

A-207-84

A-207-84

**Scarborough Community Legal Services (Appellant)**

v.

**The Queen (Respondent)**

Court of Appeal, Heald, Urie and Marceau JJ.—  
Toronto, January 9; Ottawa, February 1, 1985.

*Judicial review — Statutory appeals — Income tax — Charities — Appeal from refusal to register appellant as charity — Material submitted supporting application, and additional material filed upon request — No further communication from Minister until receipt of refusal — Appeal dismissed — No failure to comply with rules of natural justice or procedural fairness in not giving appellant notice of case against it, or not holding hearing — Renaissance International v. Minister of National Revenue, [1983] 1 F.C. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.) distinguished — Parliament's will reflected by legislation not requiring hearing — Other remedies available to correct improper application of law or to expose further facts — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 168 (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 87), 172(3) (as am. by S.C. 1977-78, c. 1, s. 79; 1977-78, c. 32, s. 41), (4) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 26, s. 108; 1976-77, c. 4, s. 87; 1977-78, c. 32, s. 41), 180 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 158, s. 58), 244(16).*

*Income tax — Charities — Appeal from refusal to register appellant as charity, based on participation in political activities — Appellant, no-share corporation, operating as community-based legal clinic, participating in rally for Family Benefit program and involved with Committee to Improve Scarborough Property Standards By-laws — Appeal dismissed — "Charitable" not including political activity aimed at influencing policy-making process — Distinction between purposes and means not relevant as s. 149.1(1)(b) referring to activities, not purposes — Distinction between primary and incidental purposes to be applied in giving effect to s. 149.1(1)(b) — Appellant's sustained efforts to influence policy-making process constituting essential part of action and not merely incidental to some of its charitable activities — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 110(1)(a)(i) (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 87; 1980-81-82-83, c. 140, s. 65), (8)(c) (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 43), 143(1)(f) (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 59), 149.1(1)(b) (as enacted by S.C. 1976-77, c. 4, s. 60).*

*Charities — Appeal from refusal to register appellant as charity for tax purposes based on participation in political activities — Appeal dismissed — Renaissance International v. Minister of National Revenue, [1983] 1 F.C. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.) distinguished — No error in holding involvement*

**Scarborough Community Legal Services (appellante)**

a c.

**La Reine (intimée)**

Cour d'appel, juges Heald, Urie et Marceau—  
b Toronto, 9 janvier; Ottawa, 1<sup>er</sup> février 1985.

*Contrôle judiciaire — Appels prévus par la loi — Impôt sur le revenu — Organismes de charité — Appel du refus d'enregistrer l'appellante comme organisme de charité — Documents soumis à l'appui de la demande, et documents additionnels déposés sur demande — Aucune nouvelle reçue du Ministre jusqu'à la réception d'un rejet — Appel rejeté — Il n'y a pas eu inobservation des règles de la justice naturelle ou de l'équité dans la procédure en n'informant pas l'appellante de la preuve contre elle ou en ne tenant pas une audition — Distinction faite avec l'arrêt Renaissance International c. Le ministre du Revenu national, [1983] 1 C.F. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.) — L'intention exprimée dans la Loi par le législateur n'exige pas d'audition — Existence d'autres voies de recours pour corriger une application erronée du droit ou pour exposer d'autres faits — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 168 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 87), 172(3) (mod. par S.C. 1977-78, chap. 1, art. 79; 1977-78, chap. 32, art. 41; 1980-81-82-83, chap. 47, art. 53(2)), (4) (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 26, art. 108; 1976-77, chap. 4, art. 87; 1977-78, chap. 32, art. 41), 180 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 158, art. 58), 244(16).*

*Impôt sur le revenu — Organismes de charité — Appel du refus d'enregistrer l'appellante à titre d'«organisme de charité» parce qu'elle a participé à des activités politiques — L'appellante, une compagnie sans capital-action, exploitait une clinique juridique communautaire, a participé à un rassemblement en faveur du Programme de prestations familiales et avait des liens avec le Comité to Improve Scarborough Property Standards By-laws — Appel rejeté — Le mot «charitable» n'inclut pas une activité politique visant à influencer le processus d'élaboration des politiques — La distinction entre les fins et les moyens n'est pas pertinente, puisque à l'art. 149.1(1)(b), il est question d'activités et non de fins — La distinction entre les fins premières et accessoires doivent être appliquées pour donner effet à l'art. 149.1(1)(b) — Les efforts soutenus de l'appellante en vue d'influencer le processus d'élaboration des politiques constituent une partie essentielle de son action et ne sont pas seulement accessoires à une autre de ses activités de bienfaisance — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 110(1)(a)(i) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 87; 1980-81-82-83, chap. 140, art. 65), (8)(c) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 43; 1980-81-82-83, chap. 47, art. 53(2)), 143(1)(f) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 59), 149.1(1)(b) (édicte par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 60).*

*Organismes de charité — Appel du refus d'enregistrer l'appellante comme organisme de charité pour des fins fiscales parce qu'elle a participé à des activités politiques — Appel rejeté — Distinction faite avec l'arrêt Renaissance International c. Le ministre du Revenu national, [1983] 1 C.F. 860;*

in political activities disentiing organization to registration as charity — Distinctions between purposes and means, and between incidental and primary purposes discussed — *Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 110(1)(a)(i) (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 87; 1980-81-82-83, c. 140, s. 65), (8)(c) (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 43), 143(1)(f) (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 59), 149.1(1)(b) (as enacted by S.C. 1976-77, c. 4, s. 60), 168 (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 87), 172(3) (as am. by S.C. 1977-78, c. 1, s. 79; 1977-78, c. 32, s. 41), (4) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 26, s. 108; 1976-77, c. 4, s. 87; 1977-78, c. 32, s. 41), 180 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 158, s. 58), 244(16).*

This is an appeal from the decision of the Minister, refusing the appellant's application for registration as a charity. The appellant, a no-share corporation, operates as a community-based legal clinic. It applied for registration as a charity in July, 1983 by completing the prescribed form and filing supporting documents. The appellant added to the supporting documentation upon request. The appellant had no further communication from the Department until it was advised of the Minister's refusal, which was based on the appellant's participation in political activities, such as a rally relating to the Family Benefits program and involvement with the Committee to Improve the Scarborough Property Standards By-laws. The appellant alleges that the Minister failed to comply with the rules of natural justice or procedural fairness in coming to a decision without giving it prior notice of the case against it and an opportunity to meet that case. It also alleges that the Minister erred in holding that any involvement in political activities disentiing an organization to registration as a charity. The appellant argues that the activities referred to by the Minister are merely means to achieve objects and, as such, are irrelevant; even if they have to be considered, they are activities that constitute partisan advocacy, not political activities; in any event, be they political activities or not, they are only incidental to primary purposes.

*Held* (Heald J. dissenting), the appeal should be dismissed.

*Per* Marceau J.: There was no obligation on the Minister to notify the appellant, invite submissions or conduct a hearing prior to refusing its application for registration as a charity. The appellant argued that in view of the special system of appeal provided in section 180 of the *Income Tax Act*, whereby an application for registration as a charity may only be appealed to the Federal Court of Appeal, the decision has to be taken as a judicial decision subject to the laws of natural justice. Alternatively, if still an administrative decision, it must be one which requires the authority to act fairly, which would require the Minister to give an applicant notice of the case against it and an opportunity to meet that case, prior to reaching a conclusion adverse to the applicant. The appellant relied on *Renaissance International v. Minister of National Revenue*, [1983] 1 F.C. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.), where

(1982), 47 N.R. 1 (C.A.) — *Aucune erreur n'a été commise en concluant que, en se livrant à des activités politiques, un organisme perd le droit d'être enregistré à titre d'organisme de charité — Discussions sur les distinctions entre les fins et les moyens et entre les fins premières et accessoires — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 110(1)(a)(i) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 87; 1980-81-82-83, chap. 140, art. 65), (8)(c) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 43; 1980-81-82-83, chap. 47, art. 53(2)), 143(1)(f) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 59), 149.1(1)(b) (édicte par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 60), 168 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 87), 172(3) (mod. par S.C. 1977-78, chap. 1, art. 79; 1977-78, chap. 32, art. 41; 1980-81-82-83, chap. 47, art. 53(2)), (4) (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 26, art. 108; 1976-77, chap. 4, art. 87; 1977-78, chap. 32, art. 41), 180 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 158, art. 58), 244(16).*

Appel est interjeté de la décision du Ministre qui a rejeté la demande d'enregistrement de l'appellante à titre d'organisme de charité. L'appelante, une compagnie sans capital-action, exploite une clinique juridique communautaire. En juillet 1983, elle a demandé son enregistrement à titre d'organisme de charité en remplissant la formule prescrite et en déposant des documents à l'appui. Sur demande, elle a fourni des documents additionnels. Elle n'a par la suite reçu aucune nouvelle du Ministère jusqu'à ce qu'on l'informe du refus du Ministre, qui était fondé sur sa participation à des activités politiques, à savoir un rassemblement au sujet du Programme de prestations familiales et ses liens avec le Comité to Improve the Scarborough Property Standards By-laws. L'appelante soutient que le Ministre n'a pas respecté les règles de la justice naturelle ou de l'équité dans la procédure en prenant une décision sans au préalable l'informer de la preuve contre elle et sans lui fournir l'occasion d'y répondre. Elle prétend également que le Ministre a fait erreur en concluant que toute participation à des activités politiques empêche une organisation d'être enregistrée à titre d'organisme de charité. L'appelante fait valoir que les activités dont fait mention le Ministre sont simplement des moyens en vue d'atteindre certains objectifs et que, à ce titre, elles n'ont aucune pertinence; même si on doit en tenir compte, il s'agit d'activités constituant de la promotion pour une cause partisane et non d'activités politiques; quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse ou non d'activités politiques, elles ne sont qu'accessoires aux objectifs premiers.

*Arrêt* (le juge Heald dissident): l'appel devrait être rejeté.

Le juge Marceau: Le Ministre n'avait aucune obligation d'aviser l'appelante et de l'inviter à présenter des arguments ou de tenir une audience avant de refuser sa demande d'enregistrement à titre d'organisme de charité. L'appelante a allégué que, étant donné la procédure d'appel spéciale prévue à l'article 180 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, savoir qu'une demande d'enregistrement à titre d'organisme de charité peut seulement faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale, la décision qui doit être rendue est une décision judiciaire soumise aux règles de la justice naturelle. Elle a prétendu subsidiairement que, même s'il s'agit d'une décision administrative, celui qui la rend a l'obligation d'agir équitablement, de sorte que le Ministre ne peut rendre une décision préjudiciable à la requérante sans l'avoir au préalable avisée de la preuve contre elle et sans lui avoir fourni l'occasion de se défendre. L'appelante s'est

the Minister's decision to revoke the registration as a charity was set aside.

The *Renaissance* case does not apply. The gist of the common reasoning was that the record before the Minister had a serious defect in that it contained "no input from the appellant", a defect that could not be cured by the appeal since under the provisions of the Act, the Court was expected to decide on the basis of the record constituted by the court of first instance. Here the decision to refuse the application was made solely on the basis of evidence submitted by the applicant.

Applying the criteria set out in *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, the Minister's function is purely administrative. Requiring a hearing would go beyond Parliament's will as reflected in the legislation. Justice and equity would not be better served by requiring a hearing, as an appeal lies to remedy improper application of the law, and an application may be renewed to expose further facts.

While an undertaking aimed specifically and directly at influencing the policy-making process may always be said to be political, it is hard to envisage how it can qualify as "charitable" within the meaning of the Act. There is no definition of "charitable" in the Act and the common law tests remain vague, but the meaning of "charitable" cannot be extended so as to cover a particular activity aimed at influencing the policy-making process.

A distinction between object and means cannot be so adapted as to have a role to play in identifying a "charitable organization" under paragraph 149.1(1)(b). In cases where the distinction between purpose and means was given effect, the question was whether the organization was established for charitable purposes only. Under paragraph 149.1(1)(b), the question is whether the organization is one "whose resources are devoted exclusively to charitable activities," a difference all the more striking in that the preceding provision dealing with "charitable foundation" refers to charitable purposes. The distinction could be relied on in the cases only with reference to the declared purposes for which the body had been constituted, qualified to the effect that means which could be said to be "an end in themselves" were to be considered "collateral purposes". The activities of a group cannot be classified on the sole basis of their more or less close proximity to the general purposes for which the group was organized.

