mais également de mieux l'utiliser. Je pense que nous pourrions tirer plus tard de grands enseignements de certains de ces programmes en cours dans ces provinces.

**Le sénateur Duffy :** Mais vous parlez d'une famille en particulier qui a des problèmes particuliers. Pendant que la Saskatchewan est aux prises avec cette famille, pensez aux milliers de personnes âgées au pays qui doivent choisir entre leurs médicaments et leurs repas. Le problème est tellement gros. Nous devons traiter cela comme une crise.

**Mme Chan :** Permettez-moi d'intervenir. À propos du rôle et du financement des provinces, je pense que celles-ci pourraient faire beaucoup avec de très petits bureaux, deux ou trois avocats et quatre ou cinq employés pour superviser au moins l'administration des biens d'organismes de bienfaisance au sein de l'administration, car faire en sorte que vos organismes fonctionnent correctement et s'associent au gouvernement provincial doit coûter moins cher que si la province devait tout financer elle-même. Je pense qu'il est possible de faire certaines choses avec un nombre relativement restreint d'employés pour au moins se positionner un peu partout au niveau provincial afin que l'on puisse examiner ces questions. Actuellement, ce n'est même pas le cas dans certaines administrations.

**La sénatrice Martin :** Merci de vos exposés. Tout cela est très instructif; manifestement, vous avez des idées et possédez une expertise très importante dont nous devons tenir compte dans notre rapport.

Dr. Chan, as a fellow British Columbian, you've come a long way to be here. I was thinking how complex this entire charitable sector, including the paperwork, the regulations, is for Canadians, and when you look at some of the ethnic communities, I know how hard they work to be self-sufficient and to have organizations that really meet the needs of the community. I'm thinking of one organization that lost its status, quite some time, and they didn't even bother trying to find a way. I think they just saw it as an insurmountable mountain or obstacle to overcome, but I don't know how to begin to help them because I know it is very costly.

Do you have research or have you come across research on the challenges that some of these ethnic charities face especially when it comes to revocation of their status and what steps they need to take to appeal?

**Ms. Chan:** Yes, thanks. There may be research on that. I haven't written it. I worked with some of those communities and organizations when I was still practising, and, yes, I would say all the problems that I think most registered charities or sometimes registered charities face in terms of regulatory requirements are only exacerbated when there are also language barriers, lack of understanding. And some of that I think is perhaps impossible to avoid entirely, but there are things that we could do both to make the regulatory requirements easier and also to hem in the discretion exercised by the CRA a little bit, by statutory means, so that organizations don't face so much uncertainty as to what the consequences are going to be, up to revocation and losing all their property, if they make a little mistake. Right now they don't know, and so it's very scary for a lot of organizations.

**Senator Martin:** In the past decades, have we made it somewhat easier for such smaller and/or ethnic organizations in this sector? If they don't have financial means, how would they bridge that gap? What are some things that we need to be doing from the government standpoint?

**Ms. Chan:** I think one of the things CRA has done well is to make its website more navigable to make plain language interpretations for things. I don't know about the availability of translation. But certainly more streamlining could be done. There might be other people who are better to speak to than I am, but the problem I have seen and could speak to is that once these organizations reach the point of having entered into some kind of relationship with CRA in the sense of being audited or getting into trouble for not filing on time or their receipts aren't correct, at that point it really becomes very nerve-racking and very expensive for those organizations. And part of it is that CRA has

Madame Chan, en tant que résidente de la Colombie-Britannique vous aussi, vous avez parcouru un long chemin pour venir ici. Je pensais à la complexité de tout le secteur des organismes de bienfaisance, notamment la paperasse et les règlements, pour les Canadiens, et, quand vous regardez certaines collectivités à caractère ethnique, je sais à quel point elles travaillent dur pour être autosuffisantes et avoir des organisations qui répondent réellement aux besoins de la collectivité. Je pense à une organisation qui a perdu son statut, il y a assez longtemps, et qui n'a même pas tenté de trouver une solution. Je pense que les responsables y voyaient là une montagne ou un obstacle insurmontable. Or, je ne sais pas par où commencer pour les aider, car je sais que cela coûte très cher.

Avez-vous des recherches ou avez-vous trouvé par hasard des recherches sur les défis que doivent relever certains de ces organismes de bienfaisance à caractère ethnique, en particulier en ce qui concerne la révocation de leur statut et les mesures qu'ils doivent prendre pour faire appel?

**Mme Chan :** Oui, merci. Il peut exister des recherches à ce sujet. Je ne les ai pas rédigées. J'ai travaillé avec certaines de ces collectivités et organisations lorsque je pratiquais encore et, oui, je dirais que tous les problèmes auxquels la plupart des organismes de bienfaisance enregistrés ou quelques-uns d'entre eux sont confrontés en ce qui concerne les exigences réglementaires ne sont exacerbés que lorsqu'il existe également des obstacles linguistiques, un manque de compréhension. Je pense qu'il est peut-être impossible d'éviter complètement certaines de ces difficultés, mais nous pouvons faire certaines choses visant à faciliter les exigences réglementaires et à réduire également, quelque peu, le pouvoir discrétionnaire exercé par l'ARC, par des moyens légaux, afin que les organisations ne se retrouvent pas face à autant d'incertitude quant aux conséquences qui pourraient en résulter, jusqu'à la révocation et la perte de tous leurs biens, si elles commettent une petite erreur. À l'heure actuelle, elles ne le savent pas. C'est donc très effrayant pour beaucoup d'organisations.

**La sénatrice Martin :** Au cours des dernières décennies, avons-nous quelque peu facilité la tâche des organisations plus petites et/ou à caractère ethnique de ce secteur? Si elles n'ont pas les moyens financiers, comment pourraient-elles combler cet écart? Que devons-nous faire du point de vue du gouvernement?

**Mme Chan :** Je pense que l'ARC a bien fait, entre autres, de rendre son site web plus facile à consulter afin que l'interprétation du contenu soit en langage clair. Je ne sais pas ce qu'il en est de la traduction. Mais il pourrait certainement être simplifié davantage. D'autres personnes seraient peut-être mieux placées que moi pour en parler, mais le problème que j'ai constaté et dont je pourrais parler, c'est qu'une fois que ces organisations ont établi une relation quelconque avec l'ARC, dans le sens où elles peuvent faire l'objet d'une vérification ou avoir des problèmes si elles ne produisent pas leur déclaration à temps ou encore si leurs reçus ne sont pas corrects, à ce moment-

the discretion under the Income Tax Act to basically apply any penalty up to and including revocation for any violation of the Income Tax Act. It has a policy on how it does it incrementally, but these organizations are relying on CRA's regulatory benevolence. They don't have any guarantee that if their receipts are wrong it will just be a suspension or a compliance letter or whatever. Usually CRA tries to operate that way, but there isn't within the statute itself any certainty on what the consequences are going to be.

**Senator Omidvar:** I'm going to try and be really efficient and ask one question that I hope all of you can answer very briefly because you both have a common recommendation. And that is around proposing that the Tax Court of Canada be designated as the first point of appeal. It makes more sense; you could get more equitable decision making; you'd get a greater vibrancy in common law, et cetera. I have been a senator for only two years and a bit, and I've learned to ask about unintended outcomes. There are always unintended outcomes, and we as legislators have to be aware of these unintended outcomes. Can you argue the other side? What are the unintended outcomes of this? Are we going to get a backlog in the tax court, and it will be terribly expensive?

**Ms. Chan:** I think it's possible that the unintended consequence is that it becomes more expensive rather than less expensive.

**Ms. Cave:** One unintended consequence is that it might create some more disruption in the short term as these issues are litigated in the common law, more uncertainty and more examination of these issues, but it's also about time they are explored.

**Ms. Lalande:** I would agree with them.

**The Chair:** On behalf of the committee I would like to thank you for appearing here this evening, all three of you. You have added a good deal to our discussion, and you have traded some thoughts around here that we may not have paid enough attention to in the past. Thank you for being here. We appreciate it.

Colleagues, the committee will now hear from our next witnesses. We welcome from, the Muttart Foundation, Mr. Bob Wyatt, Executive Director; and from the Pemsel Foundation, Mr. Laird Hunter, President. Thank you for accepting our invitation to appear. I think you know the drill: You both have five to seven minutes for your presentations, and we'll go to questions from my colleagues. We'll try to keep the questions

là, la situation devient très éprouvante et très coûteuse pour ces organisations. Une partie du problème tient au fait que l'ARC détient un pouvoir discrétionnaire en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, soit celui d'appliquer, au bout du compte, une pénalité pouvant aller jusqu'à la révocation pour toute violation de cette loi. L'agence est dotée d'une politique sur la façon dont elle le fait progressivement, mais ces organisations comptent sur la bienveillance réglementaire de l'ARC. Elles n'ont aucune garantie selon laquelle, si leurs reçus sont erronés, elles ne feront l'objet que d'une suspension, d'une lettre de conformité ou d'une mesure quelconque. Habituellement, l'ARC tente de fonctionner de cette façon, mais la loi elle-même n'offre aucune certitude quant aux conséquences éventuelles.

**La sénatrice Omidvar :** Je vais tenter d'être très efficace et de poser une seule question à laquelle je souhaite que vous puissiez tous répondre très brièvement, car vous avez toutes les deux une recommandation commune. Il s'agit de la proposition portant que la Cour canadienne de l'impôt soit désignée comme première instance d'un appel. Cela est plus logique; vous pourriez obtenir un processus décisionnel plus équitable, vous obtiendriez un dynamisme accru en common law, et cetera. Sénatrice depuis juste un peu plus de deux ans, j'ai appris à me renseigner au sujet de résultats imprévus. Il y a toujours des résultats imprévus, et en tant que législateurs, nous devons être au courant de tels résultats. Pouvez-vous faire valoir l'envers de la médaille? Quels sont les résultats imprévus de cette situation? Allons-nous avoir un arriéré devant la Cour de l'impôt, et cela coûtera-t-il terriblement cher?

**Mme Chan :** Selon moi, il est possible que la conséquence inattendue soit que cela coûte plus cher plutôt que moins cher.

**Mme Cave :** Une conséquence inattendue est que cela pourrait occasionner des perturbations supplémentaires à court terme, puisque ces questions sont traitées sous le régime de la common law, créer davantage d'incertitude et entraîner un examen plus approfondi de ces questions, mais il est vraiment temps de les examiner.

**Mme Lalande :** Je suis d'accord avec elles.

**Le président :** Au nom du comité, je vous remercie toutes les trois d'être venues ce soir. Vous avez beaucoup ajouté à notre discussion et vous avez évoqué des idées auxquelles nous n'avions peut-être pas suffisamment prêté attention par le passé. Merci d'être ici. Nous l'apprécions.

Chers collègues, le comité entendra nos prochains témoins. Nous accueillons M. Bob Wyatt, directeur exécutif, Muttart Foundation, et M. Laird Hunter, président, Pemsel Foundation. Merci d'avoir accepté notre invitation à comparaître. Je pense que vous connaissez la routine : vous disposez tous les deux de cinq à sept minutes pour vos exposés, puis nous passerons aux questions de mes collègues. Nous allons essayer de nous en tenir

short and the answers short, so we get as much of an exchange as possible.

Mr. Wyatt, you're first.

**Bob Wyatt, Executive Director, Muttart Foundation:** Thank you, Mr. Chair and senators, for inviting the Muttart Foundation to appear before you this evening. I am delighted to represent our board of directors.

The question of the regulation of charities has been a central focus of our Strengthening the Charitable Sector program for more than two decades. We have convened gatherings of government and the sector, along with international experts and allied professionals, to help create a common understanding of regulatory issues and to work together on solutions. We have supported and continue to support charitable sector infrastructure organizations. We helped fund interventions in the last two charity law cases heard by the Supreme Court of Canada, because they dealt with issues that are critical to the sector. Also, we have spent a number of years advocating for the creation of a committee just like this, because of the Senate's reputation for well-considered, non-partisan reports that can set a road map for future government action.

I believe you have all been given access to our full submission. Only the recommendations have been translated and posted to the committee's website, but the full text is also available on our website. I know there are many demands on your time, but I would encourage you to review the full submission. There are several areas where we offer commentary but not necessarily recommendations on matters that have been raised before you.

We have addressed some of the larger-picture items that the committee has heard about, but our submission seeks to concentrate on those areas where we believe immediate change can and should be made. In an attempt to stay within my time limit, I want to focus on only three points, but that is not to detract from the other parts of the submission. I will, of course, be happy to comment on any of them, either tonight or through follow-up correspondence.

It may have come as a surprise to some that our first priority for a regulatory change asks that you recommend the Tax Court of Canada be the first court to consider charity law cases. This may not exactly be a headline-making change, but it's one we believe could be fundamental in moving the law of charities forward. As we argue in our submission, we believe it makes no sense that virtually every other dispute involving the CRA goes to the tax court, an inexpensive, accessible appeal mechanism,

à des questions et à des réponses brèves afin de favoriser le plus possible les échanges.

Monsieur Wyatt, vous êtes le premier.

**Bob Wyatt, directeur exécutif, Muttart Foundation :** Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs, d'avoir invité la Muttart Foundation à comparaître devant vous ce soir. Je suis ravi de représenter notre conseil d'administration.

La question de la réglementation des organismes de bienfaisance est au cœur de notre programme visant à renforcer le secteur des organismes de bienfaisance depuis plus de deux décennies. Nous avons convoqué des réunions du gouvernement et du secteur, ainsi que des experts internationaux et des professionnels apparentés, dans le but d'en venir à une vision commune des questions de réglementation et de trouver ensemble des solutions. Nous avons soutenu et continuons de soutenir des organisations associées aux infrastructures du secteur des organismes de bienfaisance. Nous avons aidé à financer des interventions dans les deux derniers litiges liés aux organismes de bienfaisance devant la Cour suprême du Canada, car ils portaient sur des questions cruciales pour le secteur. En outre, nous avons passé de nombreuses années à plaider en faveur de la création d'un comité comme celui-ci, en raison de la réputation du Sénat pour ses rapports réfléchis, non partisans et qui peuvent tracer la voie pour les actions futures du gouvernement.

Je crois que vous avez tous eu accès à notre mémoire complet. Seules les recommandations ont été traduites et affichées sur le site web du comité, mais le texte intégral est également disponible sur notre site web. Je sais que l'on exige beaucoup de votre temps, mais je vous encourage à consulter le texte intégral. Nous proposons des commentaires dans plusieurs domaines, mais pas nécessairement des recommandations sur des questions qui ont été soulevées devant vous.

Nous avons abordé certains des éléments plus généraux dont le comité a entendu parler, mais notre mémoire cherche à se concentrer sur les domaines dans lesquels nous estimons qu'un changement immédiat peut et devrait être apporté. Pour ne pas dépasser le temps qui m'est alloué, je souhaite mettre l'accent sur trois points seulement, mais cela ne doit pas nuire aux autres parties du mémoire. Bien entendu, je serai heureux de commenter l'un ou l'autre de ces points, ce soir ou dans une correspondance ultérieure.

Certains ont peut-être été étonnés de constater que notre priorité ultime en matière de modification de la réglementation consiste à recommander que la Cour canadienne de l'impôt soit le premier tribunal à examiner les litiges liés à des organismes de bienfaisance. Il ne s'agit peut-être pas d'un changement qui fait la une des journaux, mais nous pensons qu'il pourrait être fondamental à la progression du droit des organismes de bienfaisance. Comme nous le soutenons dans notre mémoire,

but organizations that are refused charitable status must try to come up with tens of thousands of dollars in order to take their case to the Federal Court of Appeal.

I would remind senators that it is only through appeals that we find out what organizations have been denied charitable status and the reasons for those denials. There is no listing of applications that have been refused by CRA. Yet without an accessible avenue of appeal, we lose that possibility of greater transparency, and we lose the potential to advance the common law.

We argue in our submission that issues such as definition, political activities and business activities could have a more thorough examination, with possible progress, if we had more case law. The costs of this change are negligible. The possibilities for benefits are significant.

The second point we want to emphasize is a caution to the committee. During the hearings and in written submissions, you've heard about a number of possible avenues of exploration, including things like social enterprise, social finance and social innovation. Some of them may, as their proponents argue, have the potential to benefit Canadians, including some charities.

The caution we issue is to be careful about layering these ideas on top of the laws related to charities. Some of those concepts involve charities and some may not. If the committee feels that some of them deserve special tax advantages, there is lots of room within the Income Tax Act to make such a provision.

We believe it would be problematic to combine concepts without serious thought. Allowing a private sector business to declare itself to be a tax-assisted social enterprise is one thing; charity is another. They should be kept separate. The alternative is to create even greater confusion in what is often an already confusing situation.

The final point I'd like to address tonight looks to the future, with hope that we will learn from the past. It has taken us more than 50 years to get to this point, where we are having the first comprehensive review of the laws related to charities. The world has changed a lot in that half-century; charity laws have not. There is no reason to believe that the pace of societal change will slow.

nous croyons qu'il n'est pas logique que pratiquement tous les différends mettant en cause l'ARC soient soumis à la Cour de l'impôt, un mécanisme d'appel peu coûteux et accessible, mais que les organisations à qui l'on a refusé un statut d'organisme de bienfaisance doivent amasser des dizaines de milliers de dollars afin de porter leur cas devant la Cour d'appel fédérale.

Je rappelle aux sénateurs que ce n'est que dans le cadre d'appels que nous découvrons quelles organisations se sont vu refuser le statut d'organisme de bienfaisance et pour quelles raisons. Il n'existe pas de liste des demandes refusées par l'ARC. Pourtant, sans mécanisme d'appel accessible, nous sommes privés de la possibilité d'une transparence accrue et du potentiel de faire progresser la common law.

Dans notre mémoire, nous soutenons que des questions comme la définition, les activités politiques et les activités commerciales pourraient faire l'objet d'un examen plus approfondi, avec des progrès possibles, si nous disposions d'une jurisprudence plus abondante. Les coûts de ce changement sont négligeables. Les possibilités d'avantages sont considérables.

Le deuxième point sur lequel nous voulons insister est une mise en garde au comité. Au cours des témoignages et dans les mémoires, vous avez été informés d'un certain nombre de pistes d'exploration possibles, notamment l'entreprise sociale, la finance sociale et l'innovation sociale. Comme le font valoir leurs défenseurs, certaines d'entre elles pourraient se révéler avantageuses pour les Canadiens, y compris certains organismes de bienfaisance.

Notre mise en garde est de ne pas superposer ces idées aux lois relatives aux organismes de bienfaisance. Certains de ces concepts concernent des organismes de bienfaisance, et d'autres non. Si le comité estime que certains d'entre eux méritent des avantages fiscaux spéciaux, la Loi de l'impôt sur le revenu laisse beaucoup de place à une telle disposition.

Nous croyons qu'il serait problématique de combiner des concepts sans une réflexion sérieuse. Permettre à une entreprise du secteur privé de se déclarer comme une entreprise sociale donnant droit à une aide fiscale est une chose; un organisme de bienfaisance en est une autre. Ils doivent être distincts. La variante crée une confusion encore plus grande dans une situation qui prête souvent à confusion, déjà.

Le dernier point que je voudrais aborder ce soir porte sur l'avenir, avec l'espoir que nous tirerons des leçons du passé. Il nous a fallu plus de 50 ans pour arriver à ce stade, où nous effectuons le premier examen complet des lois relatives aux organismes de bienfaisance. Le monde a beaucoup changé au cours de ce demi-siècle, mais pas les lois sur les organismes de bienfaisance. Il n'y a aucune raison de penser que le rythme du changement sociétal ralentira.



As we state in our submission, benign neglect has not served us well, and we shouldn't allow it to be repeated. Accordingly, we would ask the committee to recommend a mechanism for a regular, formal review of the laws related to charities. We should not have had to wait 50 years to have this review. We cannot afford to wait 50 years for the next.

Our submission addresses far more topics than I could discuss tonight, and I would be pleased to speak to any of them. Again, I thank you for the invitation to be with you, and I wish you well as you tackle issues that are complex, the resolution of which is essential to Canadians and others served by Canada's voluntary sector.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Wyatt. I draw my colleagues' attention to the fact that the submission that Mr. Wyatt has mentioned is available. It's 55 pages long and covers a lot of topics. Now we will move on to Mr. Hunter.

**Laird Hunter, President, The Pemsel Foundation:** Thank you, Senator Mercer and Senator Omidvar.

Senators, good evening and thank you, as my colleague has said, for inviting the Pemsel Foundation to appear before your committee this evening. I am honoured as the president to represent the foundation.

The Pemsel Case Foundation fosters knowledge and understanding about charity law and regulation through research, education and, where appropriate, court appearance. The foundation was established in 2010 and is itself a charity.

The foundation is named in honour of an 1891 case in the English House of Lords, *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax Act v. Pemsel*. That case established the four principal heads of charity in the current legal classification. Its findings set, and continue to set, many features of our charity law around the world. I would commend to you our website for a brief look at the history and nature of this fascinating and essential area of law and society.

Pemsel's board and its authors have considerable experience in charity and tax law. The directors have long and wide experience in Canada, the United States, England and Australia as practising lawyers in government registration of charities and as academics.

Comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire, l'aimable indifférence ne nous a pas bien servis, et nous ne devrions pas permettre qu'elle se répète. Par conséquent, nous demanderions au comité de recommander un mécanisme d'examen officiel et régulier des lois relatives aux organismes de bienfaisance. Nous n'aurions pas dû attendre 50 ans pour que l'on procède à cet examen. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre 50 ans pour le prochain.

Notre mémoire expose beaucoup plus de sujets que ce que je pourrais aborder ce soir, et je serais ravi de parler de l'un d'entre eux. Encore une fois, je vous remercie de l'invitation à comparaître devant vous et je vous souhaite bonne chance dans votre étude de problèmes complexes, dont la résolution est essentielle pour les Canadiens et les autres personnes servies par le secteur bénévole du Canada.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Wyatt. J'attire l'attention de mes collègues sur le fait que le mémoire mentionné par M. Wyatt est disponible. Il compte 55 pages et couvre de nombreux sujets. Nous passons maintenant à M. Hunter.

**Laird Hunter, président, The Pemsel Foundation :** Merci, monsieur le sénateur Mercer et madame la sénatrice Omidvar.

Sénateurs, bonsoir et merci, comme l'a dit mon collègue, d'avoir invité la Pemsel Foundation à comparaître devant le comité ce soir. Je suis honoré en tant que président de représenter la fondation.

La Pemsel Case Foundation favorise la connaissance et la compréhension du droit et de la réglementation des organismes de bienfaisance au moyen de la recherche, de l'éducation et, le cas échéant, de la comparution devant un tribunal. La fondation a été créée en 2010 et est elle-même un organisme de bienfaisance.

La fondation est nommée en l'honneur d'une affaire de 1891 à la Chambre des lords d'Angleterre, *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax Act v. Pemsel*. Cette affaire a établi les quatre catégories principales de fins de bienfaisance selon la classification juridique en vigueur. Ses conclusions ont défini et continuent de définir de nombreuses caractéristiques de notre législation sur les organismes de bienfaisance dans le monde entier. Je vous recommande de consulter notre site web pour un bref aperçu de l'histoire et de la nature de ce domaine fascinant et essentiel du droit et de la société.

Le conseil d'administration de Pemsel et ses auteurs possèdent une expérience considérable du droit des organismes de bienfaisance et du droit fiscal. Les administrateurs ont acquis une longue et vaste expérience au Canada, aux États-Unis, en Angleterre et en Australie en tant qu'avocats en exercice dans le domaine de l'enregistrement des organismes de bienfaisance auprès du gouvernement et en tant qu'universitaires.

Looking at the remit that your committee has, I want to focus only on the rules under the federal Income Tax Act.

The foundation's purpose is concerned with charity law, which is significantly dominated by the role played by the provisions under the Income Tax Act. For a wide range of reasons, the pre-eminence of those rules under the Income Tax Act dominates the charitable sector in Canada.

Our suggestions are twofold, an immediate set of suggestions and a longer-term set of suggestions. We think both would enhance the impact that the federal presence has in shaping the operations of the charitable sector in Canada. But I wanted to pick up on a point alluded to first by Dr. Chan and by my colleague Mr. Wyatt.

Our view is that the statutory and administrative update of the federal Income Tax Act in its treatment of charities is essential if measures to enhance donating and volunteering are to be made effective. The ITA rules, the Income Tax Act rules, are central. They're key. They are not a competing priority or an independent consideration; they are the framework on which all else sits. To the degree that they're integrated, efficient and effective, the capacity of the sector and of government, donors and philanthropic institutions generally are set in the context of how those rules are integrated and operate.

Pemsel's view is that the existing ITA regulatory regime is overly and unnecessarily complex and, as a result, burdensome and uncertain. The quest is for clarity and certainty. The provisions limit innovative approaches to address contemporary, social, economic and cultural issues.

Several changes to the key provisions would significantly reduce the compliance burden of charities and free them to better contribute to Canadians' quality of life. This, we believe, could be done without sacrificing the necessary oversight role of government where tax preferences are available.

Pemsel thinks these changes could be made without compromising the existing safeguards to tax expenditures. A streamlined statutory framework would help to simplify the compliance process as well for the charities directorate of CRA.

Our submission speaks, as I said, to immediate reforms and about matters that require further study. As to immediate reforms, we recommend the following four approaches, which

En ce qui concerne le mandat du comité, je voudrais me concentrer uniquement sur les règles de la Loi de l'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral.

L'objectif de la fondation concerne le droit des organismes de bienfaisance, qui est largement dominé par l'application des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Pour un large éventail de raisons, la primauté de ces règles en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu domine le secteur des organismes de bienfaisance au Canada.

Nos suggestions se divisent en deux volets : un ensemble de suggestions immédiates et un ensemble de suggestions à long terme. Nous pensons que les deux amélioreraient l'effet de la présence fédérale sur le fonctionnement du secteur des organismes de bienfaisance au Canada. Mais je voulais revenir sur un point évoqué d'abord par Mme Chan puis par mon collègue, M. Wyatt.

À notre avis, la mise à jour législative et administrative de la Loi de l'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral en ce qui concerne le traitement des organismes de bienfaisance est essentielle pour que les mesures visant à renforcer les dons et le bénévolat soient efficaces. Les règles de la LIR, les règles de la Loi de l'impôt sur le revenu, sont importantes. Elles sont essentielles. Elles ne sont pas une priorité concurrente ou une considération indépendante; elles constituent le cadre sur lequel tout le reste repose. Dans la mesure où elles sont intégrées, efficaces et efficientes, les capacités du secteur et du gouvernement, des donateurs et des organismes philanthropiques s'inscrivent généralement dans le contexte de l'intégration et du fonctionnement de ces règles.

Selon Pemsel, le régime réglementaire actuel de la LIR est excessivement et inutilement complexe et, par conséquent, lourd et imprécis. Le but est la clarté et la certitude. Les dispositions limitent des approches novatrices visant à traiter d'enjeux contemporains, sociaux, économiques et culturels.

Plusieurs modifications apportées aux dispositions principales réduiraient considérablement le fardeau des organismes de bienfaisance en matière de conformité et les libéreraient; ils pourraient ainsi mieux contribuer à la qualité de vie des Canadiens. Nous pensons que cela pourrait être fait sans sacrifier le rôle de surveillance nécessaire du gouvernement lorsque des avantages fiscaux sont offerts.

Pemsel pense que ces modifications pourraient être apportées sans compromettre les garanties existantes en matière de dépenses fiscales. Un cadre législatif rationalisé contribuerait à simplifier le processus de conformité également pour la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC.

Comme je l'ai mentionné, notre mémoire porte sur des réformes immédiates et des questions qui exigent une étude plus approfondie. En ce qui concerne les réformes immédiates, nous

would result, in our view, in the immediate improvement of the regulatory framework governing registered charities.

First, we believe that the three statutory categories of registered charity — which are the charitable organization, the public foundation and the private foundation — should be consolidated and classed into two, on whether the charity is closely held or widely and more publicly held, with the appropriate degree of regulation turning primarily on the closely or widely held nature of those criteria.

Second, there must be an attempt to resolve the current purposes and activities conundrum that is distinct in the Income Tax Act and where, for policy tax considerations, conduct is to be prohibited and should be, such as certain business activities or partisan or other political activities. Those prohibitions should be explicitly and clearly defined as to what is acceptable and unacceptable, and reliance should not be had on the confusing application of an inappropriate history at common law.

The third has already been pointed out by witnesses and my colleague Mr. Wyatt. We believe that the appeals of registration and revocation decisions, as well as other matters, should be given to the tax court. The presence of the court on an ongoing basis is the refreshment on a daily basis, in some cases, so that the 50 years that Mr. Wyatt speaks of does not happen. The classification system in our charity law is a way of thinking about what has been held to be charitable. We cannot simply update that by revisiting it every so many years.

The fourth immediate task would be to eliminate the own-activities language, which is an inappropriate introduction into the ITA of charitable organizations, and consequently replacing the charity directorate's direction-and-control requirements. This problem of activities and purposes and own activities can be replaced with a due diligence and risk management method that is more akin to best practices in all areas when managing contracting relationships. I would add that it's a system that's quite successful in the United States and well understood by charity partners around the world.

In summary, then, I would suggest that these four measures introduce much-needed clarity and thereby certainty for charities and the regulator with, we think, little risk to the quality of government's oversight function. Not having access to the tax court is particularly problematic, as I say. The fact is that the ITA does not define the common law. Some of my lawyer

recommandons les quatre approches suivantes qui, à notre avis, permettraient d'améliorer immédiatement le cadre réglementaire régissant les organismes de bienfaisance enregistrés.

Premièrement, nous croyons que les trois catégories d'organismes de bienfaisance enregistrés prévues par la loi — œuvre de bienfaisance, fondation publique et fondation privée — devraient être regroupées et classées en fonction de deux désignations, selon qu'il s'agisse d'une société à peu d'actionnaires ou d'une société à grand nombre d'actionnaires ou ouverte, avec le degré approprié de réglementation reposant principalement sur la nature de ces critères, qui précisent s'il y a peu d'actionnaires ou un grand nombre d'actionnaires.

Deuxièmement, il faut tenter de résoudre le casse-tête actuel des fins et des activités qui est propre à la Loi de l'impôt sur le revenu et où, pour des raisons d'ordre fiscal, certaines activités doivent et devraient être interdites, notamment certaines activités commerciales ou d'autres activités politiques ou partisans. Ces interdictions devraient être explicitement et clairement définies quant à ce qui est acceptable et inacceptable, et il ne faut pas se fier à l'application déroutante d'un historique inapproprié en common law.

Troisièmement, des témoins et mon collègue, M. Wyatt, l'ont déjà signalé : nous croyons que les appels relatifs aux décisions touchant l'enregistrement et la révocation, ainsi que d'autres questions, devraient être portés devant la Cour de l'impôt. La présence du tribunal de façon continue est un renouveau au quotidien, dans certains cas, afin que les 50 années dont parle M. Wyatt ne se concrétisent pas. Le système de classification dans notre droit des organismes de bienfaisance est une façon de réfléchir à ce qui devrait constituer une œuvre de bienfaisance. Nous ne pouvons pas simplement le mettre à jour en le revoyant une fois toutes les x nombre d'années.

La quatrième tâche immédiate serait d'éliminer le libellé sur les propres activités des organismes de bienfaisance, qui est une introduction inappropriée dans la Loi de l'impôt sur le revenu, la LIR, et par conséquent, de remplacer les exigences relatives à la direction et au contrôle de la Direction des organismes de bienfaisance. Ce problème des activités, des fins et des propres activités peut être remplacé par une méthode de diligence raisonnable et de gestion du risque qui s'apparente davantage à des pratiques exemplaires dans toutes les sphères lorsqu'il s'agit de gérer des relations contractuelles. J'ajouterais que c'est un système qui fonctionne assez bien aux États-Unis et qui est bien compris par des partenaires du secteur caritatif de partout dans le monde.

