

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 1, 2021

The Standing Senate Committee on National Finance met by videoconference this day at 9:30 a.m. [ET] in consideration of Bill S-222, An Act to amend the Income Tax Act (use of resources).

Senator Percy Mockler (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, as Canadian parliamentarians, senators and the witnesses who have joined us, it is with a heavy heart that, before we start the meeting, I would like to ask that members of the National Finance Committee and the witnesses here today take a moment of silence in order to show our support to the families and share their mourning of the devastating news of the 215 children found buried at the former Kamloops Indian Residential School. Let us, honourable senators, take one minute of silence please.

[*Translation*]

Thank you very much, honourable senators. Before we begin, I would like to remind senators and witnesses to please keep your microphones muted at all times, unless recognized by name by the chair.

[*English*]

Should any technical challenges arise, particularly in relation to interpretation, please signal this to the chair or the clerk and we will work to resolve the issue. If you experience other technical challenges, please contact the ISD Service Desk with the technical assistance number that was provided.

[*Translation*]

The use of online platforms does not guarantee speech privacy or that eavesdropping won't be conducted. As such, while conducting committee meetings, all participants should be aware of such limitations and restrict the possible disclosure of sensitive, private and privileged Senate of Canada information.

[*English*]

Participants should do so in a private area and to be mindful of their surroundings.

Honourable senators, we will now begin the official portion of our meeting, as per our order of reference received by the Senate of Canada.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 1^{er} juin 2021

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, par vidéoconférence, à 9 h 30 (HE), pour étudier le projet de loi S-222, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (utilisation des ressources).

Le sénateur Percy Mockler (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs et sénatrices, en tant que parlementaires canadiens, en tant que sénateurs et aussi pour les témoins qui sont avec nous, c'est avec beaucoup de tristesse que j'aimerais demander aux membres du Comité des finances nationales et aux témoins que nous observions une minute de silence avant le début de la séance en soutien aux familles et pour partager leur deuil, face à la révélation accablante de la découverte des restes de 215 enfants enterrés à l'ancien pensionnat autochtone de Kamloops. Mesdames et messieurs, nous allons observer un moment de silence.

[*Français*]

Merci beaucoup, honorables sénateurs et sénatrices. Avant de commencer, j'aimerais rappeler aux sénateurs et aux témoins qu'ils sont priés de mettre leur micro en sourdine en tout temps, à moins que le président leur donne la parole.

[*Traduction*]

En cas de difficultés techniques, notamment en matière d'interprétation, veuillez le signaler au président ou à la greffière, et nous nous efforcerons de résoudre le problème. Si vous rencontrez d'autres difficultés techniques, veuillez contacter le Centre de services de la DSI à l'aide du numéro d'assistance technique fourni.

[*Français*]

L'utilisation d'une plateforme en ligne ne garantit pas la confidentialité des discours ou l'absence d'écoute. Ainsi, lors de la conduite des réunions des comités, tous les participants doivent être conscients de cette situation et limiter la divulgation éventuelle d'informations sensibles, privées et privilégiées du Sénat du Canada.

[*Traduction*]

Les participants doivent savoir qu'ils doivent participer dans une zone privée et être attentifs à leur environnement.

Honorables sénateurs et sénatrices, nous allons maintenant amorcer la portion officielle de notre réunion, conformément à notre ordre de renvoi reçu du Sénat du Canada.

[Translation]

My name is Percy Mockler, senator from New Brunswick, and I have the honour to chair the Standing Senate Committee on National Finance.

[English]

Now I would like to introduce the members of the National Finance Committee who are participating in this meeting: Senator Boehm; Senator Dagenais; Senator Deacon, Ontario; Senator Duncan; Senator Forest; Senator Galvez; Senator Klyne; Senator Loffreda; Senator Marshall; and Senator Smith. We also welcome Senator Pate to the meeting. I will officially introduce Senator Omidvar shortly.

[Translation]

Welcome to all viewers across the country who may be watching on sencanada.ca.

[English]

Honourable senators, this morning we begin our study of Bill S-222, An Act to amend the Income Tax Act (use of resources), which was referred to this committee on May 25, 2021, by the Senate of Canada.

For the first panel, we welcome a colleague of ours, the Honourable Ratna Omidvar; from Carters Law Firm, we welcome Terrance S. Carter, Managing Partner at Carters Law Firm, appearing as an individual; and from Cooperation Canada, we welcome Gloria Novovic, Policy Lead, Cooperation Canada.

Welcome to all of you and thank you for accepting our invitation to appear in front of the National Finance Committee. Senator, welcome to our committee and thank you for the leadership that you have provided.

Hon. Ratna Omidvar, Senator, Senate of Canada: Good morning, honourable senators. Thank you for inviting me to speak to you about Bill S-222, the Effective and Accountable Charities Act. I appreciate the opportunity.

One of the first statements that the Senate Charities Committee heard from a witness was that, given their mandate, charities should be given the red carpet. Instead, they are tied up in red tape. The red tape starts in the Income Tax Act. Currently, the language in the Income Tax Act limits registered charities to spending their charitable dollars on their own activities. Charities can, of course, make gifts or grants to other charities or qualified donees, but the act as it is currently worded limits them otherwise to spending their charitable dollars on activities that they undertake themselves. The phrase “charitable activities carried on by the organization itself” is sprinkled throughout this section of the act. By doing so, the Income Tax Act shifts the

[Français]

Je m'appelle Percy Mockler, sénateur du Nouveau-Brunswick, et j'ai l'honneur de présider le Comité sénatorial permanent des finances nationales.

[Traduction]

J'aimerais maintenant vous présenter les membres du Comité des finances nationales qui participent à la réunion : le sénateur Boehm; le sénateur Dagenais; la sénatrice Deacon, de l'Ontario; la sénatrice Duncan; le sénateur Forest; la sénatrice Galvez; le sénateur Klyne; le sénateur Loffreda; la sénatrice Marshall; et le sénateur Smith. Nous accueillons aussi la sénatrice Pate, et je vais présenter officiellement la sénatrice Omidvar sous peu.

[Français]

Bienvenue à tous les Canadiens qui nous regardent sur le site sencanada.ca.

[Traduction]

Honorables sénateurs et sénatrices, nous commençons ce matin notre étude du projet de loi S-222, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (utilisation des ressources) qui a été renvoyé au comité par le Sénat du Canada, le 25 mai 2021.

Nous accueillons notre premier groupe de témoins : une de nos collègues, l'honorable Ratna Omidvar; Me Terrance S. Carter, associé directeur au cabinet d'avocats Carters, à titre personnel; et Mme Gloria Novovic, responsable de la politique chez Coopération Canada.

Bienvenue à tous et à toutes, et merci d'avoir accepté notre invitation à témoigner devant le Comité des finances nationales. Madame la sénatrice, bienvenue à notre comité, et merci de votre leadership.

L'honorable Ratna Omidvar, sénatrice, Sénat du Canada : Je souhaite le bonjour aux honorables sénateurs et sénatrices, et je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner devant vous au sujet du projet de loi S-222, Loi sur l'efficacité et la responsabilité des organismes de bienfaisance. Merci de me donner cette occasion.

L'un des premiers témoignages que le Comité sénatorial sur le secteur de la bienfaisance a entendus était que, compte tenu de leur mandat, il faudrait dérouler le tapis rouge aux organismes de bienfaisance, mais ce n'est pas ce qui arrive : plutôt, ils se retrouvent à voir rouge, empêtrés comme ils le sont dans la bureaucratie qui commence avec la Loi de l'impôt sur le revenu. Actuellement, le libellé de la Loi de l'impôt sur le revenu permet seulement aux organismes de bienfaisance enregistrés de dépenser l'argent provenant de dons de bienfaisance pour leurs propres activités. Bien sûr, les organismes de bienfaisance peuvent faire des cadeaux ou des dons à d'autres organismes de bienfaisance ou à des donataires reconnus, mais la formulation

focus in law from the charitable purpose of a charity to its activities.

However, I think we all recognize that there are times — especially in these times — when the best way for a charity to pursue and achieve its charitable purpose is to work with and alongside other non-charities, such as not-for-profits, social enterprises, co-ops, civil society groups and others who are on the ground and may well be the best partners for the charity to achieve its impact.

Colleagues, this is where the problem starts, because “own activities” and its language limits them from partnering with non-charities. If they do, the Canada Revenue Agency, or CRA, has provided guidelines that interpret the law in the Income Tax Act such that all activities of a non-charity must be directed and controlled by the charity as if the activities carried out by the non-charity are the activities of the charity.

This creates red tape, legal expenses, administrative hurdles and inefficiencies for charities internationally and domestically. Some charities simply walk away from doing good work because it is all just too much and too risky for them. Others fall into line with the law even though they are forced to be part of a domineering, top-down approach which has been called colonial and racist. As I stated in the chamber, this law has an outsized, even if unintended, impact on communities seeking justice, such as the Indigenous and BIPOC organizations, because, by doing so, they lose agency, voice and control. You may well ask: Why does this law exist?

In the 1950s, the government was keen to assure accountability of charitable dollars and deal with the possibility of self-dealing between and among charities. It has not been reviewed since that time, although for more than 25 years the sector has been calling for reforms.

actuelle de la loi les empêche de dépenser l’argent provenant des dons de bienfaisance pour autre chose que les activités qu’ils mènent eux-mêmes. On retrouve l’expression « des activités de bienfaisance que [les organismes] mènent [eux]-mêmes » à quelques endroits dans la loi. Donc, la Loi de l’impôt sur le revenu met l’accent sur les activités caritatives d’un organisme de bienfaisance plutôt que sur sa mission.

Cependant, je crois que nous sommes tous et toutes conscients du fait que, parfois — et en particulier par les temps qui courent —, la meilleure façon pour les organismes de bienfaisance de poursuivre et d’atteindre leurs buts caritatifs est de travailler et de collaborer avec d’autres organismes, comme des organismes sans but lucratif, des entreprises sociales, des coopératives, des groupes de la société civile et d’autres organismes sur le terrain qui pourraient s’avérer être les meilleurs partenaires pour que l’organisme de bienfaisance puisse obtenir les résultats recherchés.

C’est donc là que les problèmes commencent, chers collègues, parce que l’expression « propres activités » dans le libellé restreint les associations entre les organismes de bienfaisance et les autres types d’organismes. Lorsqu’ils s’associent, les lignes directrices de l’Agence du revenu du Canada — l’ARC — donnent une interprétation des dispositions de la Loi de l’impôt sur le revenu selon laquelle toutes les activités de l’autre organisme doivent être dirigées et contrôlées par l’organisme de bienfaisance, comme si les activités de l’autre organisme étaient les activités propres de l’organisme de bienfaisance.

Cela crée pour l’organisme de bienfaisance des lourdeurs et des obstacles administratifs en plus d’entraîner des frais juridiques et de réduire l’efficacité, à l’échelle tant internationale que nationale. Certains organismes de bienfaisance renoncent simplement à des activités qui pourraient faire beaucoup de bien, parce que cela suppose trop de difficultés et de risques pour eux. D’autres acceptent de se conformer à la loi et de se soumettre à cette approche autoritaire, où les règles viennent d’en haut, et que l’on peut qualifier de coloniale et de raciste. Comme je l’ai dit devant la Chambre, cette loi a des conséquences démesurées, bien que non intentionnelles, sur les communautés qui demandent justice, par exemple les organisations autochtones et les groupes représentant les personnes autochtones, noires et de couleur, parce que cela les prive de leur autonomie, de leur voix et de leur emprise. Vous vous demandez peut-être : pourquoi cette loi existe-t-elle?

Dans les années 1950, le gouvernement voulait s’assurer que les organismes de bienfaisance doivent rendre des comptes en ce qui a trait à l’argent des dons de bienfaisance. Il voulait aussi empêcher les délits d’initié au sein des organismes de bienfaisance et entre eux. Cette loi n’a pas été examinée depuis,

Bill S-222 provides an alternative. It will provide accountability, but also effective partnership and empowerment. Accountability and empowerment, colleagues, are not mutually exclusive; neither are accountability and efficiency. The bill introduces language of resource accountability into the act. I want to be crystal clear. Accountability for tax-exempt dollars is paramount. Through resource accountability, the charity will engage in upfront due diligence, develop agreements on deliverables, activities, budgets, reporting and timelines. The non-charity will be required to provide full accountability to the charity for receiving and reporting on the use of funds.

When these agreements are complete, the non-charity will report to the charity on how the money and resource were spent and report on the progress of outcomes and impact. But the non-charity will not be controlled or dictated to by the charity. This approach shifts the charity's focus from ongoing operational control of activities to project management, an approach focused on taking reasonable and appropriate steps to ensure that the charity's resources are devoted to achieving charitable purpose.

This amendment, colleagues, brings us in line with other like-minded jurisdictions such as the U.K., the U.S. and Australia.

In closing, I hope you will support this bill and I welcome your questions.

The Chair: Now I will recognize Mr. Carter. Please proceed with your comments.

Terrance S. Carter, Managing Partner, Carters Law Firm, as an individual: Honourable senators, thank you for inviting me to appear today. I am doing so in support of Bill S-222, the "Effective and Accountable Charities Act," introduced by the Honourable Senator Omidvar.

As you have heard, the Income Tax Act, or ITA, currently contains archaic provisions that have been in place since the 1950s requiring charities to devote all of their resources to charitable activities carried on by the organization itself. This is known as the "own activities" test. This has led the Canada Revenue Agency to implement an administrative policy that charities must direct and control the use of their resources when working through an intermediary. Such a requirement, however,

même si cela fait plus de 25 ans que le secteur réclame des réformes.

Le projet de loi S-222 propose une autre solution. Il assurera la reddition de comptes, tout en permettant aux organismes de jouir de partenariats efficaces et d'autonomie. La reddition de comptes et l'autonomie, chers collègues, ne s'excluent pas mutuellement, pas plus que la reddition de comptes et l'efficacité. Le projet de loi introduit des dispositions dans la loi pour la reddition de comptes au sujet des ressources. Je veux que ce soit très clair : la reddition de comptes est cruciale lorsqu'il est question d'argent non imposé. En rendant des comptes sur les ressources, les organismes de bienfaisance devront faire preuve de diligence raisonnable préalable; ils devront prévoir des accords quant aux produits livrables, aux activités, aux budgets, aux rapports et aux échéances. L'autre organisme qui n'est pas un organisme de bienfaisance devra rendre des comptes exhaustifs à l'organisme de bienfaisance en ce qui concerne la réception et l'utilisation des fonds.

Une fois les accords conclus, l'autre organisme rendra des comptes à l'organisme de bienfaisance sur la façon dont l'argent et les ressources sont utilisés ainsi que sur les progrès, les résultats et les impacts. Cependant, l'organisme de bienfaisance ne contrôlera pas ni ne dirigera l'autre organisme. Dans cette approche, l'organisme de bienfaisance n'assume plus un contrôle opérationnel continu des activités. Il se charge plutôt de la gestion des projets. Le but de cette approche est que l'organisme prenne des mesures raisonnables et appropriées pour veiller à ce que les ressources soient utilisées pour atteindre son objectif de bienfaisance.

Chers collègues, grâce à cet amendement, nous serons en phase avec d'autres pays aux vues similaires, comme le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie.

Pour conclure, j'espère que vous soutiendrez ce projet de loi. Je suis prête à répondre à vos questions avec plaisir.

Le président : Je vais maintenant donner la parole à Me Carter. Vous pouvez commencer votre déclaration.

Me Terrance S. Carter, associé directeur, cabinet d'avocats Carters, à titre personnel : Honorables sénateurs et sénatrices, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner aujourd'hui en faveur du projet de loi S-222, « Loi sur l'efficacité et la responsabilité des organismes de bienfaisance », présenté par l'honorable sénatrice Omidvar.

Comme vous venez de l'entendre, la Loi de l'impôt sur le revenu — la LIR — renferme toujours certaines dispositions archaïques qui remontent aux années 1950, selon lesquelles l'organisme de bienfaisance doit consacrer la totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance qu'il mène lui-même. C'est ce qu'on appelle le critère des « propres activités ». En conséquence, l'Agence du revenu du Canada a mis en œuvre une politique administrative dans le cadre de laquelle les organismes

severely limits how charities can work with third parties that are not qualified donees under the ITA.

Many in the charitable sector have expressed concern with the CRA's interpretation of the "own activities" test and the direction and control regime, including a recent open letter signed by 37 charity lawyers. Although the CRA updated its guidance in November 2020 by relaxing some of its more onerous requirements, there were no substantive changes to the CRA's direction and control policy. Bill S-222 proposes to replace the "own activities" test and direction and control requirements with a practical test of resource accountability, which I support.

The bill happens to coincide with Report No. 1 of the CRA's Advisory Committee on the Charitable Sector that itself proposed removal of the "own activities" requirement from the ITA and the introduction of a resource accountability test.

I would like to briefly outline some of the key problems with the current "own activities" test and the CRA's related direction and control regime.

First, requiring programs to be the "own activities" of the funding charity creates a legal fiction. This methodology is outmoded, impractical, inefficient, inordinately expensive, unpopular and fails to meet the objectives of the ITA. It is built upon the fiction that everything that a charity does through an intermediary must be structured as the activity of the charity itself even though the parties know that the activity is that of the intermediary. As a result, the direction and control regime has created a fictitious counter-reality that charities have significant difficulties complying with.

Second, requiring a top-down approach to dictate how charitable activities are carried out is at odds with current international development philosophy that emphasizes the importance of empowering partnerships with local communities.

Third, the micromanagement required of charities, including monitoring and reporting rules, distracts charities from focusing on their programs and pursuing their charitable purposes.

de bienfaisance sont tenus de diriger et de contrôler l'utilisation de leurs ressources quand ils travaillent avec un intermédiaire. Cependant, cette exigence restreint énormément les possibilités de collaboration des organismes de bienfaisance avec des tierces parties qui ne sont pas des donataires reconnus au sens de la LIR.

De nombreux acteurs dans le secteur de la bienfaisance ont soulevé des préoccupations à l'égard de l'interprétation de l'ARC du critère des « propres activités » et de l'obligation de diriger et de contrôler. D'ailleurs, 37 avocats du secteur de la bienfaisance ont récemment envoyé une lettre ouverte à cet égard. Même si l'ARC a mis à jour ses directives en novembre 2020 pour assouplir certaines de ses exigences les plus lourdes, il n'y a eu aucun changement important dans les politiques de l'ARC sur la direction et le contrôle. Le projet de loi S-222 — que j'appuie — propose de remplacer le critère des « propres activités » et les exigences relatives à la direction et au contrôle par le critère pratique de l'utilisation responsable des ressources.

Le projet de loi arrive en même temps que le rapport n° 1 du Comité consultatif sur le secteur de la bienfaisance de l'ARC, dans lequel il est justement proposé d'éliminer le critère des « propres activités » de la LIR et de le remplacer par le critère de l'utilisation responsable des ressources.

J'aimerais souligner brièvement certains des principaux problèmes que causent le critère des « propres activités » et le régime connexe de direction et de contrôle de l'ARC.

Premièrement, l'exigence selon laquelle les programmes doivent être les « propres activités » de l'organisme de bienfaisance qui les finance crée une fiction juridique. Cette méthodologie est désuète, peu pratique, inefficace, indument coûteuse et impopulaire, et elle ne remplit pas les objectifs de la LIR. Cette exigence est fondée sur une fiction voulant que tout ce qu'un organisme de bienfaisance fait en passant par un intermédiaire doit être structuré comme s'il s'agissait des activités de l'organisme de bienfaisance lui-même, même si toutes les parties savent que les activités sont en fait celles de l'intermédiaire. En conséquence, le régime de direction et de contrôle a créé une réalité parallèle fictive à laquelle les organismes de bienfaisance ont beaucoup de difficultés à se conformer.

Deuxièmement, le fait d'exiger une approche descendante pour dicter l'exécution des activités de bienfaisance va à l'encontre de la philosophie actuelle du développement international, qui met l'accent sur l'importance de partenariats habilitants avec les collectivités locales.

