
Chapitre 2 : Appels

Le système d'appels actuel a été décrit comme un système qui n'est pas facilement accessible et qui est trop onéreux. Étant donné qu'une décision a été rendue 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 expérience⁹.

L'environnement actuel

Rôle des tribunaux

À l'heure actuelle, la *Loi de l'impôt sur le revenu* précise que les organisations doivent se tourner du côté de 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.

Presque tous les autres différends¹⁰ 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 est alors le tribunal d'appel.

La Loi ne renferme aucune disposition prévoyant un appel à l'égard des nombreuses décisions que la Direction des organismes de bienfaisance prend et qui peuvent toucher le mode de fonctionnement à long terme des organismes de bienfaisance. Ces décisions concernent

⁹ *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole* (1999).

¹⁰ À l'exception des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, les seules autres décisions de l'ADRC qui peuvent 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).

principalement des autorisations spéciales liées au montant minimal que les organismes de bienfaisance doivent affecter à leurs programmes chaque année. Cependant, les cours de justice peuvent encore réviser ces décisions, comme elles peuvent le faire pour toutes les décisions administratives¹¹.

Examen administratif interne

La Loi ne renferme par ailleurs aucune disposition prévoyant un examen administratif¹² des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, exception faite d'un appel formel devant les tribunaux. Dans le cadre de presque toutes les autres questions fiscales, la Loi énonce des procédures à suivre aux fins des oppositions et des appels, lesquelles procédures sont administrées par la Direction générale des appels de l'ADRC. Ce processus interne mène à un réexamen de l'affaire.

Même si les fonctionnaires de la Direction générale des appels fondent leurs décisions sur les faits qui ont déjà été consignés au dossier, il arrive souvent qu'ils reçoivent et examinent de nouveaux renseignements qui n'étaient pas disponibles au bureau des services fiscaux local. Lorsqu'une personne est insatisfaite de la décision de la Direction générale des appels, elle peut interjeter appel devant la Cour canadienne de l'impôt. Elle peut aussi choisir de procéder directement devant celle-ci plutôt que 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

¹¹ Les cours de justice ont compétence pour réviser les décisions administratives. Ce contrôle porte habituellement sur la façon dont une décision est prise et vise à assurer le respect des règles d'équité procédurale au cours du processus décisionnel et à vérifier si la décision est raisonnable. Lorsqu'une demande de contrôle judiciaire est accueillie, la cour renvoie habituellement la question à l'organe administratif en vue d'une nouvelle décision plutôt que de substituer sa propre décision à celle de l'organe en question.

¹² Il s'agit d'examen internes au sein de l'organe décisionnel original. Les procédures peuvent varier considérablement d'un organe administratif à l'autre. Des comités d'examen existent au sein de la hiérarchie décisionnelle habituelle, alors que, pour d'autres organes, il s'agit de groupes externes; certains organes mettent l'accent sur les plaintes relatives aux services, tandis que d'autres étudient le bien-fondé de la décision originale; 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, tandis que d'autres ne le font pas. Le processus d'examen est habituellement privé et, dans bien des cas, la décision n'est pas publiée.

des observations de l'organisme concerné avant d'en révoquer l'enregistrement¹³. Bien que la Cour n'ait demandé d'observations d'aucune organisation dans le cas du processus d'enregistrement, cette exigence serait sans doute imposée, compte tenu des principes d'équité procédurale actuellement en vigueur.

En pratique, la Direction des organismes de bienfaisance demande effectivement des observations, qu'il s'agisse d'une demande d'enregistrement ou de la révocation d'un enregistrement. Elle présente son évaluation préliminaire à l'organisation concernée dans une lettre de refus initial et lui demande de répondre aux préoccupations qu'elle a soulevées. Les organisations peuvent répondre en téléphonant aux représentants de la Direction ou en les rencontrant, mais le plus souvent, elles répondent uniquement par écrit. Par la suite, lorsque la décision est négative, celle-ci est révisée par chaque instance supérieure de la Direction jusqu'à ce que le directeur général délivre une lettre de refus final ou une lettre de révocation de l'enregistrement¹⁴. Une fois que cette lettre est signée, la procédure administrative est terminée et toute autre procédure doit être engagée devant les cours de justice.

Examen des décisions positives

Il n'existe aucune procédure d'appel comparable permettant de vérifier le bien-fondé des décisions positives, car les tierces parties n'ont pas le droit de contester les décisions de l'ADRC, qu'il s'agisse d'une décision faisant droit à la demande d'enregistrement ou confirmant l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance.

Récente expérience

Entre 1980 et 2001, 131 appels ont été interjetés par des organismes de bienfaisance : de ces appels, 28 concernaient des révocations d'enregistrement proposées, tandis que les autres portaient sur le refus de la Direction des organismes de bienfaisance d'enregistrer une organisation. (Aucun appel n'a été interjeté à l'égard de la désignation d'un organisme de bienfaisance.) Voici le résultat de ces appels :

¹³ *In re Renaissance International c. M.R.N.*, 83 D.T.C. 5024.

¹⁴ La Direction utilise une terminologie un tant soit peu différente relativement aux diverses étapes de la révocation de l'enregistrement, parce que cette dernière mesure n'entre en vigueur que lorsque la décision a été publiée dans la Gazette du Canada et non lorsque le directeur général signe la lettre définitive.