En résumé, je dirais que ces quatre mesures ajoutent une clarté fort nécessaire, et donc, une certitude pour les organismes de bienfaisance et l'organisme de réglementation, et ce, à notre avis, avec peu de risques à l'égard de la qualité de la fonction de surveillance du gouvernement. Le fait de ne pas avoir accès à la cour de l'impôt est particulièrement problématique, je dirais. La

colleagues would say that that's impossible, that Pemsel, at best, created a classification and a way of thinking about what is charitable. In that common law conception, the courts played the regular role of the engine of the train of charity; they constantly pull it in different directions.

Without an easily available mechanism to move the law forward, stagnation sets in and has set in.

It is not the role nor the mandate of the regulator to decide administratively whether new purposes should be recognized.

There are three other areas that should be studied further, changes that will ensure that Canada is well positioned to meet the challenges ahead and keep pace with other jurisdictions and evolving societal needs.

One, the common law meaning method of charity should be reviewed to determine whether legislation ought to be enacted to broaden the meaning. If legislation is introduced, how should it be formulated? As a prior witness, Dr. Chan, suggested, there is a necessity of thinking about how the statute should be structured so that there would be a residual category that would empower the courts to make ongoing adjustments to what is considered appropriate as charitable. That needs to be well thought through.

For example, it is worth considering whether some types of currently registered charities, for example, organizations that are heavily regulated, like hospitals and post-secondary education institutions, ought to be moved to some other category. And what is the appropriate tax treatment for them and for emerging groups, like the social businesses that my colleague Mr. Wyatt talked about? Is there no preference, a sliding preference, as Dr. Chan suggested, a qualified donee status, or some other approach unthought of?

The fourth one is the appropriate treatment and regulation of what is currently described as paragraph 149(1)(l) or not-for-profit organizations under the Income Tax Act, and the differentiation between those groups and registered charities ought to be comprehensively studied. As Mr. Wyatt has said, continue to emphasize the need to keep the distinctions between different kinds of non-commercial actors quite separate. A study in this area should take recent discussions of social enterprise into account and consider how these entities potentially relate to NPOs and registered charities.

LIR ne définit pas la common law. Certains de mes collègues avocats diraient que c'est impossible, que Pemsel, à tout le moins, a créé une classification et un mode de pensée par rapport à ce qu'est une activité de bienfaisance. Dans cette conception de la common law, les tribunaux ont habituellement joué le rôle de locomotive des organismes de bienfaisance; ils les tirent constamment dans des directions différentes.

Si on n'a pas de mécanisme facilement accessible pour faire avancer le droit, la stagnation s'installe, et elle s'est déjà installée.

Ce n'est ni le rôle ni le mandat de l'organisme de réglementation de décider, d'un point de vue administratif, si on devrait reconnaître de nouvelles fins.

On devrait étudier davantage trois autres aspects, des changements qui feront en sorte que le Canada sera bien placé pour relever les prochains défis, en plus de suivre le rythme des autres administrations et l'évolution des besoins sociétaux.

D'abord, on devrait examiner le sens attribué par la common law au terme « organisme de bienfaisance » afin de déterminer s'il faut adopter une loi pour en élargir la signification. Advenant son adoption, comment devrait-on formuler les choses? Mme Chan, un témoin précédent, a laissé entendre qu'il est nécessaire de réfléchir à la façon dont la loi devrait être structurée, de sorte qu'il y ait une catégorie résiduelle qui habiliterait les tribunaux à modifier de façon continue ce qui est considéré comme un organisme de bienfaisance à juste titre. Cela doit faire l'objet d'une réflexion approfondie.

Par exemple, il est nécessaire d'évaluer si certains types d'organismes de bienfaisance actuellement enregistrés, par exemple, des organisations visées par une réglementation sévère, comme des hôpitaux et des établissements d'enseignement postsecondaire, devraient être déplacés vers une autre catégorie. Et quel est le traitement fiscal approprié pour ces organismes et pour de nouveaux groupes, comme les entreprises sociales dont mon collègue M. Wyatt a parlé? N'existe-t-il pas de préférence, une préférence mobile, comme Mme Chan l'a laissé entendre, un statut de donataire reconnu ou une autre approche à laquelle on n'a pas pensé?

La quatrième recommandation, c'est que la réglementation et le traitement appropriés de ce qui est actuellement décrit à l'alinéa 149(1)l) ou des organisations à but non lucratif au sens de la Loi de l'impôt sur le revenu, et la différenciation entre ces groupes et les organismes de bienfaisance enregistrés devraient faire l'objet d'une étude approfondie. Comme M. Wyatt l'a dit, on doit continuer d'insister sur la nécessité de maintenir les distinctions entre les divers types d'acteurs non commerciaux. Une étude dans ce domaine devrait tenir compte de récentes discussions de l'entreprise sociale et de la façon dont ces entités s'apparentent peut-être à des organismes sans but lucratif, des OSBL, et à des organismes de bienfaisance enregistrés.

Our submission provides details on all our recommendations. Together, they speak both for the immediate term and for the longer consideration to make the law responsive to what one distinguished British judge aptly noted, “The law of charity is a moving subject.”

Making the provisions of the Income Tax Act more efficient and effective is, in our view, critical to the complex task before you. As I noted at the outset, the Income Tax Act rules for charities are key and central. They are in many ways the independent variable in the formula. They are not a competing priority or an independent concern. They are the framework, as I say, on which all else relies. Their effective development is critical for all those so ably served by Canada’s volunteer sector.

Again, I thank you for the opportunity to appear before you. I hope I’m able to answer your questions. Thank you.

**The Chair:** Thank you. The first question goes to Senator Omidvar.

**Senator Omidvar:** Thank you both. I want to thank both of you for your written submissions. It’s a complex, dense subject, so it makes it so much easier to have things in writing.

Mr. Wyatt, members of this panel may know how deeply involved your foundation has been over 20-plus years in this field, and the fact that we’re sitting here today discussing this, I’m sure, is not an accident but an outcome of some of the work you have done. So thank you for your dedication to this important sector.

You have made 16 recommendations in your brief, and I’m surprised there are not 36. I would like to ask you, from your 20-plus years of experience, what were some of the principles that you applied in developing these 16 very specific and somewhat granular recommendations?

**Mr. Wyatt:** Thank you, senator. In the full submission we quote one of my colleagues, who happens to be sitting beside me, whose long-standing expression is, “It shouldn’t be this hard to do good.” And many charities find that it is for a variety of reasons, some of their own making and some of the regulators’ making. Our recommendations are meant to help create an environment within which charities can provide the benefits they intend to make, while protecting the taxpayer and the fisc. There is no question that there are scam artists out there who will take advantage of charities. We saw it in the scandal around tax shelters. I don’t want to live through that again.

Notre mémoire donne des détails sur toutes nos recommandations. Ensemble, elles portent sur la prise en considération immédiate et à long terme de ces questions, afin d’adapter la loi à ce qu’un juge britannique distingué a judicieusement fait remarquer : « La loi sur les œuvres de bienfaisance est un objet en mouvement. »

À notre avis, vous êtes investis de la tâche cruciale et complexe de rendre les dispositions de la Loi de l’impôt sur le revenu plus efficaces et efficaces. Comme je l’ai souligné au début, les règles de la Loi de l’impôt sur le revenu touchant les organismes de bienfaisance sont essentielles et centrales. À bien des égards, elles sont la variable indépendante dans la formule. Elles ne sont pas une priorité concurrente ni une préoccupation indépendante. Elles forment le cadre, comme je l’ai dit, sur lequel repose tout le reste. Leur élaboration efficace est essentielle pour tous ceux qui sont si bien servis par le secteur bénévole du Canada.

Encore une fois, je vous remercie de m’avoir donné l’occasion de comparaître devant vous. J’espère pouvoir répondre à vos questions. Merci.

**Le président :** Merci. La première question revient à la sénatrice Omidvar.

**La sénatrice Omidvar :** Merci à vous deux. Je tiens à vous remercier tous les deux de vos mémoires. C’est un sujet dense et complexe, et il est beaucoup plus facile de coucher les choses sur papier.

Monsieur Wyatt, les membres du groupe de témoins connaissent peut-être l’engagement profond de votre fondation dans ce domaine depuis plus de 20 ans, et le fait que nous soyons assis ici aujourd’hui pour en discuter, j’en suis sûre, n’est pas fortuit : c’est le fruit d’une partie du travail que vous avez fait. Je vous remercie de votre dévouement à l’égard de ce secteur important.

Dans votre mémoire, vous avez présenté 16 recommandations, et je suis surprise de constater qu’il n’y en a pas 36. J’aimerais savoir, d’après votre expérience de plus de 20 ans, quels sont certains des principes que vous avez appliqués dans le cadre de l’élaboration de ces 16 recommandations très précises et assez détaillées?

**M. Wyatt :** Merci, madame la sénatrice. Dans le mémoire complet, nous citons un de mes collègues, qui, en l’occurrence, est assis à côté de moi, et dont l’expression de longue date est : « Ça ne devrait pas être aussi difficile de faire le bien. » Et de nombreux organismes de bienfaisance estiment que ça l’est, et ce, pour diverses raisons, dont certaines viennent d’eux, et d’autres, des organismes de réglementation. Nos recommandations ont pour but d’aider à créer un environnement au sein duquel les organismes de bienfaisance peuvent fournir les avantages qu’ils souhaitent apporter, tout en protégeant le contribuable et le fisc. Il ne fait aucun doute qu’il y aura des

I think that a number of the recommendations, while not dramatic in the sense of introducing a brand new idea, will simply allow charities to do the things that they've always wanted to do and that they've always done. The idea that charities have not been innovative in the last 150 years is, frankly, insulting. There are other things that we can do, that we want to do and that we should try doing. So our recommendations move to that.

I last spoke in front of a different group of senators 18 months ago on a different topic and a need for a committee like this, and I was asked by one of your colleagues whether we should go back to the past. You will see in our submission several references to the report of the Joint Regulatory Table, references to the Blue Ribbon Panel, references to the accord and references to the codes of good conduct on funding and advocacy. These are things that were well thought out, they are as relevant today as they were then, and we could do a lot worse than to adopt a number of those things.

**Senator Omidvar:** Thank you, Mr. Hunter, for being with us today.

We've heard a lot in this committee about the patchwork of regulations that the CRA seems to have developed over time, resulting in a very heavy hand in micromanaging charities. But there is a surprise in all of this. This is a committee focusing on charities and not-for-profits, and we now know that while charities are not-for-profit, not all not-for-profits are charities. We also know that not-for-profits can be registered either federally or provincially and that there are provincial laws that are very different based on the province, and there are federal laws. You've actually pointed out something interesting, which is that we should consider parsing not-for-profits out by looking at them through the lens of public benefit versus member benefits.

I understand B.C. already has legislation around this, and I'm wondering if we come up with a proposal, and British Columbia has legislation, Ontario has legislation, will we get some clarity, or will we only get more confusion?

**Mr. Hunter:** I make the distinction between tax treatment and corporate status, and some of the provinces have made some adjustments of their tax rates, but the constitution of what is

escrocs pour profiter des organismes de bienfaisance. Nous l'avons vu dans le scandale entourant les abris fiscaux. Je ne veux pas revivre cela.

Je crois qu'un certain nombre des recommandations, même si elles ne sont pas radicales, en ce sens qu'elles ne présentent pas une toute nouvelle idée, vont simplement permettre aux organismes de bienfaisance de faire les choses qu'elles ont toujours voulu faire et qu'elles ont toujours faites. L'idée selon laquelle les organismes de bienfaisance n'ont pas innové au cours des 150 dernières années est, bien franchement, insultante. Il y a d'autres choses que nous pouvons faire, que nous voulons faire et que nous devrions essayer de faire. Donc, nos recommandations vont en ce sens.

Il y a 18 mois, j'ai parlé devant un groupe de sénateurs différent d'un sujet différent et de la raison d'être d'un comité comme celui-ci, et un de vos collègues m'a demandé si nous devrions retourner dans le passé. Vous verrez dans notre mémoire plusieurs mentions du rapport de la Table conjointe sur la réglementation, du Groupe d'experts indépendant, de l'accord ainsi que des codes de bonne conduite relatifs au financement et à la défense des intérêts. Ce sont des choses auxquelles on a bien réfléchi; elles sont aussi pertinentes aujourd'hui qu'elles l'étaient à l'époque, et nous pourrions faire bien pire que d'adopter un certain nombre de ces choses.

**La sénatrice Omidvar :** Merci, monsieur Hunter, d'être avec nous aujourd'hui.

Nous avons beaucoup entendu parler au comité de la mosaïque de règlements que l'ARC semble avoir créé au fil du temps, ce qui s'est révélé très encombrant en ce qui concerne la microgestion des organismes de bienfaisance. Mais dans tout cela se cache une surprise. Il s'agit d'un comité qui se concentre sur les organismes de bienfaisance et les organisations à but non lucratif, et nous savons maintenant que, bien que les organismes de bienfaisance ne soient pas des organisations à but non lucratif, ce ne sont pas toutes les organisations à but non lucratif qui sont des organismes de bienfaisance. Nous savons également que les organisations à but non lucratif peuvent être enregistrées à l'échelon fédéral ou provincial et qu'il y a des lois provinciales très différentes selon la province où vous vous trouvez, et qu'il y a des lois fédérales. Vous avez en fait souligné quelque chose d'intéressant, c'est-à-dire que nous devrions envisager d'analyser les organisations à but non lucratif du point de vue des avantages pour la population plutôt que pour les membres.

Je crois savoir que la Colombie-Britannique a déjà adopté une loi à ce sujet et je me demande ceci : si nous formulons une proposition, et que la Colombie-Britannique et l'Ontario ont une législation, obtiendrons-nous quelques éclaircissements ou serons-nous encore plus confus?

**M. Hunter :** Je fais une distinction entre le traitement fiscal et le statut d'entreprise, et certaines des provinces ont apporté quelques modifications à leur taux d'imposition, mais la

charitable is by and large a federal responsibility. The question of public broadly held or narrowly held is a corporate consideration, and you might be thinking of the community benefit corporation in British Columbia. I see no reason why those rules couldn't and shouldn't be aligned, and it would, in my view, facilitate things if the distinction between public and private foundations fell along that continuum. Yes, I believe that would introduce clarity.

**Senator Omidvar:** Would you support the committee looking at the information that is required for not-for-profits to file in their annual returns, expanding the questions? Because it's very minimal at this point, as compared to what we ask charities.

**Mr. Hunter:** Well, as senators have no doubt heard regarding the size of the non-profit sector in contradistinction to the charitable sector, there are about 85,000 registered charities. We're not entirely sure how many non-profits there are; it may be 200,000, it may be 250,000. When our Australian colleagues did an analysis, they found it was close to 800,000.

Do I think that they should have more information? I'll give you the lawyers' answer: maybe. The problem is, answering that question is the tail wagging the dog. I think you have to answer the question before that: Where do non-profits sit in contradistinction from charities? And from a public policy point of view, what do they do that's different, and should it be supported or not supported in tax preference provided that is different from charities? As Dr. Chan said, depending on the full panoply of tax-preferred entities, one possibility is that some would have different tax rates. But that means there are lines, and you have to first decide what the line is between charities, non-profits, social benefit organizations, newspapers that seek non-profit status to receive some preference. And once that's done, you'll be fully equipped to answer the question of how much questioning should be on some of the returns.

**The Chair:** I want to go back to a statement one of you made in your presentation, the view that there has been no innovation in the sector for 50 years or more. Innovation is happening today. Innovation will be happening tomorrow. No matter what we recommend in our report, it will be difficult for governments

constitution de ce qui est un organisme de bienfaisance est surtout une responsabilité fédérale. La question des sociétés ouvertes à grand nombre d'actionnaires ou à petit nombre d'actionnaires est une considération d'entreprise, et vous pensez peut-être à la société ayant des retombées sur la collectivité en Colombie-Britannique. Je ne vois aucune raison pour laquelle ces règles ne pourraient et ne devraient pas être harmonisées, et, à mon avis, cela faciliterait les choses si la distinction entre les fondations publiques et privées s'inscrivait dans ce continuum. Oui, je crois que cela ajouterait de la clarté.

**La sénatrice Omidvar :** Seriez-vous d'accord pour que le comité examine l'information que les organisations à but non lucratif doivent fournir lorsqu'elles produisent leur déclaration annuelle, en élargissant les questions? Parce que, en ce moment, c'est très minime, par rapport à ce que nous demandons aux organismes de bienfaisance.

**M. Hunter :** Eh bien, comme les sénateurs l'ont sans aucun doute entendu dire au sujet de la taille du secteur à but non lucratif, contrairement à celle du secteur des organismes de bienfaisance, il y a environ 85 000 organismes de bienfaisance enregistrés. Nous ne sommes pas tout à fait sûrs du nombre d'organisations à but non lucratif, ce pourrait être 200 000 ou 250 000. Lorsque nos collègues australiens ont fait une analyse, ils en ont découvert près de 800 000.

Est-ce que je crois qu'elles devraient avoir plus d'information? Je vais répondre à la manière des avocats : peut-être. Le problème, c'est que, si on répond à cette question, on fait les choses à l'envers. Je crois que vous devez d'abord répondre à la question suivante : où les organisations à but non lucratif se situent-elles par rapport aux organismes de bienfaisance? Et du point de vue des politiques publiques, que font-elles de différent, et cela devrait-il être soutenu ou non au moyen d'un avantage fiscal, si on présume que c'est différent de ce que font les organismes de bienfaisance? Comme Mme Chan l'a dit, en fonction de toute la gamme des entités recevant un traitement fiscal préférentiel, une possibilité, c'est que certaines d'entre elles aient un taux d'imposition différent. Mais cela veut dire qu'il y a des lignes, et vous devez d'abord décider quelle est la ligne entre les organismes de bienfaisance, les organisations à but non lucratif, les organisations qui offrent des avantages sociaux et les journaux qui cherchent à obtenir le statut d'organisation à but non lucratif afin de recevoir un certain avantage. Et une fois que c'est fait, vous aurez tout ce qu'il vous faut pour savoir combien de questions on devrait poser sur certaines des déclarations.

**Le président :** J'aimerais revenir à une chose que l'un d'entre vous a dite dans son exposé, le point de vue selon lequel le secteur n'avait pas vu d'innovation depuis 50 ans ou plus. L'innovation se produit aujourd'hui. Elle se produira demain. Peu importe ce que nous recommandons dans notre rapport, il

to keep up with it because innovation will continue to happen and is happening so rapidly.

How do you see that being managed? If we want government to make some changes, recognize the innovation and make sure we can keep up with innovation — and either stay out of the way without putting in regulations or putting in regulations to protect Canadian taxpayers — how do we do that?

**Mr. Wyatt:** If I knew that, I would probably be sitting as a member of the committee.

**The Chair:** We have lots of chairs left, and I understand all you have to do is apply.

**Mr. Wyatt:** The second part is the problem.

Part of it is to regulate where necessary, but not necessarily regulate. There was a history, not only in this field, but certainly in this field, where we go to the worst-case scenario and try to protect against the 1 per cent of the population that would seek to do harm or commit fraud. And we burdened the 99 per cent with all of that administrative burden.

I think we need to flip that around. I fully understand when the Department of Finance worries about how someone will get around a provision in the Income Tax Act. That's what they are supposed to do. Where I think we would disagree is the extent to which you have to legislate against it. A number of things can be done through administrative guidance. The suggestion of the previous panel from the Mowat Centre about regulatory sandboxing, and adopting that from the Social Innovation and Social Finance Strategy Co-Creation Steering Group, is an interesting concept in the field of charity and has some potential. It has been tried in some other places in different ways.

There are things that can be done there. In part, I think we go to my colleague Mr. Hunter's view of figuring out what you want to absolutely prohibit and describe it clearly. And then don't let people do that. Otherwise, stay out of the way and let charities do what they need to do.

Some of the suggestions that involve charitable funds for which a donor receives a tax credit being given to non-charities — and we argued this in our submission — has the potential to create harm. We need to be careful about how far you go down that road, but certainly the rules that now apply, even when a charity is working with a non-profit or a charity in

sera difficile pour les gouvernements de suivre le rythme, parce que l'innovation continuera de se produire et qu'elle se produit très rapidement.

À votre avis, comment pourrions-nous gérer cela? Si nous voulons que le gouvernement apporte certains changements, reconnaisse l'innovation et s'assure que nous puissions suivre le rythme de l'innovation — et, ou bien s'écarter du chemin sans proposer de règlements ou bien proposer des règlements afin de protéger les contribuables canadiens — comment pouvons-nous le faire?

**M. Wyatt :** Si je le savais, je serais probablement membre du comité.

**Le président :** Il nous reste beaucoup de sièges, et je crois comprendre que tout ce que vous devez faire, c'est postuler.

**M. Wyatt :** La deuxième partie est ce qui pose problème.

Une partie du problème tient au fait de réglementer les choses au besoin, mais de ne pas nécessairement le faire. On a longtemps adopté, pas seulement dans ce domaine, mais assurément dans ce domaine, le pire scénario où on essayait de se protéger contre le 1 p. 100 de la population qui allait chercher à causer des préjudices ou à commettre une fraude. Et nous avons imposé un fardeau administratif aux 99 p. 100 de la population.

Je crois que nous devons renverser les choses. Je comprends tout à fait que le ministère des Finances s'inquiète de la façon dont une personne va contourner une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu. C'est ce qu'il est censé faire. Là où je m'oppose, c'est la mesure dans laquelle vous devez légiférer par rapport à cela. Un certain nombre de choses peuvent être faites au moyen de directives administratives. La suggestion des bacs à sable réglementaires présentée par le groupe de témoins précédents du Mowat Centre et son adoption par le Groupe directeur sur la co-création d'une Stratégie d'innovation sociale et de finance sociale est un concept intéressant dans le domaine des œuvres de bienfaisance et présente un certain potentiel. On l'a mise à l'essai dans quelques autres lieux sous des formes différentes.

Des choses peuvent être faites. Je pense que nous pouvons adopter le point de vue de mon collègue, M. Hunter, soit décider ce que vous voulez absolument interdire et le décrire clairement. Puis, il ne faut pas laisser les gens le faire. Autrement, tenez-vous à l'écart et laissez les organismes de bienfaisance faire ce qu'ils doivent faire.

Certaines des suggestions, où un donateur de fonds de bienfaisance reçoit un crédit fiscal qui est accordé à des organisations non caritatives — et nous l'avons fait valoir dans notre mémoire — pourraient causer des préjudices. Il nous faut faire preuve de prudence pour ce qui est de savoir jusqu'où nous voulons aller, mais les règles qui s'appliquent maintenant, même



another country, are unnecessarily burdensome. And we suggest that those rules can be changed.

**The Chair:** How do you do that without jeopardizing other charities, in saying that you are allowing a charity to work with a for-profit organization or another non-profit organization? A myriad of complications can enter into it and be, to a certain extent, by some people, manipulated not for the common good.

**Mr. Wyatt:** I don't want to practise law — the Law Society of Alberta has a real problem with that — but I would suggest to you that charities work with private sector organizations every day. We have contracts for service with any number of private sector providers. We exercise the due diligence that Mr. Hunter has spoken of. We don't need to go to the extent of the direction-and-control rules that now exist. We don't need to say to that private sector business, "You need to keep our money in a separate bank account and send us the statements every month. You need to send us cancelled cheques." I'm not sure about you, but I don't see cancelled cheques anymore; I get a picture of them in a statement, but actually getting the cancelled cheque is something you have to pay extra for now. But a charity under audit is expected to produce those.

A charity working with an organization overseas is expected to get those from the overseas partner notwithstanding that Global Affairs Canada has said we have to get out of paternalism in dealing with charities in other countries.

I think we have some rules that, at one time, may have been prudent or were a reaction to a fraud or a scam or a scandal. When I teach public policy, the one thing I tell students is that when there is a scandal, government never reacts, government always overreacts. Some of the things we have in the Income Tax Act dealing with charities are a result of things that went wrong.

In our submission, one of the things we talk about is the rules on ineligible individuals as they relate to tax shelter operators. This is one place where we got it wrong, and we have suggested to the committee that you make recommendations to change it.

An 18-year-old who stole a chocolate bar and was caught can never, for life, serve as a director or a senior manager of a charity without getting a pardon or record suspension. Somebody who operated a tax shelter and led to some of the billions of dollars in lost revenue and the hundreds of thousands of audits

lorsqu'un organisme de bienfaisance travaille avec une organisation à but non lucratif ou avec un organisme de bienfaisance dans un autre pays, sont inutilement encombrantes. Et nous suggérons que ces règles soient changées.

**Le président :** Comment le feriez-vous sans mettre en péril d'autres organismes de bienfaisance, en disant que vous autorisez un organisme de bienfaisance à travailler avec une organisation à but lucratif ou avec une autre organisation à but non lucratif? Cela peut entraîner une myriade de complications qui peuvent, dans une certaine mesure, être manipulées par certaines personnes, d'une façon contraire au bien commun.

**M. Wyatt :** Je ne veux pas pratiquer le droit — la Law Society of Alberta a un problème réel avec cela —, mais je vous dirais que les organismes de bienfaisance travaillent chaque jour avec des organisations du secteur privé. Nous avons conclu des contrats de service avec toutes sortes de fournisseurs du secteur privé. Et nous exerçons la diligence raisonnable dont M. Hunter a parlé. Nous n'avons pas besoin d'aller jusqu'aux règles de direction et de contrôle qui existent maintenant. Nous n'avons pas besoin de dire à ces entreprises du secteur privé : « Vous devez garder votre argent dans un compte bancaire distinct et nous envoyer les états de compte chaque mois. Vous devez nous envoyer les chèques annulés. » Je ne sais pas pour vous, mais je ne vois plus de chèques annulés; je reçois une photo de ces chèques dans un état de compte, mais en fait, vous devez maintenant payer des frais supplémentaires pour recevoir le chèque annulé. Toutefois un organisme de bienfaisance qui fait l'objet d'une vérification devrait les produire.

Un organisme de bienfaisance qui travaille avec une organisation à l'étranger devrait les obtenir auprès du partenaire à l'étranger, nonobstant le fait qu'Affaires mondiales Canada a dit que nous devons mettre fin au paternalisme lorsque nous traitons avec des organismes de bienfaisance dans d'autres pays.

Je crois que nous avons des règles qui, à une certaine époque, ont peut-être été prudentes ou avaient été établies en réaction à une fraude, à une arnaque ou à un scandale. Dans mes cours de politiques publiques, je dis à mes élèves que, lorsqu'un scandale éclate, le gouvernement ne réagit jamais, il réagit toujours de façon excessive. Certaines des choses que nous voyons dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui traitent des organismes de bienfaisance sont le résultat de choses qui ont mal tourné.

Dans notre mémoire, une des choses dont nous parlons, ce sont les règles sur les particuliers non admissibles liées aux promoteurs d'abris fiscaux. C'est une chose que nous avons mal faite, et nous avons suggéré au comité qu'il recommande qu'on y apporte des changements.

Une personne de 18 ans qui a volé une tablette de chocolat et s'est fait prendre ne peut jamais, à vie, occuper le poste de directeur ou de cadre supérieur d'un organisme de bienfaisance sans demander un pardon ou une suspension du casier. Quelqu'un qui a exploité un abri fiscal et qui a entraîné des

the CRA had to conduct of taxpayers is banned for a maximum of five years. Somewhere, we've gotten things backwards.

**The Chair:** Thank you. That's a good point.

**Senator Duffy:** Thank you both for coming.

One of my hobby horses, as you heard earlier, is to find someone to advocate for charities in the government, whether it's a cabinet minister or a parliamentary officer. A retired senior public servant told me what we really need is to turn this project from one of tax collection and guarding the pennies to create a special operating agency with a mandate not only to administer the rules but also basically to try and clear away the brush on a daily basis to make this a dynamic, vibrant and constantly changing sector.

As you have alluded in your presentation, get out of the way. Charities will innovate. We are seeing that throughout our society. And it seems to me that we need some overarching person who can embody that and go coast to coast, encourage people to donate and get involved and bring back feedback — the kind you are giving us tonight — so that we can make this a continuing process, not something we do every 20 years.

How would that sit with you?

**Mr. Hunter:** I will give you another answer — another lawyer's answer, maybe.

I think you're onto something when you talk about innovation, but I often say to people there are actually two kinds of innovation. Interestingly enough, the innovation speaks to the relationship between government and public service.

There is an innovation that is often called entrepreneurship, which is the big innovation. What we don't recognize as being as important as entrepreneur innovation, setting the big details and pictures, is carry-through innovation. We need at some point the advocates, but we also need well-inspired grinders who work every day with the details, because the devil is in the details. So is the salvation. We don't innovate in allowing organizations to put the entrepreneur innovation into full effect.

It's the charities on the ground, Senator Mercer, that you've worked at that have to confront the details. What they need is a space in which to do that. That's the refreshing of the legislation

pertes de revenus de milliards de dollars et les centaines de milliers de vérifications des contribuables que l'ARC a dû mener est banni pour un maximum de cinq ans. Quelque part, nous avons tout compris de travers.

**Le président :** Merci. C'est un bon point.

**Le sénateur Duffy :** Merci à vous deux d'être venus.

Un de mes chevaux de bataille, comme vous l'avez dit plus tôt, c'est de trouver quelqu'un pour défendre les intérêts des organismes de bienfaisance auprès du gouvernement, que ce soit un ministre ou un fonctionnaire du Parlement. Un haut fonctionnaire retraité m'a dit que ce que nous devons vraiment faire, c'est transformer ce projet pour le faire passer d'un projet où on perçoit des taxes et on conserve les cents à un projet où on crée un organisme de service spécial dont le mandat est non seulement de gérer les règles, mais aussi essentiellement de défricher le terrain de façon quotidienne pour faire de ce secteur un secteur dynamique, stimulant et en constante évolution.

Comme vous y avez fait allusion dans votre exposé, tenez-vous à l'écart. Les organismes de bienfaisance vont innover. Nous le voyons dans l'ensemble de notre société. Et j'ai l'impression que nous avons besoin d'une personne qui coiffe le tout, qui peut incarner cela et aller d'un océan à l'autre, encourager les gens à donner et à participer et recueillir les commentaires — du genre de ceux que vous nous fournissez ce soir — pour que nous puissions en faire un processus continu, pas quelque chose que nous faisons tous les 20 ans.

Qu'en pensez-vous?

**M. Hunter :** Je vais vous donner une autre réponse — une autre réponse d'avocat, peut-être.

Je pense que vous êtes sur une bonne piste lorsque vous parlez d'innovation, mais je dis souvent aux gens qu'il y a en réalité deux types d'innovation. Fait assez intéressant, l'innovation témoigne de la relation entre le gouvernement et la fonction publique.

Il y a un type d'innovation qu'on appelle souvent entrepreneuriat, c'est-à-dire la grande innovation. Ce que nous ne reconnaissons pas comme étant aussi important que l'innovation entrepreneuriale, où on définit les grands détails et trace les grands portraits, c'est l'innovation durable. À un certain moment, nous avons besoin des défenseurs des droits, mais il nous faut aussi des travailleurs acharnés, des gens bien inspirés qui travaillent chaque jour dans le menu détail, parce que tout se joue dans les détails. C'est la même chose pour le salut. Nous n'innovons pas en permettant à des organisations de mettre pleinement en œuvre l'innovation entrepreneuriale.

Ce sont les organismes de bienfaisance sur le terrain, monsieur Mercer, auprès desquels vous avez travaillé, qui doivent faire face aux détails. Ils ont besoin d'un espace pour le faire. C'est

that you have a significant role in looking at, but once that's done, the innovation of how to implement what is permitted becomes very important.

Dr. Chan has written a very interesting set of articles around her conception of equity and the role of that function in the charitable sector. She makes the very interesting point that lawyers have often talked about public law and private law. When I was going to law school, private law said that unless it was prohibited, it's permitted. Public law deals with just the reverse: Unless it's positively provided, it doesn't exist.