Troisièmement, le fait d'exiger une microgestion de la part des organismes de bienfaisance, qui sont alors tenus d'assurer une surveillance et une reddition de comptes, les empêche de se

Fourth, complying with CRA's onerous requirements draws scarce resources away from charitable work, for example, having to incur legal expenses to ensure compliance, even where the charity has no concerns with a trusted foreign or domestic partner.

Fifth, the direction and control requirements impose a paternalistic and patronizing relationship between charities and Indigenous communities that are not registered charities or other types of qualified donees.

Sixth, the direction and control regime requirement is an outlier in the international development community. It is at odds with all other credible jurisdictions, including the U.S., England and Wales.

Bill S-222's most important change is the removal of the "own activities" test by amending the ITA to require charities to carry on simply "charitable activities" in pursuing its purposes instead of "charitable activities carried on by the charity." The focus is no longer on whose activity it is, but rather on the purpose of the activity.

The bill proposes to allow charities to make their resources available to non-qualified donees provided that charities take "reasonable steps" to ensure that those resources are used exclusively for charitable purposes. A new section would be added to prescribe what constitutes "reasonable steps" in order to ensure that exclusive use of resources for charitable purposes is achieved. This would include obtaining appropriate due diligence information of the third parties and imposing restrictions and conditions on the transfer of resources to the third party for charitable purposes.

In conclusion, the amendments proposed in Bill S-222 would, one, lift an unnecessary burden from Canadian charities that have been hampered far too long by antiquated income tax provisions that are out of touch with reality and international standards; and two, would replace it with a regime of resource accountability that would allow charities to work with non-qualified donees, both internationally and domestically, in order to more effectively achieve their charitable purposes.

Thank you.

concentrer sur leurs programmes et de poursuivre leurs objectifs caritatifs.

Quatrièmement, le besoin de se conformer aux lourdes exigences de l'ARC mobilise des ressources déjà minces qui pourraient être utilisées pour des œuvres de bienfaisance. Par exemple, un organisme est peut-être obligé de s'acquitter de frais juridiques pour s'assurer d'être en conformité, même s'il fait confiance à son partenaire étranger ou canadien, et qu'il n'a pas de préoccupations.

Cinquièmement, l'exigence relative à la direction et au contrôle impose une relation paternaliste et condescendante entre les organismes de bienfaisance et les collectivités autochtones qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés ou un autre type de donataire reconnu.

Sixièmement, le régime de direction et de contrôle fait figure d'aberration dans la communauté internationale du développement. Il va à l'encontre de ce qui se fait dans toutes les autres administrations crédibles, comme les États-Unis, l'Angleterre et le pays de Galles.

La modification la plus importante apportée par le projet de loi S-222 est l'élimination du critère des « propres activités » en modifiant la LIR de façon à ce que l'organisme de bienfaisance soit simplement tenu d'exécuter des « activités de bienfaisance » dans le cadre de sa mission, plutôt que des « activités de bienfaisance qu'il mène lui-même ». L'accent n'est plus mis sur le responsable de l'activité, mais plutôt sur son but.

Le projet de loi propose de permettre aux organismes de bienfaisance de mettre leurs ressources à la disposition de donataires non reconnus, pourvu que l'organisme de bienfaisance prenne des mesures raisonnables pour s'assurer que ces ressources sont utilisées exclusivement à des fins de bienfaisance. Un nouvel article serait ajouté pour définir l'expression « mesures raisonnables », pour veiller à ce que les ressources soient exclusivement utilisées à des fins de bienfaisance. Cela comprendrait faire preuve de diligence raisonnable pour obtenir de l'information sur les tierces parties et imposer des restrictions et des modalités relativement au transfert de ressources à la tierce partie à des fins de bienfaisance.

En conclusion, les amendements proposés dans le projet de loi S-222 auraient pour effet, premièrement, de soulager les organismes de bienfaisance du Canada d'un fardeau inutile qui leur nuit depuis bien trop longtemps, à cause des dispositions désuètes dans la loi de l'impôt sur le revenu, qui ne reflètent plus la réalité et les normes internationales; et, deuxièmement, de remplacer cela par un régime d'utilisation responsable des ressources qui permettrait aux organismes de bienfaisance de travailler avec des donataires non reconnus, à l'étranger et au Canada, afin de remplir efficacement leur mission caritative.

Merci.

The Chair: Thank you, Mr. Carter. Now we will hear Ms. Novovic from Cooperation Canada. The floor is yours, please.

Gloria Novovic, Policy Lead, Cooperation Canada: Thank you, honourable senators. My name is Gloria Novovic. I am Cooperation Canada's Policy Lead and a doctoral fellow specializing in international development policy. I am joining this meeting from the unceded, unsundered territory of the Anishinaabe Algonquin Nation, colonially Canada.

I am speaking on behalf of Cooperation Canada, which is a national association of 90 organizations working in the humanitarian and development context here in Canada and abroad. Our members work in every corner of the world, responding to disasters, providing essential services and helping to construct a safer, healthier and more sustainable world for us all. It is quite an ambitious mandate, I think we can agree, but it is one that has been made much more difficult by the outdated and normatively harmful legislation Canadian charities are facing under the banner of "direction and control."

We expect the Canadian framework to, as the Supreme Court suggests, "... accommodates and addresses the realities of modern life." However, Canada's charitable sector, employing over 2 million people and accounting for over 8% of the nation's GDP, continues to be regulated by 70-year-old Income Tax Act provisions. Our sector has made a lot of headway in the last seven decades. The problem is our legislation has not followed suit.

Because of these reasons, we strongly support Bill S-222, proposed by Senator Omidvar, which removes the impractical and costly provisions embedded in ethnocentric and racial bias while ensuring a solid framework of resource accountability. The proposed changes would, in fact, not be surprising. Resource accountability is the guiding principle employed by most development actors such as, in my opinion, Global Affairs Canada and UN agencies.

In practical terms, Canadian charities working with actors without a charitable status are faced with cumbersome administrative processes, which slow down context-informed decision making and undermine the agency of local actors. It is essentially a problem of a broken traffic light. Our peer countries, the U.S., the U.K. and others, consistently operate on a yellow light system: proceed with caution. Their partners, which have undergone due diligence checks as this bill would also suggest, can continue their activities as they make operational, context-informed adjustments. They later report on their efforts

Le président : Merci, maître Carter. C'est maintenant au tour de Mme Novovic, de Coopération Canada. Vous avez la parole.

Gloria Novovic, responsable de la politique, Coopération Canada : Je remercie les honorables sénateurs et sénatrices. Je m'appelle Gloria Novovic, et je suis responsable de la politique chez Coopération Canada. Je suis aussi doctorante spécialisée en développement des politiques internationales. Je vous parle aujourd'hui depuis le territoire non cédé et non abandonné de la Nation algonquine anishinabe, colonielement appelée le Canada.

Je m'adresse à vous au nom de Coopération Canada, une association nationale de 90 organisations vouées au travail humanitaire et au développement ici au Canada et à l'étranger. Nos membres travaillent aux quatre coins du monde pour intervenir en cas de catastrophe, pour fournir des services essentiels et pour aider à bâtir un monde plus sécuritaire, plus sain et plus durable pour nous tous. Je suis sûre que vous conviendrez qu'il s'agit d'un mandat très ambitieux, mais notre tâche a été d'autant plus compliquée par les dispositions législatives désuètes et normativement préjudiciables auxquelles sont soumis les organismes de bienfaisance du Canada, que l'on appelle le régime de « direction et de contrôle ».

Nous nous attendons à ce que le Canada ait un cadre qui, comme l'a déclaré la Cour suprême, « [...] s'adapte et répond aux réalités de la vie moderne ». Cependant, le secteur de la bienfaisance du Canada, qui emploie plus de deux millions de personnes et qui compte pour plus de 8 % du PIB du pays, est toujours réglementé par des dispositions dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui ont plus de 70 ans. Notre secteur a beaucoup progressé depuis les 70 dernières années. Le problème, c'est que la loi n'a pas suivi le mouvement.

C'est pour ces raisons que nous appuyons fortement le projet de loi S-222, proposé par la sénatrice Omidvar, qui, d'une part, élimine ces dispositions coûteuses, peu pratiques et reflétant les préjugés ethnocentriques et raciaux, tout en, d'autre part, créant un cadre solide pour l'utilisation responsable des ressources. À dire vrai, les changements proposés ne sont pas surprenants. La plupart des organisations vouées au développement, comme, d'après moi, Affaires mondiales Canada et les organisations des Nations unies, ont comme principe directeur l'utilisation responsable des ressources.

Concrètement, les organismes de bienfaisance canadiens qui travaillent avec des organisations qui n'ont pas le statut d'organisme de bienfaisance doivent se soumettre à des processus administratifs lourds qui ralentissent les processus décisionnels contextuellement éclairés et qui minent l'autonomie des entités locales. On peut comparer le problème à un feu de circulation en panne. Dans les pays semblables au Canada, comme les États-Unis, le Royaume-Uni et d'autres, on utilise toujours le feu jaune, c'est-à-dire : avancer prudemment. Les partenaires, qui se sont soumis à des contrôles de diligence

and demonstrate how they have used funds towards a very specific charitable purpose.

In the case of Canadian global development actors, the light is always red. A slight change in a single project activity legally requires the approval of the Canadian charitable actor. This means that the programing is halted and staff are burdened with additional paperwork despite working in complex humanitarian and development settings that actually might change again by the time they receive that approval.

For Canadian charities, this red light is a red light to more innovative partnerships, to collaboration with other donor countries who do not wish to get wrapped up in 70-year-old legislation and, more importantly, it is a red light to historically marginalized communities, to Indigenous, Black and other racialized groups that deserve to be treated as more than mere intermediaries of their own development.

This “Canadian exception,” as it is called in the global development community, has become a laughing matter. However, in humanitarian contexts, these delays cost millions and also jeopardize life-saving interventions. “Direction and control” also goes against the principle of national ownership, which is encapsulated in global promises Canada has made through, for example, Sustainable Development Goals and our own Feminist International Assistance Policy.

Canadian charities work in countries with well-known histories of Western actors speaking on their behalf, making decisions about them without them and assuming that “West always knows best.” Our sector has been and continues to address its colonial legacy. Around the world, the more marginalized the group is, the less likely it is to have a charitable status. The current legislation dissuades Canadian charities from working with actors without a charitable status, thereby ignoring existing inequalities we work really hard to address.

At Cooperation Canada, we believe that public trust is the most valuable resource of any charity. Our ability to be accountable to the communities we support, but also Canadians and the Canadian government, is of existential importance to us.

raisonnable comme ceux prévus dans le projet de loi, peuvent poursuivre leurs activités en faisant des rajustements opérationnels et tenant compte du contexte. Ensuite, ils rendent des comptes sur leurs efforts et expliquent comment ils ont utilisé les fonds pour atteindre des fins de bienfaisance très précises.

Mais dans le cas des organisations de développement mondial canadiennes, le feu est toujours rouge. Le plus petit changement apporté aux activités d’un seul projet doit, en vertu de la loi, être approuvé par l’organisme de bienfaisance canadien. Cela veut dire que le programme s’arrête et que les employés doivent remplir de nouveaux formulaires, et ce, même s’ils travaillent dans un domaine complexe, celui du travail humanitaire et du développement, où les choses auront peut-être changé à nouveau lorsqu’ils recevront enfin l’approbation.

Pour les organismes de bienfaisance canadiens, ce feu rouge les empêche de conclure des partenariats très novateurs et de collaborer avec d’autres pays donateurs qui ne veulent pas être obligés de se conformer à des dispositions législatives vieilles de 70 ans. Fait plus important encore, cela freine depuis toujours la participation des communautés marginalisées, par exemple les communautés autochtones, noires et racialisées, qui ne méritent pas d’être traitées comme plus que de simples intermédiaires dans leur propre développement.

Cette « exception canadienne », comme l’appelle la communauté mondiale du développement, est devenue une vraie farce. Dans le cadre de projets humanitaires, cependant, ces retards coûtent des millions de dollars et compliquent des interventions dont le but est de sauver des vies. L’exigence de la « direction et du contrôle » va aussi à l’encontre du principe de propriété nationale, lequel fait partie des engagements internationaux que le Canada a pris, par exemple, dans ses objectifs de développement durable et dans sa propre Politique d’aide internationale féministe.

Les organismes de bienfaisance du Canada œuvrent dans des pays où — cela est bien connu — les organismes occidentaux parlent depuis toujours en leur nom, prennent des décisions sans les consulter et tiennent pour acquis que « l’Occident fait toujours ce qu’il y a de mieux ». Notre secteur s’est efforcé et s’efforce toujours de corriger cet héritage colonial. Aux quatre coins du monde, plus un groupe est marginalisé, et moins il est susceptible d’avoir le statut d’organisme de bienfaisance. Actuellement, la loi décourage les organismes de bienfaisance canadiens de travailler avec des groupes qui n’ont pas le statut d’organisme de bienfaisance, ce qui revient à fermer les yeux sur les inégalités existantes et contre lesquelles nous luttons de toutes nos forces.

Coopération Canada croit que la confiance du public est la ressource la plus précieuse pour tout organisme de bienfaisance. Notre existence dépend de notre capacité de rendre des comptes aux communautés que nous soutenons ainsi qu’aux Canadiens et

We have conducted research, consulted legal minds and discussed with political leaders across the spectrum. Everyone agrees that the ITA provisions addressed in Bill S-222 require an update. We hope you will agree that after seven decades and in the given context of rising humanitarian and development needs, those updates are truly urgent. Thank you.

The Chair: Thank you for your comments. I would like to remind senators that for this meeting we will have a maximum of three minutes each for the first round. Therefore, please ask your questions directly. To the witnesses, please respond concisely.

Senator Marshall: Welcome, Senator Omidvar, Mr. Carter and Ms. Novovic. You all spoke about accountability. Could you further elaborate on what you envision as the accountability regime if this change goes ahead? I am interested whether there will be a standard template for reporting for oversight, a standard contract. Could you talk a little bit about what the accountability regime will look like?

Senator Omidvar: Thank you, senator. If I may, let me attempt to answer your excellent question. The accountability mechanisms are spelled out in the legislation itself. We lay out what we mean by due diligence, reporting, et cetera. However, should this, and if, this law is called into effect — and I certainly hope it will be — it will then be followed by consultations that the CRA itself must undertake to determine the guardrails, the particularities, the templates and the reporting mechanism.

If I can think myself into the head of the CRA — and you can ask them that question — I would imagine that one of the outcomes would be further questions in the T3010 form that all charities must fill out. There could be questions that ask a charity: How much money did you spend with a non-charity? It will all have to be developed through consultation.

Senator Marshall: One of you mentioned that this has been implemented in other jurisdictions. There is some risk in moving in this direction. Has there been any type of risk assessment or any review of this possibility?

Senator Omidvar: Because this is a private member's bill, it has not gone through the normal processes of the government. But let me assure you that the U.S., which is the most security-conscious regime in the world, with the U.K. not far behind and Australia all have had these regimes and, as academics have pointed out and studied, Canada is an exception — not quite the

Canadiennes et au gouvernement canadien. Nous avons mené des études, consulté des spécialistes du droit et discuté avec des dirigeants d'un bout à l'autre du spectre politique, et tout le monde s'entend pour dire que les dispositions de la LIR visées par le projet de loi S-222 doivent être mises à jour. Nous espérons que vous conviendrez également que, après 70 ans et compte tenu des besoins actuels en matière d'aide humanitaire et de développement, il est plus qu'urgent de mettre ces dispositions à jour. Merci.

Le président : Merci de vos commentaires. Je tiens à rappeler aux sénateurs que vous aurez pour la séance d'aujourd'hui un maximum de trois minutes lors du premier tour. Je vous demande donc de poser vos questions directement, et je demanderais aussi aux témoins de répondre avec concision.

La sénatrice Marshall : Je souhaite la bienvenue à la sénatrice Omidvar, à Me Carter et à Mme Novovic. Vous avez tous parlé de reddition de comptes. Pouvez-vous nous parler un peu plus de ce que vous prévoyez comme régime de reddition de comptes, si ce changement va de l'avant? Je me demandais s'il allait y avoir un modèle normalisé pour les rapports à des fins de surveillance ou un contrat normalisé. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur la forme que prendra ce régime de reddition de comptes?

La sénatrice Omidvar : Merci, madame la sénatrice. Vous posez une excellente question, et je vais essayer d'y répondre, si vous me le permettez. Les mécanismes de reddition de comptes sont expliqués dans le projet de loi lui-même. Nous expliquons ce que nous entendons par diligence raisonnable, par la production de rapports, et cetera. Cependant, si le projet de loi entre en vigueur — et je l'espère bien —, l'ARC devra ensuite entreprendre elle-même des consultations pour déterminer quels seront les garde-fous, les particularités, les modèles et les mécanismes de production de rapports.

Si je me mets à la place de l'ARC — et vous pourrez vous-même poser la question à ses fonctionnaires —, j'imagine que l'une des conséquences sera l'ajout de nouvelles questions dans le formulaire T3010 que tous les organismes de bienfaisance doivent remplir. Il pourrait y avoir des questions demandant à l'organisme de bienfaisance combien d'argent il a versé à une organisation qui n'est pas un organisme de bienfaisance. Cela va être élaboré à la suite des consultations.

La sénatrice Marshall : L'un d'entre vous a dit que d'autres administrations avaient mis en œuvre ce genre de choses. Cette approche soulève tout de même quelques risques. A-t-on procédé à une évaluation des risques ou à un examen de cette possibilité?

La sénatrice Omidvar : Puisqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi n'est pas passé par les processus habituels du gouvernement. Je peux vous assurer que, aux États-Unis, où le régime privilégie le plus la sécurité au monde, suivi du Royaume-Uni et de l'Australie... Tous ces pays ont ces régimes, et comme les experts qui ont fait des études là-

exception we would like to be. In addition, those other three regimes have not experienced the kinds of problems that — you know, you are absolutely right. There is risk in everything. But so far, as we know, the risk has been well contained through the due diligence processes that they use.

Senator Marshall: Thank you.

Mr. Carter: To add to what the senator mentioned, we have at our firm done a study of similar provisions in the United States and in England and Wales, and Canada certainly is different, without question. The types of provisions that are in those other jurisdictions focus on what is referred to in the U.S. as “expenditure responsibility test,” which is very similar to a resource accountability approach that the senator is talking about. In England, they have a program called a grant funding guidance, which focuses on the ability to transfer funds over to recipients but to do so in a responsible way to ensure that the charitable purpose is being achieved.

I think that this bill brings Canada in line with other international players. These are major players, of course, the U.S. and England, so we’re no longer different. We’re really the same as the rest of them with regards to accountability.

The Chair: Thank you, Mr. Carter.

[Translation]

Senator Forest: Thank you to our guests for joining us. Senator Omidvar, I would like to begin by thanking you and congratulating you on the work that the Special Senate Committee on the Charitable Sector has done.

I know that you are fully committed to this project, as are the other members of the committee. I think your work is a very real demonstration of the unique contribution that a renewed Senate can make to our country. So my first question is for you. Could you share with us some experiences of the many hours you have spent with charities? Can you give us some concrete examples of the aberrations and absurdities that even the Canada Revenue Agency’s guidance on direction and control can create as projects are carried out on the ground?

[English]

Senator Omidvar: Thank you, Senator Forest, for that question. We’re imagining into the future, and I love to do that. I imagine if this bill is passed, the guidelines would relate to what we mean by reasonable resource accountability. Resources are

dessus l’ont dit, le Canada est une exception, et pas dans le bon sens du terme. De plus, il n’y a pas eu dans ces trois régimes le genre de problèmes que... Vous savez, vous avez tout à fait raison. Le risque nul n’existe pas. Mais, jusqu’ici, les risques ont été bien maîtrisés grâce aux processus de diligence raisonnable qu’ils utilisent.

La sénatrice Marshall : Merci.

Me Carter : J’aimerais ajouter quelque chose à ce que la sénatrice vient de dire : notre cabinet a réalisé une étude sur les dispositions similaires en vigueur aux États-Unis, en Angleterre et au pays de Galles, et il est clair que le Canada est différent. Le genre de dispositions dans ces autres pays met l’accent sur ce qu’on appelle aux États-Unis le « critère de la responsabilité des dépenses », qui est une approche très similaire à celle de la responsabilité des ressources dont la sénatrice parlait. L’Angleterre a un programme d’orientation des subventions, qui permet le transfert de fonds à des bénéficiaires, mais d’une façon responsable qui permet de s’assurer que les objectifs de bienfaisance sont atteints.

