

Le système d'appel actuel a été décrit comme un système qui n'est pas facilement accessible et qui est trop onéreux. Étant donné qu'une décision n'a été rendue que dans quelques cas seulement, peu de renseignements peuvent guider l'organe de réglementation et le secteur bénévole. Une réforme du système devrait faciliter l'accès aux mécanismes d'appel et permettre aux arbitres d'acquérir une plus grande expérience¹.

Le contexte actuel

Rôle des tribunaux

À l'heure actuelle, la *Loi de l'impôt sur le revenu* précise que les organismes doivent s'adresser à la Cour d'appel fédérale lorsque la Direction des organismes de bienfaisance :

- rejette leur demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance;
- révoque leur enregistrement;
- leur attribue une désignation (à titre d'œuvre de bienfaisance, de fondation publique ou de fondation privée) avec laquelle ils ne sont pas d'accord.

La Cour d'appel fédérale prend une décision « fondée sur le dossier », c'est-à-dire une décision en fonction des éléments de preuve qui ont déjà été recueillis. Le « dossier » d'un organisme de bienfaisance renferme des documents réunis par l'organisme et par l'ADRC au cours du processus de demande d'enregistrement ou de révocation de l'enregistrement. Par ailleurs, les délibérations de la Cour d'appel fédérale sont formelles. À moins d'une décision contraire de la Cour, ce qui a déjà été le cas pour certains organismes, les parties doivent être représentées par un avocat devant la Cour.

Presque tous les autres différends² découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont soumis à la Cour canadienne de l'impôt à titre de tribunal de première instance et la Cour d'appel fédérale devient alors le tribunal d'appel.

¹ *Travailler ensemble : Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole* (1999).

² Exception faite des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, les seules décisions de l'ADRC pouvant être portées en appel directement devant la Cour d'appel fédérale sont celles de la Direction des régimes enregistrés (régimes de pension agréés, régimes enregistrés d'épargne-études).

La Loi ne renferme aucune disposition permettant d'en appeler des nombreuses décisions de la Direction des organismes de bienfaisance ayant une incidence sur le mode de fonctionnement quotidien des organismes de bienfaisance. Ces décisions visent principalement des autorisations spéciales se rapportant au montant minimal que les organismes de bienfaisance doivent affecter à leurs programmes chaque année. Cependant, les cours de justice peuvent réviser ces décisions, au même titre que toute décision administrative³.

Examen administratif interne

Par ailleurs, la Loi ne renferme aucune disposition permettant un examen administratif des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, sauf pour ce qui est d'un appel formel devant les tribunaux. Pour presque toutes les autres questions fiscales, la Loi fait état des procédures à suivre aux fins des oppositions et des appels, qui relèvent de la Direction générale des appels de l'ADRC. Ce processus d'examen interne mène à un réexamen de l'affaire.

Les agents de la Direction générale des appels fondent leurs décisions sur les faits qui ont déjà été consignés au dossier, mais il leur arrive souvent de recevoir et d'examiner de nouveaux renseignements non accessibles au bureau local des services fiscaux. Lorsqu'une personne est insatisfaite de la décision rendue par la Direction générale des appels, elle peut interjeter appel devant la Cour canadienne de l'impôt. Elle peut également s'adresser directement à celle-ci au lieu de soumettre d'abord le cas à la Direction générale des appels.

La Cour fédérale a déjà statué que la Direction des organismes de bienfaisance est tenue, au nom de l'équité procédurale, de demander à un organisme de bienfaisance de lui faire part de ses commentaires avant de révoquer l'enregistrement de celui-ci⁴. La Cour ne recommande pas l'obtention des commentaires de l'organisme visé dans le cadre du processus d'enregistrement, mais une telle mesure serait probablement nécessaire en vertu des principes d'équité procédurale actuellement en vigueur.

En fait, la Direction des organismes de bienfaisance sollicite les observations des organismes visés relativement au processus d'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement. Elle soumet son évaluation préliminaire à l'organisme concerné, sous forme de lettre d'équité administrative, et lui demande de répondre à ses préoccupations. Les organismes peuvent répondre par téléphone, par écrit et en personne, mais la plupart d'entre eux répondent seulement par écrit. Si la décision est défavorable, elle est examinée par chacun des gestionnaires supérieurs de la Direction, jusqu'à ce que le directeur général émette une lettre de refus définitive ou

³ Les cours de justice ont le pouvoir d'examiner les décisions administratives. Cet examen porte généralement sur la façon de procéder pour en arriver à une décision et vise à assurer le respect des règles d'équité procédurale dans le cadre du processus décisionnel et le caractère raisonnable de la décision. Lorsqu'une demande d'examen judiciaire est acceptée, la cour renvoie généralement la question à l'organe administratif en vue d'une décision plutôt que de substituer sa propre décision à celle de l'organe en question.

⁴ *In re Renaissance International c. M.R.N.*, 83 D.T.C. 5024.

une lettre de révocation de l'enregistrement⁵. Le processus administratif prend fin une fois que cette lettre a été signée et toute mesure subséquente doit être une mesure judiciaire.

Examen des décisions favorables

Il n'y a pas de processus d'appel comparable pour vérifier l'exactitude des décisions favorables et ce, parce qu'un tiers ne peut pas contester une décision de l'ADRC d'accorder ou de maintenir l'enregistrement.

Récente expérience

Entre 1980 et 2002, 136 appels ont été interjetés par les organismes; 28 d'entre eux se rapportaient à une décision de révoquer l'enregistrement, alors que les autres se rapportaient au refus de demandes d'enregistrement par la Direction des organismes de bienfaisance. Le résultat de ces appels est indiqué dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1	
Appels, 1980-2002	
Affaires en cours	6
Audience tenue; enregistrement accordé	5
Abandon de l'affaire; enregistrement accordé	28
Audience tenue; enregistrement non accordé	23
Aucune audience; désistement ou appel rejeté par la Cour; enregistrement non accordé	74

Ces données ne nous indiquent pas le nombre d'organismes qui utiliseraient un mécanisme d'appel plus accessible, s'il y en avait un. D'après la meilleure estimation que nous avons pu établir, un nouveau mécanisme pourrait donner lieu à 70 appels chaque année⁶.

Entre 1993 et 2002, la Cour d'appel fédérale a entendu 15 appels. Dans le cas de ces appels, il s'est écoulé 25 mois en moyenne entre la date du dépôt de l'appel et le prononcé du jugement dans le cas des demandes d'enregistrement refusées et 29 mois dans les cas de révocation.