Charity law is the overlay of both of those. We have to figure out the public law function and the private law function. I would suggest the public law function is prohibiting things on a public policy basis when they need to be prohibited, and the private law function is "get out of the way." Say what can't be done, authorize a set of rules that delineate that, and provide remedies and sanctions where things are done that shouldn't be done; and then facilitate the follow-through change.

Allow the charities not through direction, control and close-knit handcuffs to send in their non-existent cheques, but do what our American friends have done: introduce a role of positive risk management that scales to the circumstance. That way, a \$5,000 grant has a much lighter touch of oversight than a \$50 million donation. It's the same as what you do in your families. If you are replacing one chair in the living room, you spend a little time investigating it in *Consumer Reports*. If you are off, you are off by \$100. You put much more effort into designing your new house and buying your new car. You expend a risk-management approach proportionate to the problem.

Allow that to happen so that the charities can innovate on a daily basis.

The last point I would make is that a really key effort, as the senator has said, is advocating, but that advocating must be done both inside and outside government. It also has to be done inside the legal system. Dr. Chan has said that you need to introduce an ongoing feature of equity in the consideration of the law. The system of equity as involved in the Court of Chancery, as she said, had a default position. The default was charitably. We have a system that is perfectly sensible within a public law system that prohibits, because it's not permitting, that forces the little charity to comply with the utmost granular rules. We should flip that. We should recognize that the innovation that those charities encounter and advance are to the benefit of all Canadians, and the risk of not allowing them to do things is far outweighed by

l'aspect rafraîchissant de la législation, par rapport à laquelle vous avez un important rôle d'examen, mais une fois que c'est fait, l'innovation quant à la façon de mettre en œuvre ce qui est autorisé devient très importante.

Mme Chan a rédigé un ensemble très intéressant d'articles sur sa conception de l'équité et du rôle de cette fonction dans le secteur caritatif. Elle soulève un point captivant : les avocats ont souvent parlé du droit public et du droit privé. Lorsque j'étudiais au Barreau, on disait en droit privé que, à moins que ce soit interdit, c'est permis. Le droit public dit tout à fait le contraire : à moins que ça soit prévu de façon positive, cela n'existe pas.

Le droit caritatif chevauche ces deux droits. Nous devons découvrir en quoi consiste la fonction du droit public et celle du droit privé. Je dirais que la fonction du droit public est d'interdire des choses sur le plan des politiques publiques lorsqu'elles doivent être interdites, et la fonction du droit privé est de « se tenir à l'écart ». Dites ce qu'on ne peut pas faire, autorisez un ensemble de règles qui décrivent cela, puis prévoyez des recours et des sanctions lorsque des choses qui ne devraient pas être faites sont faites; enfin, facilitez le changement qui donne suite à ces mesures.

Permettez aux organismes de bienfaisance d'envoyer leurs chèques non existants non pas au moyen de direction, de contrôle et de menottes très serrées, mais faites ce que nos amis américains ont fait : introduisez un rôle de gestion positive du risque qui s'adapte aux circonstances. Ainsi, une subvention de 5 000 \$ nécessite un niveau de surveillance beaucoup moins élevé qu'un don de 50 millions de dollars. C'est pareil à ce que vous faites dans votre famille. Si vous remplacez un fauteuil dans le salon, vous passerez un peu de temps à faire des recherches dans *Protégez-vous*. Si vous vous trompez, vous gaspillez 100 \$. Vous consacrez beaucoup plus d'efforts à décorer votre nouvelle maison et à acheter votre nouvelle voiture. Vous adoptez une approche de gestion du risque qui est proportionnelle au problème.

Faites en sorte que cela se produise, pour que les organismes de bienfaisance puissent innover au quotidien.

Le dernier point que j'aimerais soulever, c'est qu'un effort vraiment essentiel, comme le sénateur l'a dit, tient à la défense des intérêts, mais celle-ci doit se faire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Elle doit aussi se faire à l'intérieur du système juridique. Mme Chan a dit que vous devez introduire un élément continu d'équité lorsque vous examinez le droit. Le système de l'équité tel qu'il était prévu dans la Cour de la chancellerie, comme elle l'a dit, comportait une position par défaut, soit l'aspect caritatif. Nous avons un système qui est parfaitement sensé au sein d'un système de droit public qui interdit, parce qu'il n'autorise pas, qui force les petits organismes de bienfaisance à se conformer aux règles les plus détaillées. Nous devrions changer cela. Nous devrions

the risk of allowing them to try. That's a perfectly sensible system, consistent with the equity provisions.

**The Chair:** I will allow Senator Duffy a small question, but this whole discussion confirms, Senator Duffy, why you and I did not go to law school.

**Senator Duffy:** For those of us who didn't go to law school, may I recommend Ted Gaebler's book *Reinventing Government* from 1992. Almost everything you've told us tonight is in that book. Let people manage, scalability. It is not rocket surgery, as Don Cherry would say. That book came out in 1992. It was a big thing. Al Gore was all excited. Now we are still here, and government still operates in the same way.

This gets back to the agent of change: How do we convince people to cut away some of that?

**Mr. Wyatt:** Again, I will go back to the future. You heard from Senator Lankin that, as a result of the report of the Independent Blue Ribbon Panel on Grants and Contributions, a centre for excellence was created within Treasury Board. It was exploring a number of areas related to the payments of grants and contributions and the relationship between departments and sector organizations. There was great promise. Then interest in it fell off, and it disappeared.

In my view, whether it's a minister or a secretariat, it needs to be within a central agency. We have argued it should be in PCO, because it needs to have the gravitas of the Office of the Prime Minister of the day.

What I wanted to emphasize was that this cannot be an excuse for departments not to have relationships with their stakeholders in the voluntary and non-profit sector. This is not a default. It doesn't mean they can ignore those organizations. There are very few departments, if any, in government that do not have ongoing relationships with charities or non-profit organizations. Those things need to be strengthened on an ongoing basis, but a central agency will help.

I have some issues about a cabinet minister going out and encouraging donations across the country. I'm not sure the Ethics Officer won't have a problem there. And if there's a change in government, will they be suggesting donations to different kinds of charities?

reconnaître que l'innovation qui découle de ces organismes de bienfaisance est faite au profit de tous les Canadiens et que le risque de ne pas les autoriser à faire des choses est de loin contrebalancé par le risque de les autoriser à essayer. C'est un système parfaitement sensé, conforme aux dispositions sur l'équité.

**Le président :** Je vais permettre au sénateur Duffy de poser une petite question, mais toute cette discussion confirme, monsieur Duffy, pourquoi vous et moi n'avons pas étudié le droit.

**Le sénateur Duffy :** Pour ceux d'entre nous qui n'ont pas étudié le droit, j'aimerais recommander le livre de 1992 de Ted Gaebler, *Reinventing Government*. Presque tout ce que vous nous avez dit ce soir se trouve dans ce livre. Le fait de laisser les gens gérer, l'évolutivité. Pas besoin d'avoir inventé le bouchon à quatre trous, comme dirait Jean Perron. Ce livre est paru en 1992. Ça a fait du bruit. Al Gore était tout excité! Maintenant, nous sommes toujours ici, et le gouvernement fonctionne toujours de la même façon.

Cela nous ramène à l'agent du changement : comment pouvons-nous convaincre les gens de se débarrasser d'une partie de cela?

**M. Wyatt :** Encore une fois, je vais retourner vers le futur. Vous avez entendu la sénatrice Lankin dire que, à la suite du rapport du Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions, un centre d'excellence a été créé au sein du Conseil du Trésor. Il explorait un certain nombre de domaines liés au versement des subventions et des contributions et la relation entre les ministères et les organisations du secteur. C'était très prometteur. Puis, l'intérêt qu'on lui portait a diminué, et il est disparu.

À mon avis, que ce soit un ministre ou un secrétariat, cela doit faire partie d'un organisme central. Nous avons fait valoir qu'il devrait faire partie du BCP, parce qu'il doit avoir le sérieux du Cabinet du premier ministre du jour.

Ce sur quoi je voulais insister, c'est que ça ne peut servir d'excuse aux ministères pour ne pas établir de relations avec leurs intervenants dans le secteur bénévole et le secteur à but non lucratif. Ce n'est pas une position par défaut. Cela ne veut pas dire qu'ils peuvent faire abstraction de ces organisations. Très peu de ministères au gouvernement, s'il en est, n'entretiennent pas de relations continues avec des organismes de bienfaisance ou des organisations à but non lucratif. Ces choses doivent être renforcées de façon continue, mais un organisme central le permettra.

Le fait qu'un ministre encourage le versement de dons partout au pays me préoccupe un peu. Je ne suis pas sûr que le commissaire à l'éthique n'y voie pas de problème. Et s'il y a un changement de gouvernement, va-t-il suggérer de faire des dons à des types d'organismes de bienfaisance différents?

There are things the sector could do with government in terms of public awareness and public campaigns. We didn't get it right with the First-Time Donors Super Credit. With a little more work, we could get it right.

**Senator Seidman:** Thank you for your presentations.

If I might, Mr. Wyatt, in your submission's summary of recommendations, there are several that jump out at me. I'd like to ask about one that some might think would be fairly concerning. You may already know what I'm going to ask you. You recommended that we recommend inclusion within the Income Tax Act of a provision that would allow a charity to have a political purpose.

Could you help me with that? Why would you recommend that, and what does it mean?

**Mr. Wyatt:** Again, I will try not to practise law. I will give you my layman's understanding, and Mr. Hunter can tell me where I was wrong.

Right now, any evidence that a charity has a political purpose of any kind, whether in support of an otherwise charitable purpose or not, is an absolute bar to becoming a charity. As was pointed out in the *Canada Without Poverty* case, in some cases, the very nature of the charitable good that is to be done requires advocacy. Now, this is another one where language matters. Not all advocacy is political activity for the purposes of charity law. You have heard that from a number of people. There are lots of people, including some courts, that don't seem to have cottoned on to the difference yet.

We have suggested that in New Zealand they have gotten around the problem by saying if you have a charitable purpose but you sometimes have to do advocacy work or political activity but it's incidental to that charitable purpose, that's going to be okay.

The reason we're recommending it is that the current rule, which says activities can never get to the level of a purpose, is, at best, vague. So at what point, if the Muttart Foundation is encouraging changes in the law in another country, have our activities become of such an extent that they become a purpose? We will end up with all sorts of litigation on that issue, which we don't really need.

So what we have said is that if you have a small amount of political activity — understanding what political activity is and always non-partisan — then the world is not going to come to a

Le secteur pourrait faire des choses avec le gouvernement pour sensibiliser le public et tenir des campagnes publiques. Nous n'avons pas bien fait les choses avec le super crédit pour premier don de bienfaisance. En travaillant un peu plus, nous pourrions y arriver.

**La sénatrice Seidman :** Merci de vos exposés.

Si je peux me permettre, monsieur Wyatt, dans le résumé des recommandations de votre mémoire, il y en a plusieurs qui me sautent aux yeux. J'aimerais vous interroger au sujet d'une recommandation qui pourrait paraître assez préoccupante pour certaines personnes. Vous savez peut-être déjà ce que je vais vous demander. Vous avez recommandé l'inclusion au sein de la Loi de l'impôt sur le revenu d'une disposition qui permettrait à un organisme de bienfaisance d'avoir un objectif politique.

Pourriez-vous m'aider ici? Pourquoi voudriez-vous recommander cela et qu'est-ce que cela veut dire?

**M. Wyatt :** Encore une fois, j'essaie de ne pas pratiquer le droit. Je vais vous exposer ma compréhension, en tant que profane, et M. Hunter pourra me dire en quoi j'ai eu tort.

En ce moment, toute donnée probante qui donne à penser qu'un organisme de bienfaisance a un objectif politique de quelque sorte que ce soit, à l'appui ou non de fins autrement caritatives, l'empêche absolument de devenir un organisme de bienfaisance. Comme on l'a souligné dans l'affaire *Canada Without Poverty*, dans certains cas, la nature même du don qui doit être versé exige une défense des intérêts. Voilà un autre exemple où le libellé compte. Ce n'est pas tout ce qu'on fait comme défense des intérêts qui est une activité politique aux fins du droit des organismes de bienfaisance. Vous avez entendu un certain nombre de personnes le dire. Beaucoup de personnes, y compris certains tribunaux, ne semblent pas encore avoir saisi la différence.

On a laissé entendre que, en Nouvelle-Zélande, on a contourné le problème en disant que, si vous avez un motif caritatif, mais que vous devez parfois faire du travail de défense des intérêts ou mener des activités politiques, mais que c'est accessoire à ce motif caritatif, ça ne pose pas de problème.

La raison pour laquelle nous le recommandons, c'est que la règle actuelle selon laquelle les activités ne peuvent jamais atteindre le niveau d'objectif politique, est, à tout le moins, vague. Donc, si la Muttart Foundation encourage des changements dans la loi d'un autre pays, à quel moment nos activités atteignent-elles un tel niveau qu'elles deviennent un objectif? Nous allons finir par nous retrouver avec toutes sortes de litiges sur cette question, ce dont nous n'avons vraiment pas besoin.

Donc, ce qu'on a dit, c'est que si vous menez une activité politique légère — en comprenant ce qu'est l'activité politique et qu'elle est toujours non partisane —, le monde ne va pas arrêter

crashing end. It is what charities have done. We have always been engaged in public policy work, and we should be.

**The Chair:** I related the story to the committee a number of meetings ago about when I was Executive Director of the Kidney Foundation in Nova Scotia. At the time, we did not have organ donor cards attached to our driver's licence in Nova Scotia. Through the volunteers at the Kidney Foundation, we conducted what I guess would be considered a political campaign; we went about convincing the government of the day to change that, and they did. As I related, it was a Conservative colleague of mine in the Senate who was a minister in Nova Scotia at the time who made the change. It comes around.

**Mr. Wyatt:** And the reality, senator — if I can interrupt for just a moment — is that that is not political activity.

**The Chair:** One would not think, but some people would interpret that as political activity.

**Mr. Wyatt:** Agreed.

**Senator Seidman:** Some would say that allowing a charity to have a political purpose, that kind of language, which is the language you use here, would be concerning because this would provide an opening, perhaps, for foreign sources of involvement.

**Mr. Wyatt:** And the answer to that, senator, which we've given in our submission, is twofold. First of all, the receipt of money from outside Canada by charities and non-profits goes back to the beginning of Canada and predates Canada. In fact, there is some \$2 billion a year that is coming in just to registered charities.

The concern I've heard expressed at this committee and elsewhere is the concern that this will somehow involve becoming engaged in affecting elections. It's our view that that is a matter for electoral law, not charity law.

Most of what the concern seems to be is stuff that would get any charity revoked now because it would be partisan. It's dealing with non-profits, and as we said in our full submission, if you decide to take on the whole field of non-profits, all we can do is wish you luck and ask that you issue the rest of your report first. We have never been able to do it in Canada for a variety of reasons, and the rest of us can't wait for you to find out how to do it.

abruptement de tourner. C'est ce que les organismes de bienfaisance ont fait. Nous avons toujours participé au travail de politiques publiques, et nous devrions le faire.

**Le président :** J'ai raconté au comité, il y a quelques réunions de cela, une histoire qui s'est passée à l'époque où j'étais directeur général de la Fondation canadienne du rein, en Nouvelle-Écosse. À l'époque, en Nouvelle-Écosse, la carte de don d'organes n'était pas jointe à notre permis de conduire. Par l'entremise des bénévoles de la fondation du rein, nous avons mené ce que j'estimerais être une campagne politique; nous nous sommes mis en tête de convaincre le gouvernement du jour de changer cela, et c'est ce qu'il a fait. Comme je l'ai raconté, c'était un de mes collègues conservateurs au Sénat, qui était alors ministre en Nouvelle-Écosse, qui a apporté le changement. Plus ça change...

**M. Wyatt :** Et en réalité, monsieur le sénateur — si je peux vous interrompre un instant —, ce n'est pas une activité politique.

**Le président :** On ne le croirait pas, mais certaines personnes interpréteraient cela comme une activité politique.

**M. Wyatt :** D'accord.

**La sénatrice Seidman :** Certains diraient que le fait d'autoriser un organisme de bienfaisance à avoir un objectif politique, ce genre de langage, qui est le langage que vous utilisez ici, serait préoccupant, parce que cela ouvrirait peut-être la porte à des sources de participation étrangères.

**M. Wyatt :** Et la réponse à cela, madame la sénatrice, que nous avons fournie dans notre mémoire, est double. D'abord, le fait pour des organismes de bienfaisance et des organisations à but non lucratif de recevoir de l'argent de l'extérieur du Canada remonte au début du Canada et existait avant sa création. En fait, nous recevons quelque 2 milliards de dollars par année, juste les organismes de bienfaisance enregistrés.

La préoccupation que j'ai exprimée au comité et ailleurs, c'est que cela va en quelque sorte supposer qu'on cherche à influencer les élections. Nous sommes d'avis que ça relève du droit électoral, pas du droit applicable aux organismes de bienfaisance.

L'essentiel de la préoccupation a trait à des choses qui feraient révoquer le statut de n'importe quel organisme de bienfaisance en ce moment, parce qu'elles seraient partisans. C'est le fait de traiter avec des organisations à but non lucratif, et, comme nous l'avons dit dans notre mémoire complet, si vous décidez de vous occuper de tout le secteur des organisations à but non lucratif, tout ce que nous pouvons faire, c'est vous souhaiter bonne chance et vous demander de produire d'abord le reste de votre rapport. Nous n'avons jamais été en mesure de le faire au Canada, et ce, pour diverses raisons, et le reste d'entre nous a très hâte que vous découvriez comment le faire.

**Senator Seidman:** I'm sure it's very clear right now. Of course.

**Senator Omidvar:** I have two questions, one from the earlier panel and one arising from the comments that you just made right now, Mr. Wyatt, around language.

I think a great part of this obfuscation around political activities arises from the use of the word "political." Should the committee recommend changing the act and the regulations, which is low-hanging fruit, from political to non-partisan public advocacy?

**Mr. Wyatt:** If you're going to allow that, but what is it you're going to prohibit?

**Senator Omidvar:** Partisan political activities.

**Mr. Wyatt:** But then you're still back to using the words "political activity," and what is political activity? If I spend a day with you talking to you about the work of this committee, I've engaged in a charitable activity, not a political activity.

**Senator Omidvar:** I understand, yes.

**Mr. Wyatt:** Arguably, I may have engaged in lobbying, but that's another can of worms that I would just as soon not open right now.

If I do a demonstration on the Hill, I'm engaged in a political activity. If you can find language that will be easier to understand, yes, I agree with you, senator, the terms "advocacy" and "political activity" and "lobbying" have all been lumped together and nobody understands what they are. Part of that goes to CRA needing to provide better guidance. Part of it is the sector needs to educate itself. This is not only an issue for government. The sector working with CRA and on its own could do a much better job of letting charities know what the rules are, what is permitted and what needs to be reported.

We point out in our submission that the talk about an advocacy chill can't be demonstrated by any objective evidence. Throughout the period since 2000, the number of charities that have reported any engagement in political activities has never exceeded 1 per cent of the population of charities. There are not a whole lot of people doing things there. They are doing charitable activities that may involve them being engaged with politicians. That's different from political activity.

**Senator Omidvar:** We understand that. My final question again goes back to the previous panel. I wonder if either of you or both of you have a comment on the potential for a standing committee of the House of Commons or a standing Senate

**La sénatrice Seidman :** Je suis certaine que c'est très clair maintenant. Bien sûr.

**La sénatrice Omidvar :** J'ai deux questions : une par rapport au groupe de témoins précédent, et l'autre, qui découle des commentaires que vous venez de formuler, monsieur Wyatt, au sujet du langage.

Je crois qu'une grande partie de cette confusion au sujet des activités politiques découle de l'utilisation du mot « politique ». Le comité devrait-il recommander de changer la loi et les règlements, ce qui est plus facile, pour remplacer activités politiques par défense des intérêts publics non partisans?

**M. Wyatt :** Si vous choisissez d'autoriser cela, qu'allez-vous interdire?

**La sénatrice Omidvar :** Les activités politiques partisans.

**M. Wyatt :** Mais vous vous retrouvez encore à utiliser les mots « activité politique », et qu'est-ce qu'une activité politique? Si je passe une journée à vous parler du travail du comité, j'ai participé à une activité caritative, pas à une activité politique.

**La sénatrice Omidvar :** Je comprends, oui.

**M. Wyatt :** On pourrait dire que j'ai participé à du lobbyisme, mais c'est une autre boîte de Pandore que je préférerais ne pas ouvrir maintenant.

Si je fais une manifestation sur la Colline, je participe à une activité politique. Si vous pouvez trouver un terme qui serait plus facile à comprendre, oui, je suis d'accord avec vous, madame la sénatrice, les termes « défense des intérêts », « activité politique » et « lobbyisme » ont tous été regroupés, et personne ne comprend ce qu'ils désignent. En partie, cela tient au fait que l'ARC doit fournir une meilleure orientation, et aussi que le secteur a besoin de s'éduquer. Ce n'est pas juste une question qui touche le gouvernement. Le secteur travaille avec l'ARC et, de lui-même, il pourrait faire un bien meilleur travail pour ce qui est de renseigner les organismes de bienfaisance au sujet des règles, de ce qui est permis et de ce qui doit être déclaré.

Dans notre mémoire, nous soulignons que la discussion au sujet d'une action sociale ne peut être démontrée par des données probantes objectives. Tout au long de la période écoulée depuis l'an 2000, le nombre d'organismes de bienfaisance qui ont déclaré toute participation à des activités politiques n'a jamais excédé 1 p. 100 de la population des organismes de bienfaisance. Et il n'y a pas là beaucoup de gens qui font des choses. Ils mènent des activités caritatives qui peuvent supposer qu'ils dialoguent avec des politiciens. C'est différent d'une activité politique.

**La sénatrice Omidvar :** Nous le comprenons. Ma dernière question concerne encore une fois le groupe de témoins précédent. Je me demande si l'un de vous ou tous les deux vous pourriez dire quelque chose sur le potentiel d'un comité

committee on the third sector. I think the genesis of this committee comes from a report where Roger Gibbins of the Canada West Foundation tasked the Senate to undertake this work.

Do you have a comment on taking it beyond government to the political structures on the Hill?

**Mr. Wyatt:** With all due respect to Roger Gibbins, he was about 15 years late to the party. You'll remember Gordon Floyd and I first raised the issue of a Senate committee in 1996. We are grateful that we now got here.

I think there needs to be a regular remit, whether it's to an existing committee or to a standing committee. We've recommended in our report that there should be a review every 5 to 10 years. The Bank Act is statutorily reviewed every 10 years. There is absolutely no reason for the charity provisions not to be reviewed on at least the same basis.

**The Chair:** Thank you, gentlemen, to you both. I joked with Senator Duffy about he and I not going to law school, but we've learned a couple of very important law tricks today, and that a lawyer's favourite answer is "maybe." But then, Mr. Wyatt, you introduced another: Regulation if necessary but not necessarily regulation. We've tried to get our heads wrapped around some of the clichés here.

Gentlemen, thank you very much. As you can tell from the exchange, it has been very interesting. We appreciate it. I want to say that I appreciate the work that the foundations do in the community and in the sector. I know that the Muttart Foundation does extraordinary work in the sector and is supportive of the sector. I know that many of my former colleagues, when I was active in the sector, always appreciated your support and continue to do so. Thank you, colleagues.

(The committee adjourned.)

permanent de la Chambre des communes ou du Sénat concernant le troisième secteur. Je pense que le comité tire son origine d'un rapport dans lequel Roger Gibbins, de la Canada West Foundation, a chargé le Sénat d'entreprendre ce travail.

Avez-vous quelque chose à dire par rapport au fait de l'amener au-delà du gouvernement jusqu'aux structures politiques sur la Colline?

**M. Wyatt :** Avec tout le respect que je dois à Roger Gibbins, il est arrivé environ 15 ans en retard à la fête. Vous vous souviendrez que Gordon Floyd et moi avons soulevé la question d'un comité sénatorial en 1996. Nous sommes reconnaissants d'être maintenant arrivés jusqu'ici.

Je crois qu'il doit y avoir une mission régulière, que ce soit pour un comité existant ou un comité permanent. Nous avons recommandé dans notre rapport qu'un examen soit fait tous les 5 à 10 ans. La Loi sur les banques fait l'objet d'un examen législatif tous les 10 ans. Il n'y a absolument aucune raison pour que les dispositions touchant les organismes de bienfaisance ne soient pas examinées à la même fréquence, à tout le moins.

**Le président :** Merci, messieurs, à vous deux. J'ai blagué avec le sénateur Duffy par rapport au fait que lui et moi n'avons pas étudié le droit, mais nous avons appris aujourd'hui quelques astuces de droit importantes, et que la réponse favorite d'un avocat est « peut-être ». Mais, monsieur Wyatt, vous en avez présenté une autre : la réglementation est nécessaire, mais pas nécessairement la réglementation. Nous avons essayé de bien cerner certains des clichés ici.

Messieurs, merci beaucoup. Comme vous pouvez en déduire de l'échange, celui-ci a été très intéressant. Nous vous en remercions. J'aimerais dire que je suis reconnaissant du travail que les fondations font dans la collectivité et dans le secteur. Je sais que la Muttart Foundation fait du travail extraordinaire dans le secteur et qu'elle l'appuie. Je sais aussi que bon nombre de mes anciens collègues, quand j'étais actif dans le secteur, ont toujours été reconnaissants de votre soutien et continuent de le l'être. Merci, mesdames et messieurs.

(La séance est levée.)

---



**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, November 5, 2018

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 6:30 p.m. to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada.

**Senator Terry M. Mercer** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome to this meeting of the Special Senate Committee on the Charitable Sector. I am Senator Terry Mercer from Nova Scotia, chair of the committee. I would like to start by asking the senators to introduce themselves, starting on my left with the deputy chair.

**Senator Omidvar:** I am Ratna Omidvar from Ontario.

**Senator Duffy:** Mike Duffy from Prince Edward Island.

**Senator R. Black:** Rob Black from Ontario.

**Senator Seidman:** Judith Seidman from Montreal, Quebec.

[*Translation*]

**Senator Maltais:** Ghislain Maltais from Quebec.

[*English*]

**The Chair:** Thank you, colleagues.

Today, the committee will continue its study to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. For this evening, we will focus on definitions as they pertain to charities and nonprofit organizations.

On our first panel, we welcome Don McRae, Charity Researcher; and from the Chinese Canadian Military Museum Society, King Wan, President. Thank you both for accepting our invitation to appear. I invite you to make your presentations and remind you that you have five to seven minutes to do so. Then we will get to questions from the senators. We ask that, in the question and answer session, the questions be succinct and the answers likewise so that we can get as many questions in as possible.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 5 novembre 2018

Le Comité sénatorial spécial du secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, pour examiner l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires; et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada.

**Le sénateur Terry M. Mercer** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Soyez les bienvenus à cette séance du Comité sénatorial spécial du secteur de la bienfaisance. Je suis le sénateur Terry Mercer, de la Nouvelle-Écosse, président du comité. Pour commencer, je demande à mes collègues de bien vouloir se présenter, en commençant à ma gauche par la vice-présidente.

**La sénatrice Omidvar :** Je suis Ratna Omidvar, de l'Ontario.

**Le sénateur Duffy :** Mike Duffy, de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur R. Black :** Rob Black, de l'Ontario.

**La sénatrice Seidman :** Judith Seidman, de Montréal.

[*Français*]

**Le sénateur Maltais :** Ghislain Maltais, de la province de Québec.

[*Traduction*]

**Le président :** Chers collègues, je vous remercie.

Aujourd'hui, nous poursuivons l'examen de l'impact des lois et des politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et les autres groupes similaires et nous poursuivons l'examen de l'impact du secteur volontaire au Canada. Aujourd'hui, nous nous focaliserons sur les définitions se rapportant à « organisme de bienfaisance » et à « organisme à but non lucratif ».

Nous accueillons notre premier groupe de témoins, c'est-à-dire, à titre personnel, M. Don cRae, chercheur sur le secteur caritatif, et le président de la Chinese Canadian Military Museum Society, M. King Wan. Je vous remercie tous les deux d'avoir accepté notre invitation. Je vous invite à faire votre exposé, pour lequel chacun de vous dispose de cinq à sept minutes. Ensuite, nous passerons aux questions. Pour en poser le plus possible, nous préférons des questions concises, et les réponses à l'avenant.

**Don McRae, Charity Researcher, as an individual:** I would like to thank the honourable senators for the opportunity to appear before you. I have followed these hearings with interest and have been impressed with the way in which the committee has learned and evolved over such a short time.

I would like to concentrate my remarks on access to registered charity status and, in particular, the definition of charity. My full brief addresses all of my remarks in a more detailed manner.

I worked for over 30 years in the federal government with charities and non-profits. I dealt closely with CRA and, when they would let me, the Department of Finance.

To paraphrase Susan Manwaring in her presentation to this committee, the rules for charities are a patchwork of provisions, with no evidence of a guiding hand.

The CRA is a modern tax overseer. It is not a modern regulator. As my brief states, the CRA has very few accountability mechanisms to the public or the charitable sector. It is opaque to the point that the charities directorate needs its own Access to Information unit to handle the requests for transparency in its operations.

Finance has the power to set the policy. That being said, we are here because, historically, the Department of Finance has not addressed the major issues facing the sector. Aside from the provision of tax incentives for donations and changes to correct its previous mistakes, it has failed to move in this area.

The core of the Canadian definition of charity stems from the *Pemsel* case of 1891. You know, from 127 years ago. Our definition of charity is a white, male, moneyed and passive concept. Now that I have your attention, let me unpack that.

The *Pemsel* case was groundbreaking, but it was created in Victorian England and was a product of its time. England was a homogeneous, white male-dominated society. Multiculturalism was unheard of. Women didn't have the vote and were not seen as full citizens. Indigenous peoples across the empire were, if lucky, treated as second-class citizens. Education was restricted. It was seen as a noble endeavour.

Debates presented both sides of the issue, something that has bedevilled people working against issues like torture,

**Don McRae, chercheur, Secteur caritatif, à titre personnel :** Je remercie votre comité de son invitation. J'ai suivi les audiences avec intérêt et j'ai été impressionné par la rapidité avec laquelle votre comité assimilait les connaissances et les points de vue.

Je voudrais concentrer mes observations sur l'accès au statut d'organisme de bienfaisance enregistré et, en particulier, sur la définition d'organisme de bienfaisance. Mon mémoire expose de façon plus détaillée les remarques que je ferai.

J'ai travaillé pendant plus de 30 ans dans l'administration fédérale, avec des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif. Mes contacts avec l'Agence du revenu du Canada, et quand il m'y autorisait, le ministère des Finances, ont été étroits.

Pour paraphraser ce que disait Susan Manwaring dans son exposé devant votre comité, les règles régissant les organismes de bienfaisance composent une mosaïque anarchique.

L'Agence du revenu du Canada est un contrôleur moderne des recettes fiscales, mais non un organisme moderne de réglementation. Comme je l'expose dans mon mémoire, elle est dotée de très peu de mécanismes de reddition de comptes au public ou au secteur caritatif. Elle est opaque au point que sa direction générale des organismes de bienfaisance a besoin d'une section à elle pour l'accès à l'information, pour répondre aux demandes de transparence dans ses opérations.

Le ministère des Finances a le pouvoir d'établir la politique. Cela dit, nous sommes ici parce que, depuis toujours, il a négligé les problèmes majeurs du secteur. Si on excepte la disposition sur les incitations fiscales pour les dons et les modifications visant à corriger ses erreurs antérieures, il s'est abstenu d'intervenir dans ce domaine.

