

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20130611

Dossier : A-75-13

Référence : 2013 CAF 154

En présence de madame la juge Sharlow

ENTRE :

**LA HUMANE SOCIETY OF CANADA FOR THE PROTECTION
OF ANIMALS AND THE ENVIRONMENT**

appelante

et

LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

intimé

Audience tenue à Vancouver (Colombie-Britannique), le 6 juin 2013.

Ordonnance rendue à Ottawa (Ontario), le 11 juin 2013.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LA JUGE SHARLOW



Date : 20130611

Dossier : A-75-13

Référence : 2013 CAF 154

En présence de madame la juge Sharlow

ENTRE :

LA HUMANE SOCIETY OF CANADA FOR THE PROTECTION
OF ANIMALS AND THE ENVIRONMENT

appelante

et

LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

intimé

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LA JUGE SHARLOW

[1] L'appelante, la Humane Society of Canada for the Protection of Animals and the Environment [la Société], a interjeté appel en vertu du paragraphe 172(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.). L'appel porte sur la confirmation par le ministre du Revenu national de l'avis d'intention d'annuler l'enregistrement de la Société comme « organisme de bienfaisance » au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les parties n'ont pu s'entendre sur le contenu du dossier d'appel, d'où la requête dont je suis saisie. Par les motifs qui suivent, je rejeterai la requête et j'ordonnerai que soient prises les mesures qui, je l'espère,

permettront aux parties de régler cette question afin que l'instruction de la présente affaire sur le fond puisse avoir lieu dans un délai raisonnable.

La décision portée en appel

[2] Le paragraphe 168(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* énonce les motifs en vertu desquels le ministre peut annuler l'enregistrement d'un donataire reconnu (qui, selon un certain nombre de définitions figurant au paragraphe 149.1(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, comprend un organisme de bienfaisance). Voici les extraits du paragraphe 168(1) reproduits dans la lettre de confirmation :

168. (1) Le ministre peut, par lettre recommandée, aviser une personne visée à l'un des alinéas *a*) à *c*) de la définition de « donataire reconnu » au paragraphe 149.1(1) de son intention de révoquer l'enregistrement si la personne, selon le cas :

[...]

b) cesse de se conformer aux exigences de la présente loi relatives à son enregistrement;

[...]

e) omet de se conformer à l'un des articles 230 à 231.5 ou y contrevient [...]

168. (1) The Minister may, by registered mail, give notice to a person described in any of paragraphs (*a*) to (*c*) of the definition “qualified donee” in subsection 149.1(1) that the Minister proposes to revoke its registration if the person

...

(*b*) ceases to comply with the requirements of this Act for its registration;

...

(*e*) fails to comply with or contravenes any of sections 230 to 231.5 ...

[3] La confirmation du ministre figure dans une lettre datée du 22 janvier 2013. En voici un extrait :

[TRADUCTION]

... nous confirmons la proposition du ministre d'annuler l'enregistrement de l'organisme formulée en application du paragraphe 168(1) de la Loi pour le motif que l'organisme :

- n'a pas démontré qu'il consacrait toutes ses ressources à des activités de bienfaisance [alinéa 168(1)*b*],
- a utilisé une partie de son revenu pour le bénéfice personnel d'un membre de son conseil d'administration [alinéa 168(1)*b*] et
- a omis de se conformer ou a contrevenu à une disposition ou à des dispositions des articles 230 à 231.5 de la Loi [alinéa 168(1)*e*].

[4] La lettre de confirmation fait référence à une lettre antérieure du ministre datée du 17 février 2010, soit le document par lequel la Société avait été informée de l'intention du ministre d'annuler son enregistrement comme organisme de bienfaisance. Cette lettre, quant à elle, faisait état des lettres antérieures du ministre qui énumèrent des points soulevés à divers moments au cours de la période pendant laquelle le ministre examinait la possibilité d'annuler l'enregistrement de la Société.