The distinction between primary and incidental purposes should be adapted and applied in giving effect to paragraph 149.1(1)(b). An organization should not lose its charitable status because of exceptional and sporadic activity in which it may be momentarily involved or because an incidental component of its activity cannot be seen as a charity. However, the appellant's sustained efforts to influence the policy-making

appuyée sur l'arrêt *Renaissance International c. Le ministre du Revenu national*, [1983] 1 C.F. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.), où la décision du Ministre de révoquer l'enregistrement d'une œuvre à titre d'organisme de charité a été annulée.

a L'arrêt *Renaissance* ne s'applique pas. Le point central du raisonnement était que le dossier porté à la connaissance du Ministre comportait une lacune grave en ce qu'il ne renfermait «aucun élément fourni par l'appelante», lacune qui ne pouvait être corrigée par l'appel puisque, étant donné les dispositions de la Loi, on s'attendait à ce que la Cour statue à la lumière du dossier constitué devant la cour de première instance. En l'espèce, la décision de rejeter la demande a été rendue uniquement à la lumière des éléments de preuve soumis par la requérante.

b Appliquant les critères formulés dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, la fonction du Ministre est purement administrative. Exiger la tenue d'une audience irait au-delà de l'intention exprimée dans la Loi par le législateur. Exiger la tenue d'une audience ne servirait pas mieux les intérêts de la justice et de l'équité, puisqu'un appel est possible pour remédier à une application erronée du droit, et qu'une demande peut être renouvelée pour exposer d'autres faits.

c Bien que l'on puisse toujours qualifier de politique une entreprise visant spécifiquement et directement à influencer le processus d'élaboration des politiques, il est difficile d'imaginer comment on peut la qualifier de «charitable», au sens de la Loi. La Loi ne définit nullement le mot «charitable», et les critères de la *common law* demeurent vagues; toutefois, on ne peut étendre suffisamment le sens du mot «charitable» pour y inclure une activité particulière visant à influencer le processus d'élaboration des politiques.

d On ne peut adapter une distinction entre fin et moyens pour lui faire jouer un rôle dans l'identification d'une «œuvre de charité» visée à l'alinéa 149.1(1)(b). Dans les cas où on a donné effet à la distinction entre la fin et les moyens, la question était de savoir si l'organisme a été établi à des fins charitables seulement. La question qui doit être tranchée en vertu de l'alinéa 149.1(1)(b) est différente, puisqu'il faut déterminer s'il s'agit d'une organisation «dont les ressources sont exclusivement consacrées à des activités de bienfaisance», différence d'autant plus frappante dans la mesure où la disposition qui précède cet alinéa et qui porte sur les «fondations de charité» fait mention de fins charitables. On ne pouvait, dans les cas mentionnés, s'appuyer sur cette distinction que par rapport aux fins déclarées pour lesquelles l'organisme avait été constitué, et il fallait tenir compte d'une réserve selon laquelle les moyens dont on pouvait dire qu'ils étaient «des fins en eux-mêmes» devaient être considérés comme des «fins accessoires». Les activités d'un groupe ne peuvent être classées à la lumière seulement de leur plus ou moins grande proximité avec les fins générales pour lesquelles le groupe a été mis sur pied.

e La distinction entre les fins premières et accessoires doit être adaptée et appliquée pour donner effet à l'alinéa 149.1(1)(b). Une œuvre ne devrait pas perdre son statut d'œuvre de charité en raison de sa participation passagère à quelque activité exceptionnelle et sporadique ou parce qu'une composante accessoire de ses activités ne peut être considérée comme une œuvre de charité. Toutefois, les efforts soutenus de l'appelante en vue

process constitute an essential part of its action and are not only "incidental" to some other of its charitable activities.

*Per Urie J.:* There is no obligation on the Minister to invite representations or conduct a hearing before reaching a decision on the application. It is always a question of construing the statutory scheme as a whole to see to what degree the legislator intended the principle of procedural fairness to apply. The applicant knows the legal requirements for satisfying the Minister that the organization is a charity. Nothing precludes the applicant from making submissions in support of its application, or from filing additional material to demonstrate that it is truly a charity to which registration should be granted.

The *Renaissance* case is distinguishable on two grounds. Renaissance had been registered as a charity for some time, so that revocation of its registration took away other benefits, such as the ability to financially plan for its charitable activities which it might lose if donors lost the right to claim deductions for their donations. Those benefits, as a matter of fairness ought not to have been terminated without giving the beneficiary the opportunity to know the reasons for the proposed revocation. No such rights can have accrued to an applicant for registration. Also, the decision in the *Renaissance* case was made without notice either of the investigations into its activities, their results, nor the basis upon which the Minister proposed to revoke the registration. Here, the appellant must have known the statutory requirements for its characterization as a charity and that its activities must be exclusively charitable. It knew, or ought to have known, that its involvement in political advocacy might jeopardize its charitable *bona fides* so that it was incumbent on it to satisfy the Minister that the political activity did not affect its primary charitable function.

*Per Heald J. (dissenting):* The Minister should have told the appellant before refusal why its application was being refused and given it an opportunity to respond. The *Renaissance* case applies to this case, notwithstanding that it dealt with a revocation of registration and this case deals with a refusal to register. Both are appeals brought pursuant to subsection 172(3) of the *Income Tax Act*, and section 180 also applies to this appeal. Accordingly the Minister's decision is a quasi-judicial decision. An appeal under section 180 is an appeal in which the question is whether the tribunal below was right on the basis of the materials which it had before it when it made its decision.

In this case the Minister's decision was made solely on the basis of evidence submitted by the appellant. However, the rationale from *Renaissance* still applies because the Minister made his decision based on his own appreciation of certain facts contained in the material submitted by the appellant. That appreciation was based on his unilateral interpretation of some of the appellant's activities. Natural justice or the duty to act fairly would require not necessarily a formal hearing, but giving the appellant the opportunity to attempt to answer the

d'influencer le processus d'élaboration des politiques constituent une partie essentielle de son action et ne sont pas seulement «accessoires» à une autre de ses activités de bienfaisance.

Le juge Urie: Le Ministre n'est nullement tenu de solliciter des représentations ni de tenir une audience avant de prendre sa décision au sujet de la demande. Il faut toujours considérer l'économie globale de la Loi pour voir dans quelle mesure le législateur a voulu que le principe de l'équité dans la procédure s'applique. La requérante connaît les exigences légales à respecter pour convaincre le Ministre que l'œuvre est un organisme de charité. Rien n'empêche la requérante de faire des représentations à l'appui de sa demande ou de produire des éléments de preuve supplémentaires afin d'établir qu'elle est vraiment un organisme de charité à qui l'enregistrement devrait être accordé.

L'arrêt *Renaissance* présente deux motifs de distinction. Renaissance était enregistrée depuis un certain temps à titre d'organisme de charité, de sorte que la révocation de son enregistrement a eu pour effet de lui retirer d'autres avantages, par exemple la possibilité de planifier financièrement ses activités de bienfaisance, possibilité qu'elle pouvait perdre si ses donateurs se voyaient priver du droit de déduire leurs dons. Sur le plan de l'équité, ces avantages n'auraient pas dû être retirés sans que le bénéficiaire ait été informé des motifs de l'annulation envisagée. L'organisme qui sollicite son enregistrement n'a pas encore acquis de tels droits. De même, la décision dans l'affaire *Renaissance* a été rendue sans que l'organisme de charité soit avisé des enquêtes menées sur ses activités, ni de leur résultat, ni de la raison pour laquelle le Ministre se proposait d'annuler l'enregistrement. En l'espèce, l'appelante savait que, pour obtenir le statut d'organisme de charité, elle devait répondre aux exigences de la Loi, et que ses activités devaient être exclusivement des activités de bienfaisance. Elle savait ou aurait dû savoir que sa participation à des activités de promotion de nature politique pourrait compromettre sa bonne foi quant à sa vocation charitable. C'est donc à elle qu'il incombait de convaincre le Ministre que ses activités politiques n'influaient pas sur ses activités premières en matière de bienfaisance.

Le juge Heald (dissent): Avant de rejeter sa demande, le Ministre aurait dû informer l'appelante des motifs de rejet et lui donner la possibilité de répondre. L'affaire *Renaissance* s'applique à l'espèce, bien qu'elle porte sur la révocation d'un enregistrement, alors que l'espèce sur le refus d'enregistrer. Les deux appels ont été intentés en vertu du paragraphe 172(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et l'article 180 s'applique au présent appel. En conséquence, la décision du Ministre est une décision quasi judiciaire. Un appel en vertu de l'article 180 est un appel où il s'agit de savoir si la décision du tribunal de première instance est fondée, compte tenu des documents qui lui ont été soumis.

En l'espèce, la décision du Ministre n'a été rendue qu'à la lumière de la preuve soumise par l'appelante. Toutefois, le raisonnement suivi dans l'affaire *Renaissance* continue de s'appliquer car le Ministre a pris sa décision en se fondant sur sa propre appréciation de certains faits contenus dans la preuve soumise par l'appelante. Cette appréciation reposait sur sa seule interprétation de certaines des activités de l'appelante. La justice naturelle ou l'obligation d'agir équitablement exige non pas nécessairement qu'on tienne une audience officielle, mais

Minister's objections. An approach which so limits and constrains the rules of procedural fairness and natural justice as to apply them only in cases where adverse material has been filed is an undue limitation of those concepts.

The appellant was given the right pursuant to the Act to apply for charitable registration. Rejection of registration has serious consequences, i.e., it would seriously restrict its fund-raising capabilities.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; revg. (sub nom. *Inuit Tapirisat of Canada v. The Right Honourable Jules Léger*), [1979] 1 F.C. 710 (C.A.).

##### DISTINGUISHED:

*Renaissance International v. Minister of National Revenue*, [1983] 1 F.C. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Special Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, 3 T.C. 53; [1891] A.C. 531; [1891-4] 2 All E.R. Rep. 28 (H.L.); *British Launderers' Research Association v. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462; 1 All E.R. 21 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Guaranty Trust Company of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] S.C.R. 133; *McGovern v. Attorney General*, [1981] 3 All E.R. 493 (Ch.D.); *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.); *In re Strakosch, decd. Temperley v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.); *Roll of Voluntary Workers' Trustees v. Inland Revenue*, [1942] S.C. 47; *Regional Assessment Commissioner et al. v. Caisse populaire de Hearst Ltée*, [1983] 1 S.C.R. 57; *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660 (P.C.); *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311.

##### COUNSEL:

*C. D. Ateah and Elizabeth J. Klassen* for appellant.  
*Wilfrid Lefebvre, Q.C. and Bonnie F. Moon* for respondent.

##### SOLICITORS:

*Scarborough Community Legal Services*, Scarborough, Ontario, for appellant.

qu'on fournisse à l'appelante la possibilité de tenter de répondre aux objections formulées par le Ministre. Une approche ayant pour effet de limiter les règles de l'équité dans la procédure et de la justice naturelle au point de ne les appliquer que dans les cas où une preuve contradictoire est produite constitue une restriction injustifiable de ces concepts.

L'appelante s'est vue accorder, en vertu de la Loi, le droit de demander son enregistrement à titre d'organisme de charité. Le rejet de la demande d'enregistrement entraîne de graves conséquences, c'est-à-dire que ce rejet limiterait considérablement ses possibilités d'amasser des fonds.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; infirmant (*Inuit Tapirisat of Canada c. Le très honorable Jules Léger*), [1979] 1 C.F. 710 (C.A.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Renaissance International c. Le ministre du Revenu national*, [1983] 1 C.F. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Special Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, 3 T.C. 53; [1891] A.C. 531; [1891-4] 2 All E.R. Rep. 28 (H.L.); *British Launderers' Research Association v. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462; 1 All E.R. 21 (C.A.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Guaranty Trust Company of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] R.C.S. 133; *McGovern v. Attorney General*, [1981] 3 All E.R. 493 (Ch.D.); *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.); *In re Strakosch, decd. Temperley v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.); *Roll of Voluntary Workers' Trustees v. Inland Revenue*, [1942] S.C. 47; *Commissaire régional à l'évaluation et autre c. Caisse populaire de Hearst Ltée*, [1983] 1 R.C.S. 57; *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660 (P.C.); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

##### AVOCATS:

*C. D. Ateah et Elizabeth J. Klassen* pour l'appelante.  
*Wilfrid Lefebvre, c.r. et Bonnie F. Moon* pour l'intimée.

##### PROCUREURS:

*Scarborough Community Legal Services*, Scarborough (Ontario), pour l'appelante.

*Deputy Attorney General of Canada for respondent.*

*Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs a du jugement rendus par*

HEALD J. (*dissenting*): I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment proposed by my brother, Marceau J. herein. The facts, the relevant statutory provisions and the grounds of appeal are accurately set out therein and need not be repeated.

LE JUGE HEALD (*dissident*): J'ai eu la chance de pouvoir lire le projet de motifs de jugement de mon collègue le juge Marceau. Les faits de même que les dispositions légales pertinentes et les motifs d'appel y sont énoncés avec précision et je n'ai donc pas besoin de les reprendre.

I agree with Mr. Justice Marceau that while both grounds of appeal asserted by the appellant are supportive of the appeal, they are not of the same type and do not give rise to the same remedy. I also agree that first ground of appeal (which he characterizes as the procedural issue) would, if successful, only lead to a referral back of the matter to the Minister with directions as to the proper procedural steps to be followed before coming to a conclusion, while the other ground of appeal may force the Court to take a position as to the substance of that conclusion. I also agree that the second ground of appeal need only be addressed if the first one proves to be ill founded. Mr. Justice Marceau concludes that the procedural issue raised by the appellant is ill founded and, thus, proceeds to a consideration of the second issue. Because I have concluded that there is merit in the procedural issue and that the appeal should be allowed, and the matter referred back to the Minister with directions, it is not necessary for me to enter into a consideration of the second issue raised by the appellant. I will, therefore, in these reasons, confine myself to the procedural issue.