Essentiellement, la définition canadienne d'« organisme de bienfaisance » découle de l'affaire *Pemsel* de 1891, c'est-à-dire il y a 127 ans. Notre définition est une notion passive, argentée, masculine et blanche. Maintenant que j'ai capté votre attention, permettez-moi de la décortiquer.

L'affaire *Pemsel* a établi un précédent, mais elle s'enracine dans l'Angleterre victorienne et est un produit de son époque. L'Angleterre était une société homogène, dominée par l'homme de race blanche. Le multiculturalisme n'existait pas encore. Les femmes, sans droit de vote, n'étaient pas considérées comme citoyennes à part entière. Les peuples autochtones de l'Empire étaient, dans le meilleur des cas, traités comme des citoyens de seconde zone. L'instruction n'était pas donnée à tout le monde. Elle était considérée comme une entreprise noble.

Des débats ont exposé les deux facettes du problème, quelque chose qui a tracassé les adversaires de problèmes comme la

pornography and other similar topics. The poor were pitied and given charity, but not their dignity.

*Pemsel* moved the law of charities in England of 1891. Today, it limits the groups that warrant gaining charitable status in Canada. As Kathryn Chan stated, the definition is not moving forward through changes to the common law.

Why is the definition important? In her presentation to this committee, Debbie Douglas talked about finding the magic words so that ethno-specific and racialized communities can get charitable status. Stephen Huddart talked about the limitations placed on the McConnell Foundation in trying to support Indigenous people in inner city cores. Paulette Senior of the Canadian Women's Foundation said the same thing about trying to fund organizations of women and girls. These groups cannot get charitable status, so they cannot provide tax receipts for donations. Just as important, these groups are not qualified donees, so charities can't support them.

There are things called agency agreements where non-charities can be supported, but they are cumbersome administrative accords that run afoul of the direction and control restrictions of the CRA.

In other words, two large parts of the fundraising world are closed to these organizations. Their efforts are blocked because of the lack of movement in a Canadian definition of "charity", but your deliberations can change that.

My first recommendation is that we look at comparable charitable jurisdictions and create a codified Canadian definition of "charity". If that doesn't happen, then I propose a number of smaller but still meaningful steps.

I recommend the Tax Court of Canada be the site of appeals for decisions of the regulator. These appeals should be held by way of hearing *de novo*.

I would recommend a change to section 149.1 of the Income Tax Act to eliminate reliance on charitable activities so that the focus of regulating charities is based on their charitable objects.

I would also recommend that the charitable registration section of CRA undertake a systematic systems audit to review how applications for charitable status are processed. I have

torture, la pornographie et d'autres sujets semblables. On avait pitié des pauvres, on leur faisait la charité, mais on leur refusait leur dignité.

L'affaire *Pemsel* a chambardé le droit des organismes de bienfaisance de l'Angleterre de 1891. Aujourd'hui, elle entrave les groupes qui méritent d'obtenir le statut d'organisme de charité au Canada. Comme l'a déclaré Kathryn Chan, les modifications de la common law ne permettent pas à la définition d'évoluer.

Pourquoi la définition est-elle importante? Dans son exposé, Debbie Douglas vous a parlé de la découverte des mots magiques qui permettraient à des communautés ethniques et racisées d'obtenir le statut d'organisme de bienfaisance. Stephen Huddart a parlé des limites imposées à la Fondation McConnell, dans ses tentatives de venir en aide aux Autochtones vivant dans le cœur des quartiers déshérités. Paulette Senior, de la Fondation canadienne des femmes, a dit la même chose du financement d'organismes de femmes et de filles. Ces groupes ne peuvent pas obtenir le statut d'organismes de bienfaisance. Ils ne peuvent donc pas remettre de reçu officiel à des fins fiscales pour les dons. Fait tout aussi important, ces groupes ne sont pas des donateurs reconnus. Les organismes de bienfaisance ne peuvent donc pas les appuyer.

Il existe ce qu'on appelle des ententes avec des organismes qui ne sont pas de bienfaisance pour les appuyer, mais elles imposent de lourdes obligations administratives qui vont à l'encontre des restrictions de l'Agence du revenu du Canada en matière d'orientation et de contrôle.

Autrement dit, deux grands volets du monde de la collecte de fonds sont fermés à ces organisations. Leurs efforts sont bloqués à cause de l'immobilisme de la définition canadienne d'« organisme de bienfaisance », mais vos travaux peuvent changer tout cela.

Ma première recommandation est d'examiner ce qui se fait de comparable ailleurs et de créer une définition canadienne codifiée d'« organisme de bienfaisance ». Si ça se révèle impossible, je propose ensuite un certain nombre de mesures plus modestes mais qui restent efficaces.

Je recommande de se servir de la Cour canadienne de l'impôt pour interjeter appel des décisions de l'organisme de réglementation. Ces appels seraient entendus dans une audience *de novo*.

Je recommanderais de modifier l'article 149.1 de la Loi de l'impôt sur le revenu pour supprimer l'importance accordée aux activités de bienfaisance. La réglementation des organismes de bienfaisance se fonderait alors sur leurs buts caritatifs.

Je recommanderais aussi que la section de l'Agence du revenu du Canada chargée de l'enregistrement des organismes de bienfaisance entreprenne un audit systématique de ses systèmes

worked for over 30 years with charities, and I have 10 years of research under my belt. My research indicates that there is a bias inherent in the current system.

I recommend changes to the policy restrictions on direction and control so that charities can enter into less restrictive agreements with non-charities while still ensuring that the funds are properly protected.

My last recommendation is that the CRA increase its transparency in its dealings with the public and charities.

Thank you again for the opportunity to speak before you. I will be happy to answer any questions that you have.

**King Wan, President, Chinese Canadian Military Museum Society:** Thank you very much, Mr. Chair. The Chinese Canadian Military Museum Society is a nonprofit organization consisting entirely of volunteers. We have no paid staff, and I am just a volunteer. Thank you for the opportunity to come here to talk to the senators about our situation.

I am not as eloquent as Mr. McRae in that, as a volunteer and in terms of our time committed to the museum, it is all in our spare time. Most recently, we had a big dinner last Saturday night, which is our annual fundraising event where our main funds come from for operations.

I would like to talk about a few things. One is that we would like to share with the senators on the committee here that we would like to see broader cultural giving in our society to provide funding for smaller organizations like ours. We are a small organization. Our only funding is through donations from our members and then sponsors. As I was saying before, the major proceeds that we receive in the year is from our annual fundraising dinner. We are fortunate to have had a large crowd of people attend our function.

We looked at the tax credit that is given to charities, and I found that the current CRA tax credit given to donors is adequate from our perspective because we are a small organization. Those who give us funds will get their normal percentage of tax credit. However, that doesn't mean that it cannot increase to provide them with a further incentive to donate to smaller organizations like ours.

I would like to see more government programs to support smaller organizations like museums. I know for a fact that there are multiple departments in the government that would provide funding for different charities, foundations and so on, and I think there is opportunity for more, be it from Veterans Affairs Canada, Canadian Heritage or other departments, where they could spend additional funds to provide that incentive for the

pour revoir le traitement des demandes du statut d'organisme de bienfaisance. J'ai travaillé plus de 30 ans avec ces organismes et je possède une expérience de chercheur de 10 ans. Mes travaux de recherche montrent l'existence, dans le système actuel, d'un parti pris inhérent.

Je recommande des modifications aux restrictions stratégiques concernant l'orientation et le contrôle, pour permettre aux organismes de bienfaisance de conclure des ententes moins contraignantes avec des organismes à but non lucratif tout en assurant la protection convenable des fonds.

Enfin, je recommande plus de transparence à l'Agence du revenu du Canada dans ses activités, pour le public et les organismes de bienfaisance.

Je vous remercie encore une fois de l'invitation. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

**King Wan, président, Chinese Canadian Military Museum Society :** Merci beaucoup, monsieur le président. La Chinese Canadian Military Museum Society est un organisme sans but lucratif, composé exclusivement de bénévoles, sans salariés. Moi-même, je ne suis qu'un bénévole. Je vous remercie de l'invitation à venir vous parler de nous.

Je ne suis pas aussi éloquent que M. McRae, en ce sens que, étant bénévole, le temps que j'accorde au musée est pris sur mon temps de loisirs. Samedi dernier, en soirée, nous avons donné un grand banquet annuel destiné au financement de nos opérations.

Je me propose d'aborder les quelques sujets suivants. D'abord, nous aimerions qu'on accorde une définition plus large aux dons culturels dans notre société, pour assurer le financement de petites organisations comme la nôtre. Nous sommes une petite organisation. Notre seule source de financement est les dons de nos membres puis de nos parrains. Comme je le disais, le gros de nos recettes annuelles provient de notre dîner annuel de financement. Nous sommes chanceux d'y attirer une foule importante.

Nous avons étudié le crédit d'impôt accordé aux organismes de bienfaisance, et j'ai constaté que celui qu'accorde l'Agence du revenu du Canada aux donateurs nous convient, parce que nous sommes une petite organisation. Nos donateurs obtiendront leur pourcentage normal de crédit d'impôt. Cependant, ça ne signifie pas que ce taux ne puisse pas augmenter pour encourager les dons à de petites organisations comme la nôtre.

Je voudrais plus de programmes de l'État pour appuyer de petites organisations comme les musées. Je tiens pour certain que divers ministères financeraient différents organismes de bienfaisance, des fondations et ainsi de suite. Le ministère des Anciens Combattants, celui du Patrimoine canadien ou d'autres peuvent, par des fonds supplémentaires, encourager les musées des petites communautés à poursuivre leurs objectifs particuliers.

smaller community museums to pursue their particular objectives.

One of our objectives, again, is narrowly focused. The Chinese Canadian Military Museum Society is mainly to promote and preserve the legacy of the Chinese Canadians who served in the Canadian military. I personally served in the military myself. At the same time, there are not many left of those who served in World War II. We have post Cold War era veterans that also need to have their stories told. Most recently, Afghanistan veterans coming home should have their say and their stories preserved for prosperity for our fellow citizens.

Some of the reporting requirements in the CRA are somewhat cumbersome. I also belong to a number of other organizations where, because they are national in scope across the country, their filings of T3010s and other forms are somewhat of a challenge. When you are dealing with volunteers, people may not be as responsive as people who are paid staff, so sometimes the timing of those reporting requirements is somewhat onerous for those who are working on a voluntary basis.

I also agree with Mr. McRae on a number of issues he mentioned. I learned something from him, as well, this evening, which is the whole concept of charity in our current setup in Canada. I read a lot of submissions that were sent to us earlier through your website. We are fairly progressive, but there are countries like the U.K. and the U.S. that have certain features we should consider emulating or learning from. I am not an expert in those charities. At the same time, I do share some of the more advanced charity-giving policies and procedures.

Again, I want to thank you for giving me the chance to come here to speak to you. I appreciate any comments and questions from you.

**The Chair:** Thank you both, gentlemen.

Mr. Wan, you bring something to the table that is extremely important in this sector: You are a volunteer. That is the backbone of how this sector operates. Don't sell yourself short. That is a very important role.

As a practical question, where is the Chinese Canadian Military Museum Society's museum located?

**Mr. Wan:** We are located in Vancouver — Chinatown. The Chinese Cultural Centre of Greater Vancouver has a building, and we are a lodger of that building. We occupy a hallway and a small room. Fortunately, since I look over as president a few years ago, we believe in the museum, not only to present something on a one-time only basis, but I believe it has to be refreshed on a regular basis. If you have seen the museum once, you may not go back if there is nothing new to show. For a number of years, we have been changing our theme and focus of

L'un de nos objectifs, encore une fois, est étroit. Nous visons principalement à promouvoir et à préserver l'héritage des Sino-Canadiens qui ont servi dans l'armée canadienne. C'est mon cas personnel. En même temps, il ne reste plus beaucoup de combattants de la Seconde Guerre mondiale. Des vétérans de la période de la guerre froide ont aussi besoin de raconter leur histoire. Plus récemment, les combattants qui reviennent de l'Afghanistan devraient pouvoir s'exprimer, et on devrait préserver leur histoire pour la prospérité de nos concitoyens.

L'Agence du revenu du Canada a des exigences quelque peu exorbitantes en matière de production de rapports. J'appartiens aussi à un certain nombre d'autres organisations assujetties, en raison de leur rayonnement national, à la production de formulaires T3010 et autres. Les bénévoles et les salariés ne réagissent pas de la même façon. Le moment de la production de ces rapports peut peser aux bénévoles.

Je suis d'accord aussi avec M. McRae sur un certain nombre de points qu'il a soulevés. Il m'a aussi appris quelque chose, sur toute la notion d'organisme de bienfaisance dans le contexte canadien. J'ai lu beaucoup de textes qui nous sont parvenus par l'entremise de votre site web. Notre pays est assez progressiste, mais il y en a, comme le Royaume-Uni et les États-Unis, dont nous devrions envisager d'imiter certaines mesures ou d'en tirer des leçons. Je ne suis pas spécialiste de ces organismes de bienfaisance. En même temps, je suis assez d'accord avec certaines des politiques et des marches à suivre les plus évoluées en matière de dons de charité.

Encore une fois, je tiens à vous remercier de l'invitation à venir témoigner. Je répondrai avec plaisir à vos observations et questions.

**Le président :** Merci, messieurs.

Monsieur Wan, votre contribution de bénévole dans ce secteur est extrêmement importante, indispensable même. Ne la sous-estimez pas.

Question pratique, où est situé votre musée?

**M. Wan :** Dans le quartier chinois de Vancouver. Le centre culturel chinois de Vancouver possède un immeuble dont nous sommes locataires. Nous occupons un vestibule et une petite pièce. Heureusement, depuis que je suis devenu président, il y a quelques années, nous croyons dans le musée. Ce qu'il présente ne doit pas être immuable, mais nous devons le renouveler régulièrement, pour maintenir l'intérêt. Pendant un certain nombre d'années, nous en avons modifié le thème et privilégié des renouvellements assez réguliers. Toutefois, ça prend du

displays on a fairly regular basis. To do that requires funding. Although our volunteers are very active and passionate about what they do, at the same time, it requires a lot of effort and funds to create those new displays.

Our most recent one concerns the Indigenous veterans working with the Chinese veterans. You may not know the history behind it, but after the trans-Canada railway was built, many of the Chinese railroad workers were stranded in Canada. CPR agreed to send them home after the railway was built, but at the end of the building of the railway, they were left stranded where they were. Many of the communities did not want to have all those single Chinese men in their communities. Luckily, the First Nations took them in, because they were all subjugated to the same kind of discrimination. So along the B.C. railroad line and part of the Prairies, a lot of the Chinese were fairly well looked after, working with the First Nations people. In fact, there are a lot of intermarriages as well. That is a bit of the history. We believe that those sort of things should be captured and preserved as part of Canada's history.

Over the years, we had a number of things that happened, too. In 1941, Canada sent over two battalions of soldiers to Hong Kong to help defend Hong Kong. The Royal Canadian Regiment and the Winnipeg Grenadiers went over to Hong Kong, 2,000 strong, and lo and behold, they were taken as prisoners of war. We did a story on the Canadians who served over there and gave their lives.

Every year, we try something different and new to preserve our Canadian heritage and history. I am sorry for being long-winded.

**Senator Omidvar:** Thanks to both of you for being with us today. I have two separate questions, so I will start with our first presenter, Mr. McRae.

Mr. McRae, I have known you for a long time. I want to commend you. You are a retired public servant, but your love of this file keeps you going. You do the research all on your own and you put out reports in your own capacity. It is a real gift to us that you can be with us today.

I want to get some clarity around your recommendations 1 and 2. Are they either/or, or are they and/and? I am not quite clear about that. I also want to ask you about the definition of "charity" and definitions per se being grounded and located in the time they are crafted. About 20 years from now, if we were to redefine charity today, would we be looking at another expression of charity 20 years from now? Is it perhaps better to leave it oblique?

**Mr. McRae:** The first recommendation is what I would like to see happen. The subsequent recommendations are grounded more in reality. I worked with Finance for a long time. I helped create many programs and dealt with Finance. The first thing we

financement. Même si nos bénévoles sont très actifs et très passionnés, il faut aussi beaucoup d'effort et de fonds pour renouveler les expositions.

Notre exposition la plus récente a porté sur la collaboration des anciens combattants autochtones et de leurs homologues chinois. Vous ignorez peut-être cette histoire. Après la construction du chemin de fer transcanadien, beaucoup de travailleurs chinois se sont trouvés abandonnés sur place au Canada, malgré les promesses du Canadien Pacifique de les rapatrier. Beaucoup de communautés ont refusé d'accueillir ces célibataires. Heureusement, pas les Premières Nations, parce que victimes elles aussi de la même sorte de discrimination. Alors, le long du chemin de fer, en Colombie-Britannique et dans une partie de la Prairie, beaucoup de Chinois ont reçu un assez bon accueil et ils ont travaillé avec les Autochtones. Il s'est célébré beaucoup de mariages mixtes. C'est une partie de l'histoire. Voilà des souvenirs à préserver dans le cadre de l'histoire de notre pays.

Ça ne s'arrête pas là. En 1941, le Canada a envoyé deux bataillons à la défense de Hong Kong, 2 000 hommes du Royal Canadian Regiment et des Winnipeg Grenadiers, qui finiront par être faits prisonniers de guerre. Nous avons reconstitué l'historique de ces Canadiens qui ont servi et donné leur vie là-bas.

Chaque année, nous essayons quelque chose de nouveau pour préserver notre héritage et notre histoire. Je suis désolé d'être intarissable sur le sujet.

**La sénatrice Omidvar :** Je vous remercie tous les deux d'être ici. J'ai deux questions distinctes, d'abord pour notre premier témoin, M. McRae.

Monsieur McRae, je vous connais depuis longtemps. Je tiens à vous féliciter. Vous êtes un fonctionnaire à la retraite, mais votre amour de ce dossier vous anime encore. Vous faites de la recherche de votre propre chef et vous produisez vous-même vos rapports. C'est un véritable don que vous nous faites d'être parmi nous aujourd'hui.

Éclairciez-moi sur vos deux premières recommandations. Avons-nous le choix entre les deux ou devons-nous satisfaire aux deux? Je tenais aussi à vous questionner sur la définition d'« organisme de bienfaisance » et sur la marque qu'elle porte de son époque. Dans 20 ans, faudrait-il la changer? Peut-être est-il mieux d'y laisser subsister une certaine obscurité?

**M. McRae :** La première recommandation est un vœu. Les autres sont plus concrètes. J'ai longtemps travaillé avec le ministère des Finances. J'ai contribué à la création de nombreux programmes en transigeant avec lui. Notre souhait le plus cher

wanted was never the thing we got, but some of the other things later on were the things that we got. I believe codification is important, and it would go a long way. If that is not accepted, the other recommendations would help push things along so the definition could change.

**Senator Omidvar:** Can you perhaps help us understand, in your own words, how the current definition of “charity” prevents progressive work being done? For instance, relief of poverty is charitable, but eradication of poverty is not. Can you help us differentiate those?

**Mr. McRae:** I believe it was based on a court case that basically said that if you try and eliminate poverty, in doing so, you could assist people who were not poor. That gets into the quandary of whether there is a personal benefit given to people through your charitable work.

In my time, I worked with groups of Indigenous people, women’s organizations, human rights organizations, multicultural organizations and ethno-specific organizations to try and help them get charitable status. In 1891, in England, the people who crafted what became the *Pemsel* case didn’t understand that women needed to advocate. When I was working, women’s centres across Canada could not get charitable status because they used the words “advocacy” or “to advocate.” I sat down with a women’s centre that still has charitable status and crafted their objectives so that they didn’t use the word “advocate” but they did everything else that would allow them to talk about women’s rights, property rights, divorce, shared custody of children — the whole nine yards. It didn’t use the word “advocacy” because, at the time, CRA didn’t like “advocacy.” There are plenty of other examples where, because the definition comes through *Pemsel*, there are restrictions on where people can go.

**Senator Omidvar:** I will ask a question around advocacy on the second round, but first I want to ask Mr. Wan a question.

I have a picture in my mind of your museum the way you spoke about it. It is wonderful. I want to ask you a bit about your finances. You talked about government grants and donations. On an average year, what is the level of charitable contributions you receive from individuals?

**Mr. Wan:** We have been fortunate in the last year or so to have one or two major benefactors. For that, we are thankful that we received maybe \$20,000 to \$30,000 over the last few years.

We have been also receiving some grants from the government. That was back in about 2011-12. We got funding from the Canadian Heritage group. There was a historical community fund that came out, and we were able to get about

n’était jamais exaucé, mais, plus tard, nous avons obtenu une partie des autres choses que nous voulions. La codification est une étape importante, qui serait durablement utile. Si ça ne marche pas, les autres recommandations aideraient à faire bouger les choses pour faire modifier la définition.

**La sénatrice Omidvar :** Pouvez-vous expliquer, en vos propres termes, dans quelle mesure la définition actuelle d’« organisme de bienfaisance » paralyse le travail? Par exemple, le soulagement de la pauvreté, c’est charitable, mais pas son éradication. Pouvez-vous nous aider à distinguer les deux?

**M. McRae :** Ça se fonderait sur un jugement selon lequel, essentiellement, l’élimination de la pauvreté risquait d’aider des personnes non pauvres. Voilà le dilemme à propos d’un avantage personnel fourni à des personnes à qui on fait la charité.

Dans mon temps, j’ai essayé d’obtenir pour des groupes d’Autochtones, des organisations féminines, des organisations vouées à la défense des droits de la personne, des organisations multiculturelles et des organisations ethniques le statut d’organismes de bienfaisance. En 1891, en Angleterre, les auteurs de l’arrêt *Pemsel* ne comprenaient pas le besoin de revendication des femmes. Quand j’étais fonctionnaire, les centres de femmes, au Canada, ne pouvaient pas obtenir ce statut s’ils se servaient des termes « *advocacy* » ou « *advocate* » (*revendications, revendiquer*). De concert avec un centre des femmes qui possède encore son statut d’organisme de bienfaisance, j’ai rédigé ses objectifs en supprimant toute allusion à la revendication, mais il a fait tout le reste qui lui permettait de parler des droits des femmes, y compris à la propriété, de divorce, de garde partagée des enfants — tout le bataclan. Je me suis abstenu d’employer le terme « revendication » qui, à l’époque, horripilait l’Agence du revenu du Canada. Il y a beaucoup d’autres exemples des entraves hérités des définitions imputables à l’affaire *Pemsel*.

**La sénatrice Omidvar :** Je poserai une question sur la revendication pendant la deuxième série de questions, mais tout d’abord, j’aimerais poser une question à M. Wan.

Je me représente votre musée de la façon dont vous l’avez décrit. C’est merveilleux. J’aimerais que vous me parliez un peu de vos finances. Vous avez parlé de subventions gouvernementales et de dons. Bon an, mal an, quel niveau de dons de bienfaisance recevez-vous des particuliers?

**M. Wan :** Nous avons eu la chance, au cours de la dernière année, d’avoir un ou deux grands bienfaiteurs. Nous sommes donc reconnaissants d’avoir reçu de 20 000 à 30 000 \$ au cours des dernières années.

Nous avons également reçu des subventions du gouvernement en 2011 et 2012. Nous avons reçu du financement du groupe de Patrimoine canadien. Un fonds communautaire historique a été créé, et nous avons été en mesure d’obtenir de 50 000 à 60 000 \$

\$50,000 or \$60,000 that year to hire someone to help us create some exhibitions, and we were able to use that to get to the Canadian War Museum for a short time.

**Senator Omidvar:** Thank you. If you in an average year get \$20,000 in charitable donations from individuals and you have to make a pretzel out of yourself to report on it, do you think that there should be a change in the law that requires variable reporting and depth of reporting based on the levels of contributions you receive? Why should a small organization like yours have to go through the same hoops as the SickKids Foundation, which gets millions of dollars every year?

**Mr. Wan:** Exactly. We are small potatoes in terms of the big picture, but we have also been fortunate. When I say \$20,000 or \$30,000, that is strictly through individual donors and through membership, and we were able to get a bit more the last couple of years. But it is quite correct that small museum charities should not have the same standard of reporting as someone like the hospital foundations that get \$60 million or whatever the case is.

**Senator Omidvar:** Thank you. That was my question.

**Senator Martin:** I thank you both, and I apologize that I missed the first part of your presentation, Mr. McRae.

Mr. Wan, it is nice to see you here in Ottawa. It is fitting, with Remembrance Day coming up and Veterans' Week, that you are representing a unique society in Canada. In terms of the society, is it quite unique in Canada? Are there other such societies? You have a very specific mandate, as you explained. Does that limit your access to funding? I want to understand whether funding opportunities are available to you, or, with a specific mandate, whether it is more challenging?

**Mr. Wan:** Yes, it is more challenging because we are narrowly focused on veterans and on a certain ethnic group as well.

The major government funding would come from Veterans Affairs Canada or Canadian Heritage. Those are the two main ones we can get money from. Sometimes the procedures are more onerous, and we are competing against other veterans organizations as well. That is the challenge we have.

**Senator Martin:** I know the museum personally. I see the changes that are happening each time. It does require so much work as a volunteer. I want to commend you and everyone involved in what you are doing.

cette année-là pour embaucher une personne qui nous a aidés à créer des expositions, et nous avons également pu utiliser cet argent pour être au Musée canadien de la guerre pendant une courte période.

**La sénatrice Omidvar :** Merci. Si vous recevez en moyenne, chaque année, 20 000 \$ en dons de bienfaisance de particuliers, et que vous devez faire des pirouettes pour produire des rapports à cet égard, à votre avis, devrait-on modifier la loi pour qu'elle exige des périodes de rapports variables et un degré de détail différent selon les niveaux de contributions que vous recevez? Pourquoi un petit organisme comme le vôtre devrait-il franchir les mêmes étapes que la SickKids Foundation, qui reçoit des millions de dollars chaque année?

**M. Wan :** Exactement. Dans l'ensemble, nous ne sommes que de petits joueurs, mais nous avons également été chanceux. Les 20 000 à 30 000 \$ que nous avons reçus proviennent seulement de donateurs individuels et de nos membres, et nous avons aussi obtenu un peu plus ces deux dernières années. Mais je suis tout à fait d'accord : les petits musées de bienfaisance ne devraient pas avoir à répondre aux mêmes exigences en matière de rapports que les organismes comme les fondations d'hôpitaux qui reçoivent 60 millions de dollars ou plus.

**La sénatrice Omidvar :** Merci. C'était ma question.

**La sénatrice Martin :** Je remercie les deux témoins, et je suis désolée d'avoir manqué la première partie de votre exposé, monsieur McRae.

Monsieur Wan, je suis heureuse de vous voir ici, à Ottawa. Cela tombe bien, car vous représentez une société unique au Canada et le jour du Souvenir et la Semaine des vétérans approchent à grands pas. En ce qui concerne la société, est-elle unique au Canada? Y a-t-il d'autres sociétés du même type? Votre mandat est très précis, comme vous l'avez expliqué. Cela limite-t-il votre accès au financement? J'aimerais comprendre si vous avez accès à des possibilités de financement ou si, avec un mandat aussi précis, c'est plus difficile.

**M. Wan :** Oui, c'est plus difficile, car nous nous concentrons surtout sur les anciens combattants et sur un certain groupe ethnique.

La majorité du financement du gouvernement provient d'Anciens Combattants Canada ou de Patrimoine canadien. Ce sont nos deux sources de financement principales. Parfois, les procédures sont plus coûteuses, et nous sommes en concurrence avec d'autres organismes d'anciens combattants. C'est le défi auquel nous faisons face.

**La sénatrice Martin :** Je connais personnellement le musée. À chaque visite, j'observe les changements qui se sont produits. Les bénévoles doivent travailler très fort. J'aimerais donc vous féliciter et féliciter votre équipe.



In terms of the cumbersome process you talked about, it is very complex. I hear “complex” from many organizations. Would you break it down for us in terms of how onerous it is? The insight would be helpful.

**Mr. Wan:** It depends on who is on the board of the museum. If we have someone who is capable of doing finances, it is easier. But we still have to have our financial reporting requirement on an annual basis. It doesn't matter how big or small our revenue stream is. That, in itself, is a challenge.

**Senator Martin:** Mr. McRae, when you said there is a bias inherent in the system, you mentioned some of them. Are there others which you haven't yet elaborated on?

**Mr. McRae:** The research that I have done shows that, over the past couple of years, the number of charities in Canada has remained stagnant. Since January, we lost about 200 charities. When I was going through my career, the number of charities increased every year. I wanted to find out about that.

CRA is being more restrictive in terms of their approval rate of registrations. I like numbers, so give me a minute. From 2002 to 2006, the approval rate was 74.5 per cent for charities. That changed and went to 44.8 per cent from 2014 to 2017-18. The rate has gone down approximately 30 applications per 100.

The revocations have increased in terms of how many charities lose their registration. If you fail to file your T3010, you lose your registration. You can get it back with a \$500 penalty, but the rate of re-registrations has gone down. I did a study that looked at it from 2002 to 2014, and it went down by about 10 per cent. It is decreasing that way.

I also go through and see who the new charities are. By and large, the new charities are not as diverse as our Canadian society. I find that problematic. It hasn't changed that much from when I was doing my job.

**Senator Seidman:** Thanks for your presentations.

I would like to go back to the definition issue that Senator Omidvar mentioned when she first approached you with her question. There are advantages and disadvantages to a definition. A researcher would say that we need to have a definition because we need to understand the concept and then we can measure it. A quantitative researcher might say that. On the other hand, a lot of others — and sometimes legislators — would say that codifying something can be negative because it can restrain or confine and lose relevance over time.

Le processus laborieux dont vous avez parlé est effectivement très complexe. Les représentants de nombreux organismes utilisent aussi le mot « complexe ». Pourriez-vous nous expliquer à quel point c'est dispendieux? Cela nous serait utile.

**M. Wan :** Cela dépend de la composition du conseil d'administration du musée. Si l'un de nos membres s'y connaît en finances, c'est plus facile. Toutefois, nous devons répondre aux exigences en matière de rapports financiers chaque année, peu importe notre revenu. Cela représente un défi.

**La sénatrice Martin :** Monsieur McRae, vous avez dit qu'il y avait un parti pris inhérent au système, et vous avez mentionné quelques exemples. Y a-t-il d'autres exemples que vous n'avez pas encore abordés?

**M. McRae :** Mes recherches révèlent qu'au cours des dernières années, le nombre d'organismes de bienfaisance au Canada est demeuré le même. Depuis janvier, nous avons perdu environ 200 organismes de bienfaisance. Lorsque je menais ma carrière, le nombre d'organismes de bienfaisance augmentait chaque année. Je voulais donc éclaircir ce point.

L'ARC est plus restrictive dans son taux d'approbation des inscriptions. J'aime les chiffres, et je vous demande donc de m'accorder une minute. De 2002 à 2006, le taux d'approbation des organismes de bienfaisance s'élevait à 74,5 p. 100. De 2014 à 2017-2018, ce taux a changé pour descendre à 44,8 p. 100. Le taux a diminué d'environ 30 demandes par 100 demandes.

Les révocations ont augmenté, car un plus grand nombre d'organismes de bienfaisance ont perdu leur enregistrement. En effet, si un organisme ne remplit pas son formulaire T3010, il perd son enregistrement. Il est possible de le récupérer en payant une pénalité de 500 \$, mais le taux de réinscription est à la baisse. J'ai mené une étude sur ce taux de 2002 à 2014, et il a diminué d'environ 10 p. 100. Il diminue de cette façon.

Je recense également les nouveaux organismes de bienfaisance. Dans l'ensemble, ces nouveaux organismes de bienfaisance ne sont pas aussi diversifiés que notre société canadienne. Je pense que c'est un problème. Cela n'a pas beaucoup changé depuis l'époque où je faisais ce travail.