[5] D'après les documents déposés par le ministre en réponse à la requête de la Société, il est maintenant manifeste que la mention dans la lettre de confirmation des articles 230 à 231.5 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est une paraphrase d'une partie de l'alinéa 168(1)*e*) et non une affirmation selon laquelle les motifs de la révocation sont tous ceux qui sont mentionnés aux articles 230 à 231.5. En effet, le ministre a formellement confirmé par la présente requête que seules les obligations légales de la Société aux termes de l'alinéa 230(2)*a*) sont en cause relativement au motif de révocation fondé sur l'alinéa 168(1)*e*). La portée de la présente requête et de l'appel sur le fond de la présente affaire est donc limitée en conséquence. L'alinéa 230(2)*a*)

impose à l'organisme de bienfaisance enregistré qu'il tienne des registres et pièces comptables contenant les éléments suivants :

a) des renseignements sous une forme qui permet au ministre de déterminer s'il existe des motifs d'annulation de l'enregistrement de l'organisme ou de l'association en vertu de la présente loi [...]

(a) information in such form as will enable the Minister to determine whether there are any grounds for the revocation of its registration under this Act ...

[6] Vu le caractère général de l'alinéa 230(2)a), il faut établir à partir de la lettre de confirmation et des lettres susmentionnées sur quelles lacunes des registres et pièces comptables de la Société le ministre s'est fondé pour proposer l'annulation de l'enregistrement de la Société. À ce stade, j'estime que la déclaration suivante, qui figure au paragraphe 8 des observations que le ministre a présentées en réponse à la présente requête, donne les précisions voulues sur ce que le ministre avait à l'esprit en renvoyant à l'alinéa 230(2)a) (dossier de la requête de l'intimé, page 4) :

[TRANSLATION] L'appelante a été informée à plusieurs reprises que ses registres et pièces comptables n'indiquaient pas séparément les sommes payées pour les dépenses personnelles de M. O'Sullivan et les dépenses relatives aux activités de bienfaisance et qu'ils n'affichaient pas de ventilation des dépenses liées directement aux activités de bienfaisance.

[7] La Société craint de découvrir, après le dépôt du mémoire des faits et du droit du ministre, que la mention de l'alinéa 230(2)a) par le ministre renvoie à d'autres motifs que ceux qui sont invoqués à l'heure actuelle. Or, le contenu du dossier d'appel aura alors été fixé par suite d'une entente entre les parties ou d'une ordonnance de la Cour.

[8] Lors de l'audition de la présente requête, le ministre n'était pas disposé à confirmer que la décision de confirmer l'annulation, dans la mesure où elle est fondée sur l'alinéa 230(2)a), a une portée aussi limitée que la déclaration reproduite ci-dessus pourrait le laisser croire. Même si rien dans les documents au dossier auxquels on m'a renvoyée ne donne à penser que le ministre s'appuie sur d'autres lacunes des registres et pièces comptables, et même si j'estime, après examen, que ces documents ne mentionnent pas d'autres motifs, je ne peux pas supposer que j'ai reçu la totalité de la correspondance entre la Société et le ministre relativement à la présente affaire.

[9] Si le mémoire des faits et du droit du ministre contient une allégation de lacunes dans les registres et pièces comptables de la Société qui n'est pas dûment englobée par la déclaration reproduite plus haut, il sera loisible à la Société de demander une ordonnance interlocutoire qui, selon les circonstances, pourrait comprendre, en tout ou en partie, les éléments suivants : une ordonnance accordant l'autorisation de déposer un mémoire en réplique, une ordonnance autorisant le dépôt d'un dossier d'appel supplémentaire et une ordonnance autorisant la présentation d'éléments de preuve en appel.

[10] La Société pourra aussi soutenir lors de l'audition du présent appel sur le fond que le ministre ne peut pas s'appuyer sur des présumées lacunes des registres et pièces comptables de la Société qui ne font pas partie des motifs donnés à l'appui de la décision du ministre de confirmer l'annulation. À cet égard, la Société est tout à fait en droit de supposer que les motifs du ministre sont exposés dans la lettre de confirmation, comprise dans le contexte de la correspondance antérieure à laquelle la lettre de confirmation fait référence de façon expresse ou implicite.

[11] Je passe maintenant aux ordonnances que sollicite la Société par la présente requête.

Observations préliminaires relatifs à la requête

[12] Comme je l'ai signalé précédemment, la préparation du présent appel en vue de son audition est paralysée par l'absence d'entente des parties sur le contenu du dossier d'appel. Cette situation aurait dû amener la Société à déposer, en vertu du paragraphe 343(3) des *Règles des Cours fédérales*, RSI DORS 98-106, une requête en ordonnance qui établirait le contenu du dossier d'appel.