⁵ La Direction utilise une terminologie un tant soit peu différente pour les diverses étapes de la révocation de l'enregistrement, étant donné qu'une telle mesure entre en vigueur seulement lorsque la décision a été publiée dans la *Gazette du Canada* et non pas lorsque le directeur général signe la lettre définitive.

⁶ Cette estimation ne tient pas compte du nombre d'appels découlant de l'imposition de sanctions intermédiaires par l'organe de réglementation, dont il est question au chapitre 6.

Le principal élément digne de mention en ce qui a trait au nombre d'appels interjetés relativement à des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance réside peut-être dans le fait que seulement 28 appels ont été entendus par un tribunal. Près de la moitié de ces 28 appels se sont soldés par des jugements brefs, portant sur des questions de procédure ou n'ayant pas créé des précédents dans le domaine du droit de la bienfaisance. Pour en arriver à ses décisions, la Direction doit se fonder en grande partie sur les règles de common law énoncées dans des décisions judiciaires antérieures pour déterminer si une fin constitue ou non une fin de bienfaisance. La Direction peut examiner les décisions prises à l'échelle provinciale (notamment les décisions portant sur la fiscalité municipale ou l'interprétation des testaments) et dans d'autres pays relativement à des affaires semblables, mais ces décisions ne sont pas exécutoires en ce qui concerne l'enregistrement des organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada.

Facteurs ayant une incidence sur la réforme du système d'appel existant

Lors de l'évaluation des différentes options en matière de réforme, nous avons tenu compte des objectifs suivants :

- la transparence du processus pour l'organisme, le secteur bénévole et le grand public;
- le bien-fondé de la décision, y compris l'uniformité du processus décisionnel;
- l'indépendance de l'instance décisionnelle;
- le règlement rapide des différends;
- la création de précédents pour orienter l'organe de réglementation et le secteur;
- l'accessibilité en termes d'emplacement, de procédures et de coûts pour l'organisme visé;
- la création d'un dossier complet renfermant des éléments de preuve;
- le coût de l'établissement et du maintien du processus d'appel pour l'État (par exemple en évitant de reproduire des mécanismes d'examen existants qui pourraient facilement être adaptés aux organismes de bienfaisance).

Transparence

La transparence est un facteur ayant une incidence sur la perception du processus décisionnel. D'une part, les décisions des tribunaux et les éléments de preuve dont ils se servent sont généralement rendus publics. D'autre part, les délibérations des comités d'examen interne sont parfois confidentielles, ce qui leur permet d'utiliser

différentes techniques de règlement extrajudiciaire des différends, mais qui ne favorise pas la meilleure compréhension de leurs décisions⁷.

Bien-fondé de la décision

L'un des principaux objectifs d'un système d'appel consiste à faire en sorte que la décision prise soit la bonne. Une « bonne » décision est une décision qui est non seulement justifiée sur le plan technique en droit, mais également une décision généralement perçue comme une décision juste. Autrement dit, l'instance décisionnelle en est arrivée à une décision conforme aux décisions antérieures tout en élaborant, dans les cas opportuns, des règles de droit qui traduisent l'évolution de la société. Quelle est la marge de manœuvre dont devrait bénéficier un organe administratif en matière d'élaboration de règles de droit? À quel moment cette marge de manœuvre donne-t-elle lieu à une décision qui est incompatible avec les décisions antérieures et qui n'est pas bien fondée en droit?

Lorsqu'on examine les procédures applicables aux divers paliers d'appel, on doit également tenir compte d'un autre facteur ayant une incidence sur la qualité du processus décisionnel, soit le rôle de tiers, le cas échéant. L'une des préoccupations réside dans l'incapacité des personnes non directement touchées de prendre part au processus décisionnel initial. Est-ce qu'un tel rôle devrait être intégré au processus d'appel et permettre que ceux qui s'opposent à un organisme précis participent au processus, au même titre que ceux qui appuient cet organisme? Un autre facteur dont on doit tenir compte réside dans le fait que de telles interventions peuvent demander beaucoup de temps à une cour ou un tribunal, à moins qu'on impose des restrictions quelconques.

Si une instance décisionnelle de niveau inférieur doit entendre une affaire avant qu'elle soit portée devant la Cour d'appel fédérale, est-ce qu'elle a une expertise dans le domaine du droit de la bienfaisance ou est-ce qu'elle connaît mieux la common law que le droit législatif?

Indépendance de l'instance décisionnelle

L'un des facteurs ayant une incidence sur la perception d'un système d'appel est le niveau d'indépendance de l'instance décisionnelle. Les juges sont les décideurs qui jouissent de la plus grande indépendance, laquelle est une garantie constitutionnelle. Cependant, l'indépendance d'autres instances est plus restreinte. Un comité d'examen relevant de l'organe de réglementation peut être considéré comme une instance moins indépendante qu'un tribunal quasi-judiciaire ne relevant pas de l'organe de réglementation. Cependant, il se peut que le public ne considère pas ce tribunal comme un décideur aussi indépendant qu'un juge.

⁷ Par ailleurs, comme indiqué dans le chapitre sur l'accessibilité et la transparence, il importe d'établir un équilibre entre la transparence et d'autres valeurs, notamment la nécessité de protéger l'organisme contre toute atteinte injustifiée à sa réputation.

Règlement rapide des différends

Les cours de justice ne peuvent pas régler tous les différends relatifs au processus décisionnel administratif. Comment faire alors pour déterminer les cas qui pourraient et qui devraient être soumis à un tribunal? Dans une certaine mesure, c'est l'organisme visé qui devrait trancher. Si, toutefois, l'organisme ne comprend pas les questions de droit en jeu, s'il veut simplement une deuxième opinion ou s'il a subi un préjudice par suite d'une décision initiale, le processus d'examen administratif pourrait s'avérer plus approprié que le recours judiciaire.

Obtention d'un plus grand nombre de précédents

Les précédents susceptibles d'orienter le processus décisionnel administratif sont particulièrement importants lorsque l'organe de réglementation doit se fonder sur les règles de common law pour déterminer ce qui est de la bienfaisance. L'utilisation du système actuel n'a donné lieu qu'à une poignée de décisions de la Cour d'appel fédérale quant au sens à donner à l'expression « organisme de bienfaisance » aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Un plus grand nombre de précédents est manifestement très souhaitable. Cependant, pour obtenir une décision exécutoire créant un précédent, on doit s'adresser aux tribunaux, ce qui occasionne des coûts et ralentit le processus.