Je suis d'accord avec le juge Marceau sur le fait que même si les deux motifs d'appel invoqués par l'appelante viennent appuyer son pourvoi, il s'agit de deux moyens de nature différente ne donnant pas ouverture au même redressement. Je suis également d'accord avec le fait que le premier motif d'appel (qu'il qualifie de question de procédure) n'aurait pour effet, si l'appelante avait gain de cause sur ce point, que d'entraîner le renvoi de l'affaire devant le Ministre avec des directives sur les démarches procédurales appropriées à suivre avant d'en arriver à une décision, tandis que l'autre motif d'appel pourrait obliger la Cour à prendre position sur le fond de cette décision. Je suis également d'avis que le second motif d'appel ne doit être examiné que si le premier se révèle non fondé. Le juge Marceau conclut que la question de procédure soulevée par l'appelante est non fondée et il procède donc à l'examen de la seconde question. Comme j'en suis venu à la conclusion que la question de procédure est fondée et que l'appel devrait être accueilli et l'affaire renvoyée devant le Ministre avec des directives, il n'est pas nécessaire que je me penche sur la seconde question soulevée par l'appelante. Je vais donc, dans les présents motifs, me limiter à la question de procédure.

Contrary to the view expressed by my brother Marceau, I have the opinion that the decision of this Court in the case of *Renaissance International v. Minister of National Revenue*, [1983] 1 F.C. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.) does have application in the case at bar. It is true that in the *Renaissance* case, the appeal to the Court was from the Minister's notice of revocation of the charitable registration of Renaissance under subsection 168(1) of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63 (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 87)] whereas in this case, the appeal is from a refusal

h Contrairement à l'opinion exprimée par mon collègue le juge Marceau, je suis d'avis que la décision de cette cour dans l'affaire *Renaissance International c. Le ministre du Revenu national*, [1983] 1 C.F. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.) s'applique en l'espèce. Il est vrai que dans l'affaire *Renaissance*, l'appel interjeté devant cette Cour visait l'avis d'intention du Ministre d'annuler l'enregistrement de Renaissance à titre d'organisme de charité en vertu du paragraphe 168(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 87)] alors

by the Minister to register the appellant as a registered charity. However, it is also accurate to observe that both appeals are brought pursuant to subsection 172(3) [as am. by S.C. 1977-78, c. 1, s. 79; 1977-78, c. 32 s. 41] of the *Income Tax Act*, the relevant portion of which reads:

172. ...

(3) Where the Minister

(a) refuses to register an applicant for registration as a registered charity or registered Canadian amateur athletic association, or gives notice under subsection 168(1) to such a charity or association that he proposes to revoke its registration,

... the charity ... in a case described in paragraph (a) ... may, notwithstanding section 24 of the *Federal Court Act*, appeal from such decision or from the giving of such notice to the Federal Court of Appeal.

Likewise, in my view, section 180 [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 158, s. 58] of the *Income Tax Act* applies to the present appeal. The relevant portion thereof reads as follows:

180. (1) An appeal to the Federal Court of Appeal pursuant to subsection 172(3) may be instituted by filing ... in the Court within 30 days from

(a) the time the decision of the Minister to refuse the application for registration ... was served by the Minister by registered mail on the party instituting the appeal, or

as the case may be, or within such further time as the Court of Appeal or a judge thereof may, either before or after the expiry of those 30 days, fix or allow.

(2) Neither the Tax Court of Canada nor the Federal Court—Trial Division has jurisdiction to entertain any proceeding in respect of a decision of the Minister from which an appeal may be instituted under this section.

(3) An appeal to the Federal Court of Appeal instituted under this section shall be heard and determined in a summary way.

Accordingly, I think that my observations at pages 868 – 869 F.C.; at page 3 N.R. of the *Renaissance* case apply to the instant case. The passage I am referring to reads as follows:

In my view, both of those decisions are, in all likelihood, quasi-judicial decisions notwithstanding that the statutory

qu'en l'espèce, appel est interjeté à l'encontre du refus du Ministre d'enregistrer l'appelante à titre d'organisme de charité enregistré. Toutefois, il est également exact de signaler que les deux appels ont été intentés conformément au paragraphe 172(3) [mod. par S.C. 1977-78, chap. 1, art. 79; 1977-78, chap. 32, art. 41; 1980-81-82-83, chap. 47, art. 53(2)] de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dont le passage pertinent est ainsi rédigé:

b 172. ...

(3) Lorsque le Ministre

a) refuse de procéder à l'enregistrement d'un demandeur qui désire être reconnu comme organisme de charité enregistré ou comme association canadienne enregistrée de sport amateur, ou avise cet organisme de charité ou association, en vertu du paragraphe 168(1), de son intention d'annuler son enregistrement,

... l'organisme de charité ... dans un cas visé à l'alinéa a) ... peuvent, nonobstant l'article 24 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en appeler à la Cour d'appel fédérale de cette décision ou de la signification de cet avis.

Je suis aussi d'avis que l'article 180 [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 158, art. 58] de la *Loi de l'impôt sur le revenu* s'applique au présent appel.

e Voici le libellé du passage pertinent de cette disposition:

180. (1) Un appel auprès de la Cour d'appel fédérale prévu par le paragraphe 172(3), peut être introduit en déposant ... à la Cour dans les 30 jours de

a) la date à laquelle la décision du Ministre de rejeter la demande d'enregistrement ou de certificat d'exonération ou d'annulation de l'enregistrement d'un régime de participation aux bénéficiaires, a été signifiée à l'appelant par le Ministre par courrier recommandé, ou

g selon le cas, ou dans un délai supplémentaire que peut fixer ou accorder la Cour d'appel ou l'un de ses juges, avant ou après l'expiration des 30 jours susmentionnés.

(2) La Cour canadienne de l'impôt et la Cour fédérale (Division de première instance), n'ont, ni l'une ni l'autre, compétence pour entendre toute affaire relative à une décision du Ministre contre laquelle il peut être interjeté appel en vertu du présent article.

(3) Un appel dont est saisie la Cour d'appel fédérale, en vertu du présent article, doit être entendu et jugé selon une procédure sommaire.

i Par conséquent, j'estime que les remarques que j'ai formulées aux pages 868 et 869 C.F.; à la page 3 N.R. de l'affaire *Renaissance* s'appliquent au présent cas. Voici le passage auquel je fais référence:

j À mon avis, ces deux décisions sont, selon toute vraisemblance, des décisions quasi judiciaires, nonobstant le fait que les

scheme as set out *supra* does not specifically provide for participation by the party affected in the adjudicative process. This view is strengthened by the fact that the statute provides for an appeal to this Court, an appeal similar to appeals to this Court from the Trial Division. A perusal of sections 172 and 175 to 180 inclusive of the *Income Tax Act* makes it clear, in my view, that whereas the so-called "appeals" from an assessment directly to the Trial Division or from the Tax Review Board to the Trial Division are intended to be trials *de novo*, an appeal under section 180 to this Court is an appeal in the normal sense, that is, an appeal in which the question is whether or not the tribunal below was right on the basis of the materials which it had before it when it made its decision.

I so conclude because I think that reasoning applies in this case as well since the right of appeal herein is also found in subsection 172(3). Therefore the provisions of section 180 apply to this appeal as well. Accordingly, and for the reasons expressed in *Renaissance supra*, I think that the Minister's decision in the case at bar is a quasi-judicial decision. At pages 870-871 F.C.; at page 4 N.R. of the *Renaissance* reasons, I said:

I am, accordingly, persuaded that the appellant's rights are seriously and adversely affected by these "decisions" so as to impose upon the Director the duty to observe the requirements of natural justice, or at the very least, the duty to accord procedural fairness to the appellant. The provision for an appeal to this Court requires that appeal to be an appeal in the strict and traditional sense since it is not an appeal by way of a rehearing or trial *de novo*. Therefore, the appeal should be on a proper record of the evidence adduced before the Director which persuaded him to make the decisions herein impugned.

My reasons were concurred in by Cowan D.J. Mr. Justice Pratte, the other member of the panel in *Renaissance* wrote reasons concurring in the result. At page 864 F.C.; at page 6 N.R. of the report he said:

It is common ground that, before receiving that notice, the appellant had not been made aware either of the allegations retained against it or of the intention of the respondent to revoke its registration. It is for that reason that, in support of its appeal under subsection 172(3), it submitted that the respondent failed to comply with the requirements of procedural fairness or natural justice.

and again at pages 865-866 F.C.; at page 7 N.R.:

However, in this instance, the right of appeal created by subsection 172(3) is a right of appeal to a Court which, it is

dispositions législatives susmentionnées ne permettent pas expressément à la partie concernée de participer au processus décisionnel. Ce point de vue est confirmé par le fait que la loi permet de former devant cette Cour un appel semblable aux appels des décisions de la Division de première instance de la Cour fédérale. Un examen attentif des articles 172 et 175 à 180 inclusivement de la *Loi de l'impôt sur le revenu* montre clairement, à mon avis, que les prétendus « appels » d'une cotisation interjetés directement devant la Division de première instance et les appels des décisions de la Commission de révision de l'impôt portés devant cette même Division sont censés être des procès *de novo* alors qu'un appel formé devant cette Cour en vertu de l'article 180 est un appel au sens ordinaire, c'est-à-dire un appel où il s'agit de savoir si la décision du tribunal de première instance est fondée, compte tenu des documents qui lui ont été soumis.

Si j'en viens à cette conclusion, c'est que j'estime que ce raisonnement s'applique également à l'espèce puisque le droit d'interjeter le présent appel se trouve également au paragraphe 172(3). En conséquence, les dispositions de l'article 180 s'appliquent aussi au présent appel. Par conséquent, et pour les motifs exprimés dans l'affaire *Renaissance* précitée, la décision du Ministre en l'espèce est, à mon avis, une décision quasi judiciaire. Aux pages 870 et 871 C.F.; à la page 4 N.R. de mes motifs dans l'affaire *Renaissance*, j'ai dit:

Je suis donc convaincu que ces « décisions » portent sérieusement atteinte aux droits de l'appelante, de sorte qu'il incombe au directeur d'observer les règles de la justice naturelle ou tout au moins, de reconnaître à l'appelante le droit à l'équité dans la procédure. Selon la disposition qui prévoit l'appel devant cette Cour, ce doit être un appel au sens strict et traditionnel puisqu'il ne s'agit pas d'une nouvelle audition ou d'un procès *de novo*. Par conséquent, l'appel devrait être formé à partir du dossier complet de la preuve produite devant le directeur et qui l'a convaincu de rendre les décisions qui font l'objet du présent litige.

Le juge suppléant Cowan a souscrit à mes motifs. Le juge Pratte, l'autre membre de la Cour dans l'affaire *Renaissance*, a pour sa part rédigé des motifs concordants quant au résultat. À la page 864 C.F.; à la page 6 N.R. du recueil, il a déclaré:

Il est admis qu'avant de recevoir cet avis, l'appelante n'a été avisée ni des allégations dirigées contre elle ni de l'intention de l'intimé d'annuler son enregistrement. C'est la raison pour laquelle elle prétend, à l'appui de son appel fondé sur le paragraphe 172(3), que l'intimé a omis de se conformer aux règles de l'équité dans la procédure ou de la justice naturelle.

et à nouveau, aux pages 865 et 866 C.F.; à la page 7 N.R.:

Dans le présent cas, cependant, le droit d'appel conféré par le paragraphe 172(3) permet d'interjeter appel devant un tribunal

well known, normally decides appeals on a record created in the inferior Court and accepts to receive further evidence only "on special grounds" (see Rule 1102(1) [of the *Federal Court Rules*]). Moreover, when the provisions of the *Income Tax Act* applicable to that appeal are contrasted with those of section 175 governing the appeals to the Trial Division, it becomes apparent that it was not intended that the appeal to this Court be an appeal *de novo* like the appeal in the Trial Division. I therefore conclude that the appeal created by subsection 172(3) is what I would call an ordinary appeal which the Court normally decides on the sole basis of a record constituted by the tribunal of first instance. It follows, in my view, that the decision of the Minister to send a notice of revocation under subsection 168(1) must be arrived at in a manner enabling the Minister to create a record sufficiently complete to be used by this Court in deciding the appeal. This presupposes, in my view, that the Minister must follow a procedure enabling him to constitute a record reflecting not only his point of view but also that of the organization concerned.

For those reasons, I have concluded after much hesitation that, contrary to what was argued by counsel for the respondent, the provisions of the *Income Tax Act* do not impliedly relieve the Minister from the duty to comply with the rules of natural justice and procedural fairness before sending a notice pursuant to subsection 168(1). On the contrary, those provisions, as I read them, rather suggest that the Minister, before sending the notice, must first give to the person or persons concerned a reasonable opportunity to answer the allegations made against them.

It is noted from the above quotations from the reasons of Pratte J. that he was of the view that it was incumbent on the Minister to "follow a procedure enabling him to constitute a record reflecting not only his point of view but also that of the organization concerned" and that "the Minister, before sending the notice, must first give to the person or persons concerned a reasonable opportunity to answer the allegations made against them."