Affaires en cours	9
Audience tenue; organisation enregistrée	5
Interruption; organisation enregistrée	26
Audience tenue; organisation non enregistrée	20
Désistement ou appel rejeté par la Cour; organisation non enregistrée	71

Ces données ne nous indiquent pas le nombre d'organisations qui utiliseraient un mécanisme d'appel plus accessible, s'il en existait un. D'après la meilleure estimation que nous avons pu obtenir, un nouveau mécanisme pourrait donner lieu à 70 appels chaque année¹⁵.

Au cours des dix dernières années, la Cour d'appel fédérale a entendu 14 appels déposés par des organismes de bienfaisance. Dans le cas de ces appels, une période d'environ 23 mois s'est écoulée en moyenne entre la date du dépôt de l'appel et le prononcé du jugement lorsqu'il s'agissait du refus d'une demande d'enregistrement; dans les cas de révocation, la période était de 35 mois.

L'élément qui retient peut-être le plus notre attention en ce qui a trait au nombre d'appels qui ont été interjetés à l'égard des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, c'est le fait que 25 appels au total ont été portés devant les tribunaux. (La Direction traite quelque 4 000 demandes par année.) De ces 25 appels, près de la moitié se sont soldés par des jugements qui étaient brefs, portaient sur des questions de procédure ou n'ont pas donné lieu à 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 au sujet de la question de savoir ce qui constitue ou non de la bienfaisance. Même si la Direction peut examiner les décisions prises à l'échelle provinciale à ce sujet (par exemple, les décisions portant sur la fiscalité municipale ou

¹⁵ Pour obtenir cette estimation, nous avons additionné les données suivantes : (1) le taux existant d'appels portés devant la Cour d'appel fédérale (soit six appels en moyenne par année); (2) environ la moitié du nombre d'organisations dont l'enregistrement est annulé ou révoqué parce qu'elles ont commis des manquements graves (soit de 13 à 14 en moyenne par année); (3) à peu près la moitié du nombre d'organisations dont la demande d'enregistrement est formellement rejetée (soit 12 en moyenne chaque année); (4) 10 p. 100 du nombre d'organisations qui abandonnent tardivement la procédure d'enregistrement, en présupant que quelques-unes de ces organisations seraient peut-être encouragées à poursuivre le traitement de leurs demandes jusqu'à un refus formel si elles savaient qu'elles pourraient utiliser un mécanisme d'appel plus accessible (soit 37 en moyenne par année). Il convient de souligner que l'estimation ne tient pas compte du nombre de cas découlant de l'application par l'organe de réglementation des sanctions intermédiaires que la Table propose dans un autre chapitre. .

l'interprétation des testaments) et des affaires similaires examinées dans d'autres pays, ces décisions ne sont pas exécutoires en ce qui concerne l'enregistrement des organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi sur l'impôt sur le revenu* du Canada.

Dans son document intitulé *Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System* (1998), Arthur Drache a souligné qu'une réforme s'impose en raison des différentes contraintes, notamment au plan des coûts, qui ont eu pour effet de restreindre le nombre d'appels dans le passé. Selon lui, la solution idéale passerait par la création d'un tribunal des organismes de bienfaisance, lequel serait un organe autonome qui acquerrait sa propre expérience, mais la Cour canadienne de l'impôt serait une solution de rechange acceptable. À son avis, la procédure suivie à la Cour d'appel fédérale ne convient pas.

Dans un document subséquent (Drache et Hunter), *A Canadian Charity Tribunal : A Proposal for Implementation* (2000), les auteurs soulignent que la procédure suivie à la Cour d'appel fédérale est un appel et non une audience *de novo*¹⁶. Cela signifie qu'il incombe à l'organisation de prouver que la décision de la Direction des organismes de bienfaisance était erronée. De plus, l'appelant n'a pas le droit de recourir à l'interrogatoire préalable, de convoquer des témoins ou de contre-interroger les décideurs du gouvernement au sujet des risques de partialité.

Dans son document intitulé *Federal Regulation of Charities* (2000), Patrick Monahan a décrit la procédure d'appel actuelle comme une procédure désuète qui comporte des anomalies. En effet, elle impose un lourd fardeau financier à l'organisation, puisqu'elle oblige celle-ci à retenir les services d'un conseiller juridique et à préparer une documentation abondante¹⁷. L'auteur a souligné que la Cour d'appel fédérale elle-même a mis en doute une procédure selon laquelle elle

¹⁶ « *De novo* » signifie recommencer à neuf. Habituellement, ces audiences se déroulent devant un tribunal de première instance plutôt qu'un tribunal d'appel. Au cours d'une audience *de novo*, le tribunal ne se fonde pas sur les éléments de preuve précédemment recueillis, mais plutôt sur la preuve portée à son attention. L'audience verbale est courante, mais une affaire peut être jugée sur dossier.