Je crois que, grâce à ce projet de loi, le Canada sera en phase avec les autres acteurs internationaux. Ce sont aussi des acteurs très importants — les États-Unis et l’Angleterre —, et nous ne serons plus différents d’eux. Nous allons être sur la même longueur d’onde qu’eux, par rapport à l’obligation redditionnelle.

Le président : Merci, maître Carter.

[Français]

Le sénateur Forest : Merci à nos invités d’être parmi nous. Sénatrice Omidvar, j’aimerais d’abord vous remercier et vous féliciter pour le travail qui a été accompli par le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance.

Je sais que vous êtes totalement engagée dans ce projet, tout comme les autres membres du comité, d’ailleurs. À mon avis, vos travaux témoignent d’une façon très concrète de la contribution exceptionnelle qu’un Sénat renouvelé peut apporter à notre pays. Ma première question s’adresse donc à vous. J’aimerais que vous nous fassiez bénéficier des nombreuses heures que vous avez passées avec les organismes de bienfaisance. Pouvez-vous nous donner des exemples concrets des aberrations et des absurdités que même ces lignes directrices de l’Agence du revenu du Canada sur la direction et le contrôle peuvent générer dans le cadre de la réalisation de projets sur le terrain?

[Traduction]

La sénatrice Omidvar : Merci de cette question, sénateur Forest. Nous imaginons l’avenir, et c’est quelque chose que j’adore faire. J’imagine que si ce projet de loi est adopté, les lignes directrices vont s’adapter à ce que nous entendons par

not just money, for instance. Resources can include people, volunteers and technology. It is possible that the definition of resources would be expanded upon by the CRA in the guidelines.

It is possible a template would be produced as Senator Marshall has suggested. I am certainly hoping that the consultations will provide the kind of rigour we need to make sure that that yellow light, which my colleague Ms. Novovic noted so appropriately, allows us to proceed with caution.

[Translation]

Senator Forest: My second question is for Mr. Carter. In the open letter you mentioned, which you co-signed with 37 charity lawyers, you said that the current rules are inefficient, too complex and a world removed from the rules that other global players have. What mechanisms do other jurisdictions have in place to ensure a better balance between freedom of action for charities and checks and balances to ensure that funds are used in accordance with the wishes of the donors and that they target the people we want to help?

[English]

Mr. Carter: Thank you very much, senator, for that question. It's a good one.

I think that the approach is two parts. One is by the removal of the archaic words "own activities." We then become equal to the other jurisdictions that work in the international context. We get rid of the burden that is on the back of charities. By having the provisions that the senator talked about concerning resource accountability and the provisions that are in the act, then there are fence posts in place so that Canada Revenue Agency can create guidance that will help charities ensure there is accountability in place.

For the second approach, I want to direct your attention to one part of the bill: clause 149.1(27). It talks about which indicia would be looked to ensure that reasonable steps to charitable purposes are achieved. I won't go through them, but the legislation provides those important reference points so that the CRA through the work that they do will be able to craft guidance that will assist.

Those would be the two ways of moving forward.

The Chair: Thank you, Mr. Carter.

l'utilisation responsable des ressources. Les ressources, ce n'est pas seulement l'argent, par exemple. Les ressources, ce sont aussi les gens, les bénévoles et la technologie. Ce serait donc possible que la définition des ressources soit élargie par l'ARC dans ses lignes directrices.

Ce serait possible qu'un modèle soit élaboré, comme la sénatrice Marshall l'a proposé. J'espère sincèrement que les consultations nous permettront d'avoir la rigueur dont nous avons besoin pour que nous ayons ce feu jaune, comme ma collègue, Mme Novovic, l'a si bien décrit, qui nous permettra d'avancer avec prudence.

[Français]

Le sénateur Forest : Ma deuxième question s'adresse à Me Carter. Dans la lettre ouverte dont vous avez parlé et que vous avez cosignée avec 37 avocats du secteur caritatif, vous avez affirmé que les règles actuelles sont inefficaces, trop complexes et aux antipodes des règles qui existent chez d'autres acteurs mondiaux. Quels mécanismes les autres juridictions ont-elles mis en place pour assurer un meilleur équilibre entre la liberté d'action des organismes de bienfaisance et les mécanismes de contrôle, pour s'assurer que les fonds sont utilisés conformément à la volonté des donateurs et qu'ils ciblent bien les personnes que nous voulons aider?

[Traduction]

Me Carter : Merci beaucoup, monsieur le sénateur. Vous posez une très bonne question.

Je dirais que c'est une approche en deux parties : premièrement, on élimine l'exigence archaïque relative aux activités de bienfaisance que l'organisme mène lui-même. Nous serons ainsi en phase avec les autres administrations dans le contexte international. Nous soulageons aussi les organismes de bienfaisance de ce fardeau. Grâce aux dispositions dont la sénatrice a parlé sur l'utilisation responsable des ressources et aux dispositions dans la loi, il y aura des garde-fous en place pour que l'Agence du revenu du Canada puisse élaborer des directives qui aideront les organismes de bienfaisance à s'assurer qu'il y a une reddition de comptes.

Deuxièmement, j'aimerais attirer votre attention sur une partie du projet de loi : le paragraphe 149.1(27), qui concerne les indicateurs qui seront utilisés pour veiller à ce que des mesures raisonnables soient prises pour atteindre les objectifs de bienfaisance. Je ne vais pas les passer en revue, mais ces points de repère importants sont compris dans la loi, et l'ARC, dans le cadre de son travail, pourra s'y fier pour élaborer ses directives d'aide.

Ce sont donc les deux façons dont nous allons de l'avant.

Le président : Merci, maître Carter.

Senator Klyne: Welcome to our panellists this morning. A special welcome to my colleague Senator Omidvar.

During the second reading speech of Bill S-222, Senator Omidvar stated:

. . . I propose that we amend the Income Tax Act to move away from the current language of “own activities” to new language of “resource accountability.”

As I understand it, resource accountability is the accountability of a government or intergovernmental entity to fulfill its commitment to sufficient, equitable and effective resources for the people it governs.

I had difficulty finding any other legal definition for resource accountability. The closest reference being “expenditure reference responsibility,” which Mr. Carter referenced, and “expenditure responsibility” used by the Internal Revenue Service, or IRS, in the U.S. and by other countries, referring to the test to hold the charity accountable for their funding decisions and their monitoring of outcomes without requiring the charity to do it all themselves.

In section 2.4 of the federal government’s guidance for charities titled “Using an intermediary to carry on a charity’s activities within Canada,” the document outlines that the Income Tax Act requires a charity operating through an intermediary to maintain direction and control over the activities as a safeguard to prevent the charitable organization from becoming a conduit.

Can you provide some clarity to the committee as to how resource accountability has been defined by law in other jurisdictions such as the U.K. or other Commonwealth nations? How does resource accountability or expenditure responsibility differ from the responsibility to direct and control? What would be gained by shifting from direct and control to resource accountability?

Mr. Carter: I would be happy to respond to that.

First of all, there is no other jurisdiction that uses the words “resource accountability.” That is made-in-Canada terminology that reflects the unique situation in Canada as reflected in Bill S-222. The closest would be the term “expenditure responsibility” in the U.S. There is much that is similar in the provisions between the two, but they are not identical. Frankly, I think it’s an opportunity for Canada to do a little bit better. There are some challenges with regard to the U.S. legislation.

Le sénateur Klyne : Bienvenue aux témoins de ce matin. Je souhaite tout spécialement la bienvenue à ma collègue, la sénatrice Omidvar.

Pendant la deuxième lecture du projet de loi S-222, la sénatrice Omidvar a déclaré, et je cite :

Je propose de modifier la Loi de l’impôt sur le revenu de manière à délaissier la notion de « propres activités » pour parler plutôt d’« utilisation responsable des ressources ».

Si je comprends bien, l’utilisation responsable des ressources veut dire que le gouvernement ou l’entité intergouvernementale doit rendre des comptes sur la façon dont il remplit son engagement à utiliser ses ressources de façon suffisante, équitable et efficace, au nom des personnes qu’il gouverne.

J’ai eu de la difficulté à trouver une autre définition juridique de l’utilisation responsable des ressources. Ce que j’ai trouvé qui s’en rapproche le plus est le « critère de la responsabilité des dépenses », dont Me Carter a parlé, et la « responsabilité des dépenses », utilisée par l’agence nationale du revenu — l’IRS, aux États-Unis — et dans d’autres pays. Cela fait référence au critère utilisé pour demander des comptes aux organismes de bienfaisance par rapport à leurs décisions de financement et à leur surveillance des résultats, sans pour autant les obliger à tout faire eux-mêmes.

Dans la section 2.4 des lignes directrices du gouvernement fédéral sur les organismes de bienfaisance, intitulée « Utilisation d’un intermédiaire afin de mener les activités d’un organisme de bienfaisance au Canada », il est expliqué que la Loi de l’impôt sur le revenu exige que l’organisme de bienfaisance exerce toujours une direction et un contrôle sur les activités réalisées par un intermédiaire, afin d’empêcher que l’organisme de bienfaisance ne devienne un point de transit.

Pouvez-vous expliquer au comité comment l’utilisation responsable des ressources est définie en droit dans d’autres pays comme le Royaume-Uni et les autres pays du Commonwealth? En quoi l’utilisation responsable des ressources ou la responsabilité des dépenses sont-elles différentes de la responsabilité de diriger et de contrôler? Quel est l’avantage de l’utilisation responsable des ressources par rapport à l’exigence de diriger et de contrôler?

Me Carter : Je serai heureux de vous répondre.

Premièrement, il n’y a aucune autre administration qui utilise l’expression « utilisation responsable des ressources ». C’est un terme canadien, adapté à la situation unique du Canada, qui est reflété dans le projet de loi S-222. L’expression la plus équivalente serait la « responsabilité des dépenses », aux États-Unis. Il y a beaucoup de choses qui sont similaires entre les dispositions de nos deux pays, mais elles ne sont pas identiques. Pour être honnête, je crois que le Canada a l’occasion de faire un

Instead, what there is with regard to the concept of resource accountability, if you look at two sections, one is where charitable activities are defined as making resources, including grants and gifts and transfers available. Then it goes on to explain it must be done in order to achieve a charitable purpose in a way that reflects reasonable steps.

There is a separate section that explains what those reasonable steps are. It requires that the charity, before making the transfer over to the qualified donee, would have to do appropriate due diligence. Then, while making that transfer of resources, the charity would have to have accountability in place.

Senator Klyne: Thank you, we need to move on, thanks. I wasn't looking for maintaining accountability. Thank you.

The Chair: Thank you.

[Translation]

Senator Galvez: Senator Omidvar, thank you very much for your diligence and perseverance on this issue that is very important for Canadians.

[English]

I would like to ask a question, but please don't talk too much in terms of technical terms for the benefit of the public that is listening to us.

I understand that we want to move away from the "own activities" test so the charitable organizations can deal with and work with other organizations that do charitable work.

However, I understand that corporations can also be new partners for these charities, and when you talk about sharing resources — you're saying it's not only money, could be land, people or technology — how do we take care to make sure there is a symbiotic relationship and that there is no abuse in cases where corporations are involved? Then I will have a question for Ms. Novovic.

Senator Omidvar: Thank you, Senator Galvez, for that question.

Let me give you an example of where charities work with businesses. It's mostly in international development, and perhaps Ms. Novovic could weigh in on that. For instance, there could be a Canadian charity that wants to provide seed loans to female

peu mieux les choses. La loi aux États-Unis crée quelques difficultés.

Plutôt, en ce qui concerne le concept de l'utilisation responsable des ressources, il y a deux dispositions qu'il faut regarder, l'une étant la mise à disposition de ressources, notamment sous la forme d'une subvention, d'un don ou d'un transfert, et l'autre expliquant que cela doit être fait à des fins de bienfaisance, d'une façon qui met en lumière les mesures raisonnables prises.

Il y a une autre disposition qui explique ce que sont des mesures raisonnables. Il faut que l'organisme de bienfaisance, avant de faire un transfert à un donataire reconnu, ait fait son devoir de diligence raisonnable. Puis, au moment de transférer les ressources, l'organisme de bienfaisance doit avoir une structure de reddition de comptes en place.

Le sénateur Klyne : Merci. Je dois poursuivre, mais merci. Je ne m'intéressais pas vraiment au maintien de la reddition de comptes. Merci.

Le président : Merci.

[Français]

La sénatrice Galvez : Merci beaucoup, sénatrice Omidvar, de votre diligence et de votre persévérance sur ce dossier très important pour les Canadiens.

[Traduction]

Il y a une question que j'aimerais vous poser, mais je vous demanderais de ne pas utiliser trop de termes techniques, dans l'intérêt du public qui nous écoute.

Je crois comprendre que nous voulons délaisser le critère des « propres activités » afin que les organismes de bienfaisance puissent traiter et travailler avec d'autres organismes dans le secteur de la bienfaisance.

Cependant, je crois comprendre que les entreprises peuvent aussi être de nouveaux partenaires pour les organismes de bienfaisance, alors quand vous parlez du partage des ressources — et vous dites que ce n'est pas seulement de l'argent, mais que cela pourrait être des terrains, des gens ou de la technologie —, comment pouvons-nous nous assurer qu'il y a une relation symbiotique entre les deux et qu'il n'y a pas d'abus, lorsque des entreprises participent aux activités? J'aurai ensuite une question pour Mme Novovic.

La sénatrice Omidvar : Merci de la question, sénatrice Galvez.

Je peux vous donner un exemple de cas où des organismes de bienfaisance travaillent avec des entreprises. Cela se fait surtout dans le secteur du développement international, alors peut-être que Mme Novovic pourrait aussi formuler des commentaires là-

entrepreneurs in some part of the developing world. The best way of getting these loans out to the people in need is through a local bank, which is a business. They have the structure. They have the systems. They have the controls. In that case, a relationship with that particular bank would be created, again with due diligence up front, reputational and reference checks, contracts, agreements, timelines and filing of reports, not just about the money, but maybe about other resources. That's the way I see it working.

Let me also tell you that it's not usual, this relationship with businesses and charities, but it does happen. I hope that example makes it crystal clear when, in fact, it furthers the charitable purpose of an organization's path to work with a business.

Senator Galvez: Thank you. I have a question for Ms. Novovic. You mentioned several times that in the current regime there is a preservation of colonialism and racism. Can you please elaborate and give an example of the present situation in that sense? Thank you so much.

Ms. Novovic: Absolutely. Even when we work as a sector with the private sector, it is very often to our benefit. Generally, private sector actors engage with us in ways that strengthen our own resources to work within that system. I know of an interesting example where companies that are providing motor taxis were used to train these young men who are literally everywhere on the streets of Uganda to stop and prevent gender-based violence. You really are thinking outside of the box, going beyond the resources after seven decades of some of these problems persisting.

In relation to the question of colonialism, it is essentially a document that you, as a charity, have to present to your women-led group, for example, or to a group of Indigenous youth, and that document essentially states that they are merely your agents. They are not conducting their activities, they do not have the agency to impact their own activities to inform the actual projects, they are simply your agent. That is something that we have seen a lot in our sector, I'm sad to say.

The Chair: Thank you.

Senator M. Deacon: Good morning, thank you all for being here today. We greatly appreciate it.

dessus. Par exemple, prenez un organisme de bienfaisance canadien qui veut offrir des prêts d'amorçage à des femmes entrepreneures dans certaines régions de pays en développement. La meilleure façon de procéder consiste à recourir à une banque locale, soit une entreprise. Elle a la structure, les systèmes et les contrôles. Donc, dans ce contexte, l'organisme établirait une relation avec une banque donnée, encore une fois en faisant preuve dès le départ de diligence raisonnable, en vérifiant sa réputation et ses références, ses contrats, ses accords, ses échéances et sa production de rapports. Il est question non seulement d'argent, mais aussi d'autres ressources. C'est de cette façon dont les choses fonctionneraient, selon moi.

Je devrais aussi dire que ce n'est pas habituel, ce genre de relation entre les entreprises et les organismes de bienfaisance, mais cela arrive. J'espère que je l'ai clairement expliqué : il faut que la collaboration entre l'organisme et l'entreprise serve à faire progresser les objectifs de bienfaisance.

La sénatrice Galvez : Merci. J'ai une question pour Mme Novovic. Vous avez dit plusieurs fois que le régime actuel perpétue le colonialisme et le racisme. Pouvez-vous nous fournir plus de détails et nous donner un exemple de ce genre de situation présentement? Merci beaucoup.

Mme Novovic : Bien sûr. Même quand notre secteur travaille avec le secteur privé, c'est très souvent à notre avantage. De façon générale, les organisations du secteur privé travaillent avec nous de façon à renforcer nos propres ressources qui nous permettent d'agir à l'intérieur du système. Je pourrais vous donner un exemple intéressant où des entreprises de taxis motorisés ont été mobilisées pour sensibiliser les jeunes hommes qui sont littéralement partout dans les rues de l'Ouganda, afin d'empêcher et de prévenir la violence fondée sur le sexe. On sort vraiment des sentiers battus, en ne se limitant pas aux ressources à sa disposition, pour s'attaquer aux problèmes qui persistent depuis plus de 70 ans.

En ce qui concerne votre question sur le colonialisme, il y a essentiellement un document que vous, en tant qu'organisme de bienfaisance, devez présenter à votre groupe dirigé par des femmes, par exemple, ou à un groupe de jeunes Autochtones, et qui dit essentiellement qu'ils ne sont que vos mandataires. Ils ne mènent pas leurs propres activités, et ils n'ont pas l'autonomie pour modifier leurs propres activités qui sont liées aux projets proprement dits. Ils sont seulement vos mandataires. Cela me fait de la peine de le dire, mais c'est quelque chose que nous avons beaucoup observé dans notre secteur.

Le président : Merci.

La sénatrice M. Deacon : Bonjour, et merci à tout le monde d'être avec nous aujourd'hui. Nous vous en sommes très reconnaissants.

If this legislation is passed, I'm wondering who would be accountable if, for instance, a registered charity gives some funding to a non-qualified donee under the amended act and that money is then spent in a way that is deemed to be inappropriate. Is the charity still fully liable for the misspending of the funds or would it only need to be determined that they met the reasonable steps required at the front end? Senator Omidvar, would you mind?

Senator Omidvar: Thank you for that question, Senator Deacon. I do think Terry Carter probably has the right legal answer for you, but I will say this: The charity can take steps as well against the non-charity that was in default of the agreement, but the CRA may also have a role.

Mr. Carter: Thank you. It would be the responsibility of the Canadian charity to ensure that the expenditure of those resources was done correctly to ensure the charitable purpose, and it would have to ensure in the relationship that there was recourse available. That will all be part of what would need to be explained to the regulator, Canada Revenue Agency, to ensure that appropriate steps had been taken.

That's very much part of what charities have to do every day in everything that they do. This is nothing new.

Senator M. Deacon: Thank you. I've been trying to work through this suggestion as a donor to international NGOs. When I give to a charity, I assume, rightly, that they would be in control of how the money will be spent. Even with this change, it is still up to them to decide whom to distribute the funds to, but now it's in the hands of a third party after that. Will it be up to the individual charities to determine how much they want to keep track of, the projects undertaken by the non-qualified donees? It's similar to part B.

Mr. Carter: The board of directors of the charity has to be in full control of all the resources provided to them in order to achieve their charitable purpose. The only difference here is that, instead of this fiction that when we transfer to a third party it's still our money and our resources, as we transfer the fund over to the third party, it has to ensure that the third party is carrying it out for the charitable purposes that the Canadian charity has set forth. Full accountability, very similar to what happens in all of the other developing countries that work internationally.