L'obtention d'une jurisprudence suffisante soulève un certain nombre de questions. Est-ce que les organismes visés doivent également faire appel au processus d'examen administratif avant de porter une affaire devant les tribunaux? Et que doit-on faire pour veiller à ce qu'ils puissent s'adresser aux tribunaux et présenter un dossier aussi approprié que possible au juge? L'organisme en question peut renoncer à le faire parce qu'il n'a pas les ressources nécessaires pour constituer un dossier. En revanche, un mécanisme de financement des appels soulève des questions quant à savoir qui déterminerait quelles affaires peuvent être portées devant les tribunaux, de quelle façon ces décisions devraient être prises et combien d'argent devrait être disponible.

Accessibilité

On doit également déterminer de quelle façon établir un système d'appel plus accessible et ce, non seulement du point de vue géographique. La Cour d'appel fédérale tient des audiences à 17 endroits au pays. Un nombre encore plus élevé pourrait être souhaitable dans le cas des organismes de bienfaisance. Cependant, la principale préoccupation réside dans la simplicité et la rapidité de la mise en œuvre d'un mécanisme d'appel et la simplicité des procédures au cours de l'audience subséquente, le cas échéant. Des procédures extrêmement informelles ont peu de chances de donner lieu à la création de précédents convaincants, mais elles pourraient être utilisées à une fin pouvant être jugée tout aussi valable, sinon plus par certains, c'est-à-dire offrir aux organismes une façon rapide et peu coûteuse de faire en sorte que quelqu'un entende leur dossier de façon moins formelle.

Constitution du dossier

L'un des aspects importants de la conception d'un système d'appel réside dans la question de savoir à quel moment le dossier de l'affaire est constitué et quel type de procédures est nécessaire pour bien constituer un tel dossier. Une fois que le dossier est constitué, tous les appels subséquents sont fondés sur les éléments de preuve qu'il renferme et les décisions sont fondées sur la question de savoir si les règles de droit ont été appliquées correctement aux faits. Le dossier est actuellement formé de la décision finale de la Direction des organismes de bienfaisance, ainsi que de tous les documents versés au dossier et se rapportant à cette décision, notamment les renseignements fournis par l'organisme à l'appui de sa demande ou les résultats de vérification ayant donné lieu à une proposition de révocation de l'enregistrement. Plusieurs commentateurs estiment que cette façon de procéder a pour effet d'éliminer prématurément la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve. Certains iraient même jusqu'à dire que cette procédure est incomplète, puisqu'elle ne permet pas la présentation de témoignages sous serment ni le contre-interrogatoire des témoins.

Coûts

Il convient également d'examiner les préoccupations liées à la cause qu'une organisation pourrait présenter aux paliers supérieurs du processus décisionnel judiciaire. La validité des décisions dépend habituellement de la mesure dans laquelle les deux parties présentent une preuve pertinente, de la jurisprudence et des arguments soumis à l'instance décisionnelle. Lorsqu'une partie ne présente pas des renseignements ou des éléments de preuve pertinents, peut-être parce qu'elle n'a pas les ressources financières et les connaissances juridiques nécessaires pour débattre pleinement sa cause, la décision risque de ne pas être aussi utile qu'elle pourrait l'être.

Le nombre de paliers d'appel varie selon le système administratif. Plus il y a de paliers, plus l'appelant a des chances de faire entendre sa cause. Toutefois, plus il y a de paliers, plus le processus devient long et onéreux.

L'efficacité d'un système d'appel doit être évaluée non seulement en fonction du coût pour les utilisateurs, mais également en fonction du coût pour l'État (mise en œuvre et maintien). Les propositions visant à modifier le système actuel de façon à y ajouter des paliers d'appel ou de nouvelles instances décisionnelles auraient des répercussions sur les coûts. Ainsi, certaines propositions entraîneraient une réduction des coûts pour l'État si on remplaçait une audience devant la Cour d'appel fédérale par une procédure informelle. Cependant, dans le cas des autres propositions, notamment la création d'un nouveau tribunal spécialisé dans le domaine du droit de la bienfaisance, nous devrions être convaincus qu'aucun mécanisme d'examen gouvernemental actuellement en place ne pourrait remplacer ce tribunal de façon satisfaisante.

Commentaires entendus

Lors de nos consultations, les participants ont appuyé notre conclusion préliminaire selon laquelle le mécanisme de recours actuellement offert aux organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est inadéquat. Certains pensent que les efforts déployés pour réformer le système pourraient être utilisés à meilleur escient, notamment pour assurer le bien-fondé de la décision initiale, pour élaborer des lignes directrices claires et pour renseigner les organismes qui présentent une demande d'enregistrement et les organismes de bienfaisance déjà enregistrés quant aux règles applicables, de façon à réduire le nombre de différends. Cependant, un plus grand nombre de participants ont signalé la nécessité de créer plus de jurisprudence et d'offrir aux organismes de bienfaisance un système de recours accessible, rapide et peu coûteux, principalement à la lumière des sanctions intermédiaires proposées au chapitre 6.

Certains participants ont proposé de tenir compte d'un autre facteur dans le cadre de l'évaluation des diverses options en matière de réforme. En effet, d'après eux, les instances décisionnelles devraient avoir surtout une grande connaissance du secteur des organismes de bienfaisance ou, à tout le moins, ils devraient l'avoir en plus d'une connaissance du droit de la bienfaisance.

Recommandations en vue d'une réforme

Nous souscrivons aux arguments invoqués à l'appui d'une réforme du système d'appel existant. La seule option actuellement offerte aux organismes de bienfaisance, c'est-à-dire interjeter un appel devant la Cour d'appel fédérale, ne permet pas de créer suffisamment de précédents et n'offre pas un mécanisme d'appel accessible et rapide.

Nous proposons plutôt un mécanisme d'appel comportant les mesures suivantes :

- un réexamen interne⁸ (au sein de l'organe décisionnel initial);
- une audience *de novo*⁹ (devant la Cour canadienne de l'impôt);
- un appel fondé sur le dossier¹⁰ (devant la Cour d'appel fédérale).