[13] La Société connaît le paragraphe 343(3) des Règles, mais elle soutient qu'elle ne peut pas établir quels sont les documents dont elle aura besoin dans le dossier d'appel parce que le ministre ne lui a pas fourni les renseignements nécessaires pour qu'elle puisse le faire. Par conséquent, la Société demande à la Cour de rendre l'ordonnance suivante :

[TRADUCTION]

... aider les parties à établir de la façon suivante le contenu du dossier d'appel conformément au paragraphe 343(3) des *Règles des Cours fédérales* :

- a. en ordonnant que le [ministre] fournisse tous les détails relatifs à l'allégation, formulée dans l'avis de confirmation daté du 22 janvier 2013, selon laquelle la [Société] avait omis de se conformer ou avait contrevenu à une disposition ou à des dispositions des articles 230 à 231.5 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, afin que la [Société] puisse décider lesquels de ses documents doivent être inclus dans le dossier d'appel, de façon à ce que la Cour puisse trancher ces questions dans le cadre du présent appel; et
- b. en ordonnant que le [ministre] demande au tribunal d'attester, conformément au paragraphe 317(1) et à l'alinéa 318(1)a) des Règles, quels documents étaient en la possession de la Direction des appels en matière fiscale et de bienfaisance lorsque cette dernière a examiné la

question de savoir s'il fallait confirmer la proposition du ministre d'annuler l'enregistrement de la [Société] formulée en application du paragraphe 168(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, afin que les parties puissent savoir quels documents du [ministre] doivent être inclus dans le dossier d'appel pour que la Cour puisse trancher les questions en litige dans le présent appel.

[14] Je désignerai l'alinéa *a*) de l'avis de requête comme la « demande de détails » et l'alinéa *b*), comme la « demande d'attestation ». Je les examinerai séparément.

Demande de détails

[15] La demande de détails de la Société est fondée sur son allégation selon laquelle le ministre n'a pas précisé clairement l'information que la Société aurait omis de consigner et n'a pas expliqué pour quels motifs le défaut allégué justifie l'annulation de son enregistrement comme organisme de bienfaisance (*Prescient Foundation c. Ministre du Revenu national*, 2013 CAF 120, paragraphe 47). Selon la Société, le paragraphe 343(3) des Règles ne joue pas encore parce que les motifs fournis par le ministre n'énoncent pas ses moyens; par conséquent, la Société ne peut pas établir quel doit être le contenu du dossier d'appel.

[16] Ce que la Société a qualifié de demande de détails est en fait la requête en ordonnance enjoignant au ministre de fournir des motifs supplémentaires, mieux formulés ou plus détaillés de sa décision d'annuler l'enregistrement. À mon avis, les motifs du ministre doivent être acceptés ou rejetés dans l'état où ils ont été présentés. Si, lorsqu'ils seront examinés au regard de des éléments de preuve pertinents, ils ne constituent pas un fondement raisonnable pour

l'annulation de l'enregistrement de la Société, la mesure qui s'impose consiste à casser la décision après l'audience sur le fond.

[17] De par l'effet combiné du paragraphe 172(3) et l'article 180 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'appel de la décision du ministre d'annuler l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance constitue un appel au sens classique du terme : *Renaissance International c. ministre du Revenu national*, [1983] 1 C.F. 860 (C.A.F.). Il s'agit de l'examen en appel d'une décision sur le fondement du dossier dont était saisi le décideur. Il ne s'agit pas d'un nouveau procès ou d'une autre procédure semblable fondé sur des actes de procédure à l'égard desquels une demande de détails pourrait convenir. Par ce motif, la demande de détails sera rejetée.

Demande d'une attestation relative aux documents que le ministre avait en sa possession

[18] Dans la deuxième partie de la requête, la Société cherche à obtenir une ordonnance enjoignant au ministre d'attester de quels documents disposait l'« office fédéral » (le ministre) lorsque la décision relative à la confirmation a été prise. Cette requête s'appuie sur le paragraphe 317(1) et l'alinéa 318(1)a) des Règles visent les appels interjetés en vertu de l'article 350 des Règles. Voici le texte du paragraphe 317(1) et de l'alinéa 318(1)a) :

317. (1) Toute partie peut demander la transmission des documents ou des éléments matériels pertinents quant à la demande, qu'elle n'a pas mais qui sont en la possession de l'office fédéral dont l'ordonnance fait l'objet de la demande, en signifiant à l'office une requête à cet effet puis en la déposant. La requête précise les documents ou les éléments matériels demandés.