Si ce projet de loi est adopté, je me demandais qui serait responsable si, par exemple, un organisme de bienfaisance enregistré verse des fonds à un donataire non reconnu en vertu de la loi modifiée, puis que cet argent est dépensé d'une façon jugée inappropriée. Est-ce l'organisme de bienfaisance qui est toujours entièrement responsable de la mauvaise utilisation des fonds, ou suffirait-il de conclure que l'organisme a pris les mesures responsables requises de son côté? Pourriez-vous répondre, sénatrice Omidvar?

La sénatrice Omidvar : Merci de la question, sénatrice Deacon. Je crois bien que M. Carter aurait probablement la bonne réponse juridique à vous donner, mais je peux toutefois dire ceci : l'organisme de bienfaisance peut aussi tenter des actions contre l'autre organisme qui n'a pas respecté leur accord, et l'ARC pourrait aussi y jouer un rôle.

Me Carter : Merci. La responsabilité incombe à l'organisme de bienfaisance canadien de veiller à ce que les ressources sont correctement dépensées à des fins de bienfaisance, et il devrait aussi s'assurer, dans le cadre de cette relation, qu'il dispose de recours. Ce sont toutes des choses qui devront être expliquées à l'organisme de réglementation, l'Agence du revenu du Canada, pour que l'on puisse s'assurer que les mesures appropriées sont prises.

Dans une très grande mesure, cela fait déjà partie de ce que les organismes de bienfaisance font quotidiennement dans le cadre de leurs activités. Ce n'est pas quelque chose de nouveau.

La sénatrice M. Deacon : Merci. J'essaie de comprendre les choses du point de vue d'une personne qui fait un don à une organisation non gouvernementale internationale. Quand je fais un don à un organisme de bienfaisance, je tiens pour acquis, à juste titre, qu'il contrôle la façon dont l'argent est dépensé. Même avec cette modification, il revient toujours à l'organisme de décider à qui les fonds sont versés, mais après cela, l'argent est entre les mains d'une tierce partie. Donc, est-ce que chaque organisme de bienfaisance va décider de la mesure dans laquelle il veut surveiller les projets entrepris par des donataires non reconnus? C'est similaire à la partie B.

Me Carter : Le conseil d'administration de l'organisme de bienfaisance doit avoir le contrôle total des ressources qui sont mises à sa disposition pour remplir sa mission de bienfaisance. La seule différence, c'est qu'au lieu d'entretenir cette fiction selon laquelle l'argent et les ressources qu'on transfère à une tierce partie restent à nous, à mesure que les fonds sont transférés à la tierce partie, l'organisme de bienfaisance doit s'assurer que la tierce partie exécute ses activités de façon à atteindre les objectifs de bienfaisance fixés par l'organisme. Il y a une

Senator Boehm: First, I want to thank our colleague Senator Omidvar for her passion and her energy in putting this bill forward. I support it 100%. I would like to see it passed in this session. I do know a little about international development and have followed it closely.

My question is for Ms. Novovic. With the advent of the Feminist International Assistance Policy — and I was involved in that in a previous life — but now with the overlay of the pandemic, would you say that the problems that you are encountering with this archaic system, which was put into place before we even had any sort of an international assistance program in Canada, are accentuating the problem for your membership in Cooperation Canada?

Ms. Novovic: Thank you for that question, senator. Obviously, this is a very difficult period for all of Canada's charitable actors here and abroad. What this means for international actors, however, is an absolute barrier to understanding what is happening on the ground and halting projects in ways that are really difficult to manage when you are working with 20 countries and you are getting incessant requests for approval for minuscule activity level changes. By the time the project officers here in Canada even get to some of those requests, the situation on the ground might have already changed. Now they are in lockdown and they can no longer proceed with those activities. By the time they get back to you, maybe the local government has put in additional barriers, which again require changes in the activity of these organizations. We see Canadian actors being slower than our counterparts in every other country and being able to adapt less than even some of the larger multilateral agencies of the UN, for example.

Senator Boehm: Thank you. The idea behind the new policy was also to work more with actors on the ground, and what I was hearing before I left my job as Deputy Minister of International Development was that we were really looking at a situation of what I call "death by template." The actors on the ground were obliged to fill out so many forms and do so many things to meet the requirements of the Canadian partners under this act.

Are you sensing an openness on the part of Global Affairs Canada? Because after all, CRA is going to have to work on the accounting framework, the templates, as Senator Marshall has suggested, but they can't do that without the policy expertise that

obligation redditionnelle complète, ce qui est très similaire à ce qui se fait dans tous les autres pays en voie de développement qui œuvrent à l'étranger.

Le sénateur Boehm : Tout d'abord, je veux remercier notre collègue la sénatrice Omidvar de la passion et de l'énergie qu'elle a mises dans ce projet de loi, que je soutiens à 100 %. J'aimerais qu'il soit adopté au cours de la présente session. Je sais au moins un peu de choses sur le développement international. C'est quelque chose que j'ai suivi de près.

Ma question s'adresse à Mme Novovic. Avec l'avènement de la Politique d'aide internationale féministe, à laquelle j'ai participé dans une autre vie... Mais maintenant qu'il y a la pandémie par-dessus tout ça, diriez-vous que les problèmes que vous aviez à cause de ce système archaïque, qui a été mis en place avant même qu'il existe un programme d'aide internationale au Canada, sont aggravés pour les membres de Coopération Canada?

Mme Novovic : Merci de la question, monsieur le sénateur. Évidemment, tous les organismes de bienfaisance du Canada, ici et à l'étranger, traversent une période très difficile. Cependant, pour les organismes internationaux, cela fait qu'il existe un obstacle insurmontable lorsqu'on essaie de comprendre ce qui se passe sur le terrain, et les projets s'arrêtent d'une façon qui est difficilement gérable, parce qu'on travaille dans 20 pays et qu'on reçoit incessamment des demandes d'approbation pour des changements minuscules concernant le niveau d'activité. Le temps que les agents de projet ici au Canada puissent examiner certaines de ces demandes, la situation sur le terrain a déjà changé. Tout à coup, il y a un confinement, et les activités doivent être suspendues. Le temps qu'on puisse communiquer avec vous à nouveau, le gouvernement local a probablement mis en place d'autres restrictions, ce qui veut dire que ces organisations doivent encore modifier leurs activités. Ce que nous voyons, c'est que les organismes canadiens sont plus lents que leurs homologues dans tous les autres pays et qu'ils ont plus de difficultés à s'adapter, même en comparaison de certaines grandes organisations multilatérales des Nations unies, par exemple.

Le sénateur Boehm : Merci. L'idée qui sous-tend la nouvelle politique était également de travailler davantage avec les acteurs sur le terrain, et d'après ce que j'entendais avant de quitter mon poste de sous-ministre du Développement international, la situation était vraiment ce que j'appelle la « mort par le formulaire ». Les acteurs sur le terrain étaient obligés de remplir énormément de formulaires et de faire une multitude de choses pour respecter les exigences auxquelles sont soumis les partenaires canadiens en vertu de la loi.

Avez-vous ressenti une ouverture de la part d'Affaires mondiales Canada? Après tout, l'ARC va devoir travailler sur le cadre comptable, et sur les modèles, comme la sénatrice Marshall l'a dit, mais elle ne pourra pas faire cela sans l'aide des

exists, not just with you in the sector, but also in the other department concerned.

Ms. Novovic: Absolutely. First of all, that is the whole point of the — to make sure that everything is led by the organizations and the communities we aim to support. Usually the more paperwork you have, as a scholar of public policy, it leads to obfuscation. That does not allow you to have a clear, transparent idea of what is happening on the ground. Clearer, streamlined financial records give you that option, as Senator Boehm has said. That is also CRA's strength in terms of having staff that is able to address these financial records and not development-related activities.

Senator Boehm: Excellent, thank you.

Senator Duncan: Thank you to Senator Omidvar and our witnesses this morning. I'm speaking to you from the traditional territory of the Kwanlin Dün First Nation and the Ta'an Kwäch'än Council.

There has been mention of consultation and focus on international work. I can think of at least a few, very small charitable organizations that are working from the Yukon internationally.

I'm curious as to what input and what communication has been done with smaller charitable organizations on these changes. I appreciate very much the work that was done on the Senate committee on charitable organizations and the need for these changes. Senator Omidvar has mentioned that consultations will take place through the Canada Revenue Agency. But I'm wondering what consultations have been done to date with the smaller charitable organizations on these changes and the need for them.

Senator Omidvar: Thank you, Senator Duncan, for that question. It's an excellent question. The Senate Charities Committee consulted widely throughout the country and we initiated something quite unique, which was an online survey. It was filled out by 750-plus individuals and sector leaders throughout the country from all regions, although there was a heavy emphasis on Ontario and British Columbia, I believe.

In addition, we have consulted with and have the backing of member organizations like Cooperation Canada; Imagine Canada, whom you will hear from; the United Way of Canada; Community Foundations of Canada, which are located all across the country in small places and big; the Canadian Council of Christian Charities that operates nationally and internationally; and the 37 top lawyers — who, I should state, make a pretty penny out of advising charities on this law — themselves have

experts en politiques de votre secteur ainsi que de l'autre ministère concerné.

Mme Novovic : Absolument. D'abord, c'est effectivement le but principal de... s'assurer que tout est dirigé par les organisations et par les collectivités que nous voulons soutenir. Habituellement, plus il y a de formulaires à remplir, plus, à mon avis de spécialiste en politique publique, il y a de confusion. Cela ne vous permet pas d'avoir une idée claire et transparente de ce qui se passe sur le terrain, mais cela est possible grâce à des registres financiers clairs et simplifiés, comme l'a dit le sénateur Boehm. C'est aussi la force de l'ARC, d'avoir du personnel qui peut se pencher sur les registres financiers et non sur les activités de développement.

Le sénateur Boehm : Excellent. Merci.

La sénatrice Duncan : Merci à la sénatrice Omidvar et à nos témoins de ce matin. Je vous parle depuis le territoire traditionnel de la Première Nation Kwanlin Dün et du conseil Ta'an Kwäch'än.

On a mentionné des consultations et l'importance de mettre l'accent sur le travail international. Il y a quelques très petits organismes de bienfaisance qui me viennent à l'esprit qui travaillent à l'étranger depuis le Yukon.

Je serais curieux de savoir si on a communiqué avec les petits organismes de bienfaisance pour recueillir leurs commentaires à propos de ces changements. Je suis très satisfait du travail que le comité sénatorial a fait sur les organismes de bienfaisance et sur le besoin d'apporter ces changements. La sénatrice Omidvar a mentionné que des consultations allaient avoir lieu par l'entremise de l'Agence du revenu du Canada. Je me demandais quelles consultations ont été menées jusqu'ici auprès des petits organismes de bienfaisance, sur ces changements et sur le besoin d'apporter ces changements.

La sénatrice Omidvar : Merci de poser cette question, sénatrice Duncan. C'est une excellente question. Le Comité sénatorial sur les organismes de bienfaisance a mené de vastes consultations d'un bout à l'autre du pays, et nous avons aussi lancé quelque chose d'unique, un sondage en ligne. Plus de 750 personnes ainsi que des leaders du secteur de tout le pays et de toutes les régions l'ont rempli, même si je crois que les répondants venaient surtout de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

De plus, nous avons consulté des organisations membres — et nous avons leur soutien —, comme Coopération Canada; Imagine Canada, qui va témoigner devant vous; l'organisme Fondations communautaires du Canada, qui est présent dans tout le pays, autant dans les grandes villes que dans les petites villes; le Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes, qui a une présence au Canada et à l'étranger; et les 37 principaux avocats eux-mêmes — qui, je dois l'avouer, gagnent beaucoup d'argent

stood up and proposed doing away with this law. Many of them advise small and big charities.

I have spoken to countless youth charities across the country and countless small and big organizations across the country. Charities are like no other sector. They are small, medium, large. They cover the landscape of our nation. They go from sports to religion, to the environment, to culture, to arts, to beekeeping, et cetera.

Certainly, future consultations will be necessary, but I present to you that you have some excellent representatives of sector councils here.

Senator Duncan: Thank you so much.

Senator Loffreda: Welcome to Senator Omidvar and our witnesses for being here this morning.

I fully support this bill. I do see many positives in this bill, which, in my opinion, will add creativity and enhance purpose in many different ways for future activities.

I know that this bill has been well received in the charitable sector. We did talk about the smaller charities.

However, are some larger charities appreciative of the current model as it allows them to control or ensure funds are properly spent? Did you have any discussions with some of the larger charities across the country? The question could be for any of our panellists, especially Senator Omidvar.

Senator Omidvar: Thank you. Senator Loffreda, I can tell you with full honesty that I have not spoken to a single charity that is against this legislation. They have asked questions, for sure. I have had to explain to them how it would work. But there isn't a single charity actor who has said to me, "This will make our job more difficult for us because we will lose control." Quite the opposite.

Just as in different pieces of legislation, there are people who have questions and want to understand how it works, but the principle of empowerment and accountability has not been questioned.

Mr. Carter: Could I maybe add to that as well? In 41 years of working with charities, I never had a charity say to me that they like the direction and control provisions. I have had many of them say they are frustrated by it, that they find it an unnecessary cost. In both large and small charities, without question, there is a desire for change to be unhampered by these unnecessary restrictions.

en conseillant les organismes de bienfaisance à propos de cette loi — ont pris position et ont proposé d'abandonner cette loi. Beaucoup d'entre eux fournissent des conseils aux organismes de bienfaisance, autant les petits organismes que les grands.

J'ai parlé avec d'innombrables organismes de bienfaisance pour les jeunes d'un bout à l'autre du pays et d'innombrables organismes petits et grands d'un océan à l'autre. Le secteur de la bienfaisance est unique. Il y a de petits organismes, des moyens et des grands. Ils sont partout dans notre pays. Il y en a qui sont voués au sport, d'autres à la religion, à l'environnement, à la culture, aux arts, à l'apiculture, et cetera.

Bien sûr, d'autres consultations seront nécessaires dans l'avenir, mais je dois vous dire que vous avez ici d'excellents représentants des conseils du secteur.

La sénatrice Duncan : Merci beaucoup.

Le sénateur Loffreda : Bienvenue à la sénatrice Omidvar et aux témoins. Merci d'être avec nous ce matin.

J'appuie de tout cœur ce projet de loi. J'y vois de nombreux aspects positifs qui, selon moi, permettront d'accroître la créativité et d'améliorer les résultats de nombreuses façons lors des activités futures.

Je sais que le secteur de la bienfaisance va très bien accueillir ce projet de loi. Nous avons justement parlé des petits organismes de bienfaisance.

Malgré tout, est-ce que certains des grands organismes de bienfaisance préfèrent le modèle actuel, parce qu'il leur permet de contrôler les dépenses ou de veiller à ce que les fonds soient bien dépensés? Je pose la question à tous les témoins, mais à la sénatrice Omidvar en particulier.

La sénatrice Omidvar : Merci. Je peux vous dire, sénateur Loffreda, qu'en toute honnêteté, aucun des organismes de bienfaisance avec qui j'ai discuté n'est contre ce projet de loi. Ils ont posé des questions, évidemment, et j'ai dû leur expliquer comment cela allait fonctionner. Mais aucun organisme de bienfaisance ne m'a dit : « Cela va rendre notre travail plus compliqué, parce que nous allons perdre notre contrôle. » C'était même tout le contraire.

Comme pour n'importe quel autre texte de loi, il y a des gens qui ont des questions et qui veulent comprendre comment cela fonctionne, mais les principes d'autonomisation et de reddition de comptes n'ont pas été remis en question.

Me Carter : Peut-être que je pourrais aussi ajouter quelque chose? Au cours de mes 41 années d'expérience dans le secteur de la bienfaisance, aucun organisme de bienfaisance ne m'a jamais dit qu'il aimait les dispositions sur la direction et le contrôle, mais beaucoup d'entre eux m'ont dit que ces dispositions les frustraient et que cela entraînait des dépenses inutiles. Autant les grands organismes de bienfaisance que les

Senator Loffreda: Thank you for the response. Ms. Novovic, would you like to add to that?

Ms. Novovic: I just thought I should mention that it is actually the largest organizations that are currently under an immense amount of pressure to shift their models so they can allow for greater agency of local actors, so they are actually the first ones being called out on an international stage for failing to address some of our global commitments that we have made to OECD, the UN and so forth.

Senator Loffreda: I do support the bill. We touched on the accountability of tax-exempt dollars, and I'm assured that all charities are in favour of these changes. I think it's about time we process the changes, put forward and approve this bill. Thank you.

Senator Smith: I have a question for Senator Omidvar. In your second reading speech, you illustrated a hypothetical example of a situation of the YMCA being better off to partner with a non-profit to teach Afghan women English as compared to a charity that does not have the capacity to do so. What other real-world problems has the charitable sector been working on but unable to solve as a result of the technical compliance rules from CRA?

Senator Omidvar: There are many technical compliance rules of the CRA that the sector has issues with. The CRA does an excellent job interpreting the law as it is. I do not want to in any way suggest that the CRA is in any way the monster in this cage. It is not. It is doing its job as public servants to make sure that the law is complied with and monitored. It is the law that is the problem, not the direction, not the guidance of the CRA, which is why I'm focusing on changing the language in the law. Does that answer your question, senator?

Senator Smith: I wasn't trying to imply CRA wasn't doing its job.

I have another question for you and Mr. Carter. Mr. Carter is saying that for years the bigger charities have been complaining about the rules. Why has it taken so long to mobilize to put this into place?

Mr. Carter: Maybe I could speak to that, senator. There has been a groundswell over the last two decades. We talked amongst ourselves. We talk with clients. The sector talks. It's

petits ont dit qu'ils voulaient indubitablement du changement, afin qu'ils soient libérés de ces restrictions inutiles.

Le sénateur Loffreda : Merci de votre réponse. Madame Novovic, voudriez-vous ajouter quelque chose?

Mme Novovic : Je me disais seulement que je devrais mentionner que ce sont justement les plus grandes organisations qui subissent présentement énormément de pressions pour changer leurs modèles afin que les acteurs locaux aient davantage d'autonomie. Donc, ce sont ces organisations qu'on dénonce en premier sur la scène internationale parce qu'elles ne peuvent pas respecter certains de nos engagements mondiaux que nous avons pris envers l'OCDE, les Nations unies, et cetera.

Le sénateur Loffreda : Je suis en faveur de ce projet de loi, oui. Nous avons parlé brièvement de la reddition de comptes quant aux sommes exonérées d'impôt dans le secteur de la bienfaisance, et je suis sûr que tous les organismes de bienfaisance sont en faveur de ces changements. Je crois qu'il est temps de les apporter, de les proposer et d'adopter le projet de loi. Merci.

Le sénateur Smith : J'ai une question pour la sénatrice Omidvar. Dans votre discours, lors de la deuxième lecture, vous avez donné un exemple hypothétique de cas où il était plus avantageux pour un YMCA de s'associer à un organisme à but non lucratif pour enseigner l'anglais à des femmes afghanes, plutôt que de s'associer avec un organisme de bienfaisance qui n'avait pas les moyens d'exécuter ces activités. Quels autres problèmes concrets le secteur de la bienfaisance a-t-il tenté de régler, sans y arriver, parce qu'il devait se conformer aux règles techniques de l'ARC?

La sénatrice Omidvar : Le secteur a des problèmes avec bon nombre des règles techniques de conformité de l'ARC. L'ARC interprète très bien le libellé actuel de la loi. Je ne veux absolument pas laisser entendre que l'ARC est le monstre à abattre dans cette situation. Elle ne l'est pas. Elle fait son travail, et ses fonctionnaires s'assurent que la loi est appliquée et s'acquittent de leur devoir de surveillance. Le problème, c'est la loi, pas les directives ou l'orientation de l'ARC, et c'est bien pourquoi mes efforts visent à modifier le libellé de la loi. Est-ce que cela répond à votre question, monsieur le sénateur?

Le sénateur Smith : Je ne voulais pas dire que l'ARC ne faisait pas son travail.

J'ai une autre question pour vous ainsi que pour Me Carter. Me Carter disait que les grands organismes de bienfaisance se plaignent depuis des années de ces règles. Pourquoi nous a-t-il fallu si longtemps pour réagir et mettre cela en place?