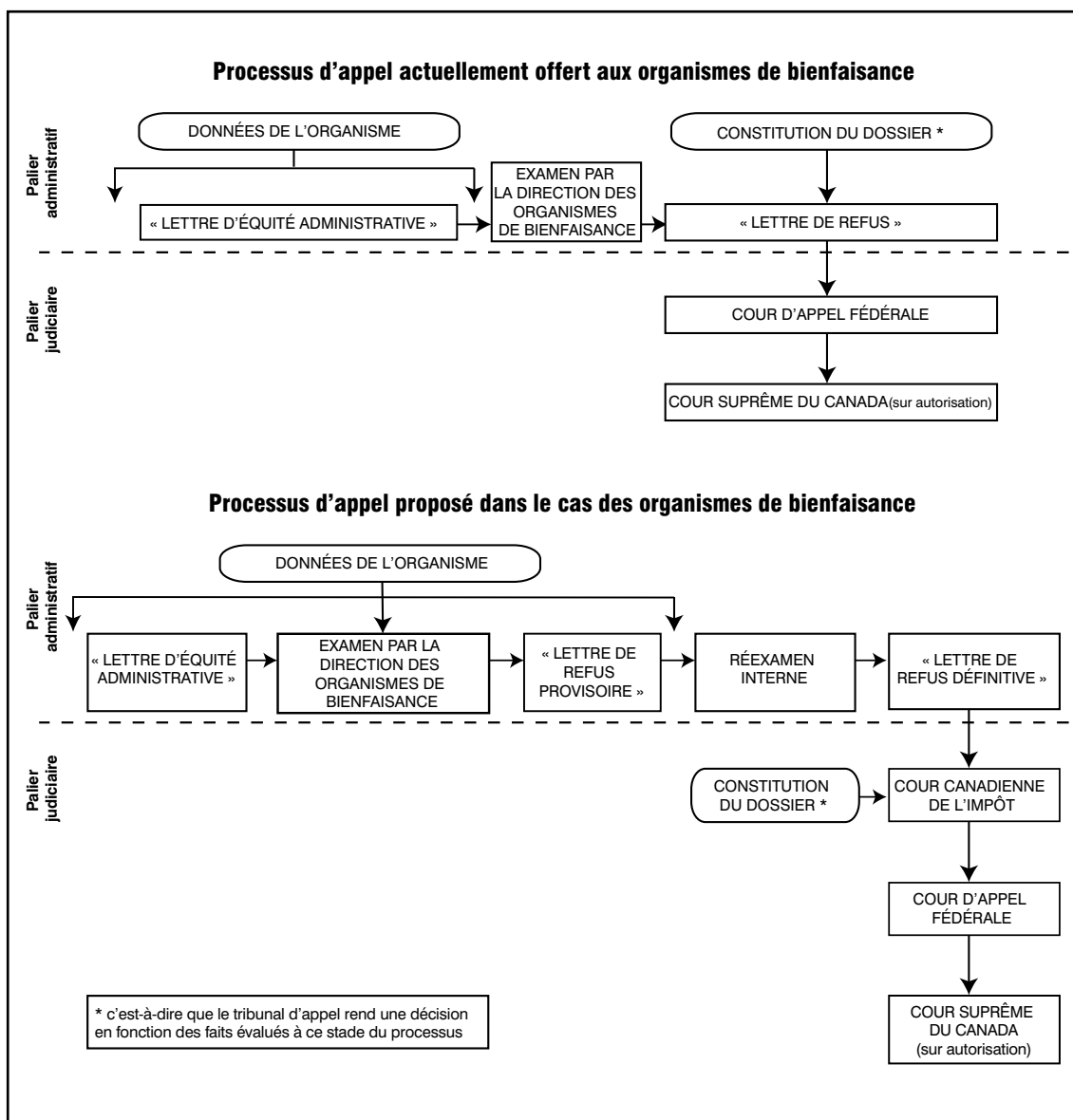
⁸ Il s'agit là de processus internes de l'organe décisionnel initial. Les procédures varient considérablement selon l'organe administratif. Certains sont dotés de comités d'examen faisant partie de la hiérarchie décisionnelle habituelle, alors que d'autres font appel à des groupes externes. Certains organes mettent l'accent sur les plaintes relatives aux services, tandis que d'autres étudient le bien-fondé de la décision initiale. Certains acceptent de nouveaux éléments de preuve, rencontrent les personnes qui exercent un recours et emploient des techniques de règlement extrajudiciaire des différends comme la médiation et l'arbitrage, alors que d'autres ne le font pas. Le processus d'examen est habituellement privé et il arrive souvent que la décision ne soit pas publiée.

⁹ Une audience « *de novo* » est une nouvelle audience. Une telle audience est généralement organisée par un tribunal de niveau inférieur plutôt qu'un tribunal d'appel. Lors d'une audience *de novo*, le tribunal n'examine pas des éléments de preuve recueillis antérieurement, mais plutôt les éléments de preuve qui lui sont soumis. Une audience orale est monnaie courante, mais une audience fondée sur les documents est également possible.

¹⁰ Cela signifie que le tribunal d'appel doit déterminer le bien-fondé d'une décision rendue par un tribunal inférieur ou une instance décisionnelle administrative, d'après la preuve dont cet organe était saisi.

Nous formulons également des recommandations en ce qui a trait au rôle des intervenants, au traitement des coûts associés à un appel et à la nécessité d'un fonds spécial pour subventionner les appels.

Le diagramme qui suit indique le processus d'appel existant et le processus proposé.



Réexamen interne

À notre avis, un organisme devrait avoir le droit de faire réexaminer sa cause par des agents d'examen¹¹, qui relèveraient d'une unité distincte à l'intérieur de l'organe de réglementation. Ces agents jouiraient donc d'une certaine indépendance, mais il est possible qu'ils ne soient pas perçus comme des personnes impartiales par les gens de l'extérieur.

¹¹ Dans notre rapport provisoire, il est question d'agents d'audience.

Le réexamen interne serait facilement accessible et n'occasionnerait à peu près pas de frais pour l'organisme visé. Le processus serait simple et donnerait lieu à une combinaison d'examen de documents, de présentations écrites et de rencontres informelles (y compris des conversations téléphoniques). Le processus serait également rapide. Nous proposons une période maximale de deux mois pour le réexamen, à moins que les deux parties ne conviennent d'une prolongation. Les motifs de la décision seraient communiqués à l'organisme, mais non au public, sauf dans un rapport général.

Le réexamen devrait avoir pour but (1) de déceler toute erreur commise au cours du processus décisionnel initial et (2) de prendre connaissance des arguments que souhaitent invoquer les représentants de l'organisme. Lorsqu'un malentendu est à l'origine du différend, on essaierait de régler celui-ci en déterminant si les règles de droit ont été correctement comprises et appliquées. Cependant, l'agent d'examen serait tenu de respecter les politiques existantes de l'organe de réglementation, mais il pourrait signaler toute modification apparemment nécessaire au dirigeant de celui-ci.