¹⁷ La Cour d'appel fédérale rend ses décisions « sur la foi du dossier », c'est-à-dire à la lumière des éléments de preuve qui ont déjà été réunis. Dans le cas des appels interjetés par les organismes de bienfaisance, le dossier se compose des documents que l'organisation et l'ADRC ont réunis pendant le traitement d'une demande ou pendant une procédure menant à la révocation de l'enregistrement. De plus, les procédures de la Cour d'appel fédérale sont formelles. À moins que la Cour n'en décide autrement (ce qu'elle a fait dans quelques cas concernant les organismes de bienfaisance), les parties qui comparaissent devant elle doivent être représentées par un avocat.

doit « examiner les questions pertinentes de droit et de fait sans l'aide d'aucune conclusion de fait tirée par un tribunal de première instance et même sans l'aide d'aucun témoignage sous serment »¹⁸. Monahan s'est demandé si un tribunal spécial qui tiendrait une audience *de novo* représenterait la meilleure option, mais craignait que la charge de travail ne soit pas suffisante pour justifier la constitution d'un organisme de cette nature. À son avis, la Cour canadienne de l'impôt représente la tribune par excellence, puisqu'elle offre à l'organisation la possibilité d'utiliser ses procédures informelles.

Dans son rapport intitulé *Pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*, le groupe d'experts Broadbent a également soutenu que la procédure d'appel devrait être plus accessible et moins coûteuse et proposé que les appels soient portés devant la Cour canadienne de l'impôt.

Pour sa part, dans le rapport *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement fédéral et du secteur bénévole* (1999), la Table ronde sur l'amélioration du cadre réglementaire a proposé que le régime d'appel permette une audience *de novo*. Elle a également proposé la création d'un nouvel organe quasi judiciaire plutôt que l'utilisation de la Cour canadienne de l'impôt comme tribune à cette fin. De plus, elle a recommandé que, si l'ADRC continue à prendre la décision initiale, celle-ci devrait établir une procédure de réexamen de la décision en question dans le cadre d'un processus de révision interne. Elle a en outre recommandé le recours à des pratiques de règlement extrajudiciaire des différends comme solution de rechange aux poursuites judiciaires.

Facteurs touchant la réforme du mécanisme d'appel existant

Au cours de notre évaluation des différentes options en vue d'une réforme, nous avons conservé à l'esprit les objectifs suivants :

- la transparence des procédures pour l'organisation, le secteur bénévole et le grand public;
- le bien-fondé de la décision, y compris l'uniformité du processus décisionnel;

¹⁸ *Human Life International in Canada c. Ministre du Revenu national*, [1998] 3 C.F. 202.

-
- l'indépendance de l'instance décisionnelle;
 - le règlement rapide des différends;
 - l'accessibilité en termes d'emplacement, de procédures et de coûts pour l'organisation;
 - la création de précédents susceptibles de guider l'organe de réglementation et le secteur;
 - la création d'un dossier complet renfermant les éléments de preuve;
 - le montant qu'il en coûterait au gouvernement pour établir et maintenir le régime d'appel, y compris l'utilisation, mais non le double emploi, des mécanismes d'examen existants qui pourraient facilement être adaptés pour le traitement des affaires des organismes de bienfaisance.

Transparence

La transparence est un facteur qui touche la façon dont le processus décisionnel est perçu. D'un côté, nous avons les tribunaux, dont les décisions et les éléments de preuve à l'appui font habituellement partie du domaine public. De l'autre, nous avons les comités d'examen interne qui fonctionnent souvent sur une base confidentielle, ce qui leur permet d'utiliser différentes techniques de règlement extrajudiciaire des différends, mais ne favorise pas une meilleure compréhension de leurs décisions¹⁹.

Bien-fondé de la décision

Un des premiers objectifs que vise l'entité appelée à rendre une décision en appel est de s'assurer que la décision correcte est prise. Une décision « correcte » est une décision qui, en plus d'être justifiée au plan technique en droit, est généralement perçue comme une décision juste. C'est ce qui se produit lorsque l'instance décisionnelle en est arrivée à une décision qui va de pair avec les décisions antérieures tout en élaborant, dans les cas opportuns, des principes qui traduisent l'évolution de la société. Quelle est la marge de manœuvre dont devrait

¹⁹ De plus, tel qu'il est mentionné dans le chapitre concernant l'accessibilité et la transparence, il importe de concilier la transparence avec d'autres valeurs, comme la nécessité de protéger l'organisation d'une atteinte injustifiée à sa réputation.

bénéficier un organisme administratif en matière d'élaboration des règles de droit? À quel moment l'utilisation de cette marge de manœuvre donne-t-elle lieu à une décision qui est incompatible avec les décisions antérieures et n'est pas bien fondée en droit?

Indépendance de l'instance décisionnelle

La question de savoir si une décision est « correcte » dépend de plusieurs facteurs. Un des facteurs touchant la façon dont une décision est perçue réside dans l'indépendance qui caractérise l'instance décisionnelle. Les juges sont les décideurs qui jouissent de la plus grande indépendance, laquelle est une garantie constitutionnelle. Cependant, l'indépendance de certaines autres instances décisionnelles, est plus restreinte. Un comité d'examen faisant partie de l'organe de réglementation pourrait être perçu comme une instance moins indépendante par rapport à celui-ci comparativement à un tribunal quasi judiciaire extérieur. À son tour, ce tribunal quasi judiciaire ne sera pas nécessairement perçu comme un décideur aussi indépendant que le juge.