Me Carter : Peut-être que je pourrais répondre, monsieur le sénateur. La gronde s'est amplifiée au cours des deux dernières décennies. Nous parlons entre nous, nous parlons avec nos

because of the leadership of the senator that we have the legislation moving forward.

I want to give an example of how problematic the law currently is. There is the ability right now, under guidances, for a charity to make an investment in a micro-financed bank in another country. It's done through the program-related investment rules. But you can only do it if you're exercising direction and control over what the micro-financed bank is doing. You can well imagine trying to do that with a bank in India or another country. It just doesn't work. So the concept of wanting to help is there, but the law is restricting the ability.

Finally, we have this groundswell happening throughout the sector. I'm so impressed with the Senate for taking the leadership on this matter and for the senator to lead the charge. This is something good for Canada and for the reputation of Canada internationally.

[Translation]

Senator Dagenais: My question is for Mr. Carter and is along the same lines as Senator Smith's question.

Mr. Carter, legislation always needs to be clarified and simplified, and I believe that we must not lose sight of the control that the Canada Revenue Agency needs.

I am curious to find out whether the 2 million Canadians who work for charities are directly employed by these organizations or whether they work for the subcontractors of the 90 or so organizations you represent.

What is the proportion of direct workers to indirect workers? Can the Canada Revenue Agency control the nature of potential ties between the heads of charities and the owners of subcontracting companies?

[English]

Mr. Carter: Currently, charities can work with third parties through complicated contractual relationships that pretend to have the activity, that of the charity. What will be different in the future is we can still work with third parties and have contracts in place and hold them to account, but we don't have to pretend that it is the activity of the Canadian charity.

That's significant for liability back to the Canadian charity. When we have to pretend that everything is the activity of the Canadian charity, it raises questions of agency, principle, exposure to liability — that's problematic. We are putting Canadian charities through that risk in order to comply with the provision of the Income Tax Act that's 70-years-old.

clients. Les acteurs du secteur discutent entre eux. C'est grâce au leadership de la sénatrice que ce projet de loi est allé de l'avant.

Je vais vous donner un exemple qui montre à quel point la loi actuelle est problématique. Présentement, conformément aux lignes directrices, un organisme de bienfaisance peut investir dans une institution de microfinancement dans un autre pays, en conformité avec les règles d'investissement du programme. Cependant, cela est seulement permis si vous dirigez et contrôlez les activités de l'institution de microfinancement. Imaginez essayer de faire cela avec une banque en Inde ou dans un autre pays. C'est tout simplement impossible. Donc, le principe de vouloir aider est là, mais la loi restreint la capacité.

Enfin, il y a cette gronde qui prend de l'ampleur dans tout le secteur. J'ai été très impressionné de voir que le Sénat avait fait preuve de leadership dans ce dossier et que la sénatrice a mené l'offensive. C'est quelque chose de bon pour le Canada et pour la réputation du Canada à l'étranger.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Ma question s'adresse à M. Carter et est dans la même veine que la question du sénateur Smith.

Monsieur Carter, les textes de loi méritent toujours d'être éclaircis et simplifiés, et je crois qu'il ne faut pas perdre de vue le contrôle nécessaire de l'Agence du revenu du Canada.

Je serais curieux de savoir si les 2 millions de Canadiens qui travaillent pour des organismes de bienfaisance sont directement employés par ces organisations ou s'ils travaillent pour des sous-traitants des quelque 90 organismes que vous représentez.

Quelle est la proportion des travailleurs directs et indirects? Est-ce que l'Agence du revenu du Canada peut exercer un contrôle sur la nature des liens qui pourraient exister entre les dirigeants des organismes de bienfaisance et les propriétaires des entreprises de sous-traitance?

[Traduction]

Me Carter : Actuellement, les organismes de bienfaisance peuvent travailler avec des tierces parties en mettant en place des relations contractuelles compliquées pour prétendre que leurs activités sont celles de l'organisme de bienfaisance. Ce qui va être différent, dans l'avenir, c'est que nous pourrions toujours travailler avec les tierces parties et avoir des contrats qui prévoient une reddition de comptes, mais nous n'aurons plus à prétendre que leurs activités sont celles des organismes de bienfaisance canadiens.

C'est un enjeu important par rapport à la responsabilité qui revient à l'organisme de bienfaisance canadien. Quand nous devons prétendre que toutes les activités sont celles de l'organisme de bienfaisance canadien, cela soulève des questions par rapport à l'autonomie, aux principes, à la responsabilité des fautes... C'est problématique. Nous exposons les organismes de

We do have the ability to call contractors to account with the new system, but in a better way that gets rid of the encrustation that currently is in place.

Senator Pate: Thank you very much to all of our witnesses.

In particular, Senator Omidvar, I am pleased to see the work you have been doing. As you know, I was in the voluntary sector as well before joining the Senate. You have vast experience internationally.

In terms of what is happening in Canada, many times we were prevented from assisting First Nations groups, those groups of African descent and other racialized groups in particular, as well as anti-poverty groups, from doing their work.

I am curious as to the options for third-party intermediaries and how we can ensure that businesses and organizations actually prioritize those groups that are often unrepresented, don't have charitable status and therefore don't benefit from the types of partnerships that you have been very laudably promoting.

Senator Omidvar: Senator Pate, thank you for that question. I know many foundations in this country that want to work with Indigenous communities, that would like to be in a relationship where they can achieve their charitable purpose by transferring some charitable dollars to unqualified donees who are not-for-profit groups, but they are prevented from doing so. Frankly, the risk, as they say, is really high, which is why Black and Indigenous organizations get less than their fair share of charitable dollars. Only 6% of grant-making organizations in Canada give grants to Indigenous organizations. Seven cents on the charitable dollar goes to Black organizations. So just as they are victims of racial injustice, Senator Pate, they are also victims of philanthropic injustice and inequity under this law.

The Chair: This concludes our first panel. Ms. Novovic and Mr. Carter, thank you very much.

Honourable senators, we continue our study of Bill S-222, An Act to amend the Income Tax Act (use of resources), which was referred to this committee on May 25, 2021, by the Senate of Canada.

bienfaisance canadiens à un risque pour faire respecter des dispositions vieilles de 70 ans dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous avons toujours la capacité d'obliger les sous-traitants à rendre des comptes avec le nouveau système, mais d'une meilleure façon, une façon qui nous débarrasse des dispositions encroûtées en place.

La sénatrice Pate : Merci beaucoup à tous les témoins.

Merci en particulier à la sénatrice Omidvar. Je suis très contente de voir le travail que vous avez fait. Comme vous le savez, j'étais dans le secteur du travail bénévole avant d'être sénatrice, et vous avez beaucoup d'expérience à l'étranger.

Par rapport à ce qui se passe au Canada, il est arrivé de nombreuses fois qu'on nous a empêchés d'aider des groupes des Premières Nations, des groupes d'ascendance africaine et d'autres groupes racialisés en particulier, ainsi que des groupes de lutte contre la pauvreté, à faire leur travail.

Je serais curieuse de savoir quelles sont les options pour les tierces parties intermédiaires et s'il y a des façons dont nous pouvons nous assurer que les entreprises et les organisations accordent véritablement la priorité à ces groupes qui ne sont souvent pas représentés, qui n'ont pas le statut d'organisme de bienfaisance et qui n'ont donc pas accès au type de partenariats dont vous faites la promotion, même si cela est très louable.

La sénatrice Omidvar : Merci de poser cette question, sénatrice Pate. Je sais qu'il y a beaucoup de fondations dans notre pays qui aimeraient travailler avec les collectivités autochtones, qui aimeraient mettre en place une relation qui leur permettrait de remplir leur mission de bienfaisance en versant des fonds de bienfaisance à des donataires non reconnus comme des organismes à but non lucratif, mais cela leur est interdit. Pour être honnête, le risque, on le sait, est très élevé, et c'est pourquoi les organisations noires et autochtones reçoivent moins que leur part équitable des dons de bienfaisance. Seulement 6 % des organismes subventionnaires du Canada accordent des subventions à des organisations autochtones, et 7 % des dons de bienfaisance vont à des organisations noires. Donc, tout comme ces organisations sont victimes d'injustice raciale, madame la sénatrice, elles sont aussi victimes d'injustice philanthropique, et elles sont traitées inéquitablement, sous le régime de la loi.

Le président : Voilà qui met fin à notre temps avec notre premier groupe de témoins. Madame Novovic et maître Carter, merci beaucoup.

Honorables sénateurs et sénatrices, nous poursuivons notre étude du projet de loi S-222, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (utilisation des ressources) qui a été renvoyé au comité par le Sénat du Canada, le 25 mai 2021.

[Translation]

For this second panel, we welcome Bruce MacDonald, President and CEO, Imagine Canada. We also welcome from the Canada Revenue Agency, Tony Manconi, Director General, Charities Directorate, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch; and from the Department of Finance Canada, we welcome Blaine Langdon, Director, Charities Section, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

[English]

Thank you for accepting our invitation. We will first hear comments by Mr. MacDonald and then Mr. Manconi.

Bruce MacDonald, President and Chief Executive Officer, Imagine Canada: Thank you, Mr. Chair and committee members, for the opportunity to testify under these unique, unprecedented and, at times, trying circumstances.

Charities, non-profits, and social enterprises have, like most sectors, been seriously and negatively affected by the COVID-19 crisis. Almost half of organizations are continuing to report that the demand for their services has risen since the start of the pandemic. At the same time, revenues have plummeted with the average decline being 46%.

The non-profit and charitable sector is a vital part of the Canadian economy, contributing 8.7% of Canada's GDP and employing over 2.5 million people, 77% of whom are women. This sector also encompasses a wide range of missions and causes ranging from mental health services to skills training and employment to animal welfare, to name but a few.

The global pandemic has highlighted that the need for a vibrant, dynamic charitable and non-profit sector has never been greater. In order to achieve this, the sector needs to operate in an environment that fosters innovation, can continually modernize and enables, rather than hinders, public benefit.

Imagine Canada is here today to support Bill S-222, the Effective and Accountable Charities Act. There are a number of reasons why we think the time is long past for evolving the legal and regulatory regime in this area.

[Français]

Pour ce deuxième groupe de témoins, nous accueillons Bruce MacDonald, président et chef de la direction, Imagine Canada; de l'Agence du revenu du Canada, nous recevons également Tony Manconi, directeur général, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires; enfin, du ministère des Finances Canada, nous accueillons Blaine Langdon, directeur, Section des organismes de bienfaisance, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

[Traduction]

Merci d'avoir accepté notre invitation. Nous allons commencer par la déclaration de M. MacDonald, puis ce sera au tour de M. Manconi.

Bruce MacDonald, président et chef de la direction, Imagine Canada : Merci, monsieur le président, et merci aux membres du comité de me permettre de témoigner dans ces circonstances uniques, sans précédent et parfois difficiles.

Les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif et les entreprises sociales ont, comme la plupart des secteurs, été durement et négativement touchés par la pandémie de COVID-19. Presque la moitié des organisations rapportent toujours que la demande pour leurs services continue d'augmenter depuis le début de la pandémie, mais en même temps, leurs revenus se sont effondrés, chutant en moyenne de 46 %.

Le secteur à but non lucratif et de la bienfaisance est une composante essentielle de l'économie canadienne, contribuant à hauteur de 8,7 % du PIB canadien et employant plus de 2,5 millions de personnes, dont 77 % sont des femmes. Ce secteur comprend un vaste ensemble de missions et de causes, de la prestation de services de santé mentale au bien-être des animaux, en passant par la formation professionnelle et l'emploi, pour ne nommer que ceux-là.

La pandémie mondiale a montré à quel point nous n'avons jamais eu autant besoin d'un secteur à but non lucratif et de la bienfaisance qui soit vivant et dynamique, et à cette fin, le secteur doit pouvoir bénéficier d'un environnement propice à l'innovation et à la modernisation continue et qui encourage le bien public plutôt que d'y nuire.

Imagine Canada est ici aujourd'hui pour exprimer son soutien à l'égard du projet de loi S-222, la Loi sur l'efficacité et la responsabilité des organismes de bienfaisance. Il y a un certain nombre de raisons pour lesquelles nous pensons qu'il est plus

First, the current system represents an antiquated and colonial approach to partnerships. By requiring Canadian charities to maintain “own activities” and direction and control over the relationships they forge with other entities, the current regulatory regime does not allow for the creation of equitable and respectful partnerships. When charities enter into funding partnerships, they do so because the other entity is on the ground, understands the community or context and is best positioned to determine how to use those funds. Direction and control enforce paternalistic and unhelpful arrangements that carry potential damage to what might be otherwise productive relationships. Our shared national priority of reconciliation is hindered by this regulatory barrier.

Second, the current system creates reporting and administrative burdens on charities. The need for intermediary agreements, policy documents, separate protocols and processes, costly legal advice and significant planning costs makes it far more difficult and expensive for organizations to deliver on their missions. With so many organizations experiencing crisis-level funding shortfalls, resources are much better spent on programming.

Third, the problems we face in Canada and abroad are becoming increasingly complex. Charities alone cannot solve them. They are limited in number, and they don't exist everywhere. As such, partnerships with entities such as non-profits, social enterprises and co-ops will be required in order to bring the necessary resources and nimble focus to forge sustainable solutions.

There are a few other points that are key to this discussion.

We need to be clear that support of changes to the current direction and control rules does not mean that charities will be less accountable or transparent.

Charities well know that they need to ensure Canadians can feel confident that their donations are being used for the furtherance of an organization's charitable purpose. We rely on this kind of trust. This accountability is maintained through the proposed change.

que temps que le régime juridique et réglementaire dans ce secteur évolue.

Premièrement, le système actuel reflète une approche archaïque et coloniale à l'égard des partenariats. Il exige que les organismes de bienfaisance canadiens exécutent leurs « propres activités » et exercent une direction et un contrôle sur les activités des autres organismes avec lesquels elles ont noué des liens. Le régime réglementaire actuel ne permet pas la création de partenariats équitables et respectueux. Quand les organismes de bienfaisance concluent des partenariats de financement, ils le font parce que l'autre organisme a une présence sur le terrain, parce qu'il comprend la collectivité ou le contexte et qu'il est mieux placé pour décider de la façon dont les fonds doivent être utilisés. L'exigence relative à la direction et au contrôle oblige les organismes de bienfaisance à conclure des engagements condescendants et peu utiles, qui peuvent nuire à des relations qui seraient autrement productives. Cet obstacle réglementaire nuit aussi à notre priorité nationale commune de réconciliation.

Deuxièmement, le système actuel crée des fardeaux administratifs et redditionnels pour les organismes de bienfaisance. Ces organismes sont obligés de conclure des accords intermédiaires, d'avoir des documents de politiques et des protocoles et des processus distincts, d'obtenir des conseils juridiques coûteux et de dépenser beaucoup d'argent pour la planification. Il leur est donc difficile et coûteux de remplir leurs missions. Beaucoup d'organismes font face à un manque de fonds critique, et il serait donc plus judicieux qu'ils puissent utiliser leurs ressources pour leurs programmes.

Troisièmement, les problèmes au Canada et à l'étranger deviennent de plus en plus complexes. Les organismes de bienfaisance à eux seuls ne peuvent pas les régler. Ils ne sont pas assez nombreux, et ils ne sont pas présents partout. En conséquence, des partenariats avec des organismes à but non lucratif, avec des entreprises sociales et avec des coopératives, par exemple, seront nécessaires pour apporter les ressources et la souplesse nécessaires à l'élaboration de solutions durables.

Il y a quelques autres points que je veux soulever, car ils sont essentiels à la discussion.

Nous devons dire clairement que le soutien que nous exprimons à l'égard de la modification des règles actuelles sur la direction et le contrôle ne veut pas dire que les organismes de bienfaisance seront moins responsables ou moins transparents.

Les organismes de bienfaisance savent bien qu'ils doivent s'assurer d'avoir la confiance des Canadiens en ce qui a trait à l'utilisation de leurs dons pour remplir la mission de bienfaisance de l'organisme. Nous avons besoin de cette confiance, et la modification proposée maintient le devoir de rendre des comptes.

This bill is another example of the need to evolve the regulatory and legislative framework in which social good takes place. As leaders in government, I think you would agree that you wouldn't be using privacy legislation from 1980 to navigate privacy issues in today's digital world. So why do the rules related to charitable practices remain stuck in the past? Bringing Bill S-222 into effect represents a major step forward in the evolution of the environment in which our sector operates.

In closing, we are asking for you to vote to adopt Bill S-222. This is a common sense approach to improving the ability of charities to work in meaningful partnership with non-charities in a manner that ensures both accountability and transparency. Thanks very much.

Tony Manconi, Director General, Charities Directorate, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch, Canada Revenue Agency: Good morning, committee members. Thank you for the invitation to appear before you today. I am the Director General of the Charities Directorate within the Canada Revenue Agency. In the next few minutes, I would like to provide an overview of how the CRA manages legislative changes. However, before doing so, I would like to clarify that the Department of Finance is responsible for federal tax policy and legislation, including the policy and legislation relating to registered charities under the Income Tax Act. The role of the CRA is to interpret and administer the provisions of this act.

Through the CRA's charities program, there is a jurisdictional issue to consider in that section 92(7) of the Constitution Act of 1867 grants general authority over charities to the provinces. Nevertheless, due to the tax privileges available to them through the Income Tax Act, the CRA has been the primary regulator for charities in Canada for over 50 years. The CRA charities program operates within these federal and provincial boundaries. The program includes a registration process, a variety of client services, a compliance program and a development of guidance to help charities navigate the Income Tax Act rules related to registered status.

With respect to the CRA's approach to guidance, including our guidance on how charities confront intermediary organizations that are not qualified donees who must abide by the provisions of the Income Tax Act and the decisions of the

Ce projet de loi est un autre exemple du besoin de faire progresser le cadre réglementaire et législatif dans lequel s'inscrit le bien social. En tant que leaders au sein du gouvernement, je crois que vous conviendrez qu'il serait insensé d'utiliser une loi sur la protection de la vie privée remontant à 1980 pour régler des problèmes de confidentialité dans le monde numérique d'aujourd'hui. Donc, pourquoi la réglementation des pratiques de bienfaisance reste-t-elle coincée dans le passé? L'entrée en vigueur du projet de loi S-222 sera un pas important vers l'évolution de l'environnement dans lequel œuvre notre secteur.

En conclusion, nous vous demandons de voter en faveur du projet de loi S-222. Il s'agit d'une approche logique pour améliorer la capacité des organismes de bienfaisance de conclure des partenariats utiles avec des organisations qui ne sont pas des organismes de bienfaisance, d'une façon qui garantit à la fois la reddition de comptes et la transparence. Merci beaucoup.

Tony Manconi, directeur général, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, Agence du revenu du Canada : Bonjour, mesdames et messieurs les membres du comité. Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Je suis le directeur général de la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada. Au cours des prochaines minutes, j'aimerais vous donner un aperçu du processus de gestion des changements législatifs de l'ARC. Cependant, avant de le faire, j'aimerais préciser que le ministère des Finances est responsable de la politique et des lois fiscales fédérales, y compris les politiques et les lois relatives aux organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le rôle de l'ARC est d'interpréter et d'appliquer les dispositions de cette loi.

En ce qui concerne le programme des organismes de bienfaisance de l'ARC, il y a une question de compétence à prendre en considération, car le paragraphe 92(7) de la Loi constitutionnelle de 1867 accorde aux provinces un pouvoir général sur les organismes de bienfaisance. Néanmoins, en raison des privilèges fiscaux qui leur sont offerts par la Loi de l'impôt sur le revenu, l'ARC est le principal organisme de réglementation des organismes de bienfaisance au Canada depuis plus de 50 ans. Le programme des organismes de bienfaisance de l'ARC fonctionne à l'intérieur de ces limites fédérales et provinciales. Le programme comprend un processus d'enregistrement, une variété de services à la clientèle, un processus d'observation et l'élaboration des lignes directrices pour aider les organismes de bienfaisance à se retrouver dans les règles de la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui a trait au statut d'enregistrement.