Nous proposons que le réexamen interne soit généralement obligatoire, c'est-à-dire qu'un organisme insatisfait d'une décision pourrait interjeter appel auprès d'un tribunal uniquement après le processus de réexamen interne. Comme il s'agit d'un nouveau processus, il convient de se laisser le temps de déterminer l'utilité de cette méthode pour régler les différends. Selon nous, la meilleure façon d'y parvenir serait d'aider les organismes à se familiariser avec ce nouveau processus. Cependant, les organismes de bienfaisance et l'organe de réglementation devraient pouvoir convenir, d'un commun accord, d'éliminer l'étape du processus de réexamen et de s'adresser directement à la Cour, notamment s'ils considèrent tous deux qu'un principe de droit important est en cause et que seule une cour de justice peut régler ce différend.

Commentaires entendus

La plupart des participants qui ont formulé des commentaires à ce sujet appuient l'inclusion d'un processus de réexamen interne dans le système de recours. Cependant, certains d'entre eux doutent qu'une entité faisant partie de l'organe de réglementation puisse être suffisamment indépendante pour renverser des décisions initiales.

Certains participants ont insisté sur la nécessité d'un mécanisme de recours rapide, de façon à assurer que les organismes qui cherchent l'enregistrement ne perdent pas leur enthousiasme et que les organismes de bienfaisance enregistrés faisant face à une sanction proposée ne sont pas laissés dans un statut incertain. Cette préoccupation a soulevé la question de savoir quel devrait être le délai prévu pour permettre à un organisme de demander un réexamen. Le délai suggéré est généralement de 30 jours mais certains craignent que le système s'enlise en raison des demandes de prolongation parce que, dans la pratique, ce délai n'est pas suffisant pour permettre à un organisme de bienfaisance de déterminer s'il compte demander un recours ou non.

Nous avons supposé que le processus d'examen serait confidentiel. Cependant, certains participants nous ont mis en garde contre le manque de transparence.

Plusieurs répondants n'approuvent pas notre proposition selon laquelle le réexamen interne devrait être obligatoire. Pour leur part, ils permettraient à un organisme de se présenter directement en cour au lieu de demander d'abord un réexamen interne. Ils ont fait remarquer que les particuliers et les organismes qui ne sont pas d'accord avec l'ADRC dans d'autres cas peuvent s'adresser directement aux tribunaux.

Nos conclusions et recommandations

Compte tenu des recherches que nous avons menées en ce qui a trait aux pratiques en vigueur dans d'autres pays et au sein de l'ADRC dans le cas d'autres questions fiscales, nous continuons de croire qu'un réexamen interne pourrait s'avérer utile dans le cadre d'un système de recours offert aux organismes de bienfaisance.

Nous tenons à préciser que nous ne proposons pas une « audience » mais plutôt l'examen d'un dossier par un agent d'expérience ne relevant pas du décideur initial. Les agents d'examen accompliraient les mêmes tâches et les mêmes évaluations et exerceraient les mêmes pouvoirs discrétionnaires que le décideur initial. En outre, ils examineraient le dossier constitué, de façon à corriger les erreurs de droit et celles liées aux procédures et à régler les malentendus, le cas échéant. Dans certains cas, ils pourraient rendre visite à un organisme pour régler les malentendus et leur budget devrait prévoir des fonds permettant les déplacements de ce genre. Cependant, leur rôle n'inclurait pas la prestation de conseils à un organisme de bienfaisance quant à la façon d'obtenir l'enregistrement ou d'éviter une sanction.

Dans le cadre du rapport *Travailler ensemble*, la première table conjointe proposait le recours à des mesures de règlement extrajudiciaire des différends comme la médiation ou l'arbitrage au stade du réexamen interne. Or, nous avons conclu que de telles mesures ne sont pas toujours appropriées au stade du réexamen parce qu'elles ont tendance à prolonger cette phase et à en augmenter le coût. Cependant, il peut arriver que la médiation soit utile; en pareil cas, nous recommanderions son utilisation aux agents d'examen et aux organismes de bienfaisance pour régler les différends.

Nous voulons bien entendu que le réexamen interne soit effectué aussi rapidement que possible mais nous reconnaissons que, pour bon nombre d'organismes de bienfaisance, le délai prévu de 30 jours n'est pas assez long pour leur permettre de déterminer s'ils veulent un réexamen ou non. Nous pensons qu'un délai de 60 jours serait plus approprié.

Cependant, nous avons décidé de maintenir notre proposition initiale, c'est-à-dire de faire en sorte que le réexamen soit obligatoire, à moins que les deux parties acceptent de s'adresser directement à un tribunal. Nous continuons de croire qu'un système efficient, peu onéreux et convivial devrait être obligatoire.

Nous pensons que les règles décrites dans le chapitre précédent devraient s'appliquer à la transparence des décisions soumises à l'unité du réexamen, au même titre que les décisions initiales de l'organe de réglementation ne faisant pas l'objet d'un

appel. Ainsi, aucun renseignement ne serait accessible au public si l'agent d'examen décide contre l'imposition d'une sanction, mais les organismes dont l'agent approuve leur enregistrement seraient indiqués dans le site Web de l'organe de réglementation, tout comme les raisons de l'approbation de leur demande d'enregistrement. Cependant, nous pensons également que l'examen des décisions de l'unité du réexamen par le public devrait être facilité en faisant en sorte que le rapport annuel de l'organe de réglementation renferme des statistiques sur le nombre et le type d'affaires entendues et sur le maintien ou la modification de la décision initiale.