Dans le cadre de l'examen des procédures suivies aux différents paliers d'appel, il convient également de s'interroger sur le rôle que des tierces parties intervenantes devraient jouer, le cas échéant. L'impossibilité pour les personnes physiques ou morales qui ne sont pas directement concernées de participer d'une manière ou d'une autre au processus décisionnel initial est préoccupante. Y a-t-il lieu d'intégrer l'intervention dans les mécanismes d'appel, en reconnaissance du fait que les personnes qui s'opposent à une organisation donnée souhaiteront peut-être participer à l'instance tout autant que celles qui appuient l'organisation en question? Par ailleurs, les interventions de ce genre peuvent rallonger considérablement les procédures, à moins qu'une limite ne soit imposée à leur égard.

Si une instance décisionnelle d'un palier inférieur doit entendre une affaire avant que celle-ci soit portée devant la Cour d'appel fédérale, existe-t-il des personnes ou organes qui ont accumulé de l'expérience en droit de la bienfaisance ou qui sont plus familiers avec les règles de common law qu'avec le droit législatif et qui pourraient jouer ce rôle?

Règlement rapide des différends

Les cours de justice ne peuvent régler tous les différends qui surviennent au cours du processus décisionnel administratif. Dans ces circonstances, comment déterminer les cas qui pourraient et devraient être portés devant elles? Selon certains, il appartient à l'organisation concernée de trancher cette question. Toutefois, si cette organisation ne comprend pas les questions de droit en jeu, qu'elle désire simplement faire examiner sa cause par une autre personne ou qu'elle a été lésée par suite d'une décision rendue au premier palier, le processus d'examen administratif conviendra peut-être mieux que le recours judiciaire.

Néanmoins, certains cas devraient être portés le plus rapidement possible devant une cour de justice, parce qu'ils sont susceptibles de donner lieu à une décision qui constituerait un précédent. Dans le chapitre concernant la réforme institutionnelle, nous avons insisté sur l'importance des précédents pour le bon fonctionnement d'un mécanisme de réglementation qui se fonde sur la définition tirée des règles de common law en ce qui a trait à la bienfaisance. Toutefois, l'obtention d'un nombre suffisant de précédents soulève plusieurs questions. Les organisations concernées devraient-elles épuiser les recours administratifs avant de se tourner du côté judiciaire? Quelles sont les mesures à prendre pour veiller à ce que l'organisation exerce un recours judiciaire et présente la meilleure cause possible au juge? Il se peut que l'organisation concernée décide de ne pas poursuivre sa cause, parce qu'elle ne possède pas les ressources nécessaires pour la préparer. Un mécanisme de financement des appels soulève à son tour des questions quant à la personne qui détermine les cas à présenter en appel, les motifs devant constituer le fondement de ces décisions et le montant qui devrait être disponible.

Accessibilité

L'élaboration de précédents doit être conciliée avec la nécessité de rendre le mécanisme d'appel plus accessible, non seulement au plan géographique, mais également à d'autres égards. La Cour d'appel fédérale tient des audiences à 17 endroits au pays et, dans le cas des organismes de bienfaisance, un nombre plus élevé d'endroits pourrait être souhaitable. Cependant, la principale préoccupation concerne la facilité et la rapidité avec lesquelles le processus d'appel peut être mis

en branle et la simplicité des procédures suivies au cours de l'audience subséquente. Des procédures très informelles ne donneront vraisemblablement pas lieu à des précédents convaincants, mais elles permettront aux organisations d'utiliser une méthode rapide et peu coûteuse pour faire entendre leur cause dans une atmosphère informelle, ce qui est un objectif au moins aussi louable.

Obtention d'un plus grand nombre de précédents

Les précédents susceptibles de guider l'instance décisionnelle administrative sont particulièrement importants lorsque l'organe de réglementation doit se fonder sur les règles de common law pour décider ce qui constitue ou non de la bienfaisance. L'utilisation du système actuellement en place a donné lieu à quelques décisions seulement de la Cour d'appel fédérale au sujet du 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 qui constitue un précédent, il est nécessaire de s'adresser aux tribunaux, ce qui occasionne encore une fois des coûts et des délais. De plus, la décision rendue par une instance administrative pourrait constituer une directive convaincante, lorsqu'elle est reconnue comme une décision rendue de manière très compétente et qu'elle peut être publiée sous une forme quelconque.

Constitution du dossier

Une des questions critiques concernant la conception d'un mécanisme d'appel est celle de savoir à quel moment le dossier de l'affaire est constitué et quels sont les types de procédures nécessaires pour constituer ce dossier en bonne et due forme. Une fois que le dossier est constitué, tout autre appel est fondé sur les éléments de preuve qui s'y trouvent et le sort de l'appel dépend de la question de savoir si les règles de droit ont été appliquées correctement aux faits mis en preuve. À l'heure actuelle, le dossier se compose de la décision finale de la Direction des organismes de bienfaisance ainsi que de tous les documents que l'organisation a fournis au soutien de sa demande ou encore des résultats de la vérification qui ont mené à une proposition de révocation. De l'avis de plusieurs personnes, cette façon de procéder a pour effet d'éliminer prématurément la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve. Certains vont 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 que l'instance décisionnelle pourra soupeser. Lorsqu'une partie ne présente pas de renseignements ou d'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 ne sera peut-être pas aussi utile qu'elle aurait pu l'être.