En ce qui concerne l'approche de l'ARC en matière d'orientation, y compris nos lignes directrices sur la façon dont les organismes de bienfaisance peuvent financer les organismes intermédiaires qui ne sont pas des donateurs reconnus et qui

Federal Court of Appeal relating to these provisions, our existing guidance reflects this. In the event of amendments to the Income Tax Act, such as those proposed by Bill C-222, the CRA would first evaluate the impact on the charities program. Following this, we would develop new guidance, both for internal purposes as well as to inform the charitable sector and the public of the CRA's approach to legislative changes.

In developing our guidance, we engaged with stakeholders from across the charitable sector to ensure our approach meets their needs. This happens at the outset of the guidance development process when we collect information from internal and external sources. We then produce an internal version of the guidance and consult with specialized technical issues working groups along with other key stakeholders. We may also post the draft guidance online for consultation. This is an iterative process that typically results in many revisions to the draft. Once finalized, we post our guidance on the CRA's charities website and develop related outreach and communications products. Internally, we have to update our staff on the new rules, as they are on the front line for incoming calls and inquiries from the sector on all aspects of the rules related to charities. As we take an education-first approach to our compliance program, the new rules would also have to be incorporated in our review of the charity activities and enforcement. We aim to do a year-over-year review of guidance in order to improve its content. However, our guidance is evergreen and we also welcome comments that may result in changes.

I would like to finish by expressing my appreciation to all stakeholders who work with us to improve our guidance products. We look forward to our conversation today. Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. Manconi. We also have Mr. Langdon, the representative of the Department of Finance, with us today, as a reminder to the senators with us.

Senator Marshall: My question is for Mr. Manconi from the Canada Revenue Agency. This bill has a lot of support, and I expect that it will be enacted. You talked about the draft guidance. I think you even mentioned the forms. I am interested in the accountability regime. How do you see this going forward? Would it be specific about what would be required of a registered charity with regard to documentation for oversight and

doivent respecter les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ainsi que les décisions de la Cour d'appel fédérale relatives à ces dispositions; nos lignes directrices actuelles reflètent cette approche. En cas de modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu, comme celles proposées dans le projet de loi C-222, l'ARC évaluerait d'abord leur incidence sur le programme des organismes de bienfaisance. Ensuite, elle élaborerait de nouvelles lignes directrices, tant à des fins internes que pour informer le secteur de la bienfaisance et le public de son approche à l'égard des modifications législatives.

Durant le processus d'élaboration des lignes directrices, nous avons consulté des intervenants du secteur de la bienfaisance pour nous assurer que notre approche répond à leurs besoins. Cela se passe au début du processus d'élaboration des lignes directrices, quand nous recueillons des renseignements auprès de sources internes et externes. Nous rédigeons ensuite une ébauche interne des lignes directrices et consultons les groupes de travail sur les questions techniques spécialisées et d'autres intervenants clés. Nous pourrions également publier en ligne l'ébauche des lignes directrices aux fins de consultation. Il s'agit d'un processus itératif qui entraîne habituellement de nombreuses révisions de l'ébauche. Une fois les lignes directrices élaborées, nous les publions sur les pages Web de l'ARC réservées aux organismes de bienfaisance et élaborons des produits de sensibilisation et de communication. À l'interne, nous devons informer nos employés des nouvelles directives puisque ce sont eux qui répondent aux questions du secteur sur tous les aspects de la réglementation qui régit les organismes de bienfaisance. Puisque nous privilégions une approche axée d'abord sur l'éducation dans le cadre de notre programme d'observation, les nouvelles directives doivent aussi être intégrées à notre examen des activités de bienfaisance et d'application. Notre objectif est d'examiner les lignes directrices nouvelles ou révisées un an après leur publication afin d'en améliorer le contenu. Toutefois, nos lignes directrices sont en constante élaboration et nous accueillons toujours les commentaires qui pourraient entraîner des modifications.

J'aimerais terminer en exprimant ma reconnaissance à tous les intervenants qui travaillent avec nous pour améliorer nos produits d'orientation. Au plaisir d'échanger avec vous aujourd'hui. Merci.

Le président : Merci, monsieur Manconi. Je tiens à rappeler aux sénatrices et aux sénateurs présents que nous avons également avec nous aujourd'hui M. Langdon, le représentant du ministère des Finances.

La sénatrice Marshall : Ma question s'adresse à M. Manconi, de l'Agence du revenu du Canada. Ce projet de loi a beaucoup de soutien, et je pense qu'il sera adopté. Vous avez parlé de l'ébauche des lignes directrices. Je crois que vous avez même mentionné les formulaires. J'aimerais en savoir plus sur le régime de reddition de comptes. Comment envisagez-vous cela, pour la suite des choses? Préciserait-il quels documents de

reporting? Would there be a requirement for a contract, and with specific requirements within that contract? Could you just elaborate a little more to tighten up the accountability information?

Mr. Manconi: Thank you, senator. First of all, we would have to do a deep evaluation of the new legislation to see what the changes are from the current legislation to the new, proposed legislation. Then we would have to determine what that accountability would be. We have to keep in mind that we are dealing with money from Canadian citizens. Canadian citizens make donations and have certain expectations of their donations; to make sure that they are going where that charity said they would be going. We have to ensure that accountability.

At the same time, charities have quite elaborate tax incentives. We have to ensure that there is accountability of the Canadian tax dollars aspect as well. However, in the consultation of developing the guidance, we would also be consulting with charities in terms of how we develop the accountability structure, whether it be through agreements or forms or contracts. Something would have to be in place to ensure that accountability still exists.

Senator Marshall: Do you see this as having more risk than the existing system, or do you think it is about the same? Because when I think about what is happening now and what will happen, I could see how it could be argued there is actually less risk with the proposed system. Do you look at that aspect?

Mr. Manconi: We have not done so to date, however, we will have to do that because when the bill talks about reasonableness, we will have to look at what that means and then define that level of reasonableness. Of course, then it will probably be challenged as it becomes interpreted and it will eventually go into the courts for some kind of decision or case law. But at the moment, we have not evaluated the risk. We will certainly take it under advisement.

Senator Marshall: Most likely, as I said, this bill will be enacted. How long do you think it will take before we go from here to actually having it ready to go?

Mr. Manconi: I believe the bill provides us two years to put it into place following Royal Assent.

Senator Marshall: I remember seeing that now. Thank you.

contrôle et quels rapports seraient exigés d'un organisme de bienfaisance enregistré? Serait-il nécessaire d'avoir un contrat, avec des exigences spécifiques dans le cadre de ce contrat? Pourriez-vous simplement nous en dire un peu plus au sujet des informations pour la reddition de comptes?

M. Manconi : Merci, madame la sénatrice. Tout d'abord, nous devrions effectuer une évaluation approfondie du nouveau projet de loi pour voir quels changements ont été apportés entre les dispositions législatives actuelles et les nouvelles dispositions législatives proposées. Nous devrions ensuite déterminer quel serait ce régime de reddition de comptes. Nous devons garder à l'esprit que nous travaillons avec l'argent des citoyens canadiens. Les citoyens canadiens font des dons et ont certaines attentes à cet égard; ils veulent s'assurer que leur argent ira là où l'organisme de bienfaisance a dit qu'il irait. Nous devons assurer cette reddition de comptes.

En même temps, les encouragements fiscaux dont disposent les organismes de bienfaisance sont assez complexes. Nous devons nous assurer qu'il y a une reddition de comptes pour l'argent des contribuables canadiens également. Cependant, pendant les consultations relatives à l'élaboration des lignes directrices, nous demanderions également aux organismes de bienfaisance comment élaborer la structure de reddition de comptes, que ce soit au moyen d'accords, de formulaires ou de contrats. Nous devons mettre quelque chose en place pour nous assurer que la reddition de comptes existe toujours.

La sénatrice Marshall : Pensez-vous que ce système présente plus de risques que le système actuel, ou pensez-vous qu'il est à peu près le même? Parce que, quand je pense à ce qui se passe actuellement et à ce qui se passera, je me dis que l'on pourrait soutenir que le système proposé présente moins de risques. Examinez-vous cet aspect?

M. Manconi : Nous ne l'avons pas encore fait, mais nous devons le faire parce que le projet de loi traite du caractère raisonnable et que nous devons examiner ce que cela signifie et ensuite définir la mesure de ce caractère raisonnable. Évidemment, ce sera ensuite probablement contesté au fur et à mesure qu'il sera interprété et finira par être soumis aux tribunaux en vue d'une décision ou d'une jurisprudence. Pour le moment, nous n'avons pas évalué le risque. Nous prendrons certainement la question en considération.

La sénatrice Marshall : Comme je l'ai dit, ce projet de loi sera probablement adopté. Selon vous, combien de temps faudra-t-il pour que la loi entre en vigueur?

M. Manconi : Je pense que le projet de loi nous laisse deux ans pour la mettre en place après la sanction royale.

La sénatrice Marshall : Je me rappelle maintenant avoir vu cela. Merci.

[Translation]

Senator Forest: My first question is for Mr. Manconi. For a number of years, charities have been complaining, with good reason, about the direction and control guidelines. Charities tell us that those guidelines have a number of negative effects and that they prevent them from fully assuming their role and ensuring Canada's place in the charitable sector on the international stage. Has the Agency done any studies? Have you been proactive? You say that it could take two years before you are able to implement these guidelines. At this point, you have no analysis of how other jurisdictions or other countries are addressing or closing the loopholes that could lead to abuse, which you are rightly trying to control. So are you saying that no analysis has been done in that sense to modernize the direction and control guidelines?

[English]

Mr. Manconi: From my understanding of the question, we know that people do not appreciate the guidance as it is today. We do offer online services. People can call us at all times to ask questions for clarification. We continuously look at our guidance. We do consult in the field. We also have a technical issues working group represented by 15, 17 members across the sector whereby we provide opportunities to change guidance.

As was mentioned in the previous session, we did release an updated guidance on direction and control last fall. So we do listen to the sector. We know that the sector evolves over time. Their mandates change, and we encourage those changes and we support those changes. We are here to help charities as they want to evolve and want to expand their mandates and purposes and activities. So we do that. To make sure they act within the law, we do help them make those changes.

[Translation]

Senator Forest: My question is for Imagine Canada. When I was in municipal politics —and still today—I often talked about the principle of subsidiarity. For me, it is fundamental that decisions be made by the competent entity closest to those who receive the service or are affected by the action. Can you illustrate how the direction and control guidelines hinder decision-making in the immediate environment of individuals or organizations, in order to ensure full accountability?

[Français]

Le sénateur Forest : Ma première question s'adresse à M. Manconi. Depuis plusieurs années, les organismes de bienfaisance se plaignent, avec raison, des lignes directrices de direction et contrôle. Les organismes de bienfaisance nous disent que ces lignes directrices ont plusieurs effets pervers et qu'elles les empêchent de jouer pleinement leur rôle et d'assurer une place au Canada dans le secteur de la bienfaisance sur la scène internationale. Est-ce que des études ont été faites par l'agence? Avez-vous été proactifs? Vous dites que cela pourrait prendre deux ans avant d'être en mesure d'appliquer ces lignes directrices. À l'heure actuelle, vous n'avez aucune analyse portant sur les méthodes utilisées par d'autres juridictions ou d'autres pays pour enrayer ou colmater les brèches qui pourraient donner lieu à des abus, ce que vous tentez de contrôler avec justesse. Dites-vous donc qu'aucune analyse n'a été faite dans ce sens-là pour moderniser les lignes directrices sur la direction et le contrôle?

[Traduction]

M. Manconi : Si je comprends bien la question, nous savons que les gens n'apprécient pas les lignes directrices dans leur forme actuelle. Nous offrons des services en lignes. Les gens peuvent nous appeler en tout temps pour poser des questions et obtenir des éclaircissements. Nous examinons en permanence nos lignes directrices. Nous consultons les gens sur le terrain. Nous avons également un groupe de travail sur les questions techniques, formé de 15 ou 17 membres du secteur, qui nous permet de modifier les lignes directrices.

Comme il a été mentionné dans la précédente séance, nous avons publié l'automne dernier des lignes directrices mises à jour sur la direction et le contrôle. Nous sommes donc à l'écoute du secteur. Nous savons que le secteur évolue au fil du temps. Les mandats changent, et nous encourageons ces changements et nous les soutenons. Notre rôle est d'aider les organismes de bienfaisance qui souhaitent évoluer et étendre leur mandat, leurs objectifs et leurs activités. C'est ce que nous faisons. Pour nous assurer qu'ils agissent dans le respect de la loi, nous les aidons à faire ces changements.

[Français]

Le sénateur Forest : Ma question s'adresse à Imagine Canada. Quand j'étais en politique municipale — et encore aujourd'hui —, je parlais souvent du principe de subsidiarité. Pour moi, il est fondamental que les décisions soient prises par l'entité compétente la plus proche de ceux et celles qui reçoivent le service ou qui subissent l'action. Pouvez-vous illustrer en quoi les lignes directrices de direction et contrôle nuisent à la prise de décisions dans la sphère la plus proche du citoyen ou de l'organisation, afin d'assurer une reddition de comptes totale?

[English]

Mr. MacDonald: Thanks very much for the question. Yes, as you've heard before, the provisions as they currently stand make it really challenging for organizations to fulfill their charitable purpose because the types of relationships that they want to form with non-charities are not the kinds of relationships that we want to have with them. Insisting that we control every one of their decisions and every one of their choices is not the way that we want to enter into these relationships.

The good news with this act is that accountability is not diminished in any way. Essentially, what we're looking to do is shift it from operational accountability to financial accountability. So the accountability instruments are still in place, but what it's creating is a more respectful and authentic relationship and way of fulfilling those charitable purposes.

The Chair: Thank you, Mr. MacDonald.

Senator Klyne: I have a preamble leading to a question for Mr. MacDonald and for Finance Canada. The federal government's guidance for charities sets out how a charity can work through an intermediary to carry on the charity's own activities outside of Canada. Whether the charity does the work itself at home or abroad through an intermediary, there needs to be a test or tests to hold the charity accountable for their funding decisions and their monitoring of outcomes to, in effect, protect the interests of donors and taxpayers. The bottom line is when a charity works through an intermediary, the charity remains accountable for the activities conducted on its behalf and for the use of its resources.

To Mr. MacDonald, how does moving away from direct and control to resource accountability provide increased efficiencies and maintain the integrity of accountability to donors and taxpayers? To Finance Canada, the Income Tax Act requires that charities operating through an intermediary must maintain direction and control over the activities as a safeguard. I expect that this bill will be moved forward by the Senate. Will this bill require an amendment to the Income Tax Act? Mr. MacDonald.

Mr. MacDonald: Thanks very much for the great question. As it relates to how organizations will actually function, as I said, accountability is maintained. Due diligence will need to be done. Agreements will need to be in place to ensure that the

[Traduction]

M. MacDonald : Merci beaucoup de poser la question. Oui, comme vous l'avez déjà entendu dire, les dispositions actuelles font qu'il est très difficile pour les organismes d'atteindre leurs objectifs caritatifs, parce que les types de relations qu'ils veulent établir avec les organismes sans vocation de bienfaisance ne sont pas les types de relations que nous voulons avoir avec eux. Nous ne voulons pas établir nos relations avec eux en insistant sur le fait que nous contrôlons chacune de leurs décisions et chacun de leurs choix.

La bonne nouvelle, avec cette loi, c'est que la reddition de comptes n'est en aucun cas diminuée. Ce que nous envisageons de faire, essentiellement, c'est de passer de la responsabilité opérationnelle à la responsabilité financière. Les instruments de responsabilité sont donc toujours en place, mais ils permettent de créer une relation et une façon de remplir ces objectifs caritatifs plus respectueuses et plus authentiques.

Le président : Merci, monsieur MacDonald.

Le sénateur Klyne : J'ai quelques remarques à faire avant de poser une question qui s'adresse à M. MacDonald et au représentant du ministère des Finances du Canada. Les lignes directrices du gouvernement fédéral concernant les organismes de bienfaisance prévoient comment un tel organisme peut travailler avec un intermédiaire pour mener ses propres activités à l'extérieur du Canada. Que l'organisme de bienfaisance fasse le travail lui-même au Canada ou à l'étranger en ayant recours à un intermédiaire, il faut définir des critères pour tenir l'organisme de bienfaisance responsable de ses décisions en matière de financement et de son suivi des résultats pour protéger comme il le faut les intérêts des donateurs et des contribuables. Au bout du compte, quand un organisme de bienfaisance travaille avec un organisme intermédiaire, l'organisme de bienfaisance demeure responsable des activités menées en son nom et de l'utilisation de ses ressources.

M. MacDonald, comment le fait de remplacer la responsabilité directe et le contrôle par la responsabilité relative à l'utilisation des ressources permet-il d'accroître l'efficacité et de maintenir l'intégrité de la responsabilité envers les donateurs et les contribuables? Pour le représentant du ministère des Finances Canada, j'ai une autre question. La Loi de l'impôt sur le revenu exige que les organismes de bienfaisance qui exercent leurs activités en ayant recours à un intermédiaire conservent la direction et le contrôle de leurs activités à titre de garantie. Je pense que le projet de loi sera adopté par le Sénat. Le projet de loi exigera-t-il une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu? Monsieur MacDonald, allez-y.

M. MacDonald : Merci beaucoup de poser cette excellente question. En ce qui concerne le fonctionnement des organismes, comme je l'ai dit, la reddition de comptes est maintenue. La diligence raisonnable s'impose. Il faudra des accords pour

dollars that are being expended here are being used in furtherance of charitable purpose.

So there is no diminishment in accountability as it relates to this act. It is a change in the way the accountability takes place —

Senator Klyne: The question to get to then is, while that's all intact, how are efficiencies found? Are you cutting the red tape or —

Mr. MacDonald: Absolutely. You are reducing the amount of red tape. You are reducing the amount of contracts or agreements that might need to be placed in multiple partnerships. You are reducing the legal costs that organizations have to go through every time they want to create one of these. So it actually creates a more effective and more efficient system.

Senator Klyne: And tests can still be held? There is a testing process.

Mr. MacDonald: Yes. Except it's a reasonable person test.

Senator Klyne: Okay. And from Finance Canada?

The Chair: Mr. Langdon, please?

Blaine Langdon, Director, Charities Section, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada: Sorry, if I could ask for clarification on the question. The question was would an amendment to the Income Tax Act be required? Do you mean would further amendments be required, because what is proposed is to amend the Income Tax Act?

Senator Klyne: Yes. Is that clear, black and white, or would further amendments be required?

Mr. Langdon: I'm not here to express a position on the bill as much as to answer questions as to how it operates. What I would say is that from a Department of Finance perspective, additional clarity around the accountability rules would be optimal.

Senator Klyne: Okay. Thank you.

[Translation]

Senator Dagenais: My question is for Mr. Manconi.

Mr. Manconi, the WE Charity scandal has highlighted some of the benefits that charities can provide to a rather small group of privileged people, I would say. By definition, charities can take advantage of this status if they can demonstrate that they are of

s'assurer que l'argent des donateurs canadiens est utilisé à des fins caritatives.

La reddition de comptes n'est donc pas réduite par cette loi. Il s'agit d'un changement dans la manière de rendre des comptes...

Le sénateur Klyne : La question est donc la suivante : si tout cela reste intact, comment les gains en efficacité sont-ils réalisés? Allez-vous réduire les formalités administratives ou...

M. MacDonald : Absolument. Vous réduisez la paperasse. Vous réduisez le nombre de contrats ou d'accords qui pourraient devoir être conclus avec plusieurs partenaires. Vous réduisez les frais juridiques que les organismes doivent assumer chaque fois qu'ils veulent créer l'un de ces partenariats. Cela crée donc un système plus efficace et plus efficient.

Le sénateur Klyne : Et y a-t-il toujours des critères à respecter? Il y a des critères.

M. MacDonald : Oui. Sauf qu'il s'agit du critère de la personne raisonnable.

Le sénateur Klyne : D'accord. Et selon le représentant de Finances Canada?

Le président : Monsieur Langdon, s'il vous plaît?

Blaine Langdon, directeur, Section des organismes de bienfaisance, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, Ministère des Finances Canada : Je suis désolé, j'aimerais demander des éclaircissements sur la question. La question était de savoir s'il faudrait modifier la Loi de l'impôt sur le revenu? Demandez-vous s'il faudrait apporter d'autres modifications, parce que ce qui est proposé, c'est une modification à la Loi de l'impôt sur le revenu?