Recommandations

- 43. On devrait mettre sur pied une unité indépendante au sein de l'organe de réglementation pour assurer le réexamen interne des demandes d'enregistrement refusées et des sanctions que l'organe de réglementation se propose d'imposer.**
- 44. Les organismes de bienfaisance devraient être tenus de demander un réexamen interne avant de s'adresser à un tribunal, à moins que l'organe de réglementation soit d'accord pour qu'ils procèdent autrement.**
- 45. Les organismes de bienfaisance devraient avoir 60 jours pour déterminer s'il y a lieu de demander un examen de leur dossier et l'unité responsable de l'examen devrait avoir 60 jours pour effectuer cet examen, à moins que l'agent d'examen et l'organisme s'entendent pour prolonger le délai prévu.**
- 46. L'unité d'examen devrait être dotée d'agents qui possèdent de l'expérience dans le domaine du droit de la bienfaisance et qui ont l'habitude de faire affaire avec les organismes de bienfaisance.**
- 47. L'unité d'examen devrait être centralisée mais elle devrait posséder les ressources nécessaires pour permettre à ses agents de voyager.**
- 48. L'unité d'examen devrait être tenue de respecter les politiques de l'organe de réglementation.**
- 49. L'unité d'examen devrait fournir à l'organisme qui demande un examen les raisons de sa décision, par écrit.**
- 50. Les décisions de l'unité d'examen devraient être rendues publiques conformément aux recommandations applicables en matière de transparence prévues au chapitre 4 et le rapport annuel de l'organe de réglementation devrait renfermer un profil statistique des travaux de l'unité.**

Audience de novo

Nous avons envisagé trois tribunes pour la tenue d'une telle audience :

- un tribunal spécialisé qui entendrait les appels interjetés à l'égard des décisions concernant les organismes de bienfaisance;
- la Cour canadienne de l'impôt;
- la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada.

L'idée de créer un tribunal spécialisé qui examinerait uniquement les questions relatives au droit de la bienfaisance et qui pourrait fonder ses décisions en partie sur les compétences et les connaissances des membres du secteur est attrayante. La charge de travail ne serait probablement pas suffisante pour justifier la création d'un organisme permanent, mais les membres de ce tribunal pourraient se réunir au besoin. Cependant, nous proposons d'avoir recours à un tribunal existant, en partie pour des raisons d'efficience et en partie parce que les cours de justice n'accepteraient pas comme précédents portant sur la common law les décisions d'un organe non judiciaire. Par conséquent, afin de minimiser les étapes supplémentaires liées à la création d'un ensemble de précédents exécutoires, nous recommandons qu'il soit possible de passer directement du réexamen interne au système judiciaire en place.

En ce qui concerne le choix entre la Cour canadienne de l'impôt et la Section de première instance de la Cour fédérale comme tribune, des arguments peuvent être invoqués en faveur des deux cours. La seconde a l'habitude d'examiner des affaires complexes mettant en cause les règles de common law (ainsi que le droit législatif) et de grandes questions d'ordre social, mais n'a pas récemment entendu de causes portant sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour sa part, la Cour canadienne de l'impôt connaît à fond cette Loi, puisqu'elle entend la quasi-totalité des appels s'y rapportant. Cependant, son expérience se limite principalement au droit législatif.

Alors que la Section de première instance offre une procédure simplifiée pour le traitement de certaines causes, ainsi que des outils de gestion de cas et de règlement des différends, la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* prévoit le règlement des affaires au moyen d'une procédure formelle ou informelle. Dans le cas de la méthode informelle, la Cour canadienne de l'impôt n'est liée par aucun principe de droit ou règle technique de preuve, ce qui lui permet d'examiner les appels rapidement. Quelle que soit la procédure choisie, les parties ne sont pas tenues d'être représentées par un avocat. Cependant, les décisions rendues dans le cadre de la procédure informelle ne peuvent pas créer un précédent officiel et sont définitives, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autre droit d'appel à leur égard, bien que la Cour d'appel fédérale puisse les examiner¹².

La création d'un dossier de la preuve satisfaisant serait possible tant devant la Section de première instance que devant la Cour canadienne de l'impôt, dans le cadre de la procédure formelle. Les deux cours permettent la présentation de témoignages oraux. Bien entendu, ces témoignages seront vraisemblablement utiles dans certains cas seulement (notamment lorsque les faits sont contestés et que la crédibilité est mise en doute ou dans les cas où des témoignages personnels ne pouvant pas être obtenus au moyen d'éléments de preuve documentaire sont nécessaires). Cependant, lorsque les témoignages oraux ne sont pas nécessaires (principalement lorsque le différend est attribuable à une question de droit), les règles

¹² Il serait nécessaire d'adapter au secteur des organismes de bienfaisance les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt qui permettent de déterminer les causes pouvant être entendues dans le cadre de la procédure informelle (ce qui dépend de critères comme le montant d'impôt en jeu). La possibilité, pour les organismes de bienfaisance, d'utiliser la procédure informelle serait assujettie à la condition que la Cour accepte de modifier ses règles.

pourraient permettre aux parties de ne pas présenter de témoins et de se limiter à une preuve écrite et à des plaidoiries verbales, ce qui simplifierait la procédure et en diminuerait le coût.

Tout compte fait, nous recommandons de faire appel à la Cour canadienne de l'impôt, principalement parce que ses procédures formelle et informelle rendent le processus d'appel plus accessible que les procédures correspondantes de la Section de première instance de la Cour fédérale pour les organismes de bienfaisance. Il en va de même pour l'accès géographique, puisque la Cour canadienne de l'impôt siège à 68 endroits, alors que la Cour fédérale ne siège qu'à 17 endroits.

Commentaires entendus

Les opinions étaient partagées en ce qui a trait à notre proposition provisoire voulant que le système de recours offert aux organismes de bienfaisance prévoit une audience *de novo* devant la Cour canadienne de l'impôt. À peu près la moitié des participants étaient d'accord, puisqu'ils considèrent la Cour canadienne de l'impôt comme une tribune permettant de créer plus de précédents pour orienter le secteur et l'organe de réglementation, et parce que cette tribune est plus accessible et moins coûteuse pour les organismes de bienfaisance. Certains favorisent explicitement la Cour canadienne de l'impôt plutôt qu'un tribunal spécialisé étant donné que la création d'un tel tribunal entraînerait des frais de démarrage et aurait pour effet de créer un système trop complexe qui pourrait semer la confusion avec ses cours et ses divers tribunaux administratifs.

Cependant, à peu près la moitié des participants n'approuvaient pas notre proposition. La plupart d'entre eux prônent le recours à un tribunal spécialisé ou à un groupe d'arbitrage plutôt qu'à la Cour canadienne de l'impôt. D'après eux, un tel organe serait en mesure d'acquérir une expertise dans le domaine du droit de la bienfaisance et serait formé de membres qui connaissent le secteur. Ils prétendent que les dossiers des organismes de bienfaisance ne visent pas réellement le droit fiscal.

Quelques participants ne voient pas très bien l'utilité d'une audience *de novo*. C'est le cas, notamment, des observateurs qui pensent:

- que les organismes ne respecteraient pas le travail des décideurs initiaux et interjetteraient appel simplement dans l'attente d'obtenir une décision favorable au cours de cette audience;
- que les décideurs initiaux laisseraient au tribunal la tâche de faire évoluer la loi et adopteraient ainsi une approche conservatrice dans leur travail;
- qu'une audience (principalement si des témoins étaient convoqués) s'avérerait plus onéreuse que le système actuel (pour l'organisme et pour l'organe de réglementation) et moins rapide compte tenu de la possibilité d'un palier d'appel supplémentaire.