Le nombre de paliers d'appel varie d'un système administratif à l'autre. Plus il y a de paliers, plus l'appelant a de chances de présenter sa cause. Cependant, plus le système devient coûteux, en temps et en argent.

L'efficacité d'un mécanisme d'appel doit être évaluée non seulement en fonction des frais que celui-ci occasionne pour les parties qui l'utilisent, mais également en fonction du montant qu'il en coûte au gouvernement pour établir et maintenir ce système. Les propositions de diminution des coûts du gouvernement, si des procédures plus informelles remplacent l'audience devant la Cour d'appel fédérale. Cependant, dans le cas des autres propositions, comme celle de la création d'un nouveau tribunal spécialisé en droit de la bienfaisance, nous devrions être convaincus qu'aucun mécanisme de révision actuellement en place ne peut remplacer ce tribunal de façon satisfaisante.

Recommandations en vue d'une réforme

Nous souscrivons aux arguments invoqués à l'appui d'une réforme du mécanisme d'appel existant. La seule possibilité qui existe à l'heure actuelle, soit l'appel devant la Cour d'appel fédérale, n'a pas permis de créer suffisamment de précédents ni n'a offert aux organisations un

moyen d'appel accessible et rapide. Nous proposons plutôt un mécanisme d'appel qui comporterait les éléments suivants :

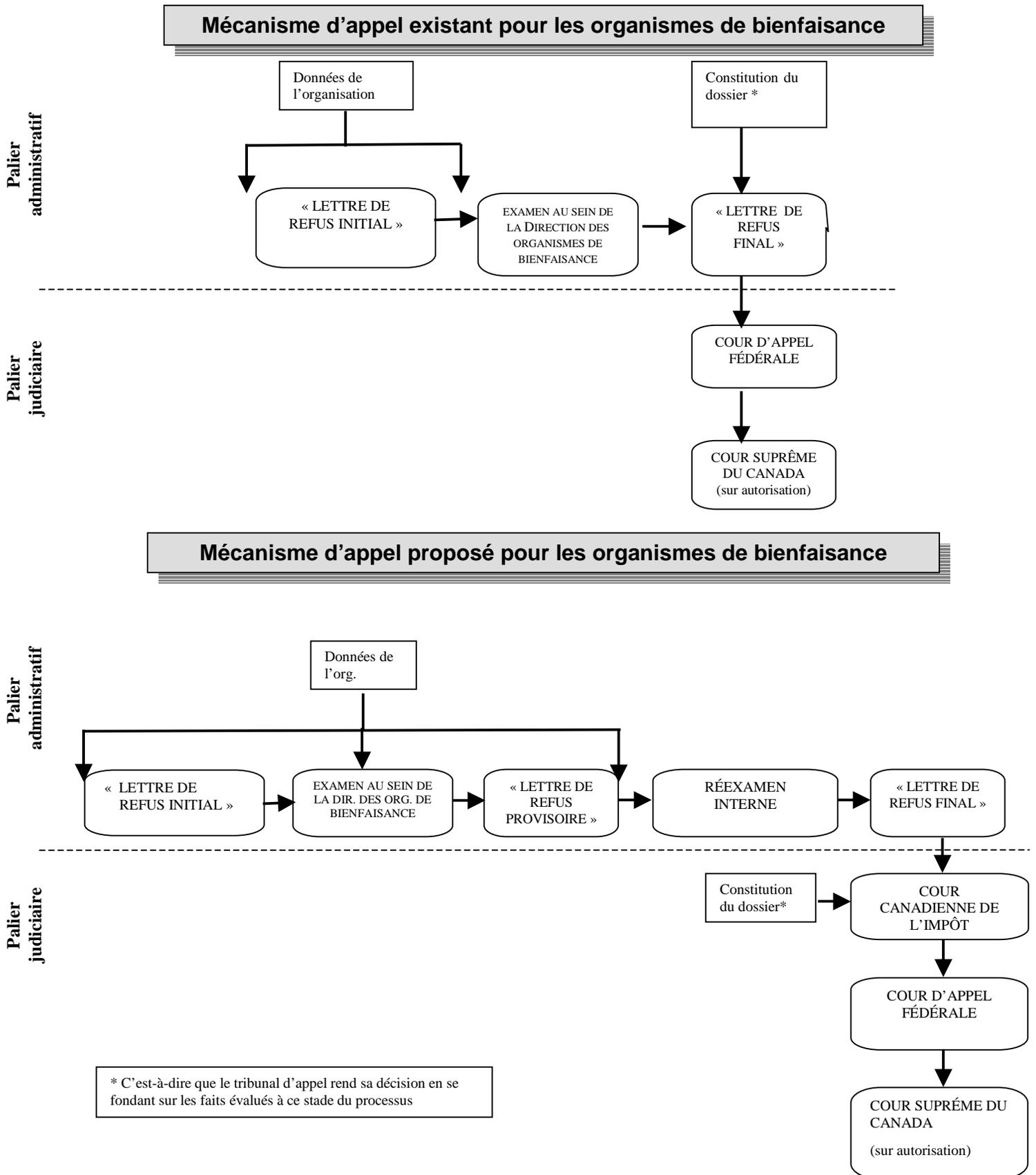
- un réexamen interne²⁰ au sein de l'organe décisionnel initial;
- une audience *de novo* devant la Cour canadienne de l'impôt;
- un appel fondé sur le dossier²¹ et porté devant la Cour d'appel fédérale.