Le sénateur Klyne : Oui. Est-ce clair, noir sur blanc, ou d'autres modifications seraient-elles nécessaires?

M. Langdon : Je ne suis pas ici pour exprimer une opinion sur le projet de loi, mais plutôt pour répondre aux questions sur son fonctionnement. Ce que je puis dire, c'est que du point de vue du ministère des Finances, des précisions supplémentaires concernant les règles de reddition de comptes seraient bénéfiques.

Le sénateur Klyne : D'accord. Merci.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Ma question s'adresse à M. Manconi.

Monsieur Manconi, le scandale de l'organisme UNIS a mis en lumière certains avantages que les organismes de bienfaisance pouvaient procurer à un groupe plutôt restreint de privilégiés, dirais-je. Par définition, les organismes de bienfaisance peuvent

real benefit to the general public or to a significant segment of the population. Those who have observed these organizations have found that, in some cases, the leaders of these organizations are living expensive, not to say luxurious, lifestyles.

I would like to hear what you have to say about the controls you have in place and how often you exercise due diligence on the use of funds. For example, how many times in the last 10 years have you asked serious questions about the WE Charity's expense reports? Do you have the tools to check them?

[English]

Mr. Manconi: Thank you for the question, senator. There are rules currently in place today that outline how much money should be spent on activities versus administration, so when I talk about salaries that falls under the umbrella of administration costs. The rules today specify that most of your money earned or donations received through a charity should be spent on activities furthering its purposes and they should be managing the amount of administrative costs, including salaries. So we are able to monitor the distinctions. The charities have to report how much they actually spend on administration every year under their information in terms of T3010. So we do have that information available to us and we do monitor, and when we audit charities, we look at that area of expenditure as well.

[Translation]

Senator Dagenais: Could you tell us to what extent recognized charities, such as those related to the arts, meet the criteria that, in your opinion, satisfy the notion of real benefit to the public?

The Chair: To whom is the question directed, Senator Dagenais?

Senator Dagenais: It is still for Mr. Manconi.

[English]

Mr. Manconi: Sorry, could you please elaborate on the question?

[Translation]

Senator Dagenais: To what extent do recognized charitable organizations, such as those related to the arts, meet the criteria that, in your opinion, satisfy the notion of real benefit to the public?

tirer parti de ce statut s'ils prouvent qu'ils représentent un réel bénéfice pour la population en général ou pour une partie importante de la population. Ceux qui ont observé ces organismes ont constaté que, dans certains cas, les dirigeants se payaient un train de vie coûteux, pour ne pas dire luxueux.

J'aimerais vous entendre sur les mécanismes de contrôle dont vous disposez et sur la fréquence de vos vérifications diligentes quant à l'usage des fonds. Par exemple, pour l'organisme UNIS, combien de fois, depuis 10 ans, avez-vous posé des questions sérieuses sur leurs rapports de dépenses? Avez-vous les outils nécessaires pour les vérifier?

[Traduction]

M. Manconi : Merci de poser la question, monsieur le sénateur. Il existe aujourd'hui des règles qui définissent combien d'argent doit être consacré aux activités, par rapport à l'administration; donc, lorsque je parle de salaires, cela fait partie des coûts administratifs. Aujourd'hui, les règles précisent que la plus grande partie de l'argent gagné ou des dons que vous recevez par l'entremise d'un organisme caritatif doivent être dépensés dans des activités qui servent ses objectifs, et les organismes doivent gérer le montant des coûts administratifs, y compris les salaires. Nous pouvons donc contrôler les différences. Les organismes de bienfaisance doivent déclarer le montant qu'ils dépensent réellement pour l'administration, chaque année, dans le cadre des renseignements relatifs aux formulaires T3010. Nous disposons donc de ces informations et nous effectuons des contrôles, et, quand nous faisons la vérification des organismes de bienfaisance, nous examinons également ce poste de dépenses.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Pourriez-vous nous dire dans quelle proportion les organismes de bienfaisance reconnus, comme ceux qui sont notamment liés au monde artistique, remplissent les critères qui, selon vous, satisfont à la notion de bénéfice réel pour la population?

Le président : À qui s'adresse la question, sénateur Dagenais?

Le sénateur Dagenais : Toujours à M. Manconi.

[Traduction]

M. Manconi : Je m'excuse, pourriez-vous préciser la question?

[Français]

Le sénateur Dagenais : Dans quelle proportion les organismes de bienfaisance reconnus, comme ceux qui sont notamment liés au monde artistique, remplissent-ils les critères qui, selon vous, satisfont à la notion de bénéfice réel pour la population?

We know that many charities are connected to the arts. How does this benefit the public?

[English]

Mr. Manconi: We haven't done that analysis, so unfortunately I would not have that information available.

[Translation]

Senator Dagenais: Could someone else answer?

[English]

The Chair: Are there any other comments on that question from Senator Dagenais?

[Translation]

Senator Dagenais: Thank you. I have no further questions.

[English]

Senator M. Deacon: Thank you for being here this morning. Most of my questions have been asked. There is one small piece here that I will add to supplement another question, and this question is for the CRA.

The bill does loosen some of the restrictions on how and where charities can use their money. I have been convinced that this is a good thing, but I'm wondering if this will require more work from your end. You started to touch on the audit process. Will it be harder to audit charities, especially given that the reasonable steps guideline might lend itself to being subjective in its application? Thank you.

Mr. Manconi: Thank you, senator. As I mentioned earlier, we have a general idea of the bill at the moment. We have not done the full review of the impacts of our operations and that will be the first step we would have to undertake. As I had mentioned earlier, when we introduced the word "reasonableness," this is something we will have to look at in terms of how do we measure and interpret that, how do we ensure there is objectivity, and ensure there is understanding from both the charities organization as administrator and against the sector that is trying to use that reasonableness approach.

Senator Boehm: My question is for Mr. Manconi as well.

I heard you say that it would take two years to put in place the regulations if this legislation is passed. My concern is on the international sector, particularly international development and

On sait qu'il y a beaucoup d'organismes de bienfaisance qui sont liés au monde artistique. En quoi cela bénéficie-t-il à la population?

[Traduction]

M. Manconi : Nous n'avons pas encore effectué cette analyse, et je n'ai malheureusement pas cette information.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Est-ce que quelqu'un d'autre pourrait répondre?

[Traduction]

Le président : Le sénateur Dagenais a-t-il d'autres commentaires sur cette question?

[Français]

Le sénateur Dagenais : Merci; je n'ai pas d'autres questions.

[Traduction]

La sénatrice M. Deacon : Merci d'être ici ce matin. La plupart de mes questions ont été posées. Il reste un petit élément que j'ajouterais pour compléter une autre question, qui s'adresse au représentant de l'ARC.

Le projet de loi assouplit certaines des restrictions concernant la façon dont les organismes de bienfaisance peuvent utiliser leur argent et l'endroit où ils peuvent le faire. On m'a convaincue que c'est une bonne chose, mais je me demande si cela exigera plus de travail de votre côté. Vous avez commencé à aborder la question du processus de vérification. Sera-t-il plus difficile de mener des vérifications auprès des organismes de bienfaisance, d'autant plus que les lignes directrices sur les mesures raisonnables pourraient elles-mêmes être subjectives pour ce qui est de leur application? Merci.

M. Manconi : Merci, sénatrice. Comme je l'ai dit tout à l'heure, actuellement, nous avons une idée générale du projet de loi. Nous n'avons pas effectué l'examen complet de l'incidence de nos activités, et ce sera la première mesure que nous devrions prendre. Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, quand nous avons utilisé les mots « caractère raisonnable », c'est un aspect que nous devons examiner pour savoir comment le mesurer et l'interpréter, comment garantir l'objectivité et nous assurer de la compréhension de l'organisme de bienfaisance, en tant qu'administrateur, et du secteur, qui essaie d'utiliser cette approche du caractère raisonnable.

Le sénateur Boehm : Ma question s'adresse également à M. Manconi.

Je vous ai entendu dire qu'il faudrait deux ans pour mettre en œuvre le règlement si le projet de loi est adopté. Ma préoccupation concerne le secteur international, en particulier le

the various Canadian groups, NGOs and others that provide funding and often the government provides match funding for what they are doing and project work.

The world is moving very quickly. Canadian assistance policy has changed significantly over the past few years and, of course, we're in a pandemic, and there may be another coming. Is there any prospect that the work to develop the regulations could be accelerated?

Mr. Manconi: Thank you, senator. The act itself allows for two years implementation, but on average it takes us approximately 12 to 18 months to develop guidance. In something new like this, there is quite a bit of change. You're absolutely right, one of the disadvantages of new legislation is that it does kind of put things on pause. People will be looking for new ways of doing business under the new proposed rules, and many will be waiting for us.

We will do our very best to ensure that if the bill is passed that guidance is done as quickly as possible, but ensuring we have that consultative process will take time to make sure we get it right the first time.

Senator Boehm: In response to a question that my colleague, Senator Marshall, put earlier, you said you would be working closely with the charitable sector in terms of elaborating these regulations because I think we all know that you don't want to be in a position where regulations then have to be changed yet again because of a glitch or some lacuna in how it was worked out. Would it be your intention as well to work closely with Global Affairs Canada, particularly with respect to the international dimensions and particularly since the officials there are in regular contact with other donor countries through the OECD Development Assistance Committee?

Mr. Manconi: Absolutely. Global Affairs is one of our close partners. We work hand in hand with them throughout the year, every year. They are definitely part of any changes that we would be making towards direction and control. As Mr. Carter mentioned in the previous session of the advisory committee, there have been conversations on this topic and I have shared these conversations with my colleagues in Global Affairs, so they are well up to date in terms of the conversations that are happening at this place and we'll certainly have them involved as part of the consultations.

Senator Boehm: Thank you very much.

développement international et les divers groupes canadiens, les ONG et les autres qui assurent le financement, et parfois, le gouvernement verse un financement de contrepartie pour ce qu'ils font et pour le travail entourant les projets.

Le monde évolue très rapidement. La politique d'aide canadienne a considérablement changé au cours des dernières années et, bien sûr, nous sommes en pleine pandémie, et une autre pourrait survenir. Est-il possible d'accélérer le travail relatif à l'élaboration des règlements?

M. Manconi : Merci, monsieur le sénateur. La loi elle-même autorise une mise en œuvre de deux ans, mais en moyenne, cela nous prend environ 12 à 18 mois pour élaborer les lignes directrices. Quelque chose de nouveau, comme ceci, entraîne plusieurs changements. Vous avez tout à fait raison, un des inconvénients du nouveau projet de loi est qu'il met les choses sur pause, en quelque sorte. Les gens chercheront de nouvelles façons de faire des affaires selon les nouvelles règles proposées, et beaucoup d'entre eux nous attendront.

Nous ferons de notre mieux pour nous assurer que, si le projet de loi est adopté, les lignes directrices seront élaborées aussi vite que possible, mais il faudra du temps pour mener le processus de consultation et nous assurer que tout est correct dès la première fois.

Le sénateur Boehm : En réponse à une question que ma collègue, la sénatrice Marshall, a posée tout à l'heure, vous avez dit que vous travaillerez en étroite collaboration avec le secteur de la bienfaisance pour élaborer ces règlements, parce que, selon moi, nous savons tous que vous ne voulez pas vous retrouver dans une situation où les règlements doivent être modifiés à nouveau en raison d'un problème ou d'une lacune dans la manière dont ils ont été élaborés. Auriez-vous également l'intention de travailler en étroite collaboration avec Affaires mondiales Canada, en particulier en ce qui concerne l'aspect international, puisque l'on sait que les représentants du gouvernement communiquent régulièrement avec d'autres pays donateurs par l'entremise du Comité d'aide au développement de l'OCDE?

M. Manconi : Absolument. Affaires mondiales est un de nos partenaires les plus proches. Nous travaillons main dans la main avec ce ministère tout au long de l'année, chaque année. Il participe bien évidemment à tous les changements que nous apporterions en matière de direction et de contrôle. Comme l'a mentionné M. Carter lors de la précédente séance du comité consultatif, des conversations ont été tenues à ce sujet, et je les ai communiquées à mes collègues d'Affaires mondiales; ils sont donc bien au courant des conversations qui ont lieu là-bas et nous les ferons certainement participer aux consultations.

Le sénateur Boehm : Merci beaucoup.

Senator Duncan: Thank you to our witnesses who are here today. In the last round and this morning we have also talked about consultations and working with the charitable organizations. My question is for Mr. Manconi, who has talked about working with organizations as well as those others involved. No one has mentioned working with the accounting designation. We have talked about the lawyers, but I'm thinking of those smaller accounting firms that might also be involved in working with charitable organizations in fulfilling their audit requirements. First, I wonder if Mr. Manconi can address work done with the accounting firms in developing these changes to a very complex act.

Mr. Manconi: Absolutely, and we do have contacts within the Chartered Professional Accountants of Canada, or CPA, across the country to make sure that they are also aware of what's going on, knowing that at the end of the day a charity will need legal as well as accounting advice on these matters and we do hear from these institutions throughout the year, so as part of our consultation, yes, we also invite accounting representatives as well.

Senator Duncan: In your preliminary consultations and your work on this, have you or has anyone identified any gaps? Frequently in our discussions at National Finance, my colleagues have heard me say one size does not fit all in government programs. We have these anomalies that occur everywhere across the country. Are there any potential gaps that have been identified in these proposed changes?

Mr. Manconi: We have not initiated consultations as yet. We are waiting for the bill to pass.

Senator Duncan: Right. Perhaps Senator Omidvar might wish to answer that or anyone else. Is anyone suggesting that there are areas that we may have overlooked?

Senator Omidvar: Senator Duncan, that is an excellent question. The law that governs charities has not been reviewed for 50 years. There are other issues, including a central one, which is how do we define charities? We are out of step, again, with our partner jurisdictions because we still work with an Elizabethan definition of "charity." This bill does not go there, not yet, but I have pledged to the sector: one down, more to come.

Senator Duncan: Thank you.

Senator Loffreda: Welcome to our panel of witnesses.

La sénatrice Duncan : Merci aux témoins qui sont ici aujourd'hui. Durant la dernière série de questions, et ce matin, nous avons également parlé des consultations et de la collaboration avec les organismes de bienfaisance. Ma question s'adresse à M. Manconi, qui a parlé du travail fait avec les organismes ainsi qu'avec d'autres intervenants. Personne n'a parlé de travailler avec des comptables agréés. Nous avons parlé des avocats, mais je pense aux petits cabinets comptables qui pourraient également travailler avec les organismes de bienfaisance pour s'assurer qu'ils se conforment aux exigences en matière de vérification. D'abord, je me demandais si M. Manconi peut parler du travail fait avec les cabinets comptables au moment de proposer ces changements à une loi très complexe.

M. Manconi : Absolument, nous communiquons avec les comptables professionnels agréés du Canada de tout le pays pour nous assurer qu'ils sont eux aussi au courant de ce qui se passe, sachant que, au bout du compte, un organisme de bienfaisance aura besoin de conseils juridiques et comptables sur ces questions, et nous recevons des commentaires de ces firmes tout au long de l'année; dans le cadre de notre consultation, oui, nous invitons également les représentants du secteur comptable.

La sénatrice Duncan : Durant vos consultations préliminaires et le travail que vous avez fait à ce chapitre, avez-vous, ou quelqu'un a-t-il, cerné des lacunes? Souvent, dans les discussions du Comité des finances nationales, mes collègues m'ont entendue dire qu'il n'y a pas de solution unique pour tous, dans les programmes du gouvernement. Des anomalies se produisent partout dans le pays. A-t-on cerné des lacunes potentielles dans les changements proposés?

M. Manconi : Nous n'avons pas encore commencé les consultations. Nous attendons que le projet de loi soit adopté.

La sénatrice Duncan : D'accord. La sénatrice Omidvar, ou quelqu'un d'autre, souhaiterait peut-être répondre à cela. Quelqu'un pense-t-il qu'il y a des domaines que nous aurions négligés?

La sénatrice Omidvar : C'est une excellente question, sénatrice Duncan. La loi qui régit les organismes de bienfaisance n'a pas été revue depuis 50 ans. Il y a d'autres questions, notamment une question centrale, à savoir comment nous définissons les organismes de bienfaisance? Encore une fois, nous sommes en décalage par rapport à nos administrations partenaires, parce que nous utilisons toujours la définition élisabéthaine du terme « bienfaisance ». Ce projet de loi ne va pas dans cette direction, pas encore, mais j'ai pris un engagement envers le secteur; un de rempli, d'autres à venir.

La sénatrice Duncan : Merci.

Le sénateur Loffreda : Bienvenue au groupe de témoins.

I have a question for Mr. Manconi of the Canada Revenue Agency. Have you seen many breaches, infractions or violations of the current law from charitable organizations?

I also have a question for the other panellists. I'll ask my two or three questions at the same time and maybe get a response in writing if you're not able now.

Is Canada the only jurisdiction among our G7 peers that have similar language and conditions in its Income Tax Act when it comes to charities and their association or work with non-charitable third parties?

Another question, maybe for Senator Omidvar. We talked about accountability a great deal here, so what tools does Canada have to deal with the very rare possibility of a rogue charity and their support for terrorism financing? That would be a concern going forward given the change in accountability et cetera. Thank you for your responses.

Mr. Manconi: Thank you, senator. I'll address the first and last part of your question.

In terms of the number of folks not abiding by the rules, there are some. We audit approximately 700 to 800 charities a year. In these audits, we do find some charities that do not comply with the rules. This is something that we look out for, and we go after.

We can't quantify how many there are. Like I said, there are 86,000 charities across the country. We do about 800 charity audits a year, but we only revoke 10 to 20 charities a year for various reasons, either for cause or breaking some of these rules. The numbers are not that big.

In terms of the last part of your question, the terrorist financing, again, direction and control is part of that as well. Direction and control does ensure there is a potential risk of terrorist financing that we would need to identify and address, so it is a key factor in our evaluation.

Mr. MacDonald: Maybe I'll jump in on the part about the other jurisdictions. It is our understanding that Canada is an outlier in the language and approach that we're using. In our examination, we found that we are the sole nation using this approach, which hasn't changed in a very long time. As you heard in the first panel, in Australia, the U.S. and the U.K., all of

J'ai une question pour M. Manconi de l'Agence du revenu du Canada. Avez-vous constaté de nombreux manquements ou de nombreuses violations ou infractions à la loi actuelle, pour les organismes de bienfaisance?

J'ai également une question pour les autres témoins. Je poserai mes deux ou trois questions en même temps, et j'aurais peut-être une réponse par écrit si vous ne pouvez pas y répondre maintenant.

Le Canada est-il le seul pays parmi les membres du G7 qui a un libellé et des conditions similaires dans sa Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les organismes de bienfaisance et leur association ou leur travail avec des tierces parties sans vocation de bienfaisance?

J'ai une autre question, peut-être pour la sénatrice Omidvar. Nous avons beaucoup parlé, ici, de la reddition de comptes; de quels outils le Canada dispose-t-il pour faire face à la très minime possibilité qu'il existe un organisme de bienfaisance véreux qui soutient le financement du terrorisme? Ce serait une préoccupation à l'avenir, compte tenu du changement apporté à la reddition de comptes, et cetera. Merci de vos réponses.

M. Manconi : Merci, sénateur. Je vais répondre à la première et à la dernière partie de votre question.

En ce qui concerne le nombre de personnes qui ne respectent pas les règles, il y en a quelques-unes. Nous menons des vérifications auprès d'environ 700 à 800 organismes de bienfaisance par année. Dans le cadre de ces vérifications, nous trouvons quelques organismes de bienfaisance qui ne se conforment pas aux règles. Nous recherchons et nous poursuivons ces organismes.

Nous ne pouvons pas déterminer leur nombre. Comme je l'ai dit, il y a 86 000 organismes de bienfaisance dans tout le pays. Nous menons des vérifications auprès de 800 organismes, chaque année, mais nous révoquons le statut de 10 à 20 organismes de bienfaisance par an seulement, que ce soit pour un motif valable ou parce qu'ils n'ont pas respecté quelques-unes de ces règles. Leur nombre n'est pas si élevé.