D'autres s'interrogent quant à la nécessité d'une audience orale étant donné que ce sont les questions de droit qui se soulèvent le plus souvent.

Nos conclusions et notre recommandation

Nous reconnaissons la validité de bon nombre des arguments soulevés lors des consultations, mais nous pensons qu'un système de recours visant les demandes d'enregistrement refusées et les sanctions imposées à un organisme de bienfaisance exige une certaine forme d'audience *de novo* accessible. Une telle mesure permettrait aux organismes de soumettre leur dossier à un arbitre entièrement indépendant lorsqu'ils sont insatisfaits des résultats du réexamen interne. Le témoignage et le contre-interrogatoire oraux permettraient de vérifier l'impartialité de l'organe de réglementation.

Nous continuons également de croire qu'il serait préférable d'avoir recours à la Cour canadienne de l'impôt plutôt qu'à un tribunal spécialisé. Seule une cour de justice peut créer les précédents sur lesquels se fonde le droit de la bienfaisance. De même, nous ne pensons pas qu'on puisse justifier la création d'un nouveau tribunal compte tenu de la charge de travail prévue ou en raison du caractère exceptionnel des besoins des organismes de bienfaisance.

Nous convenons qu'un système de réglementation (prévoyant un organe de réglementation et un processus d'appel connexe) doit être axé sur la connaissance des entités réglementées, mais nous ne sommes pas convaincus que les intervenants du secteur doivent jouer le rôle d'arbitre dans un tel contexte. Les connaissances de base nécessaires pour prendre des décisions efficaces peuvent être acquises d'autres façons. L'organisme en question assume une certaine part de responsabilité pour ce qui est de signaler des facteurs clés à l'arbitre. De même, des facteurs plus généraux peuvent être soumis au palier administratif grâce à la surveillance de la politique exercée par le groupe consultatif ministériel et par les intervenants dans le cadre du processus judiciaire. Il est question du rôle de ces derniers plus loin dans le chapitre.

Tout compte fait, nous croyons que la Cour canadienne de l'impôt constitue l'option la plus accessible pour tenir une audience *de novo*. Il est vrai que la Cour canadienne de l'impôt n'a pas d'expérience récente dans le domaine du droit de la bienfaisance, même si ses prédécesseurs (la Commission d'appel de l'impôt sur le revenu et la Commission de révision de l'impôt) déterminaient si un organisme était effectivement un organisme de bienfaisance. Cependant, nous pensons que n'importe quelle cour est capable d'acquérir l'expertise dont elle a besoin.

Recommandation

51. On devrait envisager sérieusement le choix de la Cour canadienne de l'impôt comme tribunal d'appel des décisions de l'organe de réglementation et ces appels devraient être entendus dans le cadre d'une audience *de novo*.

Appel fondé sur le dossier

On devrait maintenir le système existant, dans le cadre duquel un appel d'une décision de la Cour canadienne de l'impôt relativement à une question de droit ou une question mixte de droit et de fait est porté devant la Cour d'appel fédérale.

Cette proposition a suscité peu d'intérêt lors des consultations.

Recommandation

52. Un appel fondé sur le dossier relativement à une décision de la Cour canadienne de l'impôt devrait être soumis à la Cour d'appel fédérale.

Examen judiciaire des décisions administratives

La Cour canadienne de l'impôt n'a pas le pouvoir d'examiner une décision administrative. La Section de première instance de la Cour fédérale continuerait donc de jouer ce rôle.

Cette proposition a suscité peu d'intérêt lors des consultations.

Recommandation

53. La Section de première instance de la Cour fédérale devrait continuer d'effectuer l'examen judiciaire des décisions administratives.

Intervenants

Nous proposons que les règles actuelles des différentes cours de justice permettent adéquatement aux parties intéressées, y compris les membres du secteur bénévole, d'exposer leurs opinions dans des affaires importantes. Ainsi, dans le cadre de sa procédure formelle¹³, la Cour canadienne de l'impôt permet à une personne qui soutient avoir un intérêt dans une instance de demander l'autorisation d'intervenir. Lorsqu'elle obtient l'autorisation, la personne intervient comme amie de la cour pour aider celle-ci relativement à la preuve ou aux arguments.

Nous ne recommandons pas l'adoption d'une disposition semblable à celle de la *Charities Act* britannique, qui permet à des tiers de contester la décision de la Charity Commission d'accorder l'enregistrement à un organisme de bienfaisance. Selon nous, les risques liés à l'emploi de tactiques juridiques malveillantes sont supérieurs

¹³ Les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt ne permettent pas à des tiers d'intervenir dans les instances où la procédure informelle est utilisée. Il serait possible de demander à la Cour de modifier ces règles pour permettre ce type d'intervention, mais nous croyons que les affaires mettant en cause les organismes de bienfaisance dans le cadre de la procédure informelle sont peu susceptibles de soulever des questions d'intérêt général.

aux avantages pouvant découler de l'assurance que seuls les organismes dûment admissibles sont enregistrés¹⁴.

Cette proposition a également suscité peu d'intérêt lors des consultations.

Recommandation

54. Les règles existantes devraient s'appliquer pour déterminer si on doit permettre à des parties intéressées d'intervenir dans une affaire.

Frais

On doit établir une distinction entre les frais que la Cour accorde dans sa décision et les diverses dépenses engagées par les parties avant qu'une décision soit rendue. Même si la Cour accorde des frais qui couvrent les dépenses engagées, ce qui est rarement le cas, il n'en demeure pas moins que les parties doivent avoir de l'argent en main pour interjeter un appel.