**La sénatrice Seidman :** J'aimerais remercier les témoins de leurs exposés.

J'aimerais revenir à l'enjeu de la définition mentionné par la sénatrice Omidvar dans la première question qu'elle vous a posée. L'adoption d'une définition présente des avantages et des inconvénients. Un chercheur dirait que nous devons avoir une définition, car nous devons comprendre la notion pour pouvoir la mesurer. C'est ce que pourrait affirmer un chercheur en analyse quantitative. D'un autre côté, de nombreux autres — et certains législateurs — sont d'avis que la codification d'une notion peut entraîner des conséquences négatives, car cela peut restreindre sa portée et lui faire perdre sa pertinence avec le temps.

Mr. McRae, as a former researcher, I truly appreciate your desire for a definition, but let me ask you about the public benefit test that has been used in addition to those *Pemsel* categories that you mentioned and whether you think that public benefit test is something that is helpful.

My notes tell me that organizations wishing to register as charities with the CRA must ensure that their resources be devoted to charitable activities in furtherance of their charitable purpose. While noting that the difference between purposes and activities is often unclear, the CRA defines charitable activities as what a charity actually does day to day and over time.

Is that helpful in understanding what we mean by a charity as opposed to codifying a definition?

**Mr. McRae:** Being a bureaucrat, I know what happens when a system ossifies, where it becomes hidebound.

Under the political activity audit, one of the organizations received a 35-page letter stating that its activities were offside and that 98.5 per cent of its activities were offside in terms of the political activity audit. The organization in question had a \$400,000-a-year budget. They couldn't hire a lawyer. Essentially, CRA had taken them to so many lengths using charitable activities and not focusing on what the organization was doing as an organization and whether or not its objects were there, whether or not its objects were charitable. If 1.5 per cent of your activities are charitable, to me, that's buying coffee and cookies over the year. For \$400,000? That's \$6,000?

The problem with the regulator is that it keeps on reinterpreting some things like public benefit. To me, the way to get around the public benefit is to get agency agreements so that charities can fund non-charitable organizations. There was — I can't remember his first name — Mr. Miller, who talked about the philanthropic legacy that foundations had for the Indigenous people that they wanted to try and help. They can't help if the organizations are not charities. If, however, the CRA starts to set up agreements that allow them to fund these organizations, then perhaps you can do that even though they are not charities.

I would say that one of the reasons why CRA thinks they are not charities is because of perceived personal benefit but, in a country like Canada, we can't look at philanthropy as one whole thing. There is a spectrum of philanthropy. When you have newcomers coming to Canada, the first thing they want to do is

Monsieur McRae, à titre d'ancien chercheur, je comprends certainement votre désir d'adopter une définition, mais permettez-moi d'aborder la question du critère du bienfait d'intérêt public qui a été utilisé en plus des catégories déterminées dans la décision *Pemsel* que vous avez mentionnée et de vous demander si, selon vous, un critère du bienfait d'intérêt public est utile.

Selon mes notes, les organismes qui souhaitent s'enregistrer à titre d'organismes de bienfaisance auprès de l'ARC doivent veiller à ce que leurs ressources soient consacrées à des activités et à des fins de bienfaisance. Tout en tenant compte du fait qu'on ne précise pas vraiment la différence entre les activités et les fins, l'ARC définit les activités de bienfaisance comme étant ce que fait un organisme de bienfaisance au quotidien et au fil du temps.

Cela aide-t-il à comprendre ce que nous entendons par un organisme de bienfaisance comparativement à sa codification dans une définition?

**M. McRae :** Comme je suis un bureaucrate, je sais ce qui arrive lorsqu'un système s'ossifie et qu'il devient borné.

Dans le cadre d'un audit des activités politiques, l'un des organismes a reçu une lettre de 35 pages lui annonçant que ses activités n'étaient pas conformes et que 98,5 p. 100 de ses activités n'étaient pas conformes dans le cadre de l'audit des activités politiques. L'organisme en question avait un budget annuel de 400 000 \$. Il ne pouvait pas embaucher un avocat. Essentiellement, l'ARC a tellement insisté sur les détails des activités de bienfaisance qu'elle n'a pas examiné ce que l'organisme faisait et si ses objectifs étaient atteints, et si ses objectifs étaient liés à la bienfaisance. Si 1,5 p. 100 de vos activités sont des activités de bienfaisance, selon moi, on parle d'acheter du café et des biscuits pendant l'année. Pour 400 000 \$? C'est 6 000 \$?

Le problème avec l'organisme de réglementation, c'est qu'il continue de réinterpréter certains éléments comme le bienfait d'intérêt public. Selon moi, la façon de contourner les bienfaits publics, c'est de conclure des ententes de représentation, afin que les organismes de bienfaisance puissent financer des organismes non caritatifs. M. Miller — je ne me souviens pas de son prénom — a parlé de l'héritage philanthropique qu'avaient des organismes pour les peuples autochtones qu'ils tentaient d'aider. Ils ne peuvent pas les aider si les organismes ne sont pas des organismes de bienfaisance. Par contre, si l'ARC commence à conclure des ententes qui leur permettent de financer ces organismes, on pourra peut-être le faire même si ce ne sont pas des organismes de bienfaisance.

Je pense que si l'ARC ne les considère pas comme étant des organismes de bienfaisance, c'est notamment en raison de la perception d'un avantage personnel, mais dans un pays comme le Canada, nous ne pouvons pas considérer la philanthropie comme étant une seule chose. En effet, la philanthropie est répartie le

support their family. The next thing they want to do is support their clan, to use a Scottish term. The first thing you want to do as a highland Scot is to support the highlanders, then you want to support Scotland and then, I'm sorry, but England is not in there. There is a spectrum of philanthropy, and people move. My research, when I was working in Canadian Heritage, showed that ethno-specific organizations move their philanthropy from local and focused on their own to being greater, and that takes time. In order to get them to that greater thing where there is no perceived personal benefit, we need to help them along the way. If we can get rid of restrictive agency agreements, that's one way, but we need to try to move the definition so that some of those people are not seen as outsiders.

**Senator Seidman:** Mr. Wan, I saw you nodding, so I will ask if you want to add to that.

**Mr. Wan:** I think Mr. McRae was quite right in saying that. The museum has been established for 20 years, so we are somewhat mature in terms growth. Initially, it was the Chinese Canadian veterans. As I mentioned, we expanded to include other veterans activities, such as the Battle of Hong Kong. Canadian soldiers went overseas to help. We talk about Indigenous veterans. As they grow and have that foundation, they can build on expanding it to encompass all Canadians.

**The Chair:** I notice one of our researchers is Scottish, and I asked her if she was taking credit for your speech today, Mr. McRae.

**Senator R. Black:** I have a question for Mr. McRae. Looking at the current definition and the four heads of charity, if it was redefined, updated and brought into the 21st century and codified, how many additional points or opportunities do you think there might be? Is it 1 or 2, or is it 25 or 50 or somewhere in between? Will this be a big deal if it were ever done, or is it your idea to add two or three more and that might solve the problem?

**Mr. McRae:** First of all, we have what has happened in other jurisdictions where they looked at that. Catherine Chan said that England and Wales went through this for their charity commission and it took a long time and it was like giving birth to elephants. There was a lot of noise and stamping around, and they finally got to a place where they liked it.

long d'un spectre. La première chose que veulent faire les nouveaux arrivants au Canada, c'est subvenir aux besoins de leur famille. Ensuite, ils veulent subvenir aux besoins de leur clan, pour utiliser une notion écossaise. La première chose qu'un Écossais des Highlands veut faire, c'est aider les autres Écossais des Highlands, ensuite aider l'Écosse et ensuite — je suis désolé, mais l'Angleterre n'est pas sur cette liste. La philanthropie est répartie le long d'un spectre, et les gens évoluent dans ce spectre. Mes recherches, lorsque je travaillais à Patrimoine canadien, ont révélé que les organismes ethnospécifiques commencent leurs efforts philanthropiques à l'échelon local et dans leur famille et les étendent ensuite à plus grande échelle, mais cela prend du temps. Ils ont besoin de notre aide pour arriver au niveau à grande échelle où la perception d'un avantage personnel disparaît. Si nous pouvions éliminer les ententes de représentation restrictives, ce serait un début, mais nous devons tenter d'élargir la définition, afin que certaines de ces personnes ne soient pas considérées comme étant à l'extérieur.

**La sénatrice Seidman :** Monsieur Wan, je vous ai vu hocher la tête, et je vais donc vous demander si vous avez quelque chose à ajouter.

**M. Wan :** Je crois que M. McRae a parfaitement raison. Le musée est établi depuis 20 ans, et nous sommes en quelque sorte un organisme mature. Au début, nous nous concentrons sur les anciens combattants canadiens d'origine chinoise. Comme je l'ai mentionné, nous avons élargi notre portée pour inclure d'autres activités des anciens combattants, par exemple la bataille de Hong Kong. Les soldats canadiens sont allés à l'étranger pour apporter leur aide. Nous parlons des anciens combattants autochtones. À mesure qu'un organisme se développe et acquiert ce fondement, on peut l'élargir pour englober tous les Canadiens.

**Le président :** Je remarque que l'une de nos recherchistes est Écossaise, et je lui ai demandé si elle s'attribuait le mérite de votre discours d'aujourd'hui, monsieur McRae.

**Le sénateur R. Black :** J'ai une question pour M. McRae. En tenant compte de la définition actuelle et des quatre catégories de bienfaisance, si la définition était remaniée, mise à jour, adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle et codifiée, à votre avis, combien de points ou d'occasions supplémentaires pourrait-il exister? Y aurait-il un ou deux points ou 25 ou 50 points supplémentaires ou un chiffre entre les deux? Est-ce que ce serait compliqué ou pensez-vous plutôt que l'ajout de deux ou trois autres pourrait régler le problème?

**M. McRae :** Tout d'abord, il faut tenir compte de ce qui s'est produit dans d'autres pays dans lesquels on s'est penché sur cette question. Catherine Chan a dit que l'Angleterre et le pays de Galles avaient fait cela pour leur commission de bienfaisance et qu'il avait fallu beaucoup de temps et que c'était comme donner naissance à des éléphants. Il y a eu beaucoup de bruit et de trépignement, mais on est finalement arrivé à quelque chose qui plaisait à tout le monde.

I can't give you an answer. There are certainly a lot of things that the *Pemsel* case never thought would happen. To be blunt, 20 years ago, LGBT and two spirited was off my radar. Things change, and I think that the definition needs to evolve to reflect some of those changes. There is no magic answer as to how many.

To give another example of why I think there are problems, the majority of charities created last year, so 441 out of 1,400, were welfare organizations. There are about 70 or 80 charitable categories. Welfare categories are: welfare charitable corporations, welfare charitable trusts, welfare not elsewhere classified, welfare disaster funds, welfare organizations providing care other than treatment. For the largest growing area, we have five categories that tell you essentially nothing, except for disaster funds, about what the organizations are doing.

We have temperance associations as one of the categories. We have military unit funds as one of the categories. These are stand-alone things that are there. I'm not saying they shouldn't be there, but I'm saying we need to move, and there are a whole lot of things that need to move.

**Senator R. Black:** Mr. Wan, I'm looking forward to someday seeing your museum, and I will get there. How many volunteers do you have?

**Mr. Wan:** We have a board of directors of 11 very capable, passionate and professional individuals. We are the working bodies. The museum society membership is at about 140, and most are sort of active.

**Senator R. Black:** Is that number growing, decreasing or static?

**Mr. Wan:** It is pretty static, but we are trying to expand the growth. It has not been growing that much. We don't have a lot of resources to do the promotion.

**Senator R. Black:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Maltais:** Mr. Wan, let me congratulate you for keeping a piece of our Canadian history alive. Well done! I think that it's very important for our nation to remember the people who built the country and who participated in its construction.

Perhaps the Canada Revenue Agency should distinguish between two types of volunteering. There are large foundations in universities, hospitals and colleges, which involve corporate

Je ne peux pas vous donner une réponse. Il y a certainement de nombreuses choses auxquelles l'affaire *Pemsel* n'a jamais pensé. Pour être direct, il y a 20 ans, les enjeux liés aux personnes LGBT et à la bispiritualité m'étaient inconnus. Les choses changent, et je crois que la définition doit évoluer pour refléter certains de ces changements. Il n'y a pas de réponse magique pour le nombre approprié.

Pour vous donner un autre exemple qui explique pourquoi, selon moi, il y a des problèmes, la majorité des organismes de bienfaisance créés l'an dernier, donc 441 organismes sur 1 400, étaient des organismes d'aide sociale. Il y a de 70 à 80 catégories d'organismes de bienfaisance. Les catégories liées à l'aide sociale sont les sociétés de bienfaisance à des fins d'aide sociale, les fiducies de bienfaisance à des fins d'aide sociale, les organismes d'aide sociale non classés ailleurs, les fonds de secours à des fins d'aide sociale et les organismes d'aide sociale qui fournissent des soins autres que des traitements. Dans le domaine à plus forte croissance, nous avons cinq catégories qui ne nous apprennent essentiellement rien sur ce que font les organismes — sauf en ce qui concerne le fonds de secours.

L'une des catégories vise les associations de tempérance. Nous avons une catégorie sur les fonds des unités militaires. Ce sont des catégories autonomes. Je ne dis pas qu'elles ne devraient pas exister, mais je dis que nous devons apporter des changements et que de nombreuses choses ont besoin de modifications.

**Le sénateur R. Black :** Monsieur Wan, j'ai hâte de visiter votre musée, car je le visiterai certainement. Combien de bénévoles avez-vous?

**M. Wan :** Nous avons un conseil d'administration composé de 11 personnes très compétentes, passionnées et professionnelles. Nous formons le groupe de travail. La société du musée compte environ 140 membres, et la plupart d'entre eux sont assez actifs.

**Le sénateur R. Black :** Ce nombre est-il à la hausse, à la baisse ou stable?

**M. Wan :** Il est stable, mais nous tentons de favoriser la croissance. Il n'a pas beaucoup augmenté. Nous n'avons pas beaucoup de ressources pour la promotion.

**Le sénateur R. Black :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Maltais :** Monsieur Wan, permettez-moi de vous féliciter d'avoir gardé vivant un pan dans notre histoire canadienne. Bravo! Je pense que c'est très important pour notre nation de se souvenir de ceux qui l'ont bâtie et qui ont participé à sa construction.

Le ministère du Revenu du Canada devrait peut-être faire la distinction entre deux types de bénévolat : le bénévolat corporatif, qui implique les grandes fondations dans les

volunteer work, and there are small foundations that don't have substantial financial resources. You're not alone in this case. We're familiar with many of these foundations. Witnesses from some foundations have appeared before our committee. Would you be able to keep your goals alive if your conditions were different from the conditions of large foundations?

[English]

**Mr. Wan:** Thank you for comments, senator. Better access to greater funding would certainly help our organization, being a small museum, to grow and expand. I think that is very important. At the same time, it would require some effort from the government or some other organizations to make those things happen for us in order for us to gain access to this funding.

[Translation]

**Senator Maltais:** I think that one of the objectives of our committee, which is chaired by Senator Mercer, is to ensure the viability of small organizations that can't afford to hire lawyers or chartered accountants on a permanent basis.

Mr. McRae, over the course of your research, what requests have you seen the most often from small organizations such as Mr. Wan's society?

[English]

**Mr. McRae:** I think Mr. Wan has basically outlined a lot of challenges faced by organizations. To do some of the research that he is doing and to try to record what has happened, people's lives in terms of helping defend Canada and its freedom, it's labour intensive. It's a work of love.

When I first started my job, I worked with a summer youth employment program. We would hire youth for museums. We hired youth to do snowball research on the history of Chinese-Canadians in Saskatoon, for example. It gave a student out of the University of Saskatchewan 14 weeks of work. It was right down their field. It helped the organization. It helped the Chinese cultural community in Saskatoon. Things like that for his organization would not only help him create new material for his museum, but it would make Canada richer by sharing it.

There are a lot of challenges. I certainly think that there should be at least a two-tiered public information return from the Canada Revenue Agency for smaller organizations. I think there should be two-tiered applications.

When I started work, we had something called grants and contributions. The grants were unconditional transfer payments. They were very low but unconditional. The federal government

universités, les hôpitaux et les collèges, et les petites fondations qui n'ont pas de grands moyens financiers. Vous n'êtes pas le seul dans ce cas-ci. On en connaît beaucoup. Des témoins de certaines fondations ont comparu devant notre comité. Est-ce que cela vous permettrait de garder vivants vos objectifs que d'avoir des conditions différentes de celles des grandes fondations?

[Traduction]

**M. Wan :** Je vous remercie de vos commentaires, sénateur. Un meilleur accès à du financement plus important nous aiderait certainement dans notre projet d'agrandissement, car nous sommes un petit musée. Je crois que c'est très important. En même temps, il faudrait que le gouvernement ou d'autres organismes déploient certains efforts pour que nous puissions avoir accès à ce financement.

[Français]

**Le sénateur Maltais :** Je crois que l'un des objectifs de notre comité, qui est présidé par le sénateur Mercer, c'est de rendre viables les petits organismes qui n'ont pas les moyens de faire appel de façon permanente à des avocats ou à des comptables agréés.

Monsieur McRae, dans le cadre de vos recherches, quelles sont les revendications que vous avez vues le plus souvent en ce qui concerne les petits organismes comme celui de M. Wan?

[Traduction]

**M. McRae :** Je pense que M. Wan a essentiellement décrit un grand nombre des défis auxquels font face les organismes. Il faut beaucoup de travail pour mener ce type de recherches et tenter de documenter les événements et la vie des gens qui ont aidé à défendre le Canada et ses libertés. C'est une œuvre d'amour.

Au début de mon emploi, j'ai travaillé avec un programme d'emploi d'été pour les jeunes. Nous embauchions des jeunes pour les musées. Nous avons embauché des jeunes pour mener des sondages en boule de neige sur l'histoire des Canadiens d'origine chinoise à Saskatoon, par exemple. Cela permettait à un étudiant de l'Université de la Saskatchewan de travailler pendant 14 semaines dans son domaine. Cela aidait également l'organisme et la communauté culturelle chinoise de Saskatoon. Ce genre d'initiative ne permet pas seulement à l'organisme de créer du nouveau matériel pour son musée, mais également à enrichir le Canada par la diffusion de ce matériel.

Il y a de nombreux défis. Je crois certainement que l'Agence du revenu du Canada devrait au moins prévoir une déclaration publique de renseignements à deux niveaux pour les petits organismes. Je crois qu'il devrait exister des demandes à deux niveaux.

Lorsque j'ai commencé à travailler, nous avions ce que nous appelions les subventions et les contributions. Les subventions étaient des paiements de transfert inconditionnels. Ils étaient peu

at the time said, “We will give this money to these organizations to carry out these projects.” If the organization did something with the money that was untoward, it was unconditional. You couldn’t do anything with it. In the department I worked in, we knew the organizations. We didn’t have organizations that frittered away the money. The organizations tried, to the best of their abilities, to do the projects. It was very little money in terms of the federal government budget, but it was money that helped those organizations thrive, helped them grow and helped them do things that affected other Canadians.

[*Translation*]

**Senator Maltais:** I don’t know how the Canada Revenue Agency would react if a foundation were to ask the government to cut red tape and save trees. When it comes to volunteer work, a great deal of paperwork is involved. The lawyers and accountants cost a fortune. By simplifying the process, we could save trees in Canada. David Suzuki would be happy.

**The Chair:** Thank you, Senator Maltais.

[*English*]

It always amazes me how government can complicate the simplest things. The definition of advocacy is one that confuses me, as someone who has worked in this sector all my adult life. For example, let’s take a national charity, which will remain nameless for the sake of the argument, who wants to attack the cause of the disease that they work on and who wants to make sure that it becomes a number one issue because that disease happens to be the leading cause of hospitalization of people in Canada, happens to be the leading cause of adult amputations and adult blindness and two or three other things. To get that money, yes, they are out fundraising and doing that, and they are employing professional people to help them do that, but to get to the point where they make big leaps forward, they need the government at the table. So then they come to government and say, “Government, here is the story; here is the problem. We are doing our part, but if you came to the table with X number of dollars or certain programs, it’s going to give us that much of a jump forward.”

Mr. McRae, I don’t understand how governments or the agencies then turn around and say that’s advocacy when it’s hard work on behalf of charities and their people to come to the government and to make a case that the government should be redirecting some of their resources to attack serious problems of Canadians.

**Mr. McRae:** I was around the table in 1983-84-85 when the political activities amendment was being bandied about. I was representing one of the federal departments. There were several charities there. There was CRA and Finance. The Canadian

élevés, mais inconditionnels. À l’époque, le gouvernement versait ces fonds à des organismes pour qu’ils puissent mener leurs projets à terme. Si l’organisme utilisait l’argent d’une façon non prévue, ces fonds étaient inconditionnels et on ne pouvait donc rien faire à cet égard. Le ministère dans lequel je travaillais connaissait les organismes visés. Ces organismes ne gaspillaient pas l’argent versé. En effet, ils tentaient, au mieux de leurs compétences, de mener à bien leurs projets. Cela représentait très peu d’argent dans l’ensemble du budget du gouvernement fédéral, mais c’était des fonds qui aidaient ces organismes à prospérer, à croître et à réaliser des projets qui touchaient d’autres Canadiens.

[*Français*]

**Le sénateur Maltais :** Je ne sais pas quelle serait la réaction du ministère du Revenu si une fondation demandait au gouvernement de diminuer la paperasse et de sauver des arbres. Il y a beaucoup de paperasse à remplir lorsqu’il est question du bénévolat. Ça coûte une fortune en avocats et en comptables. En simplifiant la formule, ça nous permettrait de sauver des arbres au Canada. David Suzuki serait content.

**Le président :** Merci beaucoup, sénateur Maltais.

[*Traduction*]

Je suis toujours étonné par la façon dont le gouvernement peut compliquer les choses les plus simples. La définition de la revendication me rend perplexe même si j’ai travaillé dans ce secteur pendant toute ma vie active. Prenons l’exemple d’un organisme de bienfaisance national — qui restera anonyme — qui souhaite s’attaquer à la cause de la maladie sur laquelle il travaille et qui veut veiller à ce que cela devienne un enjeu prioritaire, car cette maladie est la principale cause d’hospitalisation des Canadiens, la principale cause d’amputation et de cécité chez les adultes et deux ou trois autres raisons. Pour obtenir ces fonds, oui, cet organisme organise des collectes de fonds et embauche des professionnels pour l’aider à y parvenir, mais pour être en mesure de réaliser des progrès importants, il doit avoir l’aide du gouvernement. Cet organisme expose donc le problème au gouvernement et lui dit qu’il fait sa part, mais qu’il a besoin d’une aide financière ou de certains programmes gouvernementaux pour l’aider à progresser.

Monsieur McRae, je ne comprends pas que les gouvernements ou organismes puissent affirmer qu’il s’agit de revendications ou de défense des droits, alors que les organismes de bienfaisance et leurs membres ne font que s’échiner pour interpellier le gouvernement et le sommer de consacrer une partie de ses ressources à de graves problèmes qui touchent les Canadiens.

**M. McRae :** J’étais là en 1983, 1984, et 1985 quand la modification sur les activités politiques a été proposée. Je représentais l’un des ministères fédéraux. Il y avait des représentants de plusieurs organismes de bienfaisance qui étaient

Cancer Society was in its anti-smoking campaign, and they were told that their advocacy would put them offside. The Canadian Cancer Society at that time said, "So what? We're going to go ahead with it. We consider it to be education." It's not advocacy. It's education of Canadians. How I got the women's centres' charitable status was to use words like education, to use words like informing people of their rights in terms of marital property, or things like that. If we listen to the reports about how many years we have left before we reach that magic temperature rise, we need action, and action means advocacy. You need to talk about things and try to propose solutions. You have to be an advocate. I think that the political activities amendment will be changed. I don't know if it will be changed far enough to allow some of the things that need to be done in areas like climate change.

**The Chair:** Thank you. Mr. Wan.

**Mr. Wan:** I agree with his comments. I think that, in our civil service, if I may use the term for those who are bureaucrats, there is a culture of risk aversion, I think, and they are afraid of doing things that would cause any further damage to either the government or whatever. I think they have to sometimes let go of some of those risk aversions to give a little more to see how those things work out. I think, as Mr. McRae mentioned, that research and those things would benefit all Canadians down the road.

**Senator Duffy:** Thank you both for coming. Fascinating. I would encourage our viewers to visit Mr. Wan's museum online. I've had a look. The stories that you tell there are amazing, about amazing Canadians, including Douglas Jung, who was a war hero and a spy. They are phenomenal stories about how this country was built, and every Canadian, not just those of Chinese descent, should hear about these amazing people.

I have been pushing something here, and sometimes my colleagues on the committee laugh that I want more bureaucracy. I've been suggesting we need an advocate, perhaps a minister or minister of state, to get inside those meetings, Mr. McRae, where you were, to make the case that risk aversion has to stop. What do you think of that idea?

**Mr. McRae:** I started my career in Saskatchewan on January 2, 1979. I moved to Ottawa in 1983. My first meeting was a group of federal departments responding to the People in Action Report, which was released in 1978. It was a report of the

là aussi. Il y avait des gens de l'ARC et des Finances. La Société canadienne du cancer était en pleine campagne antitabac, et on lui a dit que ses revendications l'excluaient. Les gens de la Société canadienne du cancer, à l'époque, ont répondu: « Tant pis. Nous poursuivrons cette campagne. Nous considérons qu'il s'agit d'éducation. » Ce ne sont pas des revendications. C'est de l'éducation à l'intention des Canadiens. Pour obtenir la reconnaissance à titre d'organismes de bienfaisance pour les centres des femmes, j'ai utilisé des mots comme éducation, information de la population sur les droits liés aux biens matrimoniaux ou d'autres mots du genre. À entendre tous les rapports sur le nombre d'années qu'il nous reste avant d'atteindre le fameux point de rupture de la hausse des températures, nous devons agir, et pour agir, nous devons revendiquer des choses, défendre des droits. Il faut parler de ce qui se passe et essayer de proposer des solutions. Il faut être revendicateur. Je pense que la modification sur les activités politiques est appelée à changer. Je ne sais pas si elle changera assez pour permettre tout ce qui est nécessaire sur des enjeux comme le changement climatique.

**Le président :** Merci, monsieur Wan.

**M. Wan :** Je suis d'accord avec ces observations. Je pense que dans notre fonction publique, si vous me permettez d'utiliser ce terme pour désigner les bureaucrates, il y a une culture d'aversion du risque, et les gens ont peur de faire des choses qui pourraient causer du tort au gouvernement ou je ne sais trop quoi. Je pense que les bureaucrates devraient parfois savoir laisser leur aversion du risque de côté et en donner un peu plus pour voir ce qui peut se passer. Comme M. McRae, je pense que la recherche et tout le reste profiteront à l'ensemble des Canadiens à long terme.

**Le sénateur Duffy :** Je vous remercie tous deux d'être ici. C'est fascinant. J'encourage tous ceux qui nous regardent à aller visiter le musée de M. Wan en ligne. J'y ai jeté un coup d'œil. Les histoires que vous y racontez sont incroyables, elles parlent de Canadiens extraordinaires, comme Douglas Jung, qui a été un héros de guerre et un espion. On peut y lire des histoires phénoménales sur la construction de notre pays, et tous les Canadiens, pas seulement ceux d'origine chinoise, devraient entendre parler de ces personnes extraordinaires.

J'insiste ici sur une chose, et il arrive que mes collègues du comité rient de moi en disant que je veux plus de bureaucratie. Je crois que nous avons besoin d'un défenseur, peut-être d'un ministre ou d'un ministre d'État, qui participerait à des rencontres comme celles auxquelles vous avez participé, monsieur McRae, pour réclamer la fin de cette aversion du risque. Que pensez-vous de cette idée?

**M. McRae :** J'ai commencé ma carrière en Saskatchewan le 2 janvier 1979. J'ai déménagé à Ottawa en 1983. La première réunion à laquelle j'ai participé réunissait des représentants d'un groupe de ministères fédéraux sommés de répondre au rapport

National Advisory Council on Voluntary Action. It was a major report. The bulk of the recommendations were on the federal government's relationship with charities and voluntary organizations. There was no mechanism at that time except a group of people meeting together in departments to try to move it forward. Even though the report was released late in 1978, by 1983, it was dead. The first meeting I attended was the last meeting of this organization.

Under Brian Mulroney's watch, Walter McLean was named the Secretary of State for Voluntary Action. It was, again, the first government to do that federally. He was a very keen minister, but he was part of the Secretary of State. He was not Finance. He was not CRA. He was not PCO. The same thing happened: A couple of meetings, and it dried up.

The Voluntary Sector Initiative had the Reference Group of ministers. The same thing happened. When the Voluntary Sector Initiative was in its heyday, there was movement on some issues. It wasn't the definition of charity or advocacy by charities, so there were a lot of things that still stayed behind. There were major ministers there, but people move on.

I don't see any federal department that has a policy capacity right now to do that, but I think it would be interesting to have a special operating agency based on the Parliamentary Budget Officer that would report directly to PCO on the voluntary sector. It would be a small staff of seven or eight people, looking at the issues horizontally across the federal government, looking at Finance, CRA and looking at the definition of charity. That would be my recommendation.

**Senator Duffy:** Let me pick up on that, because I mentioned this at our first or second committee meeting. An SOA, special operating agency, would be an advocate, not a police officer looking to see if some charity spent \$6,000 over how many years on coffee or whatever and writing 35-page letters denouncing them for that. If Canadians knew that, in general, I think they would be outraged. What we need — and I appreciate your testimony — is an SOA whose idea is to push out the boundaries so we can meet the need.

sur les gens d'action qui avait été publié en 1978. C'était un rapport de premier plan publié par le Conseil consultatif canadien de l'action volontaire. L'essentiel de ses recommandations concernait les relations entre le gouvernement fédéral et les organismes de bienfaisance bénévoles. Il n'y avait pas de mécanisme officiel à l'époque, seulement un groupe de représentants de divers ministères qui se réunissaient pour essayer de faire avancer les choses. Bien que ce rapport ait été publié à la fin de 1978, en 1983, il était déjà mort. La première réunion à laquelle j'ai participé a été la dernière de cette organisation.

Sous la gouverne de Brian Mulroney, Walter McLean a été nommé secrétaire d'État à l'action volontaire. Là encore, c'était la première fois qu'un gouvernement fédéral créait cette fonction. C'était un ministre très investi de sa fonction, mais il chapeautait un secrétariat d'État. Il n'était pas aux Finances. Il n'était pas à l'ARC. Il n'était pas au BCP. L'histoire s'est donc répétée. Après quelques rencontres, la source s'est tarie.

Il y a ensuite eu l'Initiative sur le secteur bénévole et son groupe de référence ministériel. La même chose s'est produite. Pendant les beaux jours de l'Initiative sur le secteur bénévole, il y a eu du mouvement sur certains enjeux, mais pas sur la définition d'organisme de bienfaisance, ni sur la définition des revendications ou des activités de défense des droits des organismes de bienfaisance donc il y a encore beaucoup de choses qui étaient laissées de côté. Des ministres importants ont participé à ces travaux, mais on est passé à autre chose.

Je ne vois pas un seul ministère fédéral actuellement qui aurait la capacité stratégique de le faire, mais je pense qu'il serait intéressant de créer un organisme de service spécial inspiré du bureau du directeur parlementaire du budget, qui relèverait directement du BCP et se consacrerait au secteur bénévole. Il se composerait d'un personnel restreint de sept ou huit personnes, qui se pencherait sur les enjeux horizontaux au gouvernement fédéral et qui examinerait notamment la définition d'organisme de bienfaisance aux Finances, à l'ARC, et cetera. Ce serait ma recommandation.