En ce qui concerne la dernière partie de votre question, le financement du terrorisme, encore une fois, la direction et le contrôle font également partie de cela. La direction et le contrôle font en sorte que nous devons cerner et traiter tout risque potentiel de financement du terrorisme; il s'agit donc d'un facteur clé de notre évaluation.

M. MacDonald : Je répondrais peut-être à la partie concernant les autres pays. Si nous avons bien compris, le Canada est une exception pour ce qui est de son libellé et de son approche. Dans le cadre de notre examen, nous avons constaté que nous sommes la seule nation à utiliser cette approche, qui n'a pas été modifiée depuis très longtemps. Comme le premier

these countries have moved to an approach that resembles what this bill intends to do now.

Mr. Langdon: I tend to agree with Mr. MacDonald that yes, we are an outlier when it comes to the use of the “own activities” test and the direction and control test.

In terms of your question on terrorism and the ability of these organizations, under proposed changes, to escape the nose of the Canada Revenue Agency, the jury is still out on whether or not the changes provide the same accountability or less accountability.

As I hinted in my previous answer, there is a lack of precision in the requirements for accountability here that we will have to take a close look at. The Canada Revenue Agency is, of course, going to provide guidance, but it is just that, administrative guidance. It doesn't have the same force of law as you would have if you built the requirements into the statute. That's all I'll say on that.

The Chair: Thank you, Mr. Langdon.

Senator Smith: This is for the CRA.

One topic of concern that has been raised by my colleague Senator Plett is that under current regulations, Canadian charities cannot donate to international emergency pool funds, for example, for COVID-19 relief or other major disasters. The CRA would require Canadian charities assume full control of the international program and account for all funds. Could you explain if this is, indeed, the case, and what the reasons behind it are? What type of consequences would Canadian charities face if they did donate into an international pool of funds for some specific program, but did not assume full and direct control as per the CRA regulations? Could you help me with that?

Mr. Manconi: Absolutely, senator. As we mentioned, we deal with the rules in place today. The rules do require that a registered charity in Canada does direct and control the use of the funds. The concern of going into a pool is that it would then diminish the ability to determine where the funds go. Back to my earlier comment, donors want to ensure that their donations go to where the charity said that they would go. If the donations go into a fund, there could be opportunities for those funds not to go where they were intended to originally. As such, the direction and control are required, and the charity would need to be accountable and responsible for where those donations go.

groupe de témoins vous l'a dit, en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni, ils sont tous passés à une approche qui ressemble à celle que le projet de loi prévoit maintenant.

M. Langdon : Je suis plutôt d'accord avec M. MacDonald pour dire que, oui, nous sommes une exception en ce qui a trait à l'utilisation du critère de « ses propres activités » et le critère de la direction et du contrôle.

En ce qui concerne votre question sur le terrorisme et la capacité de ces organismes, dans le cadre des changements proposés, à échapper au flair de l'Agence du revenu du Canada, on ignore encore si les changements apportés permettront d'assurer la même reddition de comptes ou si la reddition de comptes sera moindre.

Comme je l'ai laissé entendre dans ma précédente réponse, les exigences en matière de reddition de comptes manquent de précision, et nous devons les examiner de plus près. L'Agence du revenu du Canada fournira évidemment des lignes directrices, mais il s'agit simplement de directives administratives. Les exigences n'auront pas la même force de loi que si vous les aviez intégrées dans la loi. C'est tout ce que dirai à ce sujet.

Le président : Merci, monsieur Langdon.

Le sénateur Smith : Ma question s'adresse au représentant de l'ARC.

Un des sujets de préoccupation que mon collègue, le sénateur Plett, a soulevés, c'est que, dans le cadre de la réglementation actuelle, les organismes de bienfaisance canadiens ne peuvent pas faire des dons au fonds commun d'urgence international, pour les mesures d'aide liées à la COVID-19 ou à d'autres catastrophes majeures, par exemple. L'ARC exigerait des organismes de bienfaisance canadiens d'assumer le plein contrôle du programme international et de rendre des comptes pour tous les fonds. Pourriez-vous dire si cela est effectivement le cas, et en expliquer les raisons? Quel type de conséquences subiraient les organismes de bienfaisance canadiens s'ils font des dons dans le cadre d'un fonds commun international sans assumer un contrôle total et direct comme le prévoit la réglementation de l'ARC? Pourriez-vous m'éclairer là-dessus?

M. Manconi : Sénateur, comme nous l'avons mentionné, nous appliquons les règles en vigueur aujourd'hui. Les règles exigent qu'un organisme de bienfaisance enregistré au Canada dirige et contrôle l'utilisation des fonds. La préoccupation liée au fait d'utiliser un fonds commun, c'est qu'il diminuerait la capacité de déterminer où vont les fonds. Pour revenir à mon commentaire précédent, les donateurs veulent s'assurer que leurs dons vont là où l'organisme de bienfaisance a dit qu'ils iraient. Si les dons vont dans un fonds, il est possible que l'argent n'aille pas là où il devait aller à l'origine. Par conséquent, la direction et le contrôle sont nécessaires, et les organismes de bienfaisance

Senator Smith: Do you see some form of modification, adjustment or change in the future? The law that Senator Omidvar wants to get passed is a major move forward, but does this apply to international situations also?

Mr. Manconi: Again, maybe the senator can reply to that. We would have to take a look to see if the proposed bill does address international funds.

Senator Omidvar: Thank you for letting me answer that question. My bill will amend the Canada Not-for-profit Corporations Act as it pertains to charities working nationally and internationally.

Once the law is passed and consultations are held, as Mr. Manconi has said, the issue of pooled funds may well form a separate part of the consultation. Currently, you're absolutely right. It is extremely difficult for other jurisdictions to work with Canada in pooling funds because we can't direct and control them, and yet we are required to by law.

Senator Smith: Through your deliberations, senator, you mentioned you talked to many different charities. Did you have a chance to get a lot of international feedback?

Senator Omidvar: It started, in fact, with international feedback with an organization called Farm Radio International, then with PLAN Canada, Samaritan's Purse Canada and Mercy Ships. All of these charities simply want to spend their charitable resources in a way that furthers their charitable purpose. They are held back because of the law.

Senator Smith: Do you see an opportunity that will open up international projects more concretely like I just asked? Do you see that opening up? Or is that going to be a longer term if it's going to take two years to implement the present legislation?

Senator Omidvar: I like the question. Why is it going to take two years? Frankly, it is the consultations that will take time. If it happens in less than two years, good for the government. However, I have been told by international development agencies headquartered in Canada, who know this world better than I do, that it would lift afar and enable Canada to be part of more global funds. Sometimes these funds are as small as \$250,000. Sometimes they are millions of dollars. Then we would become partners with others in moving forward doing the good work.

devraient rendre des comptes et être responsables de l'endroit où vont les dons.

Le sénateur Smith : À l'avenir, envisagez-vous une certaine forme de modification, de rajustement ou de changement? La loi que la sénatrice Omidvar veut faire adopter est un grand pas en avant, mais cela s'applique-t-il également à des situations internationales?

M. Manconi : Encore une fois, la sénatrice peut peut-être répondre. Il faudra vérifier cela pour savoir si le projet de loi proposé porte sur les fonds internationaux.

La sénatrice Omidvar : Je vous remercie de me laisser répondre à la question. Mon projet de loi modifiera la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif en ce qui concerne les organismes de bienfaisance qui travaillent à l'échelle nationale et internationale.

Une fois que la loi sera adoptée et que des consultations seront organisées, comme M. Manconi l'a dit, la question des fonds communs pourrait bien être une partie distincte des consultations. Actuellement, vous avez absolument raison. Il est très difficile pour les autres pays de travailler avec le Canada quand il s'agit de fonds communs, parce que nous ne pouvons pas les diriger ni les contrôler, alors que la loi nous y oblige.

Le sénateur Smith : Durant vos délibérations, sénatrice, vous avez mentionné que vous aviez parlé aux responsables d'un grand nombre d'organismes de bienfaisance. Avez-vous recueilli beaucoup de commentaires à l'échelle internationale?

La sénatrice Omidvar : En fait, cela a commencé par des commentaires d'un organisme appelé Radios rurales internationales, ensuite il y en a eu de PLAN Canada, de Samaritan's Purse Canada et de Mercy Ships. Tous ces organismes de bienfaisance veulent simplement dépenser leurs ressources caritatives d'une manière qui leur permet d'atteindre leurs objectifs caritatifs. La loi les freine.

Le sénateur Smith : Selon vous, sera-t-il possible un jour de mettre sur pied des projets internationaux plus concrets, comme je viens de le demander? Envisagez-vous cette possibilité? Ou est-ce que ce sera à plus long terme si la mise en œuvre de la loi actuelle prend deux ans?

La sénatrice Omidvar : C'est une bonne question. Pourquoi cela va-t-il prendre deux ans? Franchement, c'est la consultation qui prendra du temps. Si elle se fait en moins de deux ans, tant mieux pour le gouvernement. Cependant, les responsables des organismes de développement international basés au Canada, qui connaissent ce monde beaucoup mieux que moi, m'ont dit que cela permettrait au Canada d'aller plus loin et de faire partie d'un plus grand nombre de fonds internationaux. Parfois ces fonds sont de seulement 250 000 \$. Parfois, ils s'élèvent à des millions de dollars. Nous deviendrions alors partenaires avec d'autres pays pour aller de l'avant et faire ce bon travail.

Senator Smith: — enhance our leadership position.

Senator Omidvar: And enhance our reputation. We do have a reputation that is, frankly, a little wobbly right now — for many reasons. This is one of them.

The Chair: Before I ask Senator Omidvar if she has a question and/or final comments, I have been informed that Mr. Carter is still connected with us. I will, as chair, give him permission to come forward and answer a question that was asked in the first panel that is pertinent to our discussion.

Mr. Carter, do you hear me? If you do, please connect yourself.

Mr. Carter: I thought I would help by responding to the question concerning whether there would be risk associated with terrorism financing because of Bill S-222. I think the answer is not at all.

We have, in Canada, very robust legislation in place that deals with terrorism financing. We have many provisions under the Criminal Code that deal with prohibiting terrorist financing with very tough wording.

We also have a section in the Anti-terrorism Act, Part 6, that allows a certificate to be issued by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness and the Minister of National Revenue to deregister a charity if there are reasonable grounds to believe that a charity is involved in terrorist financing.

In 2014, there was an amendment to the Income Tax Act that allows for immediate revocation of a charity's status if it's involved with a gift from a foreign state that is listed under the State Immunity Act, like Syria or Iran. Additionally, in the federal budget that came out this year, there were two provisions, one dealing with the immediate revocation of a charity if it becomes a listed terrorist entity. That can be done by the Minister of Public Safety and the Governor-in-Council, as well as an extension of the definition of an eligible individual to now include directors and trustees and officers of listed terrorist organizations.

There are many provisions in place, Mr. Chair, that deal with the legitimate concerns about terrorist financing. As well, under the common law, charities, of course, cannot be involved in doing criminal activities — that is against public policy. So there is nothing in Bill S-222 that would in any way impact the ability to ensure that charities do not become involved in terrorist financing.

Le sénateur Smith : ... consolider notre position de chef de file.

La sénatrice Omidvar : Et améliorer notre réputation. Nous avons une réputation qui est franchement un peu fragile en ce moment... pour de nombreuses raisons. Dont celle-ci.

Le président : Avant de demander à la sénatrice Omidvar si elle a une question à poser ou des observations finales à faire, Me Carter m'a informé qu'il est toujours connecté. À titre de président, je lui donnerai la permission d'intervenir et de répondre à une question qui a été posée par le premier groupe de témoins et qui est pertinente pour notre discussion.

Maître Carter, m'entendez-vous? Si vous m'entendez, veuillez vous connecter.

Me Carter : Je pensais vous aider en répondant à la question de savoir s'il y aurait un risque associé au financement du terrorisme en raison du projet de loi S-222. Je pense que la réponse est : pas du tout.

Au Canada, nous avons une loi solide qui traite du financement du terrorisme. Le Code criminel prévoit de nombreuses dispositions très sévères sur l'interdiction du financement du terrorisme.

La partie 6 de la Loi antiterroriste contient également un article qui permet au ministre de la Sécurité publique et au ministre du Revenu national de révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il est impliqué dans le financement du terrorisme.

En 2014, une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu a permis la révocation immédiate du statut d'un organisme de bienfaisance s'il était concerné par un don fait par un État étranger figurant sur la liste établie dans la Loi sur l'immunité des États, comme la Syrie ou l'Iran. De plus, dans le budget fédéral publié cette année, il y avait deux dispositions, dont une qui traitait de la révocation immédiate du statut d'un organisme de bienfaisance s'il était désigné entité terroriste. Cela peut être fait par le ministre de la Sécurité publique et par le gouverneur en conseil. Une extension de la définition de personne admissible permet aussi maintenant d'inclure les directeurs, les administrateurs et les agents des organismes figurant sur la liste des organisations terroristes.

Un grand nombre de dispositions en place, monsieur le président, portent sur les préoccupations légitimes relatives au financement du terrorisme. De plus, selon la common law, les organismes de bienfaisance ne peuvent évidemment pas être impliqués dans des activités criminelles, cela va à l'encontre de la politique publique. Donc, le projet de loi S-222 ne contient aucune disposition qui pourrait avoir une incidence sur la

Senator Loffreda: Thank you for that clarification. Very reassuring.

The Chair: Thank you, Mr. Carter, for the clarity.

Senator Omidvar: I appreciate the time given to me and the panel to answer questions and clarify outstanding issues.

I particularly appreciate the questions around why it will take two years to come into force. If I had my way, it would be much sooner, but I think I'm being appropriately cautious about the length of time it takes to get these things through the process of developing guidance.

I want to thank Mr. Manconi, in particular, because I have had a lot of dealings with the CRA throughout my 30 years of being a professional in the sector. He was not there, but others were. The CRA does an excellent job of clarifying the law and providing help to the organizations so they stay within the limits of the law. Because revocation of charitable status is very serious. In particular, the CRA has issued educational guidelines to help charities come up to speed.

Having said that, I have a question for Mr. Manconi. Are you or members of your team aware of organizations that have said to you that they struggle to do their work with non-qualified donees in Canada, such as Indigenous organizations or internationally?

Mr. Manconi: We do have folks that have issues in dealing with the current rules. Sometimes there are challenges because of what they are trying to do. But to be honest, there are also opportunities and times when people just don't understand what the rules are. We do take time to educate them. Our role has changed a lot to be more source-oriented. So we do educate folks when they call us and they want to try to do things or they are hesitant or concerned about doing something. We will help them with the rules so they are able to do what they want to do.

As part of the rules being complex, there is also the opportunity for clarification of the rules because there are times when they just don't understand what those rules are.

Senator Omidvar: May I also confirm with you that the rules and the guidance, as you engage with them, must reflect the spirit and the intent of the Income Tax Act? Without changing the Income Tax Act, that guidance will continue to evolve around direction and control or similar measures?

capacité de s'assurer que des organismes de bienfaisance ne sont pas impliqués dans le financement du terrorisme.

Le sénateur Loffreda : Je vous remercie de cette clarification. C'est très rassurant.

Le président : Merci, maître Carter, de cette clarification.

La sénatrice Omidvar : J'apprécie le temps qui m'a été accordé, ainsi qu'aux témoins, pour répondre aux questions et éclaircir les questions en suspens.

J'apprécie particulièrement les questions qui ont été posées sur la raison pour laquelle il faudra deux ans pour que la loi entre en vigueur. S'il n'en tenait qu'à moi, ce serait beaucoup plus tôt, mais je pense être prudente, à juste titre, en ce qui concerne le temps qu'il faut pour que ces choses passent par le processus d'élaboration des lignes directrices.

J'aimerais particulièrement remercier M. Manconi, parce que j'ai beaucoup eu à traiter avec l'ARC tout au long de mes 30 années de carrière dans le secteur. Il n'y était pas encore, mais il y en avait d'autres. L'ARC fait un excellent travail pour éclaircir la loi et aider les organismes à respecter les limites imposées par la loi. La révocation du statut d'organisme de bienfaisance est très grave. L'ARC a en particulier publié des lignes directrices éducatives pour aider les organismes de bienfaisance à se mettre à niveau.

Cela dit, j'ai une question pour M. Manconi. Est-ce que vous, ou les membres de votre équipe, connaissez des organismes qui vous ont dit qu'ils avaient du mal à faire leur travail avec des donateurs non reconnus au Canada, comme des organismes autochtones ou des organismes internationaux?

M. Manconi : Il y a des organismes qui ont des problèmes avec les règles actuelles. Parfois, il y a des défis à relever en raison de ce qu'ils essaient de faire. Mais pour être honnête, il y a également des moments où les gens ne comprennent tout simplement pas quelles sont les règles. Nous prenons le temps de les informer. Notre rôle a beaucoup changé et est beaucoup plus axé sur les sources. Nous informons donc les gens quand ils nous appellent et qu'ils veulent essayer de faire quelque chose ou quand ils hésitent à le faire ou qu'ils s'inquiètent de quelque chose. Nous les aiderons pour ce qui est des règles pour qu'ils puissent faire ce qu'ils veulent faire.

En ce qui concerne la complexité des règles, il est également possible de les éclaircir, parce qu'il y a des moments où les gens ne comprennent tout simplement pas quelles sont les règles.

La sénatrice Omidvar : Pourrais-je également confirmer avec vous que les règles et les directives, quand vous les appliquez, doivent refléter l'esprit et l'intention de la Loi de l'impôt sur le revenu? Sans modifier la Loi de l'impôt sur le revenu, ces directives continueront-elles à évoluer en ce qui

Mr. Manconi: All of our products are an extension of the interpretation of the act. So whatever the act is, we then have our guidance to support it or to elaborate on it, and as it changes, all of our products and the way we operate changes as well.

Senator Omidvar: Thank you, Mr. Manconi. Thank you, colleagues. I really appreciate the questions and the attention you have paid to this bill. As I have said before, the sector has rated this as the top priority for change coming out of the 42 recommendations in the Senate charities report.

I wish to thank all the members of the Senate Charities Committee who worked so hard. In a way, I'm simply their mouthpiece. I urge you to vote on this bill and send it back to the chamber as soon as you can so that it can be debated at third reading and hopefully passed. Thank you.

The Chair: Honourable senators, there is no doubt that we have given this topic due diligence.

The witnesses have been very informative. Thank you for your professionalism again.

Honourable senators, our next meeting is scheduled to be next Thursday, June 3 at 3 p.m. EST.

(The committee adjourned.)

concerne la direction et le contrôle ou d'autres mesures similaires?

M. Manconi : Tous nos produits sont une extension de l'interprétation de la loi. Quelle que soit la loi, nous disposons ensuite de nos directives pour la soutenir ou y apporter des précisions, et, à mesure qu'elle change, tous nos produits et notre mode de fonctionnement changent également.

La sénatrice Omidvar : Merci, monsieur Manconi. Je remercie mes collègues. J'apprécie réellement les questions qui ont été posées et l'attention que vous avez portée à ce projet de loi. Comme je l'ai précédemment dit, le secteur a estimé qu'il s'agissait de la principale priorité en matière de changement découlant des 42 recommandations du Sénat sur les organismes de bienfaisance.

Je souhaite remercier tous les membres du comité sénatorial des organismes de bienfaisance qui ont travaillé si dur. D'une certaine façon, je suis simplement leur porte-parole. Je vous exhorte à voter sur le projet de loi et à le renvoyer à la Chambre dès que possible pour qu'il puisse être débattu en troisième lecture et, espérons-le, être adopté. Merci.

Le président : Honorables sénatrices et honorables sénateurs, il ne fait aucun doute que nous avons fait preuve d'une diligence raisonnable sur ce sujet.

Les commentaires des témoins ont été très instructifs. Merci encore une fois de votre professionnalisme.

Honorables sénatrices et honorables sénateurs, notre prochaine séance se tiendra jeudi prochain, le 3 juin, à 15 heures (HNE).

(La séance est levée.)