[...]

317. (1) A party may request material relevant to an application that is in the possession of a tribunal whose order is the subject of the application and not in the possession of the party by serving on the tribunal and filing a written request, identifying the material requested.

[...]

318. (1) Dans les 20 jours suivant la signification de la demande de transmission visée à la règle 317, l'office fédéral transmet :

a) au greffe et à la partie qui en a fait la demande une copie certifiée conforme des documents en cause [...].

318. (1) Within 20 days after service of a request under rule 317, the tribunal shall transmit

(a) a certified copy of the requested material to the Registry and to the party making the request [...].

[19] Ces dispositions n'exigent pas d'attestation particulière quant aux documents dont disposait le ministre lorsque la décision visée par l'appel a été prise. Par conséquent, cette partie de la requête sera rejetée.

Étapes suivantes

[20] Le présent appel est paralysé pour des raisons de procédure parce qu'en raison des requêtes dont je suis actuellement saisie, la Société a dépassé le délai de dépôt de l'entente relative au contenu du dossier de l'appel ou de dépôt d'une requête en vue d'obtenir la détermination de ce contenu. Je ne suis saisie d'aucune requête en prorogation de ce délai. Cependant, je fixerai de ma propre initiative un nouveau délai et donnerai des directives à cet égard dans l'ordonnance sur la présente requête.

[21] Devant notre Cour, les appels s'appuient sur un dossier qui comprend les documents mentionnés à l'article 344 des Règles. En règle générale, le dossier doit comprendre tous les éléments de preuve documentaires qui, selon les parties (ou selon ce que décide la Cour à ce sujet par suite d'une requête présentée en vertu du paragraphe 343(3) des Règles), peuvent aider la Cour à trancher les questions soulevées dans le cadre de l'appel, pourvu que le ministre ait eu

en sa possession les éléments de preuve documentaires en cause lorsqu'il a pris la décision ou que leur dépôt comme preuve en appel soit autorisé en vertu de l'article 351 des Règles.

[22] La tâche des parties, dans la recherche d'une entente sur le contenu du dossier d'appel, consiste à établir les documents qui doivent être inclus dans le dossier d'appel et à se consulter quant à leurs conclusions respectives sur cette question.

[23] En règle générale, la partie appelante désigne, pour commencer, les documents qui, à son avis, doivent être inclus dans le dossier d'appel. Elle informe ensuite la partie intimée de sa décision. Cette dernière peut accepter ou refuser l'inclusion d'un document ou de plusieurs documents ou proposer l'inclusion de documents supplémentaires. Les parties sont censées tenter de régler elles-mêmes les différends mais, si c'est impossible, la partie appelante doit présenter, en application du paragraphe 343(3) des Règles, une requête en ordonnance qui détermine le contenu du dossier d'appel. Dans le cadre d'une telle requête, les deux parties doivent généralement présenter des observations, fondées sur une preuve par affidavit, au sujet des documents qui doivent être inclus ou exclus, selon le cas.

[24] En l'espèce, il ne semble pas controversé entre les parties que les documents visés par les certificats établis les 13 et 15 mars 2013 conformément à l'article 318 des Règles font partie du dossier (dans la mesure où ils sont pertinents eu égard aux questions précises en litige dans l'appel). Je suppose que les parties n'auront aucune difficulté à déterminer lesquels de ces documents devraient être inclus dans le dossier d'appel. Cependant, il semble que certaines

difficultés, que j'examinerai maintenant, pourraient surgir relativement à certains autres documents.

[25] De nombreux documents – que j'appellerai les « documents Teachman » – sont considérés comme les documents-source à partir desquels le vérificateur de la Société, M. Teachman, a effectué la vérification annuelle de la Société pour l'année 2006. La vérification effectuée par l'Agence du revenu du Canada visait la même période et a débouché sur les procédures d'annulation qui font l'objet du présent appel. Selon la Société, les documents Teachman ont été mis à la disposition de la vérificatrice de l'Agence du revenu du Canada.