**Le sénateur Duffy :** Permettez-moi de dire une chose à ce propos, parce que je l'ai mentionnée à notre première ou deuxième réunion à ce sujet. Un OSS, c'est-à-dire un organisme de service spécial, serait là pour défendre des intérêts et non pour exercer une surveillance, déterminer si tel ou tel organisme de bienfaisance a dépensé 6 000 \$ en tant d'années en cafés ou je ne sais quoi d'autre et écrire une lettre de 35 pages pour le dénoncer. Si les Canadiens étaient au courant, en général, je pense qu'ils seraient outrés. Ce dont nous avons besoin, et je vous remercie de votre témoignage, c'est d'un OSS dont le mandat serait de repousser les limites pour que nous puissions répondre aux besoins.



As a reminder — everybody here in this committee knows it, because we've heard the testimony — the number of donors is dropping and the demand for the various services is rising. We're in a situation where we can't avoid the issue any longer. That's my view, and I think you both bring us important testimony to help us along that road. Thank you.

**The Chair:** It raises the question that if Banting and Best had been risk-averse, how many people worldwide would have continued to die of diabetes? You have to take a chance to succeed sometimes, and they took a chance. There may be somebody out there today ready to take a chance on finding a cure for cancer, and they might be successful. It's amazing.

**Senator Omidvar:** Mr. McRae, I'll get back to the second part of my question about charitable purposes and activities. I'll ground it in an anecdote. In 2003, I created a not-for-profit focused on ensuring that skilled immigrants with qualifications and education could actually work in the jobs they were qualified for, somewhere in that ladder of the occupation as opposed to driving taxis if they were engineers, et cetera. You know the stories there. It was extremely successful. It was not-for-profit, and in 2009, we applied for charitable status. I was told by the CRA that we were refused charitable status because they parsed through the activities and noted that we spent some time with national employers persuading them to change, adjust and reflect their hiring practices. It goes to purpose versus activities. That's why they denied us the charitable status. In a meeting, I was successful in getting them to change their minds, and so not only is there this organization in Toronto but there is a network of similar charitable organizations across the country. If we would have had to take the CRA to court, how would that analysis of activities versus purpose have impacted the court's ruling or decisions? You say in your brief that it does have influence on them.

**Mr. McRae:** My interpretation is that they fall in the same trap in terms of how they have to, as I call it, parse out what an organization does. It's following each little tentacle as it goes out to see whether the charitable activity is charitable in and of itself and that it doesn't lead to something that could be non-charitable or for personal benefit.

**Senator Omidvar:** I'm torn, because as I told the story, I remembered how angry I was. That was good, because I got them to change their mind. But how would the CRA then determine that, in fact, the charitable dollars are being spent charitably? What is the other route? Can you clarify that?

Je rappelle, et tous les membres du comité le savent, parce que nous l'avons entendu dans les témoignages, que le nombre de donateurs diminue, tandis que la demande pour les divers services augmente. Nous ne pouvons plus éviter la question. C'est mon opinion, et je pense que vous nous présentez tous deux un témoignage important qui nous aidera en ce sens. Merci.

**Le président :** On peut se demander combien de personnes continueraient de mourir du diabète dans le monde si les gens de Banting and Best avaient eu peur du risque. Il faut parfois prendre des risques pour réussir, et cet organisme a pris un risque. Il y a peut-être quelqu'un, quelque part, aujourd'hui, qui serait prêt à prendre la chance de trouver un traitement contre le cancer et qui pourrait réussir. C'est incroyable.

**La sénatrice Omidvar :** Monsieur McRae, je reviens à la deuxième partie de ma question sur les fins et les activités de bienfaisance. Je commencerai par vous raconter une anecdote. En 2003, j'ai créé un organisme à but non lucratif dont le mandat était d'aider les immigrants qualifiés, ceux qui avaient des qualifications et des diplômes, à trouver un emploi dans leur domaine de compétence, quelque part dans l'échelle des professions, plutôt que de conduire des taxis, s'ils sont ingénieurs, par exemple. Vous connaissez ce genre d'histoire. Cet organisme a connu énormément de succès. C'était un organisme à but non lucratif et en 2009, nous avons demandé le statut d'organisme de bienfaisance. Des agents de l'ARC nous ont dit qu'ils nous refusaient ce statut, parce qu'ils avaient décortiqué nos activités et remarqué que nous avions passé du temps avec des employeurs du pays, afin d'essayer de les persuader de changer leurs pratiques d'embauche. C'est la question des fins par opposition aux activités. C'est la raison pour laquelle ils nous ont refusé le statut d'organisme de bienfaisance. Lors d'une rencontre, j'ai réussi à leur faire changer d'idée, de sorte que non seulement cette organisation est aujourd'hui établie à Toronto, mais il y a un réseau d'organismes de bienfaisance similaires un peu partout au pays. Si nous avions dû traîner l'ARC devant les tribunaux, comment l'analyse de nos activités par rapport à nos fins aurait-elle influencé le jugement de la cour? Vous affirmez dans votre mémoire que cela a une influence sur le jugement des magistrats.

**M. McRae :** Selon mon interprétation, ils tombent dans le même piège en déterminant qu'ils doivent distinguer les différentes catégories d'activités d'une organisation, si je puis dire. Les juges suivent chaque petit tentacule pour déterminer si une activité de bienfaisance répond vraiment à un besoin caritatif ou si elle mène à une chose qui pourrait être considérée non-caritative ou procurer un avantage personnel.

**La sénatrice Omidvar :** Je suis déchirée, parce que quand je vous raconte cette histoire, je me rappelle à quel point j'étais fâchée. Tout est bien qui finit bien, parce que j'ai réussi à leur faire changer d'avis, mais comment l'ARC détermine-t-elle si des fonds octroyés pour des activités de bienfaisance sont

**Mr. McRae:** My understanding of what they are proposing for the political activities amendment is that it's about what they would be doing without looking at the activity. Together with Finance, they've already decided they can do that for political activities.

**Senator Omidvar:** Given the fact that advocacy will be dealt with because of the decision of the federal government —

**Mr. McRae:** The majority of advocacy will be dealt with, but I wouldn't say all of it.

**Senator Omidvar:** Do you still think we need a redefinition of charities given that most of them —

**Mr. McRae:** Yes. It's not only advocacy. Like I say, in dealing with the organizations that I dealt with, we had programs — women's programs, native women's program, Aboriginal friendship centres, all the different programs. These were people who were trying to help people on the margins and, by and large, I found they didn't just help the people in the Aboriginal friendship centre; they welcomed all people.

We need to find ways to include those people. Canada is a welcoming country, but we still find with the Yazidis that there aren't many of a particular people. It could be Nepalese or whomever. We are welcoming more people coming with different things, and we need to try and tell them that we appreciate what they are doing for their community but, by doing things for their community, we appreciate what they are doing for Canada.

**Senator Omidvar:** Thank you.

Mr. Wan, I want to stick with your money, because I'm concerned about it. You do wonderful work. Would it help if the Government of Canada had an across-government website that listed every program for grants and contributions, and it reviewed and updated that every quarter?

**Mr. Wan:** It would be wonderful for small museums like ours to have access in one place to find those grants, applications and so forth, yes.

**Senator Omidvar:** Thank you.

**The Chair:** Thank you both, gentlemen, for your presentations this evening. As you can tell from the questions, you have sparked a good deal of interest. What I'm impressed by with my colleagues and our witnesses is the fact that we are not

véritablement dépensés à des fins de bienfaisance? Quelle est l'alternative? Pouvez-vous nous expliquer cela?

**M. McRae :** D'après ce que je comprends de la proposition de modification sur les activités politiques, tout dépend de ce qu'elle examinera, outre l'activité elle-même. Avec les Finances, l'ARC a déjà décidé qu'elle peut procéder ainsi pour les activités politiques.

**La sénatrice Omidvar :** Comme la question de la défense des droits dépendra de la décision du gouvernement fédéral...

**M. McRae :** La majorité des cas dépendra de cette décision, en effet, mais probablement pas tous, selon moi.

**La sénatrice Omidvar :** Croyez-vous tout de même que nous avons besoin de redéfinir les organismes de bienfaisance étant donné que la plupart d'entre eux...

**M. McRae :** Oui. Il n'y a pas que la question de la défense des droits. Comme je le disais, les divers organismes avec lesquels j'ai travaillé offrent des programmes pour les femmes, les femmes autochtones, les centres d'amitié autochtones, toutes sortes de choses. Ce sont eux qui essaient d'aider les personnes en marge de la société, et dans la grande majorité des cas, j'ai constaté qu'ils ne se limitaient pas à aider les usagers d'un centre d'amitié autochtone, ils accueillaient tout le monde.

Nous devons trouver des moyens d'inclure ces personnes. Le Canada est un pays accueillant, mais nous nous rendons toujours compte, avec les yézidis, qu'il y a des peuples dont les membres ne sont pas nombreux au Canada. On peut penser aux Népalais. Nous accueillons de plus en plus de gens de toutes sortes d'horizons, et nous devons essayer de leur dire que nous apprécions ce qu'ils font pour leur communauté, mais que ce faisant, nous apprécions ce qu'ils font pour le Canada.

**La sénatrice Omidvar :** Merci.

Monsieur Wan, j'aimerais reparler de votre argent, parce que je suis inquiète. Vous faites un travail formidable. Vous serait-il utile que le gouvernement du Canada ait un site pangouvernemental qui présente la liste de tous les programmes de subventions et contributions, qui serait revue et mise à jour tous les trimestres?

**M. Wan :** Ce serait fantastique pour les petits musées comme le nôtre que d'avoir accès à un guichet unique où trouver la liste de toutes les subventions et demandes possibles, en effet.

**La sénatrice Omidvar :** Merci.

**Le président :** Je vous remercie tous les deux, messieurs, de vos témoignages de ce soir. Comme vous pouvez le constater, d'après les questions, ils ont suscité beaucoup d'intérêt. Ce qui m'impressionne, avec nos collègues et nos témoins, c'est qu'il

following one course of discussion at these meetings. You have added a lot to it this evening. We'd like to thank you for that.

**Mr. Wan:** Mr. Chair, I hear a lot about appreciating museums. Let me extend the invitation to all of you to visit us when you can. You are always welcome.

**The Chair:** For those people watching this evening, if you are in Vancouver, please do drop by the museum. They'd love to see you.

We welcome our second panel of witnesses, which includes Adam Parachin, Associate Professor, Osgoode Hall Law School, York University; and from The Pemsel Case Foundation, Peter Broder, Executive Director.

Thank you both for accepting our invitation. We will hear from you now. I would remind you that you have five to seven minutes, and then we will go to questions. I continue to remind my colleagues to be succinct in your questions and remind you to be succinct in your answers so we can get as much covered as possible.

**Adam Parachin, Associate Professor, Osgoode Hall Law School, York University, as an individual:** Thank you very much. Normally I lecture about these things in time spans measured by hours and not minutes, but I will do my best to have a point, make it succinctly and leave time for questions.

As was said, by way of background I am a professor of law specializing in the law of charity. I am currently at Osgoode Hall, but prior to that I spent 14 years researching and lecturing on this area of law at the Faculty of Law at Western University. I have written extensively on the political advocacy topic so, if you have questions, that is an area of interest and expertise of mine.

My value to you, in as much as I have any, is what I bring to you as a dispassionate but rigorous analysis of legal systems with a view to trying to find the fault lines in legal systems.

My general observation to you is that we have what I would describe as a comfortable status quo with fault lines. There has never been a legal review of any system of law that concluded everything was in perfect coherence. The question is whether there are fatal flaws or fixable problems at the periphery.

Let me be clear on one point from the outset: I am not an advocate of codification. I think the results internationally are mixed and, to the extent that international jurisdictions are

n'y a pas qu'un fil de discussion dans nos réunions. Beaucoup de nouvelles idées ont été soulevées ce soir. Nous souhaitons vous en remercier.

**M. Wan :** Monsieur le président, je vous entends beaucoup dire que vous appréciez les musées. Permettez-moi de vous inviter toutes et tous à venir nous visiter quand vous en aurez l'occasion. Vous serez toujours les bienvenus.

**Le président :** À tous ceux qui suivent nos délibérations ce soir, si vous vous trouvez à Vancouver, allez faire un tour à ce musée. On sera ravis de vous y accueillir.

Sur ce, nous souhaitons la bienvenue à notre deuxième groupe de témoins, qui comprend Adam Parachin, professeur agrégé à l'Osgoode Hall Law School de l'Université York, et Peter Broder, directeur général de la Pemsel Case Foundation.

Je vous remercie tous deux d'avoir accepté notre invitation. Nous sommes maintenant prêts à vous entendre. Je vous rappelle que vous avez de cinq à sept minutes pour vos exposés, après quoi nous vous poserons quelques questions. Je rappelle encore une fois à mes collègues d'être brefs dans leurs questions, comme je vous rappelle d'être concis dans vos réponses pour que nous puissions aborder le plus de questions possible.

**Adam Parachin, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York, à titre personnel :** Merci infiniment. Normalement, je disserte sur ce genre de sujet pendant des périodes qui se mesurent en heures et non en minutes, mais je ferai de mon mieux pour faire valoir mes arguments de façon succincte et laisser du temps pour les questions.

Comme on l'a dit, pour vous mettre en contexte, je suis un professeur de droit qui se spécialise dans le droit régissant les organismes de bienfaisance. Je travaille actuellement à Osgoode Hall, mais j'ai auparavant passé 14 ans à faire de la recherche et à enseigner dans ce domaine du droit à la faculté de droit de l'Université Western. J'ai écrit beaucoup sur la défense d'intérêts politiques aussi, donc si vous avez des questions, cela fait partie de mes domaines d'intérêt et de compétence.

Si je peux vous être d'une quelconque valeur, je vous propose une analyse rigoureuse et impartiale des régimes juridiques afin d'essayer d'en cerner les failles.

En guise d'observation générale, je vous décrirais le régime actuel comme un statu quo confortable, qui comporte quelques failles. Aucun examen d'un régime de droit n'a jamais permis de conclure à une parfaite cohérence. Il faut plutôt se demander s'il comporte des défauts majeurs ou s'il y a des problèmes qu'on peut régler en périphérie.

Permettez-moi de clarifier une chose tout de suite : je ne suis pas un grand féru de la codification. Je pense qu'un peu partout dans le monde, la codification a des résultats mitigés parce que

codified, they are heavily tethered to the common law in any event.

I want to bring your attention to something that came up in a historical research piece I did recently. Our current system in the Income Tax Act dealing with charities dates back to 1930. To give you some sense of what you might be flirting with or inviting if we move in the codification direction, under income tax reforms in 1930, one of the more protracted debates was related to this very topic. The initial proposal was to have a particularized list of deductible donations to a small list of any church, university, college, school or hospital. This was seen as controversial because it was too particularized and, after several days of debate, they wound up deliberately and intentionally with the common law.

Here is what R.B. Bennett, who was in opposition at the time, said with respect to what was captured in what they had decided upon: “. . . every species of benevolence that any citizen of Canada may desire to indulge in . . .” has been captured by this. He went on to say that what they had deliberately and intentionally adopted was so broad that: “. . . there is no field of human endeavour which he . . .” referring to citizens “. . . may desire to assist that is not open to him . . .”

This was intentionally meant to be a broad, open-textured and adaptable concept, not a closed list. I think there is tremendous strength to that, at least in principle.

Where, though, are the fault lines? Let me say a few words about that. One of the challenges that we face in this area of law, quite frankly, is there are not enough cases. When you intentionally decide upon the common law as your frame of reference, the common law requires cases to move forward and adapt and evolve. The common law doesn't evolve in the absence of cases. We have too few cases. The cases that we do have — perhaps because they are not always the best cases being brought, but perhaps for other systemic reasons we might want to be alert to — are overwhelmingly decided against charities. That is noteworthy.

What that means from a broad, macro-perspective is that the CRA is left to do too much soft lawmaking on its own, unassisted by helpful legislative intervention and unassisted by cases. That raises not only some practical administrative problems for the CRA, but also some rule of law questions about where reforms and advancement in this area of law should originate, with the CRA or with the CRA with better and more judicial assistance. We can dialogue about that.

même les pays très enclins à la codification demeurent profondément attachés à la common law.

Je tiens à porter à votre attention un incident relevé lors de recherches historiques que j'ai menées récemment. Le régime qu'on trouve actuellement dans la Loi de l'impôt sur le revenu pour régir les organismes de bienfaisance remonte à 1930. Pour vous donner une idée de ce à quoi vous vous exposez si vous décidez de privilégier la codification, l'une des questions qui a soulevé les plus vifs débats dans la foulée des réformes de l'impôt sur le revenu, en 1930, était justement celle-là. La proposition initiale consistait à établir une liste détaillée des dons déductibles d'impôt dont pourrait se prévaloir une courte liste d'églises, d'universités, de collèges, d'écoles et d'hôpitaux. Cela a suscité de la controverse parce qu'on jugeait cette liste trop détaillée, et après plusieurs journées de débat, les législateurs ont délibérément décidé de s'en tenir à la common law.

Voici ce qu'a dit R.B. Bennett, qui siégeait au sein de l'opposition à l'époque, à l'égard du fondement de cette décision : « [...] toutes les sortes de bénévolat qu'un citoyen du Canada pourrait désirer effectuer... » sont incluses ici. Il poursuivait en disant qu'ils avaient délibérément décidé d'adopter une résolution assez vaste pour qu'« il n'y ait aucun domaine d'activité humaine auquel il [il, renvoyant au citoyen] souhaite s'adonner qui ne lui soit pas accessible... »

Le concept se voulait intentionnellement très vaste, ouvert et souple, soit tout le contraire d'une liste fermée. Je pense qu'il y a là une très grande force, à tout le moins en principe.

Où sont, toutefois, les lignes de faille? Permettez-moi de vous en toucher quelques mots. L'une des difficultés, dans ce domaine du droit, bien franchement, c'est qu'il n'y a pas assez de jurisprudence. Quand on décide sciemment de faire de la common law le cadre de référence, il faut de la jurisprudence pour que le droit puisse avancer, s'adapter et évoluer. La common law n'évolue pas en l'absence de jugements. Or il y a trop peu de jugements à cet égard. Les quelques poursuites intentées — peut-être parce que ce ne sont pas toujours les affaires les mieux appuyées, mais peut-être aussi pour d'autres raisons systémiques auxquelles nous voudrions être attentifs — se soldent dans la très grande majorité des cas par une décision à l'encontre des organismes de bienfaisance. Cela vaut la peine d'être souligné.

Cela signifie, d'un point de vue plus général, que l'ARC est trop laissée à elle-même pour légiférer en douce, sans une intervention législative utile et sans fondement appuyé sur la jurisprudence. Non seulement cela crée-t-il des problèmes administratifs concrets à l'ARC, mais cela soulève des questions de primauté du droit relativement à la source des réformes qui s'opèrent et à l'avancement de ce domaine du droit. Ces réformes devraient-elles vraiment émaner de l'ARC ou l'ARC bénéficierait-elle d'une plus grande aide judiciaire? Nous pourrions en discuter.

The second fault line I see is we still haven't gotten right how, when and why to supplement the common law with legislative interventions. There is an irony to people moving a codified definition. When I stand back and look at the status quo dispassionately, I see what few legislative interventions we have as one of the big sources of the problem.

I can give you a few simple examples. One of the sources of the problem that we have had with political activities are the provisions in the Income Tax Act that were well-intentioned and meant to be enabling of political activities but were poorly drafted. Much of the difficulty there was caused by the Income Tax Act's interventions.

Another way to frame the point is there were some questions earlier about the synergy between charitable activities and charitable purposes, with the question being, "Why is there such a sustained emphasis on activities? I thought the common law was concerned with purposes." You are quite right. The common law is concerned about purposes, but the fixation on activities comes from the Income Tax Act because it was decided long ago, for better or for worse, that we should have two categories of registered charities: charitable organizations and charitable foundations. I think the idea was we have the doers and we have the funders. The way that found expression in the act, though, was the doers, the charitable organizations, were legislatively defined as organizations all the resources of which are devoted to charitable activities. Right there was the gateway for both courts and the CRA to fixate on activities, often at the expense of purposes. That is one of those situations in law where we see a small fault line yield a huge negative consequence because it takes analysis oftentimes in the wrong direction, asking the wrong questions, causing people and analysts to fixate on activities while leaving aside and losing sight of what we should care about, which is purposes.

Those are just a few descriptions of some of the problems I see. The point I am emphasizing is that one of those categories of problems that I mentioned is originated in failed attempts to supplement or codify, to one extent or another, charity. To some extent, that informs my skepticism as to whether or not that is the best way forward. I will leave time for questions on that and defer to my co-panellist to maybe build some similar ideas.

**Peter Broder, Executive Director, The Pemsel Case Foundation:** Thank you, Senators Mercer and Omidvar. Senators, good evening. Thank you for inviting The Pemsel Case Foundation to appear before your committee.

La deuxième ligne de faille que je vois, c'est que nous ne comprenons toujours pas comment, quand et pourquoi intervenir sur le plan législatif en complément de la common law. Il est ironique de préconiser une définition codifiée. Quand je prends un peu de recul et analyse le statu quo de manière impartiale, je vois nos rares interventions législatives comme l'une des principales sources de problèmes.

Je peux vous en donner quelques exemples simples. L'une des sources du problème lié aux activités politiques, c'est les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui étaient bien intentionnées et devaient permettre de s'adonner à des activités politiques, mais qui ont été mal rédigées. Les difficultés viennent donc surtout d'interventions dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

On peut aussi formuler la chose ainsi : certains s'interrogeaient un peu plus tôt sur la synergie entre les activités de bienfaisance et les fins de bienfaisance, la question étant : « Pourquoi mettre autant l'accent sur les activités elles-mêmes? Je croyais que la common law accordait plutôt préséance aux fins. » Vous avez tout à fait raison. En common law, on s'interroge d'abord sur les fins, mais cette fixation sur les activités vient de la Loi de l'impôt sur le revenu, parce qu'il a été décidé il y a longtemps, pour le meilleur ou pour le pire, qu'il devait y avoir deux catégories d'organismes de bienfaisance : les œuvres de bienfaisance et les fondations de bienfaisance. Je pense que l'idée était qu'il y a ceux qui mènent les activités et ceux qui les financent. Toutefois, l'expression de tout cela dans la loi, c'est que ceux qui mènent ces activités, soit les œuvres de bienfaisance, sont définis dans la loi comme des organisations dont toutes les ressources sont consacrées à des activités de bienfaisance. Dès lors, la porte était ouverte pour que les tribunaux et l'ARC fassent une fixation sur les activités, souvent au détriment des fins. C'est le genre de situation, en droit, où l'on voit une petite ligne de faille avoir d'énormes conséquences néfastes, parce que l'analyse prend souvent une mauvaise tangente, qu'on se pose les mauvaises questions, de sorte que les gens et les analystes obsèdent sur les activités et perdent de vue ce dont nous devrions nous soucier le plus, c'est-à-dire les fins en soi.

Ce ne sont là que quelques éléments afin de décrire le problème tel que je le vois. Je veux surtout dire que l'un des problèmes types que j'ai décrit vient de vaines tentatives d'intervenir sur le plan législatif ou de codifier les règles régissant les organismes de bienfaisance d'une manière ou d'une autre. C'est, dans une certaine mesure, ce qui me porte à être sceptique quant à la question de savoir si c'est vraiment la meilleure option. Je nous laisserai un peu de temps pour les questions et sur ce, je cède la parole à mon homologue, qui articulera peut-être le même genre d'idée.

**Peter Broder, directeur général, The Pemsel Case Foundation :** Je vous remercie, sénateurs Mercer et Omidvar. Bonsoir à tous les sénateurs. Je vous remercie d'avoir invité la Pemsel Case Foundation à comparaître devant votre comité.

The *Pemsel* case was mentioned in the earlier panel, and our foundation is, of course, named after that 1891 English House of Lords decision. That judgment established in Canada and elsewhere the four principal heads of charity in the current legal classification. Its findings remain, even in those jurisdictions where the definition of charity has been legislated, a touchstone for this area of law. The case is central to the points we want to make tonight.

What it gave us wasn't really a definition, but a method for determining what is charitable. At present, as my co-panellist has mentioned, that method is not being used adequately in Canada.

That brings us to our recommendations: Rely on the common law, not a statutory definition; amend the appeal process to permit tax court appeals for CRA decisions on registration and revocation; consider the "qualified donee" category if there is a need to provide special tax status to entities that would not be charitable at common law; and, finally, implement a regular review of the statutory provisions in the Income Tax Act dealing with charities.

The meaning of charity is a central question that has been grappled with both in Canada and in other places over the years. The foundation has researched the approach taken in various jurisdictions. In *Pemsel's* view, getting this aspect of charity law right is integral to fostering a robust and sustainable donation and volunteering environment in Canada.

The foundation has examined the use of statutory definitions compared to using the common law. *Pemsel* thinks that relying on the common law is the preferred option. The common law is decided by the courts saying what qualifies as a charity. As a result, the system needs appropriate judicial and administrative processes that encourage the meaning of charity to evolve in keeping with societal values and norms. We have decades of court decisions from Canada and other Commonwealth countries to build on.

A legislative model that could become politicized and be amended with changes in government is undesirable. This is both because it would be difficult to administer and because regulatory uncertainty could undermine organizational effectiveness. The loss of continuity, disruption and litigation costs likely to result from a major legislative revamping of the registered charity regime also need to be appreciated.

L'affaire *Pemsel* a été mentionnée un peu plus tôt par des membres du groupe précédent, et évidemment, notre fondation tire son nom de la décision rendue en 1891 par la Chambre des lords anglaise. Ce jugement a été établi, au Canada et ailleurs, les quatre catégories de fins de bienfaisance dans le cadre juridique actuel. Ses conclusions demeurent, même dans les pays où la définition d'organisme de bienfaisance est inscrite dans la loi, une pierre de touche de ce domaine du droit. Cette affaire occupe une place centrale dans les arguments que nous souhaitons faire valoir ce soir.

Cette décision ne nous a pas vraiment fourni de définition, mais plutôt une méthode afin de déterminer en quoi consistent des fins de bienfaisance. À l'heure actuelle, comme mon collègue témoin l'a mentionné, cette méthode n'est pas utilisée adéquatement au Canada.

Cela nous pousse à formuler les recommandations suivantes : recourir à la common law et non à une définition statutaire; modifier la procédure d'appel afin d'autoriser des appels à la Cour de l'impôt sur les décisions d'enregistrement ou de révocation de l'ARC; envisager d'utiliser la catégorie « donateur reconnu » s'il est nécessaire d'accorder un statut d'impôt spécial à une entité qui n'est pas un organisme de bienfaisance selon la common law; enfin, effectuer un examen régulier des dispositions statutaires de la Loi de l'impôt sur le revenu sur les organismes de bienfaisance.

La définition d'organisme de bienfaisance est un enjeu crucial sur lequel on s'est penché aussi bien au Canada qu'ailleurs dans le monde au fil des ans. La fondation s'est intéressée aux approches adoptées par différents gouvernements. À nos yeux, il est essentiel de bien faire les choses à l'égard de cet aspect du droit régissant les organismes de bienfaisance si l'on veut favoriser le maintien au Canada d'un environnement propice aux dons et au bénévolat.

La fondation a comparé le recours à une définition statutaire à l'utilisation de la common law. Selon nous, la common law est l'option à privilégier. Elle laisse aux tribunaux le soin de décider quels sont les organismes de bienfaisance admissibles. Nous avons donc besoin des processus judiciaires et administratifs nécessaires pour permettre au concept de bienfaisance d'évoluer parallèlement aux normes et aux valeurs sociétales. Nous pouvons nous appuyer à cette fin sur des décennies de décisions rendues par des tribunaux du Canada et d'autres pays du Commonwealth.

Il n'est pas souhaitable d'adopter un modèle législatif qui risque d'être politisé et de faire l'objet de modifications lorsque le gouvernement change. C'est une formule à éviter aussi bien parce qu'elle serait difficile à administrer que du fait que l'incertitude réglementaire ainsi créée pourrait miner l'efficacité des organisations. Parmi les autres facteurs à considérer, notons le manque de continuité, les perturbations et les frais liés aux

We cite four other issues with a statutory definition: Society evolves and the concept of charity also needs to evolve; especially in Canada, charitable issues often are not given a lot of legislative attention, so there is a risk that a statutory definition would stagnate; the realm of charity is extremely varied. The courts are better placed to assess whether particular initiatives are charitable — governments are more apt to act in broad strokes; the diversity of the charitable sector and the nature of it are at risk if governments respond to the issues of the day by reshaping what is charitable.

Where a legislature enacts a charity statute, it generally restates the law with a few minor changes. These statutes are intended to replicate the common law. To the extent that they do not conflict with statutory provisions, past common law decisions remain relevant. This approach has been taken in the United Kingdom jurisdictions, Ireland, Australia and New Zealand. In England and Wales, where the statute sets out a number of “additional” heads of charity, some suggest the decisions of The Charity Commission before the legislation was passed had effectively established most or all of these areas as charitable. This highlights the difficulty of attempting to separate statute from its common law origins.

Canada is different. Under the Income Tax Act, the tax authority plays a dominant regulatory role, relying on what the common law determines to be charitable. That needs to be taken into account when thinking about the statutory versus common law question in Canada.

On balance, in the Canadian context, The Pemsel Case Foundation prefers to look to the courts rather than statute for the meaning of charity. As we explain in detail in our brief, this common law approach essentially entails relying on reasoning by analogy to develop the meaning of charity in a way that keeps pace with changing times.

The committee has heard recommendations that appeals of registration and revocation decisions ought to go to tax court rather than — as currently — to the Federal Court of Appeal. When doing so, procedural changes also need to be made. The foundation agrees with these recommendations. Pemsel believes

procédures judiciaires qui vont sans doute résulter d'une refonte majeure du régime législatif s'appliquant aux organismes de bienfaisance enregistrés.

Nous avons relevé quatre autres problèmes que peut poser une définition statutaire. Premièrement, la société évolue et le concept de bienfaisance doit suivre cette évolution. Deuxièmement, les législateurs, surtout au Canada, n'accordent pas souvent d'attention au secteur de la bienfaisance si bien qu'une définition statutaire risquerait d'être négligée et de devenir désuète. Troisièmement, les organismes de bienfaisance sont extrêmement diversifiés, et les tribunaux sont mieux outillés pour déterminer quelles initiatives sont de l'ordre de la bienfaisance, alors que les gouvernements se concentrent plutôt sur les enjeux de portée plus générale. Quatrièmement, la diversité du secteur de la bienfaisance et sa nature même sont en péril si les gouvernements réagissent aux enjeux du moment en redéfinissant le concept de bienfaisance.

Lorsqu'une législature adopte une nouvelle loi en matière de bienfaisance, elle se contente généralement de reformuler la loi existante en y apportant des changements mineurs. Ce format de loi a pour but de reproduire la common law, et, à condition qu'il n'y ait pas contradiction avec les dispositions statutaires, l'ancienne common law reste pertinente. C'est la démarche qui a été retenue au Royaume-Uni, en Irlande, en Australie et en Nouvelle-Zélande. En Angleterre et au pays de Galles, où la loi établit un certain nombre de catégories « additionnelles », certains font valoir que les décisions rendues par la Charity Commission avant même l'adoption de cette loi avaient d'ores et déjà établi la validité de la plupart ou de la totalité de ces fins de bienfaisance. Cela montre bien à quel point il peut être difficile de dissocier une loi des éléments qui la rattachent à la common law dont elle tire son origine.

La situation est différente au Canada. En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'autorité fiscale joue un rôle prépondérant en matière réglementaire en se fondant sur la common law pour déterminer ce qui peut avoir un caractère de bienfaisance. C'est une réalité que l'on doit garder à l'esprit dans toute analyse comparative entre une définition statutaire et le recours à la common law pour le Canada.