La figure 1 de la page suivante illustre la structure d'appel existante et celle qui est proposée.

²⁰ Il s'agit d'examens internes au sein de l'organe décisionnel original. Les procédures peuvent varier considérablement d'un organe administratif à l'autre. Des comités d'examen existent au sein de la hiérarchie décisionnelle habituelle, alors que, pour d'autres organes, il s'agit de groupes externes; certains organes mettent l'accent sur les plaintes relatives aux services, tandis que d'autres étudient le bien-fondé de la décision originale; 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, tandis que d'autres ne le font pas. Le processus d'examen est habituellement privé et, dans bien des cas, la décision n'est pas publiée.

²¹ Cela signifie que le tribunal d'appel se demande si la décision rendue par un tribunal inférieur ou une instance décisionnelle administrative est bien fondée, compte tenu de la preuve dont cet organe était saisi.

Figure 1 :



Réexamen interne

À notre avis, une organisation devrait avoir le droit de faire réexaminer sa cause par des agents d'audience, qui feraient partie de l'organe de réglementation, mais se situeraient à un palier distinct de celui des décideurs initiaux. Ils bénéficieraient donc d'une certaine indépendance, même s'il est possible qu'ils ne soient pas perçus comme des personnes impartiales par des personnes de l'extérieur.

Le réexamen interne serait facilement accessible et n'occasionnerait à peu près pas de frais pour l'organisation. Ses procédures seraient simples et se composeraient d'une combinaison d'examen de documents, de présentation d'observations écrites et de rencontres informelles (y compris les 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 prorogation. Les motifs de la décision seraient communiqués à l'organisation, 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'organisation. Lorsqu'une mésentente est à l'origine du conflit, il y aurait lieu de tenter de résoudre celui-ci en déterminant si les règles de droit ont été correctement comprises et appliquées. Cependant, l'agent d'audience serait lié par les politiques existantes de l'organe de réglementation, mais pourrait signaler un changement apparemment nécessaire au responsable de celui-ci.

Nous proposons qu'en général, le réexamen interne soit obligatoire, c'est-à-dire que l'organisation insatisfaite d'une décision ne pourrait interjeter appel directement auprès de la cour qu'après avoir épuisé les recours administratifs internes. Comme il s'agit d'un nouveau processus, il convient de laisser à l'entité responsable de l'examen le temps d'acquérir l'expérience nécessaire pour établir la valeur de cette méthode au plan du règlement des différends. Selon nous, la meilleure façon d'y parvenir sera de guider les organisations tout au long de ce qui sera au départ une procédure inconnue. Cependant, l'organisation et l'organe de réglementation devraient être autorisés à contourner d'un commun accord le réexamen et à s'adresser directement à la Cour, s'ils reconnaissent tous deux, par exemple, qu'un principe de droit important est en cause et que seule une cour de justice peut régler ce différend.

Aux États-Unis, toutes les demandes que présentent les organisations à l'Internal Revenue Service en vue d'obtenir le statut d'organisation exonérée d'impôt sont traitées à un même endroit, soit au bureau de Cincinnati. L'organisation dont la demande est refusée (ou qui reçoit une lettre dans laquelle l'IRS indique son intention de révoquer une exemption existante) peut interjeter appel auprès d'une section distincte de l'IRS (l'organe appelé Appeals Office), en déposant une opposition dans les 30 jours qui suivent.

La lettre d'opposition doit comporter des renseignements comme les aspects de la décision initiale avec lesquelles l'organisation est en désaccord, les faits à l'appui de sa position et les règles de droit ou précédents qu'elle invoque. Sur demande, une conférence peut être tenue. La procédure peut se dérouler par correspondance ou par téléphone. Le personnel de l'Appeals Office ne peut trancher les appels que suivant les précédents et politiques établis. En l'absence de précédents et de politiques de cette nature, l'affaire est renvoyée à Washington, où le bureau principal tranche la question. L'organisation a également la possibilité de soumettre le dossier directement à Washington.

De plus, les organisations peuvent s'adresser directement au tribunal²² plutôt que de passer par l'Appeals Office. Elles peuvent aussi porter le litige devant le tribunal lorsqu'elles ne sont pas d'accord avec la décision de l'Appeals Office ou du bureau principal. L'organisation qui a gain de cause devant le tribunal peut recouvrer ses frais administratifs et juridiques.

En Angleterre et au pays de Galles, lorsque la Charity Commission²³ décide qu'une organisation requérante n'est pas admissible à l'enregistrement, elle consigne par écrit les motifs de sa décision. L'organisation peut réécrire à la commission si elle n'est pas d'accord avec la décision de celle-ci ou estime que l'organe a mal compris la demande. Cette réponse déclenche un examen interne de la décision.

L'examineur est indépendant par rapport aux décideurs initiaux. Lorsque l'examineur confirme la décision négative, l'organisation

²² Le tribunal en question serait, de façon générale, l'équivalent de la Cour canadienne de l'impôt.