I agree with Mr. Justice Marceau that there is a factual difference between the *Renaissance* case and the case at bar, namely—in the case at bar the Minister's decision to refuse registration was made solely on the evidence submitted by the appellant itself. However, in my view, the rationale of *Renaissance* still applies because the Minister made his decision based on his own appreciation of certain facts contained in the material submitted by the appellant. That appreciation was based on his unilateral interpretation of some of the appellant's activities as revealed in the appellant's annual report without first contacting the appellant to advise it of that interpretation before refus-

qui, on le sait, tranche ordinairement les appels à la lumière du dossier constitué devant la cour de première instance et n'accepte de compléter la preuve que pour des «raisons spéciales» (voir la Règle 1102(1) [des *Règles de la Cour fédérale*]). En outre, si on compare les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* applicables à cet appel avec l'article 175 qui régit les appels formés devant la Division de première instance, il est manifeste que l'appel formé devant cette Cour n'était pas censé être un appel *de novo* comme l'appel interjeté devant la Division de première instance. Je conclus, par conséquent, que l'appel visé au paragraphe 172(3) constitue ce que j'appellerais un appel ordinaire, que le tribunal tranche habituellement à la lumière du dossier constitué par le tribunal de première instance. Il s'ensuit, à mon avis, que le processus préalable à la décision du Ministre d'envoyer un avis d'annulation en vertu du paragraphe 168(1) doit lui permettre de constituer un dossier suffisamment complet pour que cette Cour puisse l'utiliser en statuant sur l'appel. Ceci présuppose, à mon avis, que le Ministre doit suivre une procédure qui lui permet de constituer un dossier reflétant non seulement son point de vue mais également celui de l'organisme concerné.

Pour ces motifs, j'ai conclu après beaucoup d'hésitation que, contrairement aux allégations de l'avocat de l'intimé, les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne libèrent pas implicitement le Ministre de l'obligation de se conformer aux règles de la justice naturelle et de l'équité dans la procédure avant d'envoyer un avis en vertu du paragraphe 168(1). Au contraire, ces dispositions laissent plutôt entendre, à mon avis, que le Ministre doit, avant d'envoyer l'avis, fournir à la personne ou aux personnes concernées une possibilité raisonnable de répondre aux allégations dirigées contre elles.

On remarque à la lecture des passages susmentionnés des motifs du juge Pratte que ce dernier était d'avis qu'il appartenait au Ministre de «suivre une procédure qui lui permet de constituer un dossier reflétant non seulement son point de vue mais également celui de l'organisme concerné» et que «le Ministre doit, avant d'envoyer l'avis, fournir à la personne ou aux personnes concernées une possibilité raisonnable de répondre aux allégations dirigées contre elles».

Tout comme le juge Marceau, je reconnais que les faits de l'espèce diffèrent de ceux de l'affaire *Renaissance*, c'est-à-dire que dans le présent cas, la décision du Ministre de refuser l'enregistrement n'a été rendue qu'à la lumière de la preuve soumise par l'appelante elle-même. Toutefois, je suis d'avis que le raisonnement suivi dans l'affaire *Renaissance* continue de s'appliquer car le Ministre a pris sa décision en se fondant sur sa propre appréciation de certains faits contenus dans la preuve soumise par l'appelante. Cette appréciation reposait sur sa seule interprétation de certaines des activités de l'appelante dont faisait état le rapport annuel de cette dernière sans qu'il ait, au préala-

ing the application. I do not contend that the statutory scheme requires a formal hearing before the decision to refuse was made. However, I do think natural justice or the duty to act fairly would require, perhaps, a telephone call or a letter to the appellant advising of the Minister's difficulties or problems with the application, thus giving the appellant the opportunity to, at least, attempt to answer the Minister's objections. This would have resulted in a record reflecting the point of view of both the Minister and the organization concerned. Such a procedure would have given the appellant a reasonable opportunity to answer the allegations made against registration.

I think an approach which so limits and constrains the rules of procedural fairness and natural justice as to apply them only in cases where adverse material has been filed, is an undue limitation of those concepts. In this case, the Minister formed a view on the basis of the material submitted. He made his decision to refuse registration based on that view without giving any indication to the appellant of the basis for that view. Surely the appellant should have been given an opportunity to advance possible reasons to the Minister as to why his preliminary view was not correct before the Minister's decision to refuse was made. In the case of *Furnell v. Whangarei High Schools Board* ([1973] A.C. 660 (P.C.)), Lord Morris of Borth-Y-Gest, speaking for the majority, said, at page 679 that "Natural justice is but fairness writ large and juridically. It has been described as 'fair play in action'." In the *Nicholson* case (*Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311) Chief Justice Laskin, speaking for the majority of the Supreme Court of Canada, said, at page 328:

The present case is one where the consequences to the appellant are serious indeed in respect of his wish to continue in a public office, and yet the respondent Board has thought it fit and has asserted a legal right to dispense with his services without any indication to him of why he was deemed unsuitable to continue to hold it.

ble, communiqué avec l'appelante pour lui faire part de cette interprétation avant de rejeter la demande. Je ne prétends pas que l'économie de la Loi exige la tenue d'une audience formelle avant que ne soit prise la décision de rejeter la demande. Toutefois, j'estime que la justice naturelle ou l'obligation d'agir équitablement exigent peut-être qu'on téléphone à l'appelante ou qu'on lui écrive pour l'informer des difficultés ou des problèmes que rencontre le Ministre au sujet de sa demande et ainsi lui fournir la possibilité de tenter au moins de répondre aux objections formulées par le Ministre. Le dossier aurait ainsi reflété tant le point de vue du Ministre que celui de l'organisme concerné. Une telle façon de procéder aurait fourni à l'appelante une possibilité raisonnable de répondre aux allégations formulées à l'encontre de son enregistrement.

J'estime qu'une approche ayant pour effet de limiter les règles de l'équité dans la procédure et de la justice naturelle au point de ne les appliquer que dans les cas où une preuve contradictoire est produite constitue une restriction injustifiable de ces concepts. En l'espèce, le Ministre s'est formé une opinion à partir de la preuve portée à sa connaissance. Il a pris la décision de refuser l'enregistrement à la lumière de cette opinion sans indiquer d'aucune façon à l'appelante ce sur quoi elle reposait. L'appelante aurait certainement dû avoir l'occasion de faire part au Ministre des raisons pour lesquelles, selon elle, son opinion préliminaire n'était pas fondée et ce, avant que le Ministre ait pris la décision de rejeter la demande. Dans l'arrêt *Furnell v. Whangarei High Schools Board* ([1973] A.C. 660 (P.C.)), lord Morris of Borth-Y-Gest, parlant pour la majorité, a déclaré, à la page 679, que [TRADUCTION] «La justice naturelle, c'est l'équité exprimée en termes larges et juridiques. On l'a décrite comme "la mise en pratique du franc-jeu"». Dans l'arrêt *Nicholson (Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311) le juge en chef Laskin, parlant pour les juges de la majorité de la Cour suprême du Canada, a dit, à la page 328:

En l'espèce, la décision a de graves conséquences pour l'appelant vu qu'il souhaite continuer à occuper une charge publique. Pourtant le comité intimé a cru bon de mettre fin à son emploi sans lui indiquer pourquoi on le considérait inapte à rester en fonction et a affirmé avoir le droit de le faire.

In my opinion, the appellant should have been told why his services were no longer required and given an opportunity, whether orally or in writing as the Board might determine, to respond. The Board itself, I would think, would wish to be certain that it had not made a mistake in some fact or circumstance which it deemed relevant to its determination. Once it had the appellant's response, it would be for the Board to decide on what action to take, without its decision being reviewable elsewhere, always premising good faith.

I think those comments apply to the case at bar. This appellant was given the right, pursuant to the *Income Tax Act* to apply for charitable registration under that Act. Given compliance with the applicable provisions thereof, it had the right to receive registration. Rejection of registration has for it, very serious consequences—for example—rejection would very seriously restrict its fund-raising capabilities. As in *Nicholson*, I think this appellant should have been told, before refusal, why its application was being refused and given an opportunity to respond. I think the Minister was in a position similar to that of the Board in *Nicholson*, namely, he would wish to be certain that he “had not made a mistake in some fact or circumstance” which was relevant to his decision.

For these reasons I would allow the appeal, set aside the Minister's decision herein and refer the matter back to the Minister for reconsideration after advising the appellant of his objections to the application and after affording to the appellant a reasonable opportunity to answer those objections.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

URIE J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of both Heald J. and Marceau J. It is with some regret that I have concluded that I cannot agree with Mr. Justice Heald on the “procedural issue” and, thus, with his proposed disposition of the appeal. On the other hand, while I agree with the conclusion reached by Mr. Justice Marceau on the “procedural issue”, I arrive at the same conclusion by a

À mon avis, on aurait dû dire à l'appellant pourquoi on avait mis fin à son emploi et lui permettre de se défendre, oralement ou par écrit au choix du comité. Il me semble que le comité lui-même voudrait s'assurer qu'il n'a commis aucune erreur quant aux faits ou circonstances qui ont déterminé sa décision. Une fois que le comité a obtenu la réponse de l'appellant, il lui appartiendra de décider de la mesure à prendre, sans que sa décision soit soumise à un contrôle ultérieur, la bonne foi étant toujours présumée.

À mon avis, ces commentaires s'appliquent au présent cas. L'appelante s'est vue accorder le droit de demander, conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, son enregistrement à titre d'organisme de charité en vertu de ladite Loi. Si elle respectait les dispositions applicables de cette Loi, elle avait le droit d'être enregistrée. Le rejet de la demande d'enregistrement de l'appelante a pour cette dernière des conséquences très graves. Par exemple, ce rejet limiterait considérablement ses possibilités d'amasser des fonds. Tout comme dans l'affaire *Nicholson*, j'estime qu'en l'espèce l'appelante aurait dû être informée, avant que sa demande ne soit rejetée, des raisons pour lesquelles sa demande était refusée et qu'elle aurait dû avoir l'occasion de les contester. À mon avis, le Ministre se trouvait dans la même position que la Commission dans l'affaire *Nicholson*, c'est-à-dire qu'il voudrait s'assurer qu'il «n'a commis aucune erreur quant aux faits ou aux circonstances» pertinents à sa décision.

Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel, annulerais la décision du Ministre et renverrais l'affaire devant lui pour qu'il la réexamine après avoir informé l'appelante des objections qu'il oppose à la demande et après lui avoir fourni une occasion raisonnable de répondre à ces objections.

\* \* \*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE URIE: J'ai eu la chance de pouvoir lire les motifs de jugement des juges Heald et Marceau et j'ai conclu non sans regret que je ne puis me rallier aux motifs du juge Heald sur la «question de procédure» et donc au dispositif qu'il propose quant à l'appel. Par ailleurs, bien que je sois d'accord avec la conclusion du juge Marceau sur la «question de procédure», je suis arrivé à cette conclusion par une approche différente de sorte

different approach so that I must briefly set forth the reasoning whereby I come to that conclusion.

Counsel for the respondent placed great emphasis on the fact that when an organization seeks to be registered as a charity under the *Income Tax Act*, it is seeking a privilege which is available only to those who meet the strict requirements of the statute relating to their qualifications as charities. Among those requirements are the procedural ones prescribed in accordance with the statute for satisfying the Minister of National Revenue that all of the purported charity's resources "are devoted to charitable activities..." The application is required to be in a prescribed form and to be supported by documents the nature of which is also prescribed, although there is no limitation on an applicant providing other supporting material.

The legislative framework within which the privilege extended to registered charities to receive gifts without being liable to pay income tax thereon and for the donors to such registered charities to be entitled to claim deductions for such gifts in the computation of their taxable income, is found in the following subsections of the Act:

110. (1) For the purpose of computing the taxable income of a taxpayer for a taxation year, there may be deducted from his income for the year such of the following amounts as are applicable:

(a) the aggregate of gifts made by the taxpayer in the year (and in the five immediately preceding taxation years to the extent of the amount thereof that was not deductible in computing the taxable income of the taxpayer for any preceding taxation year) to

(i) registered charities

(8) In this section,

(c) "registered charity" means

(i) a charitable organization or charitable foundation, within the meanings assigned by subsection 149.1(1), that is resident in Canada and was either created or established in Canada, or

(ii) a branch, section, parish, congregation or other division of an organization described in subparagraph (i) that receives donations on its own behalf,

that has applied to the Minister in prescribed form for registration, that has been registered and whose registration has not been revoked under subsection 168(2).

qu'il me faut exposer brièvement le raisonnement qui m'a amené à conclure ainsi.

Les avocats de l'intimée ont beaucoup insisté sur le fait que lorsqu'un organisme sollicite son enregistrement à titre d'organisme de charité en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il sollicite alors un privilège ne revenant qu'à ceux qui répondent aux exigences strictes de la Loi concernant leur admissibilité à titre d'organisme de charité. Parmi ces exigences, se trouvent des exigences procédurales prescrites conformément à la Loi dans le but de convaincre le ministre du Revenu national que toutes les ressources envisagées de l'organisme de charité «sont consacrées à des activités de bienfaisance...» La demande doit être présentée suivant la forme prescrite et être appuyée de documents dont la nature est également prescrite, bien que rien n'empêche le requérant de fournir d'autres pièces justificatives à l'appui de sa demande.