Tout bien considéré dans le contexte canadien, notre fondation préfère s'en remettre aux tribunaux, plutôt qu'à une loi, pour définir ce qu'on entend par organisme de bienfaisance. Comme nous l'expliquons de façon détaillée dans notre mémoire, le recours à la common law consiste essentiellement à miser sur le raisonnement par analogie pour en arriver à une définition de la bienfaisance qui pourra suivre l'évolution de la société.

Suivant certaines recommandations adressées à votre comité, les appels relatifs aux décisions d'enregistrement et de révocation devraient être traités par le Tribunal canadien de l'impôt, plutôt que, comme c'est le cas actuellement, par la Cour d'appel fédérale. Si un tel changement est apporté, il faudra aussi

that these changes are key to reinvigorating the common law process in Canada. A faster, cheaper, fairer and more accessible appeal mechanism will make for better law.

Of paramount importance is refreshing the meaning of charity in a way that has happened outside the context of those cases and decided with an eye towards tax expenditure. Elsewhere, that has happened through a willingness of courts, and in some cases charity commissions, to embrace the evolution of the common law. A change to the tax court and a different trial procedure are needed as a catalyst for this in Canada. The Canada Revenue Agency should also be encouraged to develop its interpretation of the law in keeping with shifting societal norms and values that we think will be reflected in the decisions of the tax court.

Common law development of charity is, by nature, incremental and fact-specific. This is its strength. That said, areas like amateur sport, at present not generally considered charitable in Canada, may not be dealt with satisfactorily. In those situations, we recommend a consultative process to consider changes to categories of qualified donees. That process should be on the level of principles and look at the range of possible tax treatments.

As well, like for many other statutes, a regular legislative review of the Income Tax Act, charity and related provisions should be undertaken. This would keep the meaning of charity and similar tax-assisted organizations well-grounded in principle. Together with accessible court proceedings and administrative processes in which reasoning by analogy is sanctioned, this would create a healthy system in practice.

The strength of the common law is that it deals on an ongoing basis with new fact situations, and reasoning by analogy determines whether they should be afforded the status of charity. Currently, sector response to the question of defining charity is apt to be more driven by the reaction to court or regulatory decisions than considered in the abstract. An example of this is the controversy mentioned earlier over the determination in Canada that alleviating poverty is charitable, but preventing poverty is not. The Foundation thinks that a system more open to addressing the roots of problems, as well as their consequences,

modifier les procédures en conséquence. La fondation appuie ces recommandations. Nous estimons ces changements nécessaires pour revitaliser le processus de recours à la common law au Canada. Un mécanisme d'appel plus rapide, moins coûteux, plus juste et davantage accessible servira mieux les intérêts de la justice.

Il est absolument primordial d'actualiser le concept de bienfaisance en veillant à ne pas se fonder sur les décisions rendues dans le but d'éviter un manque à gagner du point de vue fiscal. Ailleurs dans le monde, cette démarche a découlé de la volonté des tribunaux, et des commissions de bienfaisance dans certains cas, de suivre l'évolution de la common law. Une transition vers le Tribunal canadien de l'impôt et l'adoption d'une procédure judiciaire différente sont nécessaires pour alimenter cette transformation au Canada. En outre, l'Agence du revenu du Canada devrait être encouragée à tenir compte de l'évolution des normes et des valeurs sociétales pour formuler sa propre interprétation judiciaire qui, selon nous, devrait être prise en compte dans les décisions du Tribunal canadien de l'impôt.

Le concept de bienfaisance tel que défini dans la common law est appelé, de par sa nature même, à évoluer progressivement et sur une base factuelle. C'est ce qui fait la force de la common law. Cela dit, il est fort possible que des secteurs comme celui du sport amateur, dont les activités ne sont généralement pas considérées comme ayant un caractère de bienfaisance au Canada, soient laissés pour compte. Dans ce contexte, nous recommandons un processus de consultation en vue d'étudier les changements pouvant être apportés aux différentes catégories de donateurs reconnus. Cette consultation devrait porter sur les questions de principe et examiner tout l'éventail des traitements fiscaux possibles.

En outre, comme c'est le cas pour bien d'autres lois, il convient de procéder à intervalles réguliers à un examen des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant la bienfaisance et les questions connexes. On établirait ainsi de solides principes fondamentaux guidant l'interprétation de la notion d'organisme de bienfaisance et d'organisation similaire bénéficiant d'un traitement fiscal privilégié. Si l'on combine le tout à une plus grande accessibilité des procédures judiciaires ainsi qu'à des processus administratifs permettant le recours au raisonnement par analogie, on se retrouvera avec un système qui fonctionnera beaucoup mieux dans la pratique.

La common law a l'avantage d'être fondée sur l'examen incessant de nouvelles situations factuelles et sur le raisonnement par analogie pour déterminer si le statut d'organisme de bienfaisance doit être reconnu ou non. À l'heure actuelle, l'interprétation du concept de bienfaisance par les intervenants du secteur risque davantage d'être fondée sur une réaction aux décisions judiciaires ou réglementaires, plutôt que sur une analyse de principe. J'en donne pour exemple la controverse mentionnée précédemment concernant le fait que l'on considère au Canada que le soulagement de la pauvreté est un acte de



is key to revitalizing, particularly among young people, interest in giving and volunteering.

Again, thank you for the opportunity to speak, and I would be happy to take any questions you have.

**The Chair:** Thank you, gentlemen. I am sure that you will stimulate a fair amount of discussion by our committee members.

Professor Parachin, you said you were not in favour of codification, but there are not enough legal cases based on common law. If there were more legal cases, would that not lead to a codification in one way or another?

**Mr. Parachin:** Perhaps I get at that by being clear about what I mean by not being in favour of codification. What I am talking there about is my assumption that it would mean a codified or legislated definition of charity in the Income Tax Act. That is what I am talking about. Presumably, that would be the lever at the disposal of the federal government. As you know, property and civil rights are a matter of provincial jurisdiction. The federal government's primary foray into this field is through its preferred tax treatment of charities.

Why is it that I'm not a proponent of a codified definition in the Income Tax Act? One of the problems we have to be alert to — and it is one of the frustrating things of living in a federal state — is that we have divided jurisdiction. We need to be realistic about what a codified definition would achieve from the federal government. We would, at that point, have a bifurcated or differentiated meaning of charity: one for the purposes of the income tax law and one for purposes of provincial law, which would not necessarily follow in kind. As a matter of course, it would not follow in kind. The federal government can't dictate the law of property and civil rights to the provinces. Where that would take us is towards the federal government moving the definition of charity forward for tax purposes, but for trust law, property law and other purposes it would get implicated in estate planning and planned giving, and the provinces would still be stuck with the common law. That is part of why I am not in favour of codification.

bienfaisance, mais que la prévention de la pauvreté ne l'est pas. La fondation est d'avis qu'un système davantage enclin à s'attaquer aux causes profondes des problèmes, en même temps qu'à leurs conséquences, est essentiel pour raviver, chez les jeunes tout particulièrement, l'intérêt à donner et à faire du bénévolat.

Je vous remercie encore une fois de m'avoir donné l'occasion de prendre la parole aujourd'hui, et je serai ravi de répondre à toutes vos questions.

**Le président :** Merci, messieurs. Je pense que vous nous avez donné amplement matière à discussion avec les membres du comité.

Monsieur Parachin, vous avez dit ne pas être en faveur d'une définition statutaire tout en regrettant l'insuffisance de la jurisprudence fondée sur la common law. Si un plus grand nombre de décisions judiciaires avaient été rendues, est-ce que cela ne nous donnerait pas l'équivalent d'une définition statutaire sous une forme ou une autre?

**M. Parachin :** Peut-être pourrais-je vous expliquer un peu mieux les raisons pour lesquelles je ne suis pas en faveur d'une définition statutaire. Il y a le fait que je présume qu'une telle définition d'organisme de bienfaisance se retrouverait dans la Loi de l'impôt sur le revenu. C'est ce qui me préoccupe, car il s'agirait vraisemblablement d'un levier à la disposition du gouvernement fédéral. Comme vous le savez, les questions liées au droit de la propriété et aux droits civils sont toutefois de compétence provinciale. La principale incursion du gouvernement fédéral dans ce domaine se fait via le traitement fiscal privilégié accordé aux organismes de bienfaisance.

Pourquoi je ne préconise pas une définition statutaire dans la Loi de l'impôt sur le revenu? Il faut notamment tenir compte du fait — et c'est l'une des frustrations associées à toute fédération — qu'il y a au Canada partage des compétences en la matière. Il faut se montrer réaliste quant aux répercussions d'une éventuelle définition statutaire imposée par le gouvernement fédéral. On se retrouverait ainsi avec une déviation ou une différenciation de l'interprétation du concept de bienfaisance. On en ferait une interprétation aux fins de la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre, qui n'irait pas nécessairement dans le même sens, pour l'application des lois provinciales. En fait, elle s'en éloignerait assurément. Le gouvernement fédéral ne peut pas dicter aux provinces la façon dont elles vont administrer le droit des biens et les droits civils. On se retrouverait dans une situation où le gouvernement fédéral adopterait une définition d'organisme de bienfaisance à des fins fiscales, alors que les provinces devraient toujours s'en remettre à la common law pour toutes les questions touchant le droit des fiducies, le droit des biens et d'autres fins comme la planification successorale et les dons planifiés. Voilà qui explique en partie mon opposition à l'inclusion d'une définition dans la loi.

In direct response to your question, I see the better path forward as more cases. More cases wouldn't lead to codification; more cases would be a better substitute for codification. Additional cases, through maybe an alternative route to a judicial review of CRA decisions, would give us more data points before courts, more opportunities for the common law to advance and more opportunities for the common law to live up to its aspiration to adapt in a way that would make codification moot. If the common law was continually adapting through judicial interventions, then I don't think we would even be discussing the need for a codified definition.

**The Chair:** You didn't comment, though — and perhaps it was the order in which everyone spoke — on Pemsel Case Foundation's recommendation that appeals go to the tax court as opposed to where they go now.

**Mr. Parachin:** One of the unique things about our system in Canada is that decisions by the CRA that are adverse to the charity in the area of registration and deregistration proceed by way of appeal to the Federal Court of Appeal. As I understand it, that is on the record of correspondence established with the CRA. That is somewhat unique internationally, because other jurisdictions have increasingly moved towards an appeal to a tribunal. Lawyers call these appeals *de novo*, meaning they are new and fresh in relation to evidence. There is an opportunity to establish evidence before the tribunal rather than bring into the tribunal the facts as established on the record with the regulator. That translates to a more robust hearing of the facts, a more contextual analysis and more opportunities to move the law forward than what we see in Canada. In fact, our direct appeal to the Federal Court of Appeal based on the record of correspondence established with a regulator might be one of the reasons the cases are so resoundingly decided against charities.

**Senator Omidvar:** I will stick with the evolution of the law through common law, and maybe a question to both of you.

I look at the charities who are refused. I think we are all familiar with the case of the B.C. Immigrant Women's Society that went all the way up the ladder. The only way that society was able to pursue the case was because *pro bono* lawyers surrounded it and argued the case. I look at the little charities and the little not-for-profits who have been refused charitable status. I don't think they can take the federal government to court.

Pour répondre directement à votre question, une jurisprudence mieux étoffée m'apparaît la solution à privilégier pour l'avenir. On n'aboutirait pas ainsi à l'équivalent d'une définition statutaire, mais plutôt à une formule qui produirait de meilleurs résultats. Un plus grand bassin de décisions judiciaires, peut-être via un mode différent de révision des décisions de l'ARC, nous fournirait un fondement documentaire plus riche devant les tribunaux et davantage de possibilités de faire évoluer la common law qui répondrait ainsi mieux aux attentes en rendant inutile toute définition statutaire. Si la common law pouvait de cette manière s'adapter sans cesse grâce à des interventions judiciaires, je pense que nous ne discuterions même pas de la nécessité d'inclure une définition dans la loi.

**Le président :** Vous ne vous êtes toutefois pas prononcé — et c'est peut-être en raison de l'ordre de vos interventions — sur la recommandation de la Pemsel Case Foundation en faveur d'un traitement des appels par le Tribunal canadien de l'impôt, plutôt que de suivre la formule actuelle.

**M. Parachin :** Le régime canadien se distingue notamment du fait que les décisions de refus ou de révocation d'enregistrement rendues par l'ARC à l'encontre d'un organisme de bienfaisance peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale. Si je ne m'abuse, on se fonde alors sur le dossier de correspondance établi avec l'ARC. C'est en quelque sorte unique sur la scène internationale, car les autres gouvernements optent de plus en plus pour un appel devant un tribunal. Les avocats parlent d'appel *de novo*, en ce sens que de nouveaux éléments de preuve peuvent être présentés. On ne se limite pas uniquement aux faits établis dans le dossier avec l'instance réglementaire. Cela permet une présentation plus rigoureuse des faits, une meilleure analyse contextuelle et davantage de possibilités de faire évoluer la common law comparativement à ce que l'on peut observer par ailleurs au Canada. En fait, l'obligation d'en appeler directement à la Cour d'appel fédérale en se fondant sur le dossier de correspondance établi avec l'instance réglementaire est peut-être l'un des facteurs qui expliquent le très petit nombre de cas où les organismes de bienfaisance ont gain de cause.

**La sénatrice Omidvar :** Je vais m'en tenir à l'évolution de nos lois par le truchement de la common law. Ma question s'adresse à nos deux témoins.

Considérons les organisations auxquelles on refuse le statut d'organisme de bienfaisance. Je crois que nous connaissons tous le cas de la B.C. Immigrant Women's Society qui s'est rendu jusqu'aux plus hautes instances. Si cette société pour les femmes immigrantes a pu pousser les choses aussi loin, c'est seulement parce qu'elle avait dans son entourage des avocats qui ont accepté de plaider gratuitement sa cause. Je pense à tous ces petits organismes de bienfaisance et sans but lucratif auxquels on refuse d'accorder ce statut. Je ne crois pas qu'ils aient les moyens de poursuivre le gouvernement fédéral.

You are basing your recommendation — both of you are — saying to let the common law evolve. Should we, alongside that recommendation, look at one that says there should be a special charity challenges program established that would help small charities take the government to court? I don't think you can do one without the other because, again, it is the small charities that will be impacted. They would be better off with a definition that would embrace them. Response?

**Mr. Broder:** That is an excellent idea in terms of having the two as complimentary. The idea of the tax court is that it is cheaper and much more accessible than the Federal Court of Appeal is currently. If we got a body of case law coming out of there that wasn't overly focused on the tax expenditure issue, there would be an opportunity to develop the kind of body of case law that Professor Parachin mentioned.

**Mr. Parachin:** If we are juxtaposing two reform options, one being codification and one being an alternative and more efficient route to a judicial review, I think we need to be honest and recognize that neither are going to be particularly accessible to small charities in the ordinary course. It is not as though lobbying the federal government will be within the means of small charities.

As for whether or not we would want to subsidize those appeals, I think my instinctive answer is I am generally in favour of anything that brings more cases. Cases are the lifeblood of the common law. You can't move the common law without cases.

My concern is that we ask too much of the CRA right now without judicial intervention. The CRA has to address questions in the absence of an evolving common law while being criticized, in some quarters, for moving too quickly, in others for not moving quickly enough. More cases would help that.

However, I should also qualify that with the caveat that I also worry about the government making too robust an investment in the charity program for the following reason: There is a saying, and it's the golden rule, that whoever has the gold sets the rules. One of the benefits of charities as a way of achieving public benefit privately is that it's independent of government. I'm not speaking critically of the proposal, but I do worry that the government investment in the charity program at some point reaches a tipping point where politicians start asking the sorts of questions we would anticipate them to ask, such as, "Where is our return for investment?" That starts to take on a life of its own, and I think it can yield to greater regulatory interventions in ways that work at cross-purposes from what we are trying to

Vos recommandations à tous les deux vont dans le sens d'une évolution de la common law. Devrions-nous, parallèlement à cela, considérer une autre recommandation en faveur de l'établissement d'un programme spécial de contestation judiciaire pour aider ces petits organismes de bienfaisance à intenter des poursuites contre le gouvernement? Selon moi, l'un ne va pas sans l'autre, car ce sont ces petits organismes qui seront touchés. Ils seraient plus avancés si nous adoptions une définition qui les englobe. Qu'en pensez-vous?

**M. Broder :** Cette idée de la complémentarité des actions est excellente. Si nous proposons le recours au Tribunal canadien de l'impôt, c'est parce que ce serait beaucoup moins coûteux et nettement plus accessible que c'est le cas actuellement avec la Cour d'appel fédérale. S'il pouvait en ressortir des décisions qui ne visent pas d'abord à éviter un manque à gagner du point de vue fiscal, on pourrait en arriver à cette jurisprudence étouffée que souhaite M. Parachin.

**M. Parachin :** Même si nous juxtaposons deux options de réforme, soit l'adoption d'une définition statutaire et un nouveau mode de révision judiciaire plus efficient, je pense qu'il nous faudrait honnêtement reconnaître que ni l'une ni l'autre de ces mesures ne rendra les recours particulièrement accessibles aux petits organismes de bienfaisance dans le cours normal des choses. Ce n'est pas comme s'ils allaient avoir tout à coup les moyens de faire du lobbying auprès du gouvernement fédéral.

Quant à savoir si nous serions disposés ou non à subventionner ces appels, je crois que je serais porté instinctivement à répondre que je suis généralement en faveur de toute mesure permettant d'augmenter le nombre de causes entendues. La common law n'évolue que grâce à l'abondance des décisions.

Je crains que l'on en demande trop actuellement à l'ARC sans qu'elle puisse compter sur l'intervention des tribunaux. L'ARC doit se prononcer sur différentes questions sans pouvoir miser sur une common law pleinement évoluée tout en faisant l'objet des critiques de certains qui estiment que l'on procède trop rapidement et d'autres qui croient que l'on ne va pas assez vite. Une jurisprudence plus abondante serait utile à ce niveau.

Je me dois toutefois de faire une mise en garde quant au risque que le gouvernement investisse trop dans le programme destiné aux organismes de bienfaisance. Je m'explique. Il y a un adage qui parle d'une règle d'or suivant laquelle celui qui possède l'or établit les règles. Il est notamment avantageux de laisser aux organismes de bienfaisance le soin d'œuvrer dans l'intérêt public par leurs propres moyens du fait qu'ils demeurent ainsi indépendants du gouvernement. Je ne suis pas contre votre proposition, mais je crains de voir éventuellement les investissements gouvernementaux dans un tel programme atteindre un point de bascule à partir duquel les politiciens commenceront à poser toutes ces questions auxquelles on s'attend d'eux, comme celle consistant à savoir ce qu'ils peuvent

achieve with charities. That's my qualifier to the idea. It's not fatal to it, but I do worry about it.

**Senator Omidvar:** "Make it easy, but not too easy, for the small charities." Is that what I heard you saying?

**Mr. Parachin:** I can understand why you would frame it that way. I would say to make it more accessible than it is right now. That alone would be a victory. Reasonable people can agree to disagree as to what level of accessible is too accessible or not accessible enough.

**Senator Omidvar:** I believe I have heard you both say on the point of access that a more reasonable recourse would be the tax court. You are both citing that it's cheaper, easier and less expensive, but if new evidence is introduced, is it not possible that that trial will also become very expensive? Again, I'm sitting in my little mindset here of small charities.

**Mr. Parachin:** I want to be clear. I'm not able to tell you, because I don't have the knowledge, that that would necessarily be cheaper. I don't know that to be true. But let's assume it is more expensive. Let's run with that hypothesis. I don't know that to be true, either, but if it is true, sometimes you get what you pay for. Leave it to the lawyer to defend lawyers' fees, right? I'm not defending a high-cost access, but one of problems with the status quo isn't just the cost, but the fact that appeals go to the Federal Court of Appeal without the opportunity to adduce new evidence and, for a law that turns on nuance, that's fatal. That alone, to my mind, is fatal, leaving aside from the cost question.

**Senator Omidvar:** That's an excellent point. Thank you.

**The Chair:** I'm not surprised a lawyer would be defending lawyers.

**Mr. Parachin:** Nor should you.

**The Chair:** Especially those of us who are not lawyers.

**Senator Duffy:** I have a supplementary to the professor. Just following up on that *de novo* idea, do you have to change the CRA Act? How do we get it out of the Federal Court of Appeal

tirer de l'aventure. C'est un processus qui finit par s'alimenter lui-même et qui risque à mon avis de mener à des interventions réglementaires plus soutenues dans un sens qui va à l'encontre des objectifs que l'on s'efforce d'atteindre avec les organismes de bienfaisance. C'est mon impression au sujet de cette proposition. Je ne dis pas qu'elle doit être rejetée, mais elle me cause tout de même certaines préoccupations.

**La sénatrice Omidvar :** Êtes-vous en train de me dire qu'il faut faciliter les choses aux petits organismes de bienfaisance, mais pas trop?

**M. Parachin :** Je peux comprendre les motifs qui vous incitent à formuler le tout de cette manière. Je dirais qu'il faut accroître l'accessibilité. Cela constituerait en soi une victoire. Sinon, on peut toujours débattre entre gens raisonnables quant à savoir ce qui peut être trop accessible ou pas assez.

**La sénatrice Omidvar :** Je pense vous avoir entendu dire tous les deux qu'il serait plus raisonnable du point de vue de l'accès de s'en remettre au Tribunal canadien de l'impôt. Vous avez parlé tous les deux d'une approche moins coûteuse et plus facile, mais si l'on permet la présentation de nouveaux éléments de preuve, n'est-il pas possible que les procédures judiciaires deviennent tout à coup très dispendieuses? Je pense encore une fois de façon très ciblée aux petits organismes de bienfaisance.

**M. Parachin :** Je veux que les choses soient bien claires. Je n'ai pas les données nécessaires pour pouvoir vous dire que ce sera nécessairement moins coûteux. Je ne le sais tout simplement pas. Toutefois, partons de l'hypothèse que les coûts vont augmenter. Je ne peux pas non plus vous confirmer cette hypothèse mais, le cas échéant, il arrive parfois que l'on en ait seulement pour son argent. Laissez aux avocats le soin de justifier leurs honoraires, n'est-ce pas? Je ne suis pas en train de préconiser un accès à coût élevé, mais le statu quo n'est pas problématique seulement en raison des coûts. Il y a aussi le fait que les appels devant la Cour d'appel fédérale ne permettent pas la production de nouveaux éléments de preuve, ce qui est une véritable garantie d'échec dans un régime judiciaire fondé sur les nuances. C'est suffisant à mes yeux pour renoncer à cette option, sans même tenir compte de la question des coûts.

**La sénatrice Omidvar :** C'est un point très intéressant. Merci.

**Le président :** Je ne suis pas surpris d'entendre un avocat défendre les avocats.

**M. Parachin :** Vous ne devriez pas l'être.

**Le président :** Ce n'est surtout pas étonnant pour ceux d'entre nous qui ne sont pas avocats.

**Le sénateur Duffy :** J'ai une question pour M. Parachin. Je reviens à l'idée de l'appel *de novo*. Est-ce qu'il faudrait modifier la Loi sur l'Agence du revenu du Canada? Comment faire en

and into the tax court, with a mandate to the tax court that allows them to take off the blinkers — not just be confined to the correspondence but that they can actually look at cases? On the cost question, I would think the first few cases might be expensive, but they might break new ground that would be helpful and prevent future cases, if you know what I mean. It would create new laws.

**Mr. Parachin:** On the cost question, I will elaborate. It's not as though the status quo is costless, either. As a former lawyer and as a law professor, a lot of billable hours are spent trying to fill the gaps and connect the dots that you can't connect given the absence of cases. That's not a cost saver for charities. A lot of legal opinions in this area read as follows: "The matter is not free from doubt" and "The better view is . . ." Those kinds of opinions are costly to write. As to how you get there, it's presumably a simple amendment to the Income Tax Act that would provide for and prescribe an alternative appeal mechanism.

**Senator Duffy:** Is it just bureaucrats? Who makes that determination, the 35-page letter, that says you are not a charity? Is there no internal CRA appeal process where people could — or is it done totally by the bureaucracy and the minister has no say?

**Mr. Broder:** There is an appeal process separate from the charities directorate that's available as a preliminary step before you to go to the Federal Court of Appeal.

**Senator Seidman:** Thank you both for your interesting presentations.

My question is to you, Professor Parachin. As we are all discussing here, you said that there are not enough cases in common law so the law can't evolve, and that's a challenge. Then you alluded to the fact that you could supplement common law with legislative intervention. So you're saying there's the role of the courts, but there's the role of Parliament. Could you expand on that for us, please?

**Mr. Parachin:** One of the interesting things about the common law is that it's intentionally enabling. In fact, the common law actually says very little about the activities charities can carry on. The common law regulates activities of charities through the requirement that charities be established for exclusively charitable purposes. The touchstone for whether any activity meets that standard is whether it further a charitable

sorte que ces appels ne soient plus traités par la Cour d'appel fédérale, mais plutôt par le Tribunal canadien de l'impôt qui serait investi d'un mandat lui permettant d'enlever ces œillères qui confinent son examen à la seule correspondance afin de pouvoir examiner l'ensemble des questions en cause? Pour ce qui est des coûts, je crois que les premières affaires à traiter vont être onéreuses, mais on pavera ainsi la voie à un régime où les revendications pourraient être moins nombreuses. Comme vous le savez, c'est ce que permet la jurisprudence.

**M. Parachin :** Je veux revenir à la question des coûts. Ce n'est pas comme si le régime actuel ne coûte rien. En ma qualité d'ancien avocat et de professeur de droit, je peux vous dire qu'un grand nombre d'heures facturables sont consacrées à combler des vides et à effectuer des rapprochements, une tâche qui se révèle impossible en raison de l'absence de causes semblables. C'est loin d'être une économie pour les organismes de bienfaisance. Bon nombre des avis juridiques émis dans ce domaine comportent des mises en garde comme : « Un certain doute persiste » ou « La meilleure évaluation que l'on puisse faire... » Il peut être très coûteux d'en arriver à des avis de la sorte. Quant aux moyens à prendre, il suffirait sans doute d'un simple amendement à la Loi de l'impôt sur le revenu pour instaurer un mécanisme d'appel différent et le rendre obligatoire.

**Le sénateur Duffy :** Est-ce que la décision rendue, cette lettre de 35 pages, indiquant que l'on vous refuse le statut d'organisme de bienfaisance vient uniquement de bureaucrates? Y a-t-il un processus d'appel à l'interne à l'ARC, ou est-ce que la décision relève totalement des fonctionnaires sans que la ministre n'ait son mot à dire?

**M. Broder :** Il y a un processus d'appel à l'extérieur de la direction des organismes de bienfaisance qui sert de premier palier de recours avant que l'on s'adresse à la Cour d'appel fédérale.

**La sénatrice Seidman :** Merci à vous deux pour vos exposés très intéressants.

Ma question s'adresse à M. Parachin. Vous avez indiqué que la situation est notamment difficile du fait qu'il n'y a pas suffisamment de décisions rendues dans la jurisprudence pour permettre à la common law d'évoluer. Vous avez aussi fait allusion au fait que l'on pouvait miser sur une intervention législative en guise de complément à la common law. Vous affirmez donc qu'il y a un rôle à jouer pour les tribunaux, mais aussi pour le Parlement. Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet?

**M. Parachin :** Parmi les aspects intéressants de la common law, il y a le fait qu'elle vise expressément à permettre de réaliser certaines choses. En réalité, la common law n'est guère éloquente quant aux activités que peuvent mener les organismes de bienfaisance. Elle régleme ces activités en exigeant que les organismes en question soient établis uniquement à des fins de bienfaisance. Le critère déterminant pour qu'une activité

purpose. That's a remarkably enabling standard. That can be both a strength and weakness. Overwhelmingly, it's a strength, but perhaps from time to time we might regard that as too enabling. I wouldn't want to provide you with an exhaustive list, but there might be some instances in which certain activities raise policy sensitivities that we might want to legislatively target.

The problem that we have in the Income Tax Act is that when Parliament seeks to intervene, they do so ineptly. I say that not disrespectfully, because I'm not pretending the answers are easy. I have a lot of time to think about these issues, and I don't have the answers. But when we do intervene, such as was done with political activities and business activities, the activities aren't defined. That causes an adjectival problem. At common law, an activity is a charitable activity if it furthers a charitable purpose. Applying the same logic, a political activity would be an activity in furtherance of a political purpose.

It can be difficult to try and reconcile political activities or business activities — or insert any other adjective — with common law analysis, given that when the Income Tax Act intervenes, it does so without intervention. Why we might want to intervene legislatively is to rein in certain activities where the common law is too enabling, but you have to do it surgically, not the way we do it. When we've done it, it ends up inspiring more questions than it answers. So there are better and worse ways to intervene.

**Senator Seidman:** When you say that we would have to do it surgically, could you give an example?

**Mr. Parachin:** You would find a particular category of activity that's causing a policy concern. For example, there may be concerns that charities are furthering their charitable missions through business activities, which we might want to permit within limits but within clear limits. A better way to do that would be to define what constitutes a business and concretely define the limit.

A similar analysis went ahead with political activities. It's difficult for the CRA to administer a provision that limits political activities, as was done until recently, without a legislative definition of what qualifies as a political activity or without a clear expression, legislatively, of a limit.

satisfasse à cette norme est qu'elle soit réalisée à des fins de bienfaisance. C'est une norme qui permet beaucoup de choses. C'est à la fois une force et une faiblesse. Le plus souvent, c'est très avantageux, mais il arrive de temps à autre que l'on considère le tout trop permissif. Ne me demandez pas de vous en fournir une liste exhaustive, mais il peut y avoir des cas où nous pourrions vouloir cibler par la voie législative certaines activités qui touchent des cordes sensibles du point de vue politique.

Malheureusement, lorsque le Parlement essaie d'intervenir au niveau de la Loi sur l'impôt sur le revenu, il ne se montre pas très efficace. Je dis cela très respectueusement, car je ne veux surtout pas prétendre que les réponses sont évidentes. Malgré tout le temps que je passe à réfléchir à ces questions, je n'ai pas ces réponses. Reste quand même que lorsque l'on intervient effectivement, comme ce fut le cas avec les activités politiques et commerciales, il n'y a pas de définitions sur lesquelles on peut s'appuyer. Cela pose un problème de déterminant. En vertu de la common law, une activité est considérée comme une activité de bienfaisance si elle est réalisée à des fins de bienfaisance. Si l'on applique la même logique, une activité politique serait une activité menée à des fins politiques.

Il peut être difficile d'essayer de concilier activités politiques ou commerciales — ou ajouter le déterminant de votre choix — avec une analyse de la common law étant donné que lorsque la Loi de l'impôt sur le revenu entre en jeu, l'intervention n'est pas toujours aussi efficace qu'on le voudrait. On pourrait souhaiter intervenir par voie législative pour mettre un frein à certaines activités lorsque la common law est trop permissive, mais il faut procéder pour ce faire de façon chirurgicale, et non pas comme on le fait actuellement. Lorsque nous l'avons fait, cela a suscité davantage de questions que de réponses. Il y a donc différentes façons d'intervenir qui peuvent être plus ou moins efficaces.

**La sénatrice Seidman :** Quand vous dites qu'il faudrait que nous le fassions avec une précision chirurgicale, pouvez-vous nous donner un exemple?

**M. Parachin :** Il y aurait une catégorie particulière d'activités qui cause des préoccupations en matière de politique. Par exemple, on pourrait se préoccuper de ce que les organismes de bienfaisance renforcent leurs missions de bienfaisance au moyen d'activités commerciales, ce que nous devrions permettre jusqu'à un certain point, mais en imposant des limites claires. Définir ce qui constitue une entreprise et définir concrètement la limite serait une meilleure façon de faire.

Il y a eu une analyse semblable concernant les activités politiques. Il est difficile pour l'ARC d'administrer une disposition qui limite les activités politiques, comme on le faisait jusqu'à récemment, sans une définition législative de ce qui est considéré comme une activité politique ou sans l'expression législative claire d'une limite.