²³ La Charity Commission possède également un mécanisme d'examen des plaintes concernant son service plutôt que ses décisions. Le plaignant peut s'adresser à un Independent Complaints Reviewer (examineur indépendant des plaintes) après avoir épuisé les recours internes offerts par la Commission.

peut ensuite demander un réexamen par le responsable du service juridique et, en dernier ressort, par les commissaires siégeant comme conseil. Si la décision est toujours négative, l'organisation peut alors s'adresser à la High Court (haute cour)²⁴. Au cours des dernières années, très peu de décisions de la Charity Commission ont été portées devant les tribunaux anglais.

L'organisation qui risque de voir son enregistrement révoqué au motif qu'elle ne semble plus être un organisme de bienfaisance peut également demander un examen interne. L'organisation demeure inscrite au registre jusqu'à ce que l'examen soit terminé, mais son nom sera supprimé si l'examineur rend une décision négative. À ce moment, l'organisation dispose en vertu de la loi d'un droit d'appel devant la haute cour.

Les interventions par les tierces parties sont autorisées. La *Charities Act* permet [TRADUCTION] « à toute personne qui est touchée ou peut être touchée par l'enregistrement d'une institution à titre d'organisme de bienfaisance » de s'opposer à la décision au motif que l'organisation en question n'est pas un organisme de bienfaisance. Les tierces parties peuvent également saisir les tribunaux du litige lorsque la Commission rejette leur opposition.

Audience de novo

Nous avons envisagé trois tribunes pour la tenue de cette 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.

Dans son document intitulé *Report on the Law of Charities* (1996), la Commission de réforme du droit de l'Ontario a déploré le fait que le seul mécanisme d'appel prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* est un appel devant la Cour d'appel fédérale. Compte tenu de la nécessité d'acquérir de l'expérience dans le domaine du droit de la bienfaisance, la Commission voyait d'un bon œil la création d'un tribunal

²⁴ L'équivalent canadien approximatif de la haute cour serait la Section de première instance de la Cour fédérale ou la section de première instance des cours supérieures provinciales.

intermédiaire qui serait chargé exclusivement de trancher les questions relevant de cet aspect du droit. Toutefois, elle a estimé qu'il était préférable d'utiliser un tribunal d'appel existant, en l'occurrence, la Cour canadienne de l'impôt, afin de réduire les frais administratifs et d'assurer une démarche axée sur l'équité et l'ouverture tout en favorisant la préparation d'un dossier plus étoffé. L'audience se déroulerait à la manière de l'appel interjeté à l'égard d'une cotisation d'impôt, qui est fondamentalement une audience *de novo*.

La Commission a également recommandé que les organisations requérantes possèdent un droit d'appel automatique lorsque la Direction des organismes de bienfaisance n'a pas tranché leur demande dans un délai de 90 jours plutôt que de 180 jours, comme c'est le cas actuellement.

L'idée de créer un tribunal spécialisé qui examinerait uniquement les questions relatives au droit de la bienfaisance et pourrait peut-être 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 il serait possible pour les membres de ce tribunal de se réunir au besoin. Cependant, nous avons choisi d'utiliser un tribunal existant, en partie pour des raisons d'efficacité et en partie parce que les cours de justice ne feraient pas montre de retenue à l'endroit de la jurisprudence de common law. Par conséquent, afin de minimiser les frais supplémentaires liés à la création d'un ensemble de précédents d'application obligatoires, 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) ainsi que 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 pour ainsi dire tous les appels fondés sur celle-ci. Cependant, son expérience se limite principalement au droit législatif.

Alors que la Section de première instance offre des procédures simplifiées pour le traitement de certaines causes ainsi que des mécanismes de gestion des instances et de règlement des différends, la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* prévoit que les causes peuvent être tranchées à l'aide de la méthode formelle ou informelle. Lorsque la méthode informelle est choisie, la Cour canadienne de l'impôt n'est liée par aucun principe de droit ou règle technique de preuve au cours de ses audiences, ce qui lui permet d'examiner les appels rapidement. Les parties ne sont pas tenues d'être représentées par un avocat, qu'il s'agisse de la procédure formelle ou informelle. Toutefois, les décisions rendues dans le cadre de la procédure informelle n'ont aucune valeur de précédent au sens formel et sont tout de même définitives, parce qu'il n'existe aucun autre droit d'appel à leur égard, bien que la Cour d'appel fédérale puisse encore les réviser²⁵.

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 aussi la présentation de témoignages. Il est vrai que ces témoignages seront vraisemblablement utiles seulement dans quelques litiges (notamment ceux où les faits sont contestés et où la crédibilité est mise en doute ou encore ceux où des renseignements personnels qui ne peuvent être obtenus au moyen d'éléments de preuve documentaire sont nécessaires). Cependant, dans les affaires où les témoignages ne sont pas nécessaires (surtout lorsque la question en litige est une question de droit), les règles pourraient permettre aux parties de ne pas présenter de témoins et de se limiter à des documents et à des plaidoiries verbales, ce qui simplifierait les procédures et en diminuerait le coût.