C'est aux paragraphes suivants de la Loi que l'on trouve le cadre législatif conférant aux organismes de charité enregistrés le privilège de pouvoir recevoir des dons en franchise d'impôt et aux donateurs celui de pouvoir les déduire lors du calcul de leur revenu imposable:

110. (1) Aux fins du calcul du revenu imposable d'un contribuable pour une année d'imposition, il peut être déduit de son revenu pour l'année celles des sommes suivantes qui sont appropriées:

a) le total des dons que, dans l'année (et dans les cinq années d'imposition précédentes, jusqu'à concurrence du montant de ces dons qui n'était pas déductible dans le calcul du revenu imposable du contribuable pour une année d'imposition antérieure), le contribuable a faits

(i) à des organismes de charité enregistrés,

(8) Dans le présent article,

c) «organisme de charité enregistré» désigne

(i) une œuvre de charité ou une fondation de charité, au sens du paragraphe 149.1(1), qui réside au Canada et qui est créée ou établie au Canada, ou

(ii) une annexe, section, paroisse, congrégation ou autre division d'un des organismes visés au sous-alinéa (i), qui reçoit des dons en son nom propre,

qui a déposé auprès du Ministre, dans la forme prescrite, une demande d'enregistrement, qui a été enregistrée, enregistrement qui n'a pas été annulé en vertu des dispositions du paragraphe 168(2).

149. (1) No tax is payable under this Part upon the taxable income of a person for a period when that person was

(f) a registered charity;

149.1 (1) In this section,

(b) "charitable organization" means an organization, whether or not incorporated, all the resources of which are devoted to charitable activities carried on by the organization itself and no part of the income of which is payable to, or is otherwise available for, the personal benefit of any proprietor, member, shareholder, trustee or settlor thereof;

(d) "charity" means a charitable organization or charitable foundation;

Section 168 provides for the circumstances in which the registration of the charity may be revoked. As pointed out by Marceau J., subsections 172(3) and (4) relate, *inter alia*, to the refusal of registration and the deemed refusal to register certain charities. Subsection 244(16) provides the authority for deeming prescribed forms to be prescribed by the Minister and only he being permitted to call such forms into question. No issue is taken with the form used in this case and it is common ground that the material filed in support of the appellant's application for registration complied with the requirements of the prescribed form. Neither was it contested that the appellant could have, had it wished to do so, filed other explanatory material relating to its activities and the means it employed to carry out its corporate objects. As a matter of fact, the appellant complied with the request of the Minister of the filing of additional material after the original application had been submitted.

The sole issue then is whether, bearing in mind the legislative framework within which the privilege extended to charities and to donors to them exists, was the Minister in breach of the principles of natural justice or of the rules of procedural fairness in failing to give to the appellant the opportunity to make submissions with respect to the grounds upon which he proposed to refuse the

149. (1) Aucun impôt n'est payable en vertu de la présente Partie, sur le revenu imposable d'une personne, pour la période où cette personne était

f) un organisme de charité enregistré;

149.1 (1) Dans le présent article,

b) «œuvre de charité» désigne une œuvre, constituée ou non en corporation, dont toutes les ressources sont consacrées à des activités de bienfaisance menées par l'œuvre elle-même et dont aucun revenu n'est payable à un propriétaire, membre, actionnaire, fiduciaire ou auteur de la fiducie ou de la corporation ou ne peut par ailleurs être disponible pour servir au profit personnel de ceux-ci;

d) «organisme de charité» désigne une œuvre de charité ou une fondation de charité;

L'article 168 prévoit les circonstances pouvant entraîner l'annulation de l'enregistrement d'un organisme de charité. Comme l'a souligné le juge Marceau, les paragraphes 172(3) et (4) portent, entre autres, sur les refus d'enregistrement et les cas réputés être des refus d'enregistrement de certains organismes de charité. Le paragraphe 244(16) donne le pouvoir de considérer comme réputées prescrites par le Ministre les formules données comme telles et prévoit que seul le Ministre est autorisé à mettre en doute lesdites formules. La formule utilisée en l'espèce n'a jamais été mise en doute et les parties s'entendent sur le fait que les pièces justificatives produites à l'appui de la demande d'enregistrement de l'appelante étaient conformes aux exigences de la forme prescrite. Personne n'a contesté le fait que l'appelante aurait pu, si elle avait désiré le faire, produire des pièces explicatives supplémentaires relativement à ses activités et aux moyens auxquels elle a recouru pour réaliser les objectifs pour lesquels elle a été constituée. En fait, l'appelante s'est conformée à la demande du Ministre visant la production de documents supplémentaires après le dépôt de la demande originale.

Par conséquent, la seule question qui se pose consiste à déterminer si, tout en gardant à l'esprit le cadre législatif dans lequel existe le privilège conféré aux organismes de charité et à leurs donateurs, le Ministre a porté atteinte aux principes de justice naturelle ou aux règles de l'équité dans la procédure en ne donnant pas à l'appelante l'occasion de s'expliquer sur les motifs pour lesquels il se

appellant's application for registration as a charity?

As was said by Le Dain J. in this Court in *Inuit Tapirisat of Canada v. The Right Honourable Jules Léger*, [1979] 1 F.C. 710 (C.A.), at page 715:

Whether the procedural duty of fairness is to be regarded as something different from natural justice or merely an aspect of it, the majority opinion in the *Nicholson* case seems clearly to indicate that its application is not to depend on the distinction between judicial or quasi-judicial and administrative functions.

At page 717 he also had this to say:

Procedural fairness, like natural justice, is a common law requirement that is applied as a matter of statutory interpretation. In the absence of express procedural provisions it must be found to be impliedly required by the statute. It is necessary to consider the legislative context of the power as a whole. What is really in issue is what it is appropriate to require of a particular authority in the way of procedure, given the nature of the authority, the nature of the power exercised by it, and the consequences of the power for the individuals affected. The requirements of fairness must be balanced by the needs of the administrative process in question.

While the judgment of this Court in that case was reversed by the Supreme Court of Canada, neither of the foregoing statements was disavowed and both seem to reflect the current thinking in this country on the two doctrines.

In the Supreme Court of Canada on the appeal, there styled *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, Estey J. had this to say at page 755 about finding a statutory basis for a requirement of procedural fairness:

While it is true that a duty to observe procedural fairness, as expressed in the maxim *audi alteram partem*, need not be express (*Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Commission des Relations Ouvrières de la Province de Québec*), it will not be implied in every case. It is always a question of construing the statutory scheme as a whole in order to see to what degree, if any, the legislator intended the principle to apply.

Applying that principle to the statutory scheme for the registration of charities, I am unable to find either as a matter of natural justice or of procedural fairness, an obligation on the Minister to invite representations or conduct a hearing

proposait de rejeter sa demande d'enregistrement à titre d'organisme de charité.

Comme l'a dit le juge Le Dain de cette Cour dans l'affaire *Inuit Tapirisat of Canada c. Le très honorable Jules Léger*, [1979] 1 C.F. 710 (C.A.), à la page 715:

Sur le point de savoir si l'obligation procédurale d'équité doit être considérée comme distincte de la justice naturelle ou simplement comme un de ses aspects, l'opinion majoritaire dans l'arrêt *Nicholson* semble manifestement indiquer que son exécution ne doit pas dépendre de la distinction entre les fonctions judiciaires ou quasi judiciaires et les fonctions administratives.

À la page 717, il déclarait également ceci:

L'équité procédurale, tout comme la justice naturelle, est une exigence de la *common law* et s'applique en matière d'interprétation des lois écrites. En l'absence de dispositions procédurales expresses, elle est considérée comme implicitement prévue par la loi. Il est nécessaire d'examiner le contexte législatif de l'autorité prise dans son ensemble. Le véritable point en litige est la question de savoir quelle procédure il convient d'imposer à une autorité déterminée compte tenu de la nature de cette dernière et du genre de pouvoir qu'elle exerce, et quelles conséquences en résulteront pour ceux qui ont à subir ce pouvoir. Il ne faut pas oublier de maintenir l'équilibre entre les exigences d'équité et les besoins du processus administratif en cause.

Bien que le jugement rendu par cette Cour dans cette affaire ait été infirmé par la Cour suprême du Canada, ni l'un ni l'autre des exposés précités n'ont été désavoués et il semble tous deux refléter l'état actuel du droit sur ces deux doctrines au Canada.

Dans le pourvoi à la Cour suprême du Canada, qui portait l'intitulé *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, le juge Estey a, à la page 755, déclaré ce qui suit relativement à la question de trouver un fondement légal à l'exigence de l'équité dans la procédure:

Même s'il est exact que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure, qu'exprime la maxime *audi alteram partem*, n'a pas à être expresse (*Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal c. Commission des Relations Ouvrières de la Province de Québec*) elle n'est pas implicite dans tous les cas. Il faut toujours considérer l'économie globale de la loi pour voir dans quelle mesure, le cas échéant, le législateur a voulu que ce principe s'applique.

Si j'applique ce principe à l'économie de la Loi relativement à l'enregistrement des organismes de charité, il m'est impossible d'y trouver, tant sur le plan de la justice naturelle que sur celui de l'équité dans la procédure, quelque obligation pour le

before reaching a decision on the application. The prescribed material must, of course, support the application. The contents of that material, both that which is helpful and that which is damaging, is, of course, known to the applicant as are the legal requirements for satisfying the Minister that the organization is in law a charity. Nothing that I have found in the statute precludes an applicant from making submissions in support of its application, or to explain deficiencies or defects therein or from filing additional supporting material to demonstrate that it is truly a "charity" to which registration should be granted. Whether it chooses either to do so or not, the Minister, relying on what is before him, must decide whether registration should be granted or not. The failure to call for representations cannot, therefore, in the statutory context of an application for registration, vitiate his decision, as I see it.

Nor do I believe that this Court's decision in the *Renaissance* case, [1983] 1 F.C. 860 (C.A.)<sup>1</sup> affects this conclusion since I believe it to be distinguishable on at least two grounds. First, and most importantly, as I see it, in that case *Renaissance* had been for some time registered as a charity so that the revocation of its registration took away from it an important privilege which it, and donors to it, had had for some time. From the fact of that registration there flowed other benefits to the organization such as, for example, the ability to indulge in financial planning for its charitable activities which it might well lose in part if donors to it lost the right to claim deductions for their donations. Those benefits, as a matter of fairness, ought not to have been terminated without giving the beneficiary of them at least the opportunity to know the reasons for the proposed revocation and to make representations with

<sup>1</sup> Compare *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal*, [1978] 1 S.C.R. 470, at page 478 where the revocation of a Ministerial permit under the *Immigration Act* [R.S.C. 1970, c. I-2] was held to be an administrative act, not a judicial or quasi-judicial one, but one in which the Minister is required to act fairly.

Ministre de solliciter les représentations du requérant ou de tenir une audience avant de prendre sa décision au sujet de la demande. La documentation prescrite doit évidemment appuyer la demande. Le requérant sait évidemment ce que renferme cette documentation, tant les éléments favorables que défavorables, tout comme il connaît d'ailleurs les exigences légales à respecter pour convaincre le Ministre que l'œuvre est en droit un organisme de charité. Je n'ai rien trouvé dans la Loi qui empêche un requérant de faire des représentations à l'appui de sa demande, ou d'en expliquer les lacunes ou les défauts ou encore de produire des éléments de preuve supplémentaires afin d'établir qu'il est vraiment un «organisme de charité» à qui l'enregistrement devrait être accordé. Que le requérant choisisse d'agir ainsi ou non, le Ministre, s'appuyant sur les éléments portés à sa connaissance, doit décider si l'enregistrement doit être accordé ou non. À mon avis, le défaut du Ministre de solliciter des représentations ne peut par conséquent, dans le contexte d'une demande d'enregistrement présentée en vertu de la Loi, vicier sa décision.

Je ne crois pas non plus que la décision de cette Cour dans l'arrêt *Renaissance*, [1983] 1 C.F. 860 (C.A.)<sup>1</sup> influe sur cette conclusion puisqu'à mon avis cet arrêt présente au moins deux motifs de distinction. Le premier et le plus important selon moi, c'est que dans cette affaire, *Renaissance* était déjà enregistrée depuis un certain temps à titre d'organisme de charité de sorte que la révocation de son enregistrement a eu pour effet de lui retirer un privilège important dont ses donateurs et elle-même avaient bénéficié depuis quelque temps. Cet organisme tirait également d'autres avantages du fait de son enregistrement, comme la possibilité de planifier financièrement ses activités de bienfaisance, possibilité qu'il pouvait fort bien perdre en partie si ses donateurs se voyaient priver du droit de déduire leurs dons. Sur le plan de l'équité, ces avantages n'auraient pas dû être retirés sans que le bénéficiaire ait au moins été informé des motifs de

<sup>1</sup> Comparer avec l'arrêt *Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470, à la page 478, dans lequel on a jugé que la révocation d'un permis ministériel en vertu de la *Loi sur l'immigration* [S.R.C. 1970, chap. I-2] était non pas une procédure judiciaire ou quasi judiciaire mais bien une procédure administrative dans laquelle le Ministre avait l'obligation d'agir équitablement.

respect thereto. Clearly, no such rights can have accrued to an applicant for registration. The second distinguishing feature in the case at bar arises from the first. The decision by the Minister in *Renaissance* was taken without notice being given to the charity either of the investigations into its activities, their results nor of the basis upon which the Minister proposed to revoke the registration. Here, on the other hand, while the precise ground of refusal was not known to the appellant, it must be taken to have been aware that to qualify as a charity it must meet the statutory and common law requirements for its characterization as such and, in particular, that its activities must be exclusively charitable. It knew, or ought to have known, that its involvement in political advocacy might cast a doubt as to its charitable *bona fides* so that it was incumbent on it to satisfy the Minister that the political activity did not affect its primary charitable function.