Nous proposons que les règles habituelles relatives à l'attribution des frais s'appliquent aux appels interjetés devant la Cour canadienne de l'impôt. Après une audience, la Cour canadienne de l'impôt détermine s'il y a lieu d'accorder des frais et fixe le montant de ceux-ci¹⁵. Dans le cas des appels interjetés devant la Cour d'appel fédérale, puis devant la Cour suprême du Canada, la Cour fixerait le montant des frais et déciderait également s'il y a lieu d'imposer des frais à l'organisme lorsque son appel est rejeté. Par conséquent, dans le cas des appels portés devant des tribunaux supérieurs à la Cour canadienne de l'impôt, les règles applicables seraient les suivantes :

- si l'organe de réglementation en appelle d'une décision rendue par une cour de justice inférieure, il devrait rembourser les dépenses de l'organisme visé;
- si un organisme en appelle d'une décision rendue par une cour de justice inférieure et obtient gain de cause, l'organe de réglementation lui rembourserait ses dépenses;

¹⁴ Cependant, selon les modèles exposés dans le chapitre sur la réforme institutionnelle, dans le cas du modèle 3 (ADRC à mandat élargi plus Commission) et du modèle 4 (Commission des organismes de bienfaisance), l'ADRC aurait le droit de contester les décisions de la Commission. Dans le cas du modèle 1 (ADRC à mandat élargi) et du modèle 2 (ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole), le système actuel serait maintenu : l'ADRC serait chargée uniquement de prendre des mesures visant à corriger les erreurs liées à l'enregistrement.

¹⁵ Les règles de la Cour canadienne de l'impôt résument les critères appliqués par les tribunaux dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires liés à l'attribution des frais :

- a) le résultat de l'instance;
- b) les montants en litige;
- c) l'importance des questions en litige;
- d) toute offre écrite de règlement;
- e) la charge de travail;
- f) la complexité des questions en litige;
- g) la conduite d'une partie qui a eu pour effet d'abrèger ou de prolonger inutilement la durée du processus;
- h) le défaut de la part d'une partie de reconnaître ce qui aurait dû être admis;
- i) la question de savoir si une mesure prise au cours du processus:
 - (1) était inappropriée, vexatoire ou inutile;
 - (2) a été entreprise de manière négligente, par erreur ou avec trop de circonspection;
- j) toute autre question pertinente se rapportant aux frais.

- si un organisme en appelle d'une décision rendue par une cour de justice inférieure et n'obtient pas gain de cause, il devrait acquitter ses propres dépenses. L'organe de réglementation ne demanderait généralement pas de remboursement de ses dépenses, mais il pourrait le faire si l'appel était frivole ou visait principalement à retarder l'application d'une mesure de réglementation. La cour déciderait ensuite si l'attribution de frais est justifiée dans les circonstances.

Cette proposition a également suscité peu d'intérêt lors des consultations.

Recommandation

55. Les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt en ce qui a trait aux frais devraient s'appliquer aux dossiers d'organismes de bienfaisance qui lui sont soumis mais dans le cas des appels suivants on devrait prévoir que:

55.1 quel que soit le résultat de l'appel, l'organe de réglementation devrait assumer les frais des deux parties s'il en appelle d'une décision d'un tribunal inférieur;

55.2 l'organe de réglementation devrait assumer les frais des deux parties si l'organisme en appelle d'une décision d'une cour inférieure et si le tribunal d'appel renverse la décision de la cour en question, en faveur de l'organisme;

55.3 dans tous les autres cas, l'organe de réglementation devrait assumer ses propres frais, sauf s'il juge qu'un appel est frivole ou vise à retarder le processus, auquel cas il pourrait demander au tribunal de lui rembourser ses dépenses.

Fonds d'appel

Nous insistons à nouveau sur l'importance des précédents pour le cadre utilisé par la *Loi de l'impôt sur le revenu* aux fins de l'enregistrement des organismes de bienfaisance. L'accès à un plus grand nombre de précédents permettrait de clarifier certaines zones grises des règles de common law et d'adapter le droit de la bienfaisance en fonction des changements sociaux. C'est pourquoi nous estimons que la préparation et la présentation d'une affaire devant un tribunal devraient être subventionnées dans certains cas. Les intervenants devraient également recevoir du financement lorsque l'intervention est susceptible d'aider le tribunal à élaborer des règles de droit.

Le problème réside dans le choix des litiges qu'il convient de subventionner et dans la détermination du montant de la subvention. Nous proposons de confier le choix à une instance indépendante de l'organe de réglementation, afin que celui-ci évite de se placer en situation de conflit d'intérêts et puisse soutenir qu'en réalité, il n'est pas nécessaire d'éclaircir les règles de droit applicables dans ce domaine.

Pour ce qui est du montant qui devrait être attribué au programme, nous tenons à faire remarquer que de nombreuses questions litigieuses dont l'examen s'impose se sont accumulées.

Commentaires entendus

Lors des consultations, une immense majorité de participants ont appuyé notre proposition visant à permettre l'élaboration du droit de la bienfaisance en subventionnant les appels lorsque les questions en jeu risquent de créer un précédent. Bon nombre de participants considèrent un tel fonds comme une forme d'aide juridique pour les petits organismes, mais la majorité d'entre eux ont indiqué que le financement public de tels appels n'est justifiable que dans l'intérêt public associé à l'obtention d'une clarification judiciaire du droit de la bienfaisance.

Personne ne veut que l'organe de réglementation administre un tel fonds. Les participants ont proposé plusieurs solutions, notamment un organisme formé conjointement de membres du secteur bénévole et du secteur public ou un groupe consultatif ministériel. Certains participants connaissaient le Programme de contestation judiciaire et estimaient qu'il devrait servir de modèle. (Ce programme permet actuellement de financer certaines affaires portant sur des questions importantes en vertu de la *Charte* ou de la *Loi sur les langues officielles*).

Nos conclusions et notre recommandation

Nous continuons de croire qu'un fonds d'appel est nécessaire et qu'il devrait être utilisé pour subventionner des dossiers d'importance et non pas comme une forme d'aide juridique. Nous pensons également que l'administration de ce fonds devrait être confiée à un organisme n'ayant aucun lien de dépendance avec le secteur public et le secteur bénévole.

Nous avons examiné le fonctionnement du Programme de contestation judiciaire et nous pensons que ce programme pourrait servir de modèle pour l'administration du fonds d'appel aux fins du droit de la bienfaisance.

Recommandation

- 56. On devrait créer un fonds d'appel pour les dossiers d'organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;**
 - 56.1 ce fonds devrait être administré par un organe comme le Programme de contestation judiciaire;**
 - 56.2 les dossiers devraient être choisis en fonction de leur potentiel de clarification du droit de la bienfaisance, pour le bien du public, du secteur bénévole et de l'organe de réglementation;**
 - 56.3 on devrait prévoir du financement supplémentaire dans le cadre du fonds d'appel pour obtenir l'effet cumulatif souhaité en ce qui a trait à la clarification du droit de la bienfaisance;**
 - 56.4 on devrait également offrir du soutien financier aux intervenants.**