Tout compte fait, nous recommanderions que la Cour canadienne de l'impôt soit la tribune retenue, principalement parce que ses procédures tant formelles qu'informelles rendent les appels plus accessibles pour les organisations comparativement aux procédures correspondantes de la Section de première instance de la Cour fédérale. Il en va de même pour l'accès géographique, puisque la Cour canadienne de l'impôt

²⁵ Il serait nécessaire d'adapter au contexte de la 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 litige). 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.

siège à 68 endroits, comparativement à 17 dans le cas de la Cour fédérale.

Appel fondé sur le dossier

Le mécanisme existant, dans le cadre duquel un appel d'une décision de la Cour canadienne de l'impôt sur une question de droit ou sur une question mixte de fait et de droit est porté devant la Cour d'appel fédérale, devrait être maintenu.

Contrôle judiciaire des décisions administratives

La Cour canadienne de l'impôt n'a pas le pouvoir de réviser une décision administrative. Par conséquent, la Section de première instance de la Cour fédérale continuerait à jouer ce rôle.

Intervenants

À notre avis, les règles actuelles que les différentes cours de justice ont établies permettent de façon satisfaisante 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 formelle²⁶, 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.

Dans le système d'appel que nous proposons, les représentants du secteur ne joueraient aucun rôle direct comme décideurs. Cependant, il est toujours souhaitable que le processus décisionnel soit fondé en partie sur la compétence des membres du secteur, pour des raisons liées tant à la pertinence qu'aux aspects pratiques de la démarche. Cette expertise peut être fournie au moyen d'interventions au cours de l'audience ou par l'utilisation du groupe consultatif ministériel, selon la

²⁶ Les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt ne permettent pas à des tierces parties 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.

description figurant dans le chapitre consacré à la réforme institutionnelle.

De plus, nous ne recommandons pas l'adoption d'une disposition semblable à celle de la *Charities Act* britannique, qui permet à des tierces parties de contester la décision de la Charities Commission faisant droit à la demande d'enregistrement d'une organisation. Selon nous, les risques liés à l'emploi de tactiques juridiques malveillantes sont supérieurs aux avantages pouvant découler de l'assurance que seules les organisations dûment admissibles sont enregistrées²⁷.

Frais

Il est nécessaire de faire une distinction entre les frais que la Cour accorde dans sa décision et ceux que les parties engagent effectivement avant que la décision soit rendue. Même lorsque la Cour accorde des frais qui couvrent les dépenses effectivement engagées, ce qui est rarement le cas, il n'en demeure pas moins que les parties doivent avoir l'argent en main afin d'aller de l'avant.

Nous proposons que les règles régulières relatives à l'attribution des frais s'appliquent aux litiges portés devant la Cour canadienne de l'impôt. Après l'audience, la CCI déciderait s'il y a lieu d'accorder des frais et en fixerait le montant²⁸. Dans le cas des appels interjetés devant la Cour d'appel fédérale, puis devant la Cour suprême du Canada, la

²⁷ Cependant, parmi les modèles exposés dans le chapitre concernant la réforme institutionnelle, sous le modèle 3 (ADRC à mandat élargi plus Commission) et le modèle 4 (Commission des organismes de bienfaisance), l'ADRC aurait le droit de contester les décisions de la Commission. Sous le modèle 1 (ADRC à mandat élargi) et le modèle 2 (ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole), le système actuel serait maintenu : l'ADRC demeurerait chargée uniquement de prendre des mesures visant à corriger les erreurs liées à l'enregistrement.

²⁸ Les Règles de la CCI énoncent les critères que les tribunaux appliquent dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire lié 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'abrégé ou de prolonger inutilement la durée de l'instance,
- h) le défaut de la part d'une partie de reconnaître ce qui aurait dû être admis,
- i) si une mesure prise au cours de l'instance
 - (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 quant à la question des frais.

Cour fixerait le montant des frais et déciderait également s'il y a lieu de condamner l'organisation concernée à payer des frais lorsque celle-ci est déboutée de son appel. Par conséquent, dans le cas des appels portés à des paliers supérieurs à la Cour canadienne de l'impôt, les règles relatives aux frais ressembleraient à ce qui suit :

- Si l'organe de réglementation interjette appel d'une décision rendue par une cour de justice inférieure, il paierait les frais de l'organisation.
- Si l'organisation interjette appel d'une décision rendue par une cour de justice inférieure et a gain de cause, l'organe de réglementation paierait les frais de l'organisation.
- Si l'organisation interjette appel d'une décision rendue par une cour de justice inférieure et n'a pas gain de cause, elle sera redevable de ses propres frais. Habituellement, l'organe de réglementation ne cherche pas à recouvrer ses frais, mais il pourrait le faire si l'appel était abusif 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.

Subventionnement

Nous insistons à nouveau sur l'importance des précédents pour le cadre de travail employé 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 aux changements sociaux. C'est pourquoi nous estimons que, dans les cas opportuns, les travaux liés à la préparation et à la présentation d'une affaire devant le tribunal devraient être subventionnés. Les intervenants devraient également recevoir du financement lorsque l'intervention est susceptible d'aider le tribunal à élaborer les 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 que le choix soit fait par 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.

En ce qui a trait au montant qui devrait être attribué au programme, nous soulignons que de nombreuses questions litigieuses dont l'examen s'impose se sont accumulées. Par conséquent, il faudrait à l'origine injecter dans le programme un financement supérieur à celui qui serait nécessaire par la suite.