For all of the foregoing reasons, I am of the opinion that the appellant's argument on the procedural aspect of its appeal must fail.

It is unnecessary for me to comment on the substantive issue since I am substantially in agreement with what my brother Marceau J. has said. I, too, would dismiss the appeal on its merits.

Since the appellant has not succeeded on either of its bases for the appeal, I would dismiss it with costs.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

MARCEAU J.: This is an appeal from a decision of the Minister of National Revenue denying the appellant's application to be registered as a "charity" pursuant to the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148 (as amended by S.C. 1970-71-72, c. 63; 1974-75-76, c. 26; 1976-77, c. 4; 1977-78, c. 1; 1977-78, c. 32).

l'annulation envisagée et ait eu l'occasion de faire des représentations à cet égard. De toute évidence, l'organisme qui sollicite son enregistrement n'a pas encore acquis de tels droits. Dans le présent cas, le second motif de distinction découle du premier. Dans l'affaire *Renaissance*, le Ministre a pris sa décision sans que l'organisme de charité ne soit avisé des enquêtes menées sur ses activités, ni de leur résultat ni de la raison pour laquelle le Ministre se proposait d'annuler son enregistrement. En l'espèce, au contraire, même si l'appelante ne connaissait pas le motif précis du rejet de sa demande, on doit considérer qu'elle savait que pour obtenir le statut d'organisme de charité elle devait répondre aux exigences de la Loi et de la *common law* à cet égard et, plus particulièrement, que ses activités devaient être exclusivement des activités de bienfaisance. Elle savait ou aurait dû savoir que sa participation à des activités de promotion de nature politique pourrait jeter un doute sur sa bonne foi quant à sa vocation charitable. C'est donc à elle qu'il incombait de convaincre le Ministre que ses activités politiques n'influaient pas sur ses activités premières en matière de bienfaisance.

Pour tous les motifs susmentionnés, je suis d'avis de rejeter l'argument de l'appelante sur l'aspect procédural de son appel.

Il n'est pas nécessaire que je commente la question de fond car je suis d'accord pour l'essentiel avec les propos de mon collègue le juge Marceau à cet égard. Je rejetterais également l'appel sur le fond.

Comme l'appelante n'a eu gain de cause sur aucun de ses deux motifs d'appel, je rejetterais l'appel avec dépens.

\* \* \*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE MARCEAU: Appel est interjeté en l'espèce d'une décision du ministre du Revenu national rejetant la demande de l'appelante dans laquelle elle demandait à être enregistrée à titre d'«organisme de charité» conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, chap. 148 (modifiée par S.C. 1970-71-72, chap. 63; 1974-75-76, chap. 26; 1976-77, chap. 4; 1977-78, chap. 1; 1977-78, chap. 32).

Under the *Income Tax Act*, charitable organizations registered as "charity" (paragraph 110(8)(c)) are given very special status: not only are they exempted from tax, like all other non-profit organizations (paragraph 149(1)(f)), but specially all donations made to them are deductible by donors in computing their own taxable incomes (paragraph 110(1)(a)(i)). There is however only one short paragraph of the Act that purports to define a "charitable organization":

**149.1 (1)** In this section,

(b) "charitable organization" means an organization, whether or not incorporated, all the resources of which are devoted to charitable activities carried on by the organization itself and no part of the income of which is payable to, or is otherwise available for, the personal benefit of any proprietor, member, shareholder, trustee or settlor thereof;

and the sole provisions dealing directly with the procedure relating to registration are to be found in subsections 172(3) and (4):

**172. ...**

(3) Where the Minister

(a) refuses to register an applicant for registration as a registered charity or registered Canadian amateur athletic association, or gives notice under subsection 168(1) to such a charity or association that he proposes to revoke its registration,

(b) refuses to accept for registration for the purposes of this Act any retirement savings plan,

(c) refuses to accept for registration for the purposes of this Act any profit sharing plan or revokes the registration of such a plan,

(d) refuses to issue a certificate of exemption under subsection 212(14),

(e) refuses to accept for registration for the purposes of this Act any education savings plan or revokes the registration of any such plan,

(f) refuses to accept for registration for the purposes of this Act any home ownership savings plan or revokes the registration of any such plan, or

(g) refuses to accept for registration for the purposes of this Act any retirement income fund or revokes the registration of any such fund,

the applicant or the charity or association, as the case may be, in a case described in paragraph (a), the applicant in a case described in paragraph (b), (d), (e), (f) or (g) or a trustee under the plan or an employer of employees who are beneficiaries under the plan, in a case described in paragraph (c), may, notwithstanding section 24 of the *Federal Court Act*, appeal from such decision or from the giving of such notice to the Federal Court of Appeal.

En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les œuvres de charité enregistrées à titre d'«organismes de charité» (alinéa 110(8)c)) se voient conférer un statut très spécial: non seulement sont-elles exonérées d'impôt comme tous les autres organismes à but non lucratif (alinéa 149(1)f)), mais tous les dons qui leur sont faits peuvent être déduits par les donateurs lorsqu'ils calculent leur revenu imposable (sous-alinéa 110(1)a(i)). Toutefois, la Loi ne renferme qu'un seul court alinéa définissant l'expression «œuvre de charité»:

**149.1 (1)** Dans le présent article,

b) «œuvre de charité» désigne une œuvre, constituée ou non en corporation, dont toutes les ressources sont consacrées à des activités de bienfaisance menées par l'œuvre elle-même et dont aucun revenu n'est payable à un propriétaire, membre, actionnaire, fiduciaire ou auteur de la fiducie ou de la corporation ou ne peut par ailleurs être disponible pour servir au profit personnel de ceux-ci;

et les seules dispositions traitant directement de la procédure relative à l'enregistrement se trouvent aux paragraphes 172(3) et (4):

**172. ...**

(3) Lorsque le Ministre

a) refuse de procéder à l'enregistrement d'un demandeur qui désire être reconnu comme organisme de charité enregistré ou comme association canadienne enregistrée de sport amateur, ou avise cet organisme de charité ou association, en vertu du paragraphe 168(1), de son intention d'annuler son enregistrement,

b) refuse de procéder à l'enregistrement, en vertu de la présente loi, d'un régime d'épargne-retraite,

c) refuse de procéder à l'enregistrement, en vertu de la présente loi, d'un régime de participation aux bénéfices ou annule l'enregistrement d'un tel régime,

d) refuse de délivrer un certificat d'exonération en vertu du paragraphe 212(14),

e) refuse de procéder à l'enregistrement, aux fins de la présente loi, d'un régime d'épargne-études ou annule l'enregistrement d'un tel régime,

f) refuse de procéder à l'enregistrement, aux fins de la présente loi, d'un régime d'épargne-logement ou annule l'enregistrement d'un tel régime, ou

g) refuse de procéder à l'enregistrement, aux fins de la présente loi, d'un fonds de revenu de retraite ou en annule l'enregistrement,

le demandeur, l'organisme de charité ou l'association, selon le cas, dans un cas visé à l'alinéa a), le demandeur dans un cas visé aux alinéas b), d), e), f) ou g) ou un fiduciaire en vertu du régime ou un employeur dont les employés sont des bénéficiaires du régime, dans un cas visé à l'alinéa c), peuvent, notwithstanding l'article 24 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en appeler à la Cour d'appel fédérale de cette décision ou de la signification de cet avis.

(4) For the purposes of subsection (3), the Minister shall be deemed to have refused

(a) to register an applicant for registration as a registered charity or registered Canadian amateur athletic association,

(b) to accept for registration for the purposes of this Act any retirement savings plan or profit sharing plan,

(c) to issue a certificate of exemption under subsection 212(14),

(d) to accept for registration for the purposes of this Act any education savings plan,

(e) to accept for registration for the purposes of this Act any home ownership savings plan, or

(f) to accept for registration for the purposes of this Act any retirement income fund,

where he has not notified the applicant for registration or for the certificate, as the case may be, of his disposition of the application within 180 days after the filing of the application with him, and, in any such case, an appeal from such refusal to the Federal Court of Appeal pursuant to subsection (3) may, notwithstanding anything in subsection 180(1), be instituted under section 180 at any time by filing a notice of appeal in the Court.

It will have been noted that the exact meaning of the phrase "all the resources of which are devoted to charitable activities" in the definition of paragraph 149.1(1)(b) is nowhere given and the manner in which an application for registration will have to be presented to and disposed of by the Minister is not expressly determined. Such legislative laconism was bound to raise problems as it was obviously leaving many questions unanswered. Surprisingly, it does not appear that this Court has yet been called upon to take position on any of these questions, despite the fact that, as we have been told, more than forty-five hundred applications for registration are made each year, and close to twenty percent of them are refused. This case, so far as I know, is the first one to come before this Court requiring the disposition of some of the most basic of those unanswered questions.

The facts can hardly be more straightforward. The appellant was incorporated as a no-share corporation in September 1982 under the Ontario *Corporations Act* [R.S.O. 1980, c. 95], to operate as a community-based legal clinic within the meaning of the Ontario *Legal Aid Act*, R.S.O. 1980, c. 234. The objects for which it was incorporated were:

(4) Aux fins du paragraphe (3), le Ministre sera réputé avoir refusé

a) de procéder à l'enregistrement d'un demandeur qui désire être reconnu comme organisme de charité enregistré ou comme association canadienne enregistrée de sport amateur,

b) de procéder à l'enregistrement d'un régime d'épargne-retraite ou d'un régime de participation aux bénéficiaires,

c) de délivrer un certificat d'exonération en vertu du paragraphe 212(14),

d) de procéder à l'enregistrement, aux fins de la présente loi, d'un régime d'épargne-études,

e) de procéder à l'enregistrement, aux fins de la présente loi, d'un régime d'épargne-logement, ou

f) de procéder à l'enregistrement, aux fins de la présente loi, d'un fonds de revenu de retraite,

lorsqu'il n'a pas avisé le demandeur de l'enregistrement ou du certificat, selon le cas, de sa décision concernant la demande, dans les 180 jours du dépôt de la demande, auprès du Ministre, et, dans un tel cas, la Cour d'appel fédérale peut être saisie, en tout temps, conformément au paragraphe (3) et nonobstant le paragraphe 180(1), d'un appel concernant un tel refus interjeté en vertu de l'article 180 par le dépôt, à cette Cour, d'un avis d'appel.

On aura remarqué qu'on ne donne à nulle part la signification précise de la phrase «dont toutes les ressources sont consacrées à des activités de bien-faisance» tirée de la définition de l'alinéa 149.1(1)(b) et que la façon dont une demande d'enregistrement doit être présentée au Ministre et décidée par ce dernier n'est pas établie de façon expresse. Un tel laconisme législatif devait inévitablement créer des problèmes car, de toute évidence, il laissait de nombreuses questions sans réponses. Étonnamment, il semble qu'à ce jour cette Cour n'ait pas encore été appelée à se prononcer sur l'une ou l'autre de ces questions même si, comme on nous l'a dit, plus de quatre mille cinq cents demandes d'enregistrement sont présentées chaque année et que près de 20 % d'entre elles sont rejetées. Pour autant que je sache, c'est la première fois que cette Cour est appelée à statuer sur certaines des questions les plus fondamentales parmi celles laissées sans réponse.

Les faits sont on ne peut plus simples. L'appellante a, en septembre 1982, été constituée à titre de compagnie sans capital-action en vertu de la *Loi sur les compagnies et associations* de l'Ontario [S.R.O. 1980, chap. 95], afin d'exploiter une clinique juridique communautaire au sens de la *Loi sur l'aide juridique* de l'Ontario, R.S.O. 1980, chap. 234. Elle a été constituée pour les objets suivants:

To establish, maintain and operate a community clinic within and for the benefit of the Scarborough community in the Borough of Scarborough in the Municipality of Metropolitan Toronto, in the Province of Ontario, and in connection with this and subject to the applicable laws of Ontario from time to time, to provide advice, assistance, representation, education and research to both individuals and groups, and to organize, carry on and participate in such other activities as may from time to time seem expedient for the benefit of the Scarborough community.

As a legal clinic, the appellant is funded by the Ontario Legal Aid Plan (Ontario Legal Aid Regulations, R.R.O. 1980, Reg. 575, Part X), but its directors would like to look to sources other than the Plan for additional funds to carry on its activities. If registered as a charitable organization, it would, of course, be in a far better position to solicit gifts. On July 13, 1983, the appellant applied for registration as a "charity" by completing the form prescribed by the Minister for that purpose (form T-2050) and filing it with the Department together with some governing documents, namely its Annual Report, dated September 23, 1982, and a certified copy of its Letters Patent. By letter dated August 9, 1983, the appellant was requested to add to the supportive documentation attached to its application a copy of its by-laws, a request it complied with, but it received no other communication from the Department until it was advised of the Minister's refusal by a letter dated January 3, 1984 which read, in part, as follows:

We have examined the application for registration as a charity under the Income Tax Act submitted by the Scarborough Community Legal Services.

We regret to advise you that the application cannot be granted.

Upon reading the Legal Service's Annual Report, it is our view that your organization has participated and intends to continue its participation in activities which are political. By way of example, we refer to your participation in a rally at Queen's Park with respect to the Family Benefits program, and the involvement with the Committee to Improve the Scarborough Property Standards By-laws.