[26] La vérificatrice déclare qu'elle a eu accès à six boîtes de documents au bureau de M. Teachman, documents dont elle a pris connaissance. Elle entretenait certaines réserves au sujet des documents, qu'elle énumère dans son affidavit. Étant donné leur grand nombre, elle n'a pas fait de copie de tous les documents, mais elle a numérisé et conservé les copies des documents qu'elle considérait comme des échantillons représentatifs. Sa conclusion initiale était que les registres et pièces comptables de la Société présentaient des lacunes [TRADUCTION] « en ce qu'il n'y avait pas de distinction entre les dépenses personnelles et les dépenses liées aux activités de bienfaisance et qu'il n'y avait aucune ventilation des dépenses liées directement aux activités de bienfaisance » (paragraphe 9 de son affidavit, page 14 du dossier de requête de l'intimé).

[27] Par conséquent, il semble que les documents dont la vérificatrice a pris connaissance au bureau de M. Teachman, du moins les documents dont elle a fait une copie, sont susceptibles

d'être pertinents en ce qui concerne la question du caractère adéquat des registres et pièces comptables de la Société. Il est raisonnable d'inférer que les six boîtes auxquelles la vérificatrice avait eu accès contenaient d'autres documents dont aucune copie n'a été faite, mais qui pourraient être pertinents relativement à cette question, y compris certains qui seraient susceptibles de semer le doute sur la conclusion du ministre quant au caractère déficient des registres et pièces comptables.

[28] Il pourrait se révéler impossible d'établir avec certitude quels sont les documents Teachman qui ont été mis à la disposition de la vérificatrice. Cependant, lorsqu'il n'est pas possible d'établir une chose avec certitude, les présomptions et les inférences raisonnables doivent suffire. Étant donné qu'il ressort de la preuve que la vérificatrice a eu accès à une grande quantité de documents pour l'année 2006 et que la décision de limiter la copie des documents a été prise par le ministre, tout doute raisonnable en ce qui concerne les documents dont la vérificatrice a pris connaissance ou auxquels elle a eu accès doit être tranché en faveur de la Société.

[29] L'avocate du ministre a convenu à l'audience qu'il serait raisonnable d'inférer que la vérificatrice a eu accès à tous les documents Teachman qui semblent constituer les registres et pièces comptables de la Société. Ces documents seront de prime abord pertinents s'ils peuvent aider la Cour à comprendre de quelle façon les registres et pièces comptables éclaireront le vérificateur en ce qui a trait aux liens entre différentes dépenses et les activités de bienfaisance de la Société.

[30] À mon avis, la Société a aussi le droit de bénéficier de la présomption selon laquelle tout document mis à la disposition de la vérificatrice ou de tout autre fonctionnaire de l'Agence du revenu du Canada au cours de la vérification ou au cours du processus d'annulation et de confirmation a été ou aurait dû être porté à la connaissance du ministre à l'époque pertinente. Par conséquent, tout document Teachman maintenant jugé pertinent à l'égard des questions soulevées dans le présent appel doit être inclus dans le dossier d'appel, qu'il soit ou non établi avec certitude qu'une copie dudit document a été conservée par un fonctionnaire de l'Agence du revenu du Canada.

[31] J'espère que ces lignes directrices permettront aux parties de s'entendre sur le contenu du dossier d'appel dans les délais que je fixerai.

Conclusion

[32] Par ces motifs, la requête sera rejetée. Lors de l'audition de la présente requête, les deux parties ont demandé l'adjudication des dépens. Je ne suis pas convaincue qu'une ordonnance quant aux dépens soit appropriée à ce stade. Les dépens relatifs à la présente requête suivront l'issue de la cause.

« K. Sharlow »

j.c.a.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-75-13

INTITULÉ :

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver

DATE DE L'AUDIENCE : Le 6 juin 2013

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LA JUGE SHARLOW

DATE DES MOTIFS : Le 11 juin 2013

COMPARUTIONS :

Gib van Ert POUR L'APPELANTE

Lynn M. Burch POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Hunter Litigation Chambers POUR L'APPELANTE

William F. Pentney POUR L'INTIMÉ
Sous-procureur général du Canada