Those are the kinds of examples. Those may sound remarkably trivial to you, but I can tell you that hours and hours of billable time are spent trying to parse the CRA's parsing of the act. To some extent, they are working in the same void as the lawyers.

One of the things that informs my skepticism of codification is that a lot of the debates we have right now are inspired by legislative interventions into the common law. What makes us think that doing an entire codification would lead us anywhere but down the same dark path?

**Senator Seidman:** Thank you.

**Senator Duffy:** I'll yield my time to Senator Omidvar, as I slipped in my stuff earlier under the guise of supplementary.

**The Chair:** If it's a guise, Senator Duffy, the chair will take that as notification that future interventions are a guise.

**Senator Omidvar:** I wonder if there is middle ground here. I would love to get Mr. Broder's reaction as well as that of Professor Parachin. I hear you both saying to let the appeals go to the tax court and, through that system, hopefully accessible one way or another, case law will evolve. But I make a reasonable assumption that this will take time.

In the meantime, there is pent-up demand from not-for-profits and organizations that are not getting registered because the only way they fall into the current definition is under the title "other." Do you think it would be useful to take a look at that particular "other" category and expand on it a little so that human rights organizations, poverty alleviation, reduction and eradication organizations and environmental organizations, which are all, at this point, having a very difficult time, would find a place in there? It's a bit of both.

**Mr. Broder:** I think that there is hope. I draw your attention to one of the few cases where the organization was successful at the Federal Court of Appeal, where the judge considered a non-profit Internet provider giving access to the information superhighway and likened that to maintaining roads and bridges in Elizabethan England. So you can use the analogy. There is a lot of breadth within the common law if it's used creatively to bring in very modern purposes. There is a real opportunity here. That case was in that "other" category.

**Senator Omidvar:** Let me reinterpret what I hear. You are a lawyer and I am a simple person, so let me put it into simple language. You are saying there is no need to further clarify the "other" category because it's broad enough to catch a whole range of organizations as it currently stands. Is that what I heard?

Ce sont des exemples. Ils peuvent vous sembler remarquablement insignifiants, mais je peux vous dire que des heures et des heures de temps facturable sont consacrées à décoder la façon dont l'ARC décode la loi. Dans une certaine mesure, ils travaillent avec le même vide que les avocats.

L'une des choses qui nourrissent mon scepticisme devant la codification, c'est qu'une grande partie des débats actuels sont inspirés par les interventions législatives en common law. Qu'est-ce qui nous fait croire qu'une codification entière va nous mener ailleurs que dans une aussi mauvaise passe?

**La sénatrice Seidman :** Merci.

**Le sénateur Duffy :** Je vais céder mon temps à la sénatrice Omidvar, étant donné que j'ai posé des questions antérieurement sous prétexte qu'il s'agissait de questions complémentaires.

**Le président :** Si c'est un prétexte, sénateur Duffy, la présidence va considérer cela comme un avis voulant que les interventions à venir soient un prétexte.

**La sénatrice Omidvar :** Je me demande s'il y a un juste milieu. J'aimerais beaucoup avoir la réaction de M. Broder, ainsi que celle de M. Parachin. Vous dites tous les deux de laisser les appels se rendre à la cour de l'impôt, de sorte que la jurisprudence puisse évoluer au fil du temps, grâce à ce système qu'on espère accessible. Cependant, je crois qu'on peut raisonnablement présumer que cela prendra du temps.

En attendant, on a une accumulation de demandes venant d'organismes sans but lucratif et d'organismes qui ne peuvent s'inscrire, car pour entrer dans la définition actuelle, leur seule option est la catégorie « autre ». Croyez-vous qu'il serait utile de regarder la catégorie « autre » en vue de l'étendre un peu pour faire une place aux organismes de défense des droits de la personne, aux organismes de réduction et d'élimination de la pauvreté et aux organismes voués à la protection de l'environnement, qui ont tous de la difficulté en ce moment? C'est un peu des deux.

**M. Broder :** Je crois qu'il y a de l'espoir. J'attire votre attention sur un des rares cas où une organisation a eu gain de cause à la Cour d'appel fédérale : le juge a estimé qu'un fournisseur Internet sans but lucratif donnant accès à l'autoroute de l'information correspondait à entretenir les routes et les ponts dans l'Angleterre élisabéthaine. Vous pouvez donc utiliser cette analogie. Il y a beaucoup de latitude en common law, si vous faites preuve de créativité, pour l'intégration d'objectifs très modernes. Il y a une très belle occasion à saisir.

**La sénatrice Omidvar :** Permettez-moi de reformuler ce que j'entends. Vous êtes un avocat et je suis une simple personne, alors je vais utiliser un langage simple. Vous dites qu'il n'y a pas lieu d'éclaircir ce qui entre dans la catégorie « autre », car elle est assez vaste pour englober tout un éventail d'organisations en ce moment. Est-ce bien ce que j'ai entendu?

**Mr. Broder:** Yes. It's a cost benefit too, because we have a series of cases that grapple with the problem of public benefit versus private interest, and that is something that has been largely solved through the case law. If you get into a statutory definition, what you do is you are starting again from scratch and you are going to be grappling with that problem going forward. If we can get a creative use of the common law, I think there is a lot of opportunity within that. That fourth head is a residual head, so it is for other purposes beneficial to the community.

**Mr. Parachin:** I'm not opposed to that idea. I do take your point that that's a comfortable compromise. It's not an A-to-Z codification that's meant to completely displace the common law. It's meant to supplement it and perhaps by doing so it would inspire more cases.

There is a "but," which is we always have to be mindful of this question that comes up all the time in a federal state. You would only be clarifying for income tax purposes what qualifies as charitable under the fourth head of charity. That would still leave all of the problems that we're discussing about the common law not evolving. That would still apply with like force for property and civil rights purposes, which I don't think we can assume is the tail wagging the dog. That's the difference between a trust in the residue of a will being valid or struck, because the consequence of trying to settle a purpose trust for a non-charitable purpose is that the trust is void. I worry about whether your suggestion would allow us to conclude that we have solved the problem when what we've actually done is frustrate the common law from what we common law lawyers call working itself pure. The common law eventually works itself pure, and yes, it takes time.

**Senator Omidvar:** I think I'm hearing you both loud and clear: It is the common law, and the witness previously had a different point of view.

Professor Parachin, I am going to ask you about human rights organizations, which have been frustrated in getting charitable status because their purpose is inherently, to a certain extent, political. Do you think that the proposal of the federal government to enable organizations to engage in mission-specific public policy advocacy will take care of this?

**Mr. Parachin:** It will take care of it, but it will take care of it in the same way that amputating an arm cures the need for stitches on a finger. I think it goes too far. I don't say that disrespectfully. There is a real problem with the status quo. I think everyone who has looked at this issue agrees that charities can enrich public policy. Charities have first-hand and grassroots experience with demographics, and often vulnerable

**M. Broder :** Oui. En plus, c'est un avantage par rapport aux coûts, car dans toute une série de causes, on est aux prises avec la question de l'intérêt public par opposition à l'intérêt privé, et ce problème est généralement résolu grâce à la jurisprudence. Si vous entreprenez de créer une définition législative, vous allez faire table rase et vous serez aux prises avec ce problème ultérieurement. Je crois que l'utilisation créative de la common law offre beaucoup de possibilités sur ce plan. Cette quatrième catégorie est une catégorie résiduelle. Elle est donc là pour les autres fins utiles à la société.

**M. Parachin :** Je ne suis pas contre cette idée. Je comprends ce que vous dites — que c'est un compromis avec lequel on peut être à l'aise. Ce n'est pas une codification de A à Z qui vise à complètement supplanter la common law. C'est une codification qui l'étofferait et, ce faisant, inspirerait peut-être plus de causes.

Il y a un « mais ». Nous devons toujours tenir compte de la question qui surgit tout le temps dans un État fédéral. Vous ne feriez qu'éclaircir à des fins d'impôt sur le revenu ce qui est admissible comme organisme de bienfaisance dans la quatrième catégorie. Cela laisserait quand même tous les problèmes dont nous discutons, concernant la common law qui n'évolue pas. Cela s'appliquerait toujours de la même façon concernant la propriété et les droits civils, et je ne crois pas que nous puissions présumer que c'est ce qui prime. C'est la différence entre une fiducie du reliquat d'un testament qui est considérée comme valide ou qui est invalidée, parce que si on essaie d'établir une fiducie à des fins particulières qui ne sont pas des fins de bienfaisance, la fiducie est nulle. Je m'inquiète de ce que votre suggestion nous permet de conclure que nous avons résolu le problème alors qu'en réalité, nous empêchons la common law d'évoluer dans la pureté, comme nous — avocats en common law — le disons. La common law finit par évoluer dans la pureté et, en effet, cela prend du temps.

**La sénatrice Omidvar :** Je crois que je comprends très bien ce que vous dites, tous les deux. C'est la common law, et le témoin précédent avait un point de vue différent.

Monsieur Parachin, je vais vous demander de me parler des organismes de défense des droits de la personne, qui ne peuvent pas obtenir le statut d'organisme de bienfaisance parce que leur objectif est de façon inhérente, dans une certaine mesure, politique. Croyez-vous que la proposition du gouvernement fédéral de permettre aux organismes de s'engager dans la défense des politiques publiques propres à leur mission réglerait ce problème?

**M. Parachin :** Cela va régler le problème, mais ce sera comme éviter de faire des points de suture sur un doigt en amputant le bras au complet. Je crois que cela va trop loin. Je ne dis pas cela de façon irrespectueuse. Le statu quo est vraiment problématique. Je crois que tous ceux qui se sont penchés sur cet enjeu admettent que les organismes de bienfaisance peuvent enrichir les politiques publiques. Les organismes de bienfaisance



demographics that aren't likely to avail themselves of access to traditional means of influencing policy. What the proposal effectively says is that whether some or all of a charity's activities include advocating for law reform, you are still established for exclusively charitable purposes, and I worry that that goes too far.

I also worry about how we determine, under the current proposal, whether a given law reform is connected with a charitable purpose. I say that because charity has historically and traditionally existed alongside government as a non-governmental method of achieving public benefit. Once you start trying to achieve your charitable mission through government by suggesting and advocating to the government how it intervenes — and I might be the only one asking this question, I have to be honest; I don't think I'm reflecting the majority view on this — I start asking, "Are you doing charity when you are asking the government to intervene?" By definition, that's not charitable; that's lobbying. I worry about us having gone too far. I would have preferred a more moderate solution.

**Senator Omidvar:** Can you describe the more moderate solution? If it's not 10 per cent, it is maybe something else. What is that?

**Mr. Parachin:** The initial proposal the Department of Finance released in September was to have no legislative input whatsoever, which meant their legislative strategy was to have no legislative strategy. I don't think that's strategy. In fact, that would take us back to pre-Income Tax Act case law that said that charitable organizations could do no political activity, and nobody thought that was the right answer.

After the September 14 Notice of Ways and Means Motion, the CRA dutifully prepared draft guidance that contemplated a proportionality standard, which I thought had some merit in principle. The problem is that it was not based on any hard law. I would have preferred landing on a proportionality standard but with a legislative foundation for it. The problem with proportionality, in other words, is that you could devote a proportion of your resources to advocacy, but it couldn't be disproportionate. It's not 10 per cent, but it's not 75 per cent either. Maybe it's 49 per cent. Again, it is somewhat imprecise and it's open-textured. The problem with it isn't that it is the wrong standard, but that it was administratively created in the vacuum of cases and legislation.

ont une expérience directe et fondamentale des groupes démographiques, et souvent, des groupes vulnérables qui risquent très peu de se prévaloir des moyens traditionnels d'influencer les politiques. Ce que la proposition dit, en fait, c'est que peu importe qu'une partie ou la totalité des activités d'un organisme de bienfaisance visent la promotion d'une réforme législative, l'organisme est quand même établi comme ayant des objectifs exclusivement caritatifs, et je crains que cela aille trop loin.

Je me demande aussi comment nous déterminons, selon la proposition actuelle, si une réforme législative donnée est liée à un objectif caritatif. Je dis cela, car historiquement et traditionnellement, la bienfaisance existe parallèlement au gouvernement comme moyen non gouvernemental de fournir un bienfait d'intérêt public. Une fois que vous vous mettez à essayer de réaliser votre mission de bienfaisance par l'intermédiaire du gouvernement en faisant des suggestions et des recommandations au gouvernement sur les façons d'intervenir — et je suis peut-être le seul à poser cette question, mais je vais vous dire franchement que mon opinion n'est pas celle de la majorité à ce sujet —, je me pose une question : « Est-ce que c'est de la bienfaisance, que vous faites, quand vous demandez au gouvernement d'intervenir? » Par définition, ce n'est pas de la bienfaisance, c'est du lobbying. Je me demande si nous n'allons pas trop loin. Je préférerais une solution plus modérée.

**La sénatrice Omidvar :** Pouvez-vous nous décrire une solution plus modérée? Si ce n'est pas 10 p. 100, c'est peut-être autre chose. Qu'est-ce que ce serait?

**M. Parachin :** La proposition initiale du ministère des Finances, diffusée en septembre, était de n'avoir aucune mesure législative et, donc, leur stratégie législative était de n'avoir aucune stratégie législative. Je ne crois pas que ce soit une stratégie. En fait, cela nous ramènerait à l'époque antérieure à la jurisprudence découlant de la Loi de l'impôt sur le revenu selon laquelle les organismes de bienfaisance ne pouvaient s'adonner à aucune activité politique. Personne n'a trouvé que c'était la bonne réponse.

Après l'avis de motion de voies et moyens du 14 septembre, l'ARC a consciencieusement préparé une ébauche de ligne directrice envisageant une norme de proportionnalité, ce que j'ai trouvé en partie fondé, en principe. Le problème, c'est que cela ne se fondait sur aucune disposition contraignante. J'aurais préféré qu'on établisse une norme de proportionnalité fondée sur des mesures législatives. Autrement dit, le problème avec la proportionnalité, c'est que vous pourriez consacrer une partie de vos ressources à des activités de défense sans que ce soit disproportionné. Ce n'est pas 10 p. 100, mais ce n'est pas 75 p. 100 non plus. C'est peut-être 49 p. 100. Encore là, c'est plutôt imprécis et général. Le problème, ce n'est pas que la norme n'est pas la bonne, mais que la norme a été créée administrativement dans le vide laissé par la jurisprudence et les lois.

I think having opened up the field with no restriction is a mistake. We are going to have a successor investigation by the Senate 15 or 20 years from now — and people would not be prudent to not go down the path I'm about to say — and discover people will start lobbying under the guise of registered charities. Why wouldn't they? I would if I could do it with the benefit of a tax concession.

**Senator Martin:** First of all, I'm not a lawyer myself. I'm just trying to follow what both of you are saying, following our previous presenters.

All of us want to move forward. My colleague asked you to be a bit more specific regarding what you mean when you say that we have to legislatively intervene surgically. If you were working as a lawyer for the CRA and looking at assisting the minister with legislation that's very surgically drafted to help us move forward, could you just give an example of one or two or more legislative interventions we could make?

**Mr. Parachin:** The political activity is the one I keep returning to if only because it's a contemporary topic, but it is also one that's caused a lot of angst. The common law's dealing with political purposes is quite frankly a fail. Any rational person who reads what the courts said about the distinction between charitable and political purposes probably wouldn't believe it. They would say that no, a court would not say that. The reasoning is superficial. It's thin. It's hair splitting. It's an area of law where the courts haven't served us well. I would look at that as one context where a surgical intervention could be helpful.

What I mean by that is you surgically intervene by creating a tight box of a particular activity that you want to authorize or limit within express limits, but that's not the way it normally works. The way our Income Tax Act interventions work is they try and solve a body of law that's open-textured, meaning amorphous and not tightly crafted, with amorphous and open-textured interventions. Frankly, that's not helpful. It's predictably not helpful too.

So to be more specific, if we want to authorize political activities, I don't know why our only options are a poorly drawn indecipherable provision, no provision, or a provision that sets no limit. Why can't we stand back and stay that charities enrich public discourse? They should be permitted to have a seat at the table of public policy development, but within limits. That doesn't strike me as too big an ask, as an undeliverable. That's the kind of thing I'm talking about.

Je crois que supprimer toute restriction est une erreur. Nous aurons une enquête ultérieure du Sénat, dans 15 ou 20 ans — et il ne serait pas prudent de ne pas emprunter la voie que je vais décrire —, et ils vont constater que les gens se déguisent en organismes de bienfaisance pour faire du lobbying. Pourquoi ne le feraient-ils pas? Je le ferais si je le pouvais tout en profitant d'un allègement fiscal.

**La sénatrice Martin :** Premièrement, je ne suis pas avocate. J'essaie simplement de suivre ce que vous dites, tous les deux, dans le sillage de ce que nos témoins précédents nous ont dit.

Nous voulons tous avancer. Ma collègue vous a demandé d'être un peu plus précis concernant ce que vous entendez quand vous dites que notre intervention législative doit avoir une précision chirurgicale. Si vous travailliez comme avocat pour l'ARC et que vous vouliez aider le ministre à concevoir des mesures législatives ayant une précision très chirurgicale pour nous aider à progresser, donnez-nous un ou deux exemples au moins de possibles interventions législatives.

**M. Parachin :** Je reviens constamment à l'activité politique simplement parce que c'est un sujet contemporain, mais c'est aussi quelque chose qui peut causer beaucoup d'angoisse. La façon dont la common law traite les objectifs politiques est bien franchement un échec. Toute personne rationnelle qui lirait ce que les tribunaux ont dit à propos de la distinction entre les fins de bienfaisance et les fins politiques n'en reviendrait probablement pas. Elle se dirait qu'un tribunal ne pourrait pas dire cela. Le raisonnement est superficiel. Il est mince. On coupe les cheveux en quatre. C'est un domaine du droit où les tribunaux ne nous ont pas bien servis. Je verrais cela comme un contexte pour lequel une intervention ayant une précision chirurgicale serait utile.

Ce que j'entends par cela, c'est que vous intervenez avec une précision chirurgicale en délimitant vraiment très clairement une activité particulière que vous voulez autoriser ou restreindre en fonction de paramètres explicites, mais ce n'est pas ainsi que cela fonctionne normalement. Les interventions de notre Loi de l'impôt sur le revenu cherchent à apporter des solutions à un ensemble de lois générales, donc amorphes et rédigées dans un style qui n'est pas ferme. Franchement, cela n'aide en rien..., et on peut s'attendre à ce que cela n'aide en rien.

Donc, pour être plus précis, si nous voulons autoriser les activités politiques, je ne sais pas pourquoi nos seules options sont une disposition incompréhensible et mal rédigée, une absence de dispositions, ou une disposition qui n'impose aucune limite. Pourquoi ne pouvons-nous pas prendre du recul et dire que les organismes de bienfaisance contribuent à enrichir le discours public? Ils devraient avoir la possibilité de contribuer à l'élaboration des politiques publiques, mais à l'intérieur de certaines limites. Je ne pense pas que ce soit trop demander et impossible à réaliser. C'est de ce genre de chose que je parle.

**Senator Duffy:** Professor, you ask us to look at the law of unintended consequences if this is left wide open. Thinking on a broad scale for a moment, could you foresee someone setting up a charity that would, in the end, buy ads, much as we see in the United States under the Supreme Court decision they had there called *Citizens United*, which are partisan without mentioning a specific party label? Are you concerned that if we don't have any definition, that we could see that sort of thing under the guise of political activity?

**Mr. Parachin:** That is one category where we will be quite specific in the Income Tax Act and say you can't do any of that. I'm less concerned about the intervention into partisan electioneering. I'm more concerned about questions like this, and I'll ask the question rhetorically: You tell me when advocacy for law reform dovetails with the advancement of religion. How do you advance religion through law reform? Do you meet the test if your advocacy for a particular change to the law is religiously inspired on a single issue? I can tell you the cases don't address that question. How is the CRA supposed to craft administrative guidance? They are working in a vacuum.

**Senator Duffy:** Are you talking about advocacy for things like pro-life or anti-abortion?

**Mr. Parachin:** That's always the go-to example with religion, but religion covers a lot of things, and the advancement of religion is a charitable purpose and, in my view, properly so. I could pick another example. You tell me when a particular law reform proposal achieves the advancement of education. Does it have to relate to education policy, or would it be educational because it was educating the public about a law reform proposal having nothing to do with education? I'm not putting to you that there is a right or wrong answer; I'm putting to you that there is no answer. What we are asking the CRA to do is to connect the dots and provide answers without guidance.

**Senator Duffy:** But a lot of Canadians are concerned that charities are being hijacked to be used for a political agenda. My question to you really is, how far could that go down that road if there is no legal prohibition, if it's left wide open?

**Mr. Parachin:** If it's left wide open, I think we know the answer.

**Senator Duffy:** Isn't that the government's proposal?

**Le sénateur Duffy :** Monsieur Parachin, vous nous avez demandé de regarder la loi et les conséquences involontaires, si tout cela reste aussi ouvert. À grande échelle, pourriez-vous entrevoir que quelqu'un mettrait sur pied un organisme de bienfaisance qui, au bout du compte, achèterait de la publicité, comme nous le voyons aux États-Unis dans le sillage de la décision de la Cour suprême baptisée *Citizens United*, qui serait partisane sans pour autant mentionner un parti en particulier? Craignez-vous que sans inclure de définition, nous voyions ce genre d'activités politiques déguisées?

**M. Parachin :** C'est une catégorie pour laquelle nous serons très précis dans la Loi de l'impôt sur le revenu et dirons que vous ne pouvez rien faire de tout cela. Je suis moins inquiet au sujet de l'intervention en cas de sollicitation de suffrages pour un parti donné. Ce qui me préoccupe le plus, ce sont les questions comme celles que je vais vous poser pour la forme. Dites-moi quand la revendication d'une réforme du droit concorde avec l'avancement de la religion. Comment promouvoir la religion par une réforme du droit? Est-ce que les critères sont satisfaits si un changement particulier à la loi que vous préconisez est inspiré par la religion, concernant un enjeu particulier? Je peux vous dire que les causes ne répondent pas à cette question. Comment l'ARC est-elle censée concevoir une directive administrative? Elle travaille en vase clos.

**Le sénateur Duffy :** Parlez-vous de revendications comme celles du mouvement pro-vie ou anti-avortement?

**M. Parachin :** C'est toujours l'exemple auquel on pense en matière de religion, mais la religion couvre beaucoup de choses, et d'après moi, l'avancement d'une religion est une fin de bienfaisance, comme il se doit. Je pourrais choisir un autre exemple. Dites-moi quand une proposition de réforme du droit en particulier mène à l'avancement de l'éducation. Est-ce qu'il faut que ce soit lié à la politique d'éducation? Est-ce que ce serait plutôt de nature éducative parce qu'on éduque le public sur une proposition de réforme du droit qui n'a rien à voir avec l'éducation? Je ne vous dis pas qu'il y a une bonne et une mauvaise réponse; ce que je vous dis, c'est qu'il n'y a pas de réponse. Ce que nous demandons à l'ARC de faire, c'est de relier les points et de fournir des réponses sans directives.

**Le sénateur Duffy :** Toutefois, de nombreux Canadiens craignent que les organismes de bienfaisance soient détournés et utilisés à des fins politiques. Ce que je veux vraiment vous demander, c'est jusqu'où cela pourrait aller s'il n'y a aucune interdiction légale et si c'est laissé tout grand ouvert.

**M. Parachin :** Si c'est laissé tout grand ouvert, je crois que nous connaissons la réponse.

**Le sénateur Duffy :** N'est-ce pas ce que le gouvernement propose?

**Mr. Broder:** The government's proposal includes a provision that says there is an absolute prohibition on indirect or direct partisan activity.

**Senator Duffy:** What about guns? What about if there is a charity set up that advocates that guns are a good thing and people should be able to own guns, like the NRA, only a Canadian version? If they were able to collect money under charitable status, wouldn't this wide open field allow them to be on TV every night promoting gun ownership?

**Mr. Parachin:** That's the downside of going down the path of upholding human rights and constitutional rights. Maybe the argument would be that some feature of our Charter of Rights protects that right and that that's the advocacy that's being brought. Maybe someone would bring it as test litigation. That's probably a little hyperbolized because the reality is the constraining factor is your advocacy has to further and be connected to and support a charitable purpose.

My point is we don't have case law on what that means, and there is a good reason we don't have that case law. Charity is something that's pursued typically outside of government, not through government. You're asking what are the limits. Well, they are undefined. Quantitatively, there aren't limits, and qualitatively, I don't think we have the answer as to how you connect a particular reform agenda to a charitable purpose, particularly when it's a law reform agenda. We don't know the answer to that. And if anyone is coming to you and telling you we do, I think they are being optimistic.

**The Chair:** I would suggest the ultimate question is what is the public good of that supposed charity? It's difficult to define the public good of —

**Senator Duffy:** Given the divisions we now see in politics around the world, given a blank slate, you can be sure someone will test the limits.

**The Chair:** Let's hope they test it somewhere else.

**Senator Omidvar:** This is not a question; it's a request. You are both expert witnesses in this matter. This is not a place to discuss political advocacy and political activities. I would appreciate a brief from both of you on your opinions and recommendations to the Senate committee on that particular question.

**Mr. Parachin:** On political —

**M. Broder :** La proposition du gouvernement comprend une disposition qui dit qu'il est absolument interdit de s'adonner directement ou indirectement à des activités partisans.

**Le sénateur Duffy :** Qu'en est-il des armes à feu? Si un organisme de bienfaisance est mis sur pied et affirme que les armes à feu sont une bonne chose et que les gens devraient pouvoir en posséder, comme la NRA, mais en version canadienne? Si un tel organisme pouvait recueillir des fonds en tant qu'organisme de bienfaisance, cela ne lui permettrait-il pas de se montrer à la télé tous les soirs pour faire la promotion de la possession d'armes à feu?

**M. Parachin :** C'est l'inconvénient qui vient avec la défense des droits de la personne et des droits constitutionnels. On pourrait prétendre que certains éléments de notre Charte des droits et libertés protègent ce droit et que c'est la cause qu'on cherche à défendre. Quelqu'un pourrait se servir de cela comme litige type. C'est probablement un peu exagéré, car en réalité, il y a un facteur contraignant qui veut que vos activités de défense doivent faire avancer et soutenir des fins de bienfaisance.

Ce que je cherche à dire, c'est que nous n'avons pas de jurisprudence concernant ce que cela signifie, et il y a une bonne raison pour cela. Les activités de bienfaisance sont généralement menées à l'extérieur du gouvernement, et non par l'intermédiaire du gouvernement. Vous demandez quelles sont les limites. Eh bien, elles ne sont pas définies. Quantitativement parlant, il n'y a pas de limites, et qualitativement parlant, je ne crois pas que nous sachions comment établir le lien entre des efforts pour obtenir une réforme particulière et une fin de bienfaisance, en particulier si ce qu'on recherche, c'est une réforme du droit. Nous ne connaissons pas la réponse à cela. Si quiconque vient vous dire que nous connaissons la raison, je crois que cette personne est optimiste.

**Le président :** Je dirais que la question à poser au bout du compte est celle de connaître l'intérêt public que ce présumé organisme de bienfaisance sert. Il est difficile de définir les bienfaits pour le public de...

**Le sénateur Duffy :** Compte tenu des divisions que nous voyons en ce moment en politique partout dans le monde, si on laisse le champ libre, vous pouvez avoir l'assurance que quelqu'un mettra les limites à l'épreuve.

**Le président :** Espérons que cela se produira ailleurs.

**La sénatrice Omidvar :** Je n'ai pas de question à poser, mais j'ai quelque chose à demander. Vous êtes tous les deux des témoins experts en la matière. Ce n'est pas l'endroit pour discuter de l'appui de causes politiques et d'activités politiques. Je vous saurais gré à tous les deux de rédiger un mémoire énonçant vos points de vue et vos recommandations sur cette question particulière à l'intention du Comité sénatorial.

**M. Parachin :** Sur...

**Senator Omidvar:** Activities.

**The Chair:** On that note, I wanted to end with this request that I make of all of our witnesses. If at some time in the future as you watch our proceedings you see that you want to make a comment or we may have missed something, please feel free to communicate with us via the clerk. The clerk will make sure we get that information.

I want to thank both of you for being here. It stimulated a fair amount of discussion. It reconfirmed the decision I made many years ago of not going to law school. I'm sure there are many other lawyers and judges who are very happy that I made that decision. Thank you for that. It has been stimulating, and it will certainly add to the knowledge base of this committee.

(The committee adjourned.)

**La sénatrice Omidvar :** Les activités politiques.

**Le président :** Sur ce, je voulais terminer en présentant une demande à nos témoins. Si, en suivant nos audiences, vous constatez que vous aimeriez faire un commentaire ou estimez que vous avez oublié quelque chose, n'hésitez pas à communiquer avec nous par l'intermédiaire de notre greffier. Il veillera à ce que l'information se rende jusqu'à nous.

Je tiens à vous remercier tous les deux de votre présence. Cela a donné lieu à une discussion nourrie. Cela m'a aussi de nouveau confirmé que j'ai bien fait de ne pas choisir le droit, il y a bien des années. Je suis sûr que bien des avocats et juges sont très contents de ma décision. Je vous remercie. C'était stimulant, et cela va certainement ajouter aux connaissances du comité.

(La séance est levée.)

---

WITNESSES

**Monday, October 15, 2018**

*S.U.C.C.E.S.S.:*

Queenie Choo, Chief Executive Officer (by video conference).

*As individuals:*

Christopher Fredette, Associate Professor, Odette School of Business, University of Windsor;

Bruce Miller, Senior Philanthropic, Social Inclusion and Reconciliation Strategist, Creaddo Group;

Laura Ryser, Research Manager, Rural and Small Town Studies Program, University of Northern British Columbia;

Wendy Cukier, Founder and Director, Diversity Institute, Ryerson University.

**Monday, October 22, 2018**

*As an individual:*

Kathryn Chan, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Victoria.

*The Mowat Centre:*

Lisa Lalande, Executive Lead, Not-for-Profit Research Hub;

Joanne Cave, Social Policy Researcher.

*Muttart Foundation:*

Bob Wyatt, Executive Director.

*The Pemsel Foundation:*

Laird Hunter, President.

**Monday, November 5, 2018**

*As individuals:*

Don McRae, Charity Researcher;

Adam Parachin, Associate Professor, Osgoode Hall Law School, York University.

*Chinese Canadian Military Museum Society:*

King Wan, President.

*The Pemsel Case Foundation:*

Peter Broder, Executive Director.

TÉMOINS

**Le lundi 15 octobre 2018**

*S.U.C.C.E.S.S. :*

Queenie Choo, directrice générale (par vidéoconférence).

*À titre personnel :*

Christopher Fredette, professeur agrégé, Odette School of Business, Université de Windsor;

Bruce Miller, stratège principal, Philanthropie, inclusion sociale et réconciliation, Creaddo Group;

Laura Ryser, directrice de recherche, Programme d'études sur les petites villes et les localités rurales, Université de Northern British Columbia;

Wendy Cukier, fondatrice et directrice, Institut de la diversité, Université Ryerson.

**Le lundi 22 octobre 2018**

*À titre personnel :*

Kathryn Chan, professeure adjointe, faculté de droit, Université de Victoria.

*The Mowat Centre :*

Lisa Lalande, directrice principale, Pôle de recherche à but non lucratif;

Joanne Cave, chercheuse en politiques sociales.

*Muttart Foundation :*

Bob Wyatt, directeur exécutif.

*The Pemsel Foundation :*

Laird Hunter, président.

**Le lundi 5 novembre 2018**

*À titre personnel :*

Don McRae, chercheur, Secteur caritatif;

Adam Parachin, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York.

*Chinese Canadian Military Museum Society :*

King Wan, président.

*The Pemsel Case Foundation :*

Peter Broder, directeur général.