The Political character of the cited activities denies the Scarborough Community Legal Services standing as a charity within the meaning of the Income Tax Act. It may be that your organization qualifies for tax-exempt status as a non-profit organization under the Income Tax Act, paragraph 149(1)(l).

[TRADUCTION] Mettre sur pied, maintenir et exploiter une clinique communautaire au sein de la communauté de Scarborough et pour le bénéfice de cette dernière, dans la ville de Scarborough, municipalité du Toronto métropolitain, (Ontario); et, à cet égard, sous réserve des lois ontariennes applicables, fournir à l'occasion, aux particuliers et aux groupes, conseils, assistance et représentation ainsi que des services d'éducation et de recherches; et organiser, diriger et participer à toute autre activité pouvant, de temps à autre, s'avérer opportune et avantageuse pour la communauté de Scarborough.

À titre de clinique juridique, l'appelante est financée par le Régime d'aide juridique de l'Ontario (Règlement sur l'aide juridique de l'Ontario, R.R.O. 1980, règlement 575, Partie X), mais ses administrateurs aimeraient pouvoir compter sur des fonds supplémentaires provenant d'autres sources que le Régime afin de poursuivre les activités de la clinique. Si elle était enregistrée à titre d'œuvre de charité, elle se trouverait évidemment dans une bien meilleure position pour solliciter des dons. Le 13 juillet 1983, l'appelante a demandé son enregistrement à titre d'«organisme de charité» en remplissant la formule prescrite à cette fin par le Ministre (formule T-2050) et en la produisant au Ministère avec certains documents de régie, notamment son rapport annuel en date du 23 septembre 1982 et une copie certifiée conforme de ses lettres patentes. Dans une lettre datée du 9 août 1983, on a demandé à l'appelante d'ajouter à la documentation déjà produite à l'appui de sa demande une copie de ses règlements, ce qu'elle fit. Elle n'a par la suite reçu aucune nouvelle du Ministère jusqu'à ce qu'on l'informe du refus du Ministre dans une lettre en date du 3 janvier 1984 dont voici des extraits:

[TRADUCTION] Nous avons examiné la demande de la Scarborough Community Legal Services visant son enregistrement à titre d'organisme de charité en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous avons le regret de vous informer que votre demande ne peut être accueillie.

Après avoir lu le rapport annuel de Legal Services, nous sommes d'avis que votre organisme participe, et entend continuer de participer, à des activités politiques. À titre d'exemple, mentionnons votre participation à un rassemblement à Queen's Park au sujet du Programme de prestations familiales et vos liens avec le Committee to Improve the Scarborough Property Standards By-laws.

Le caractère politique des activités précitées empêche la Scarborough Community Legal Services d'être considérée comme un organisme de charité au sens de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il est possible que votre organisme remplisse les conditions nécessaires pour être exonéré d'impôt à titre d'organisa-

We regret that our response to the application of the Scarborough Community Legal Services could not be more favourable. We can advise you that the Income Tax Act, paragraph 172(3) provides an appeal from our decision.

In support of its appeal to this Court pursuant to paragraph 172(3)(a), the appellant puts forward two grounds. The first one is that the Minister has failed to comply with the rules of natural justice or procedural fairness in coming to a decision without giving it prior notice of the case against it and an opportunity to meet that case. The second one is that the Minister has erred in holding that any involvement in political activities disentitles an organization to registration as a "charity" under the *Income Tax Act*. A preliminary remark comes to mind. While both grounds are supportive of the appeal in that they both can lead to the setting aside of the impugned decision, they obviously are not both of the same type and cannot give rise to the same remedy. The first one may only lead to a referral back of the matter to the Minister with instructions as to the proper procedural steps to be followed before coming to a conclusion, while the other may force the Court to take a position as to the substance of that conclusion. It is clear, in those circumstances, that the second ground will have to be considered and disposed of only if the first one proves to be ill founded.

### 1. The Procedural Issue

As noted above, a decision by the Minister to refuse an application for registration as a "charity" may only be appealed to this Court (subsection 172(3) *supra*), the Tax Review Board and the Federal Court, Trial Division being both denied jurisdiction (section 180). The appellant's argument on the procedural issue is that, in view of the special system of appeal to which it is subjected, the decision has to be taken as a judicial decision subject to the laws of natural justice or, in the alternative, if still an administrative decision, one which requires the authority to act fairly, with the result that the Minister cannot reach a conclusion adverse to the applicant without first giving it

tion sans but lucratif en vertu de l'alinéa 149(1)l) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous regrettons que notre réponse à la demande présentée par la Scarborough Community Legal Services ne puisse être plus favorable. Toutefois, nous tenons à vous signaler qu'il est possible d'en appeler de notre décision en vertu du paragraphe 172(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

L'appel interjeté devant cette Cour par l'appellante conformément à l'alinéa 172(3)a) repose sur deux motifs. Selon le premier motif, le Ministre n'a pas respecté les règles de la justice naturelle ou de l'équité dans la procédure en prenant une décision sans au préalable informer l'appellante des allégations portées contre elle et sans lui fournir l'occasion d'y répondre. Suivant le second motif, le Ministre a fait erreur en concluant que toute participation à des activités politiques empêche une organisation d'être enregistrée à titre d'«organisme de charité» en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il vient à l'esprit une observation préliminaire. Bien que les deux motifs invoqués viennent appuyer l'appel en ce qu'ils peuvent tous deux conduire à l'annulation de la décision attaquée, ils ne sont manifestement pas du même type et ne peuvent donner lieu au même redressement. Le premier ne peut que conduire à un renvoi de l'affaire devant le Ministre avec des directives sur les démarches procédurales appropriées à suivre avant d'en arriver à une décision, tandis que l'autre peut obliger la Cour à prendre position sur le fond de cette décision. Il est clair, dans les circonstances, qu'il ne faudra examiner le second motif et en décider que si le premier s'avère mal fondé.

### 1. La question de procédure

Comme on l'a fait remarquer plus tôt, on ne peut en appeler d'une décision du Ministre de refuser une demande d'enregistrement à titre d'«organisme de charité» que devant cette Cour (paragraphe 172(3) précité), la Commission de révision de l'impôt et la Division de première instance de la Cour fédérale se voyant toutes deux refuser compétence en la matière (article 180). En ce qui concerne la question de procédure, l'appellante allègue que, étant donné la procédure d'appel spéciale à laquelle elle est assujettie, la décision qui doit être rendue est une décision judiciaire soumise aux règles de la justice naturelle ou, subsidiairement, que même s'il s'agit d'une décision

prior notice of the case against it and an opportunity to meet that case. And the appellant, in support of its argument, refers to the decision of this Court in *Renaissance International v. Minister of National Revenue*, [1983] 1 F.C. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.).

This *Renaissance* case was concerned with the revocation of an organization's registration as a charity under section 168 of the Act. The Minister, through his Director of the Registration Division, had made the decision to revoke the registration on the basis of information obtained through investigations authorized by him, after having been given notice of some disqualifying activities in which the organization had apparently become involved. The organization, however, had not been advised that an inquiry was being carried out, nor had it been given an opportunity to refute the allegations. The Court was unanimous in setting aside the decision. Both Mr. Justice Heald, writing for himself and Mr. Justice Cowan D.J., and Mr. Justice Pratte spoke in general terms of a failure by the Director to observe the requirements of natural justice and procedural fairness. But, the gist of their common reasoning, as I understand it, was that the record before the Minister had a most serious defect in so far as, on the facts, it contained "no input from the appellant", a defect that could not be cured by the appeal since, under the provisions of the Act applicable to it, it was clear that the Court was expected to decide as it does normally, that is to say, on the sole basis of the record constituted by the court of first instance.

It does not appear to me that this *Renaissance* decision has application in the present case. While a decision to revoke a previously recognized special status on the ground of unacceptable conduct has the effect of a penal conviction and the function of making it may probably be said to be quasi-judicial, it being similar to that of a judge presiding over a penal tribunal, a decision to deny an applicant the right to be given special status on the facts and evidence submitted by him, lacks the

administrative, celui qui la rend a l'obligation d'agir équitablement, de sorte que le Ministre ne peut rendre une décision préjudiciable à la requérante sans l'avoir au préalable avisée de l'affaire et sans lui avoir fourni l'occasion de se défendre. Pour appuyer son argument, l'appelante cite la décision de cette Cour dans l'affaire *Renaissance International c. Le ministre du Revenu national*, [1983] 1 C.F. 860; (1982), 47 N.R. 1 (C.A.).

L'affaire *Renaissance* portait sur l'annulation, en vertu de l'article 168 de la Loi, de l'enregistrement d'une œuvre à titre d'organisme de charité. Le Ministre, par l'entremise du directeur de la Division de l'enregistrement, avait pris la décision d'annuler l'enregistrement de l'œuvre en question sur la foi de renseignements découlant d'une enquête qu'il avait autorisée après avoir été informé que l'œuvre était apparemment mêlée à certaines activités incompatibles avec son statut. Cependant, l'intéressée n'avait pas été informée de la tenue de l'enquête et ne s'était pas vue fournir l'occasion de réfuter les allégations formulées contre elle. C'est à l'unanimité que la Cour a annulé la décision. Tant le juge Heald, dans ses propres motifs, que le juge suppléant Cowan et le juge Pratte ont fait état, en termes généraux, du défaut du directeur de respecter les exigences de la justice naturelle et de l'équité dans la procédure. Cependant, le point central de leur raisonnement commun, si j'ai bien compris, était que le dossier porté à la connaissance du Ministre comportait une lacune des plus graves en ce que, au niveau des faits, il ne renfermait «aucun document fourni par l'appelante», lacune qui ne pouvait être corrigée par l'appel puisque, en vertu des dispositions de la Loi s'y appliquant, il était clair qu'on s'attendait à ce que la Cour statue comme à l'habitude, c'est-à-dire à la lumière seulement du dossier constitué devant la cour de première instance.

À mon avis, la décision dans l'affaire *Renaissance* ne s'applique pas en l'espèce. Alors que la décision d'annuler, en raison d'une conduite inacceptable, le statut spécial dont jouissait quelqu'un auparavant a l'effet d'une condamnation pénale et qu'on peut dire que celui qui la rend exerce une fonction quasi judiciaire parce qu'elle est semblable à celle d'un juge présidant un tribunal de juridiction criminelle, une décision refusant à un requérant le droit de se voir conférer un statut

basic characteristics of an adjudication *inter partes* by a court of law. Moreover and most importantly, the decision to refuse the application in the present case was not made on the basis of information obtained without the interested party's participation; it was made solely on the evidence submitted by the applicant itself.

The function of the Minister in dealing with an application for registration as a "charity" under the *Income Tax Act* is, in my view, a strictly administrative function, and in spite of the fact that it involves the application of substantive rules and not the implementation of social and economic policy, on the basis of the basic criteria formulated by Mr. Justice Dickson (as he then was) in the leading case of *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, it does not appear to me to be one subject, in its exercise, to judicial or quasi-judicial process. I am unable to accept the appellant's suggestion that procedural fairness would call for a hearing of some sort before a contrary decision is reached by the Minister (or his duly authorized representative). Not only do I think that a requirement of that kind would go beyond Parliament's will as reflected in the legislation, I fail to see how such a hearing could better achieve justice and equity. If the decision is wrong because the law was improperly applied to the facts or because improper qualification was attributed to those facts, the appeal will remedy the situation; and if the decision is wrong because of a failure by the applicant to give all the facts or to expose them correctly, there is nothing to prevent him from renewing his application.

My view is that there was no obligation on the part of the Minister to notify the appellant and invite submissions or to conduct a hearing prior to refusing its application for registration as a charity. The appellant therefore fails on its first ground of attack, and that being so, it is necessary to consider and dispose of the other issue raised by the appeal.

spécial à la lumière des faits et des éléments de preuve qu'il présente, n'a pas les caractéristiques fondamentales d'un jugement entre parties rendu par un tribunal. En outre, et ce qui est plus important encore, en l'espèce, la décision de rejeter la demande n'a pas été prise sur la foi de renseignements obtenus sans la participation de la partie intéressée; elle a été rendue uniquement à la lumière des éléments de preuve présentés par la requérante elle-même.

Lorsque le Ministre traite une demande d'enregistrement à titre d'organisme de charité en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il exerce, à mon avis, une fonction strictement administrative et, même si cette fonction exige non pas la mise en vigueur de politiques socio-économiques mais plutôt l'application de règles de fond, il ne me semble pas, à la lumière des critères fondamentaux formulés par le juge Dickson (tel était alors son titre) dans la décision faisant autorité en la matière, *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, qu'il s'agisse d'une fonction dont l'exercice est soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Je suis incapable de me rallier à la suggestion de l'appellante suivant laquelle l'équité dans la procédure exigerait la tenue d'une quelconque audience avant que le Ministre (ou son représentant dûment autorisé) ne rende une décision défavorable. Non seulement une telle exigence irait-elle, selon moi, au-delà de l'intention exprimée dans la Loi par le législateur, mais je ne peux pas non plus voir en quoi une audience servirait mieux les intérêts de la justice et de l'équité. Si la décision est erronée par suite d'une mauvaise application du droit aux faits de la cause ou encore d'une mauvaise qualification des faits, l'appel corrigera la situation; et si la décision est erronée par suite du défaut du requérant de faire connaître tous les faits ou de les exposer correctement, rien ne l'empêche de présenter une nouvelle demande.

Je suis d'avis que le Ministre n'avait aucune obligation d'aviser l'appellante et de l'inviter à présenter des arguments ou de mener une audience avant de refuser sa demande d'enregistrement à titre d'organisme de charité. L'appellante échoue donc quant à son premier motif et cela étant, il est nécessaire d'examiner et de trancher l'autre question soulevée par l'appel.

## 2. The Substantive Issue

The passages of the letter of refusal reproduced above made it clear that, in the opinion of the Minister, the appellant was not a charitable organization within the meaning of the Act because it had participated in and intended to continue its participation in “activities which are political”, such as taking part (as it had done the year before) in a rally at Queen’s Park to protest against a proposal by the Government to bring changes to the Family Benefits program, or being involved (as it still was) with the Committee to Improve the Scarborough Property Standards By-laws. In the appellant’s submission, this reason, which provided the sole basis for the denial of its application, is invalid because it is wrong in law. A three-tier argument is advanced: the activities referred to by the Minister are merely means to achieve objects and, as such, are irrelevant; even if they have to be considered, they are activities that constitute partisan advocacy, not political activities; in any event, be they political activities or not, they are only incidental to primary purposes.

It might as well be said right away that I fail to appreciate the accuracy or at least the pertinence, in the present context, of the suggested distinction between “partisan advocacy” and “political activity”. It seems to me that while an undertaking aimed specifically and directly at influencing the policy-making process may always be said to be political, it is hard to envisage how it can qualify as “charitable” within the meaning of the Act. It is true that the word charitable is not defined in the Act. It is also true that the common law tests to identify charities as set out in the leading English case of *Special Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, 3 T.C. 53; [1891] A.C. 531; [1891-4] 2 All E.R. Rep. 28 (H.L.) (i.e., relief of poverty, advancement of religion, advancement of education, other purposes of a charitable nature beneficial to the community as a whole), which tests have been accepted in this country (see: *Guaranty Trust Company of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] S.C.R. 133) and are now applied in practice (see: Information Circular 77.14 issued by the Department), remain quite vague. But, having said that, I do not think that

## 2. La question de fond

Les passages précités de la lettre de refus montrent clairement que, de l’avis du Ministre, l’appelante n’était pas une œuvre de charité au sens de la Loi parce qu’elle avait participé, et avait l’intention de continuer à le faire, à «des activités politiques», telle sa participation (comme elle l’avait fait l’année précédente) à un rassemblement à Queen’s Park afin de protester contre les modifications que le gouvernement proposait d’apporter au Programme des prestations familiales, ou ses liens (qu’elle maintient toujours) avec le Committee to Improve the Scarborough Property Standards By-laws. Selon l’exposé de l’appelante, ce motif, qui a constitué le seul fondement du rejet de sa demande, est invalide parce qu’il n’est pas fondé en droit. On invoque un triple argument: les activités dont fait mention le Ministre sont simplement des moyens utilisés en vue d’atteindre certains objectifs et, à ce titre, elles n’ont aucune pertinence; même si on doit en tenir compte, il s’agit d’activités constituant de la promotion pour une cause partisane et non d’activités politiques; quoi qu’il en soit, qu’il s’agisse ou non d’activités politiques, elles ne sont qu’accessoires aux objectifs premiers.

Aussi bien dire tout de suite que je ne saisis pas la justesse ou à tout le moins la pertinence, dans le présent contexte, de la distinction suggérée entre «la promotion pour une cause partisane» et des «activités politiques». Il me semble que bien que l’on puisse toujours qualifier de politique une entreprise visant spécifiquement et directement à influencer le processus d’élaboration des politiques, il est difficile d’imaginer comment on peut la qualifier de «charitable» au sens de la Loi. Il est vrai que le mot «charitable» n’est pas défini dans la Loi et que les critères de la *common law* servant à identifier les organismes de charité, critères énoncés dans l’arrêt anglais faisant autorité en la matière, *Special Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, 3 T.C. 53; [1891] A.C. 531; [1891-4] 2 All E.R. Rep. 28 (H.L.) (c’est-à-dire le soulagement de la pauvreté, l’avancement de la religion, l’avancement de l’éducation et autres œuvres de bienfaisance profitant à l’ensemble de la collectivité) qui ont été adoptés au Canada (voir: *Guaranty Trust Company of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] R.C.S. 133) et qui sont maintenant appliqués dans la pratique (voir: Cir-

the meaning of the word charitable can ever be so extended as to cover a particular activity aimed, as I said, specifically and directly at influencing the policy-making process, whatever be the conditions or the context in which it is carried out.

The appellant is able to advance an argument with much more substance by relying on a distinction between purposes or objects and means and, alternatively, on a further distinction between primary and incidental purposes. Indeed, the first distinction has been developed and relied on in many cases concerned with the identification of charitable trusts, bodies or associations, in fact mainly in England (see for instance: *McGovern v. Attorney General*, [1981] 3 All E.R. 493 (Ch.D.); *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.); *In re Strakosch, decd. Temperley v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.); *Roll of Voluntary Workers' Trustees v. Inland Revenue*, [1942] S.C. 47) but also in Canada, namely in the *Guaranty Trust Company* case (*supra*). And the second distinction, of course, is the foundation for the "preponderant purpose test" widely applied in the jurisprudence of the provinces and recently adopted by the Supreme Court (in *Regional Assessment Commissioner et al. v. Caisse populaire de Hearst Ltée*, [1983] 1 S.C.R. 57) to determine whether a person or corporation is "carrying on a business" within the meaning of provincial business assessment statutes. I am of the opinion, however, that these distinctions do not help the appellant's position in the circumstances of this case.

It ought to be noted first that, in all those cases where the distinction between purpose and means was given effect to, the question before the Court was whether a certain trust, body or association could be said to have been established or organized "for charitable purposes only". Under paragraph 149.1(1)(b) of the *Income Tax Act*, the question to be determined is different since it is whether the organization is one "whose resources are devoted exclusively to charitable activities", a difference all the more striking in that, in the immediately

culaire d'information n° 77.14 publiée par le Ministère) demeurent assez vagues. Toutefois, cela étant dit, je ne crois pas que l'on puisse un jour étendre suffisamment le sens du mot «charitable» pour y inclure une activité particulière visant, comme je l'ai dit, spécifiquement et directement à influencer le processus d'élaboration des politiques, peu importe les conditions et le contexte dans lesquels elle est menée.

L'appelante est en mesure d'invoquer un argument ayant beaucoup plus de poids en s'appuyant sur la distinction entre les fins et les moyens et, subsidiairement, sur une autre distinction entre les fins premières et les fins accessoires. De fait, la première distinction a été élaborée et appliquée dans de nombreuses affaires portant sur l'identification des fiducies, organismes ou associations de charité, principalement en Angleterre (voir par exemple: *McGovern v. Attorney General*, [1981] 3 All E.R. 493 (Ch.D.); *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.); *In re Strakosch, decd. Temperley v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.); *Roll of Voluntary Workers' Trustees v. Inland Revenue*, [1942] S.C. 47) mais aussi au Canada, notamment dans l'affaire *Guaranty Trust Company* (précitée). La seconde distinction est évidemment le fondement du «critère de l'objet prépondérant» largement appliqué dans la jurisprudence des provinces et récemment adopté par la Cour suprême (dans *Commissaire régional à l'évaluation et autre c. Caisse populaire de Hearst Ltée*, [1983] 1 R.C.S. 57) afin de déterminer si une personne ou une corporation «exploite une entreprise» au sens des lois provinciales d'évaluation commerciale. Je suis d'avis, toutefois, que ces distinctions n'aident pas l'appelante dans les circonstances de l'espèce.

Il importe de signaler d'abord que dans tous ces cas où l'on a donné effet à la distinction entre la fin et les moyens, la question posée à la Cour était celle de savoir si l'on pouvait dire que la fiducie, l'organisme ou l'association avait été établi ou mis sur pied [TRADUCTION] «à des fins charitables seulement». La question qui doit être tranchée en vertu de l'alinéa 149.1(1)(b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est différente puisqu'il faut déterminer s'il s'agit d'une organisation «dont les ressources sont exclusivement consacrées à des activités

preceding provision of the Act dealing with “charitable foundation”, the other type of “charity”, the reference is to “a corporation or trust constituted and operated exclusively for charitable purposes”. It ought to be noted, as well that the distinction is in itself quite a relative one, it being consistent with human behavior that the object a person has in view today is often simply a means for him to achieve a further object tomorrow. The distinction could be relied on in those cases referred to above only with reference to the declared purposes for which the trust or the body had been constituted or was operated and even then, not without the important qualification set out by Lord Denning in the *British Launderers’ Research Association v. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462, at page 467; 1 All E.R. 21 (C.A.), at page 23 and adopted by Ritchie J. in the *Guaranty Trust Company* case (*supra*), to the effect that means which could be said to be “an end in themselves” were to be considered “collateral purposes”. In any event, I do not see how such a distinction between object and means can be so adapted as to have a role to play in identifying a “charitable organization” under paragraph 149.1(1)(b) of the Act. It seems to me that the activities of a group can hardly be rationally classified on the sole basis of their more or less close proximity to the general purposes for which the group was organized.

The other distinction relied on by the appellant in the alternative, the distinction between primary and incidental purposes, is a much more fundamental and objective one, and I would readily concede that it should be adapted and applied in giving effect to paragraph 149.1(1)(b) of the Act. I would feel that an organization should not lose its status as a charitable organization because of some quite exceptional and sporadic activity in which it may be momentarily involved, and, above all, I do not think that an activity would be deprived of its charitable nature only because one of its components or some incidental or subservient portion thereof cannot, when considered in isola-

de bienfaisance», différence d’autant plus frappante dans la mesure où, dans la disposition de la Loi qui précède immédiatement cet alinéa et qui porte sur les «fondations de charité», l’autre type d’«organisme de charité», on fait référence à «une corporation ou [à] une fiducie constituée et administrée exclusivement à des fins charitables». Il faut également souligner que la distinction est en elle-même toute relative, puisqu’il est de l’essence du comportement humain que la fin envisagée par une personne aujourd’hui ne soit souvent qu’un moyen pour elle d’arriver à une autre fin demain. On ne pouvait, dans les cas mentionnés plus haut, s’appuyer sur cette distinction que par rapport aux fins déclarées pour lesquelles la fiducie ou l’organisme avait été constitué ou était administré et, même là, il fallait tenir compte de l’importante réserve formulée par lord Denning dans *British Launderers’ Research Association v. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462, à la page 467; 1 All E.R. 21 (C.A.), à la page 23 et adoptée par le juge Ritchie dans l’affaire *Guaranty Trust Company* (précitée), réserve suivant laquelle les moyens dont on pouvait dire qu’ils étaient [TRADUCTION] «des fins en eux-mêmes» devaient être considérés comme des [TRADUCTION] «fins accessoires». De toute façon, je ne vois pas comment on peut adapter une telle distinction entre fins et moyens pour lui faire jouer un rôle dans l’identification d’une «œuvre de charité» en vertu de l’alinéa 149.1(1)(b) de la Loi. Il me semble que les activités d’un groupe peuvent difficilement être classées de façon rationnelle à la lumière seulement de leur plus ou moins grande proximité avec les fins générales pour lesquelles le groupe a été mis sur pied.

L’autre distinction sur laquelle s’est appuyée l’appelante subsidiairement, c’est-à-dire la distinction entre les fins premières et accessoires, est beaucoup plus fondamentale et objective, et j’admets volontiers qu’elle doit être adaptée et appliquée pour donner effet à l’alinéa 149.1(1)(b) de la Loi. J’estime qu’une œuvre ne devrait pas perdre son statut d’œuvre de charité en raison de sa participation passagère à quelque activité assez exceptionnelle et sporadique et, par-dessus tout, je ne crois pas qu’une activité devrait perdre sa nature charitable uniquement parce que l’une de ses composantes ou quelque partie accessoire ou subordonnée de celles-ci ne peut, prise isolément,

tion, be seen as a charity. It is clear, however, that the appellant's sustained efforts to influence the policy-making process constitute an essential part of its action and are not only "incidental" to some other of its charitable activities.

I wish I could have found otherwise, but I do not think that the appellant's contentions with respect to the substantive issue are valid. It does not appear to me that the Minister was wrong in coming to the conclusion that the appellant did not satisfy the requirements of the Act to be registered as a "charity".

My overall conclusion, therefore, is that the appeal should be dismissed, with costs.

être considérée comme une œuvre de charité. Il est manifeste, toutefois, que les efforts soutenus de l'appelante en vue d'influencer le processus d'élaboration des politiques constitue une partie essentielle de son action et ne sont pas seulement «accessoires» à une autre de ses activités de bienfaisance.

J'aurais bien voulu conclure autrement, mais je ne crois pas que les arguments de l'appelante sur la question de fond soient bien fondés. Il ne me semble pas que le Ministre a fait erreur en concluant que l'appelante ne répondait pas aux exigences de la Loi applicables à l'enregistrement des «organismes de charité».

En définitive, j'en viens à la conclusion que l'appel devrait être rejeté avec dépens.