

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20230808

Dossier : A-78-23

Référence : 2023 CAF 175

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Présente : LA JUGE BIRINGER

ENTRE :

RON W. CAMERON CHARITABLE FOUNDATION

appelante

et

LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

intimé

Requête jugée sur dossier sans comparution des parties.

Ordonnance rendue à Ottawa (Ontario), le 8 août 2023.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LA JUGE BIRINGER

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20230808

Dossier : A-78-23

Référence : 2023 CAF 175

Présente : LA JUGE BIRINGER

ENTRE :

RON W. CAMERON CHARITABLE FOUNDATION

appelante

et

LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

intimé

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LA JUGE BIRINGER

I. Introduction

[1] La Ron W. Cameron Charitable Foundation (l'appelante) interjette appel auprès de notre Cour de la décision du ministre du Revenu national (le ministre) de confirmer son avis d'intention de révoquer le statut d'organisme de bienfaisance de l'appelante.

[2] Dans son avis d'appel, l'appelante demande que le ministre lui transmette, à elle ainsi qu'au greffe, certains documents conformément à la procédure énoncée aux articles 317 et 318 des *Règles des Cours fédérales*, D.O.R.S./98-106 (les Règles).

[3] Elle demande plus précisément la transmission :

[TRADUCTION] « d'une copie certifiée conforme de tous les documents qui ont été, de quelque manière que ce soit, produits, cités, consultés ou invoqués par un ou plusieurs représentants du gouvernement du Canada lors de la planification, de la prise et de l'exécution de la décision, ainsi que de toute autre mesure ayant mené à la rédaction et à la délivrance de l'avis d'intention de révoquer l'enregistrement (l'avis d'intention) le 19 mars 2019 ainsi que de la confirmation de cet avis le 10 février 2023 (la confirmation) à la Ron W. Cameron Charitable Foundation, notamment [...] » (avis d'appel, à la p. 8).

[4] Les demandes plus précises formulées sont énoncées ci-après.

[5] En réponse, le ministre a remis un dossier certifié du tribunal (DCT) au greffe et à l'appelante. Il s'est opposé, en faisant part de ses motifs, à la production de tout autre document.

[6] Conformément aux directives données le 24 mai 2023 par le juge Locke de la Cour d'appel fédérale, l'appelante demande maintenant à notre Cour d'enjoindre au ministre de lui transmettre, à elle ainsi qu'au greffe, les documents supplémentaires demandés dans son avis d'appel.

II. Les dispositions applicables

[7] L'article 317 des Règles dispose que « [t]oute partie peut demander la transmission des documents ou des éléments matériels pertinents quant à la demande, qu'elle n'a pas mais qui sont en la possession de l'office fédéral dont l'ordonnance fait l'objet de la demande ». Selon l'article 2 des Règles et le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, le ministre du Revenu national est un office fédéral. La manière dont un office fédéral doit signifier son opposition est précisée au paragraphe 318(2) des Règles. Le paragraphe 318(4) des Règles autorise la Cour à ordonner la production de documents supplémentaires.

[8] Les principes généraux régissant l'étendue de l'obligation qui incombe à l'office fédéral de produire des documents en application de l'article 317 des Règles sont bien établis. Notre Cour les a résumés dans les arrêts *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128, aux para. 86 à 115 (*Tsleil-Waututh*), *Lukács c. Swoop Inc.*, 2019 CAF 145, et *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2019 CAF 257 (*Canadien National*).

[9] L'objectif de l'article 317 des Règles est défini dans les termes suivants au paragraphe 12 de l'arrêt *Canadien National* :

L'article 317 consacre le principe selon lequel le contrôle judiciaire est fondé sur l'examen du dossier dont disposait le tribunal; en outre, le *certiorari* sert à la production du dossier. Ce texte donne le droit à une partie de recevoir tous les éléments dont disposait le décideur lorsqu'il a rendu sa décision [...]. L'exigence voulant qu'un tribunal produise, sans hésitation, le dossier complet a longtemps été au cœur du processus de contrôle judiciaire. Cette exigence est tempérée par le

fait, tout pragmatique, qu'il arrive souvent que de grandes parties du dossier du tribunal, particulièrement dans le cas d'instances permanentes et hautement spécialisées, ne soient pas pertinentes pour le règlement des questions soulevées en appel.

[10] Seuls les documents « pertinents quant à la demande » doivent être produits. La pertinence est déterminée en fonction de l'avis de demande ou, en l'espèce, de l'avis d'appel (*Tsleil-Waututh*, aux para. 106 à 110; *Canadien National*, au para. 14; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak*, [1995] 2 C.F. 455, à la p. 460, 1995 CanLII 3591 (C.A.F.), autorisation d'interjeter appel refusée, [1995] C.S.C.R. n° 306, [1995] A.C.F. n° 555 (*Pathak*)).

[11] Lorsqu'elle examine une opposition à la transmission d'un document conformément à l'article 318 des Règles, la cour doit veiller à concilier, autant que possible, trois objectifs :

(i) l'examen valable de la décision administrative qui fait l'objet du contrôle, auquel la cour de révision ne pourra se livrer si elle n'est pas satisfaite que le dossier dont elle dispose est suffisant pour procéder à cet examen; (ii) l'équité procédurale; et (iii) la protection de tout intérêt légitime à l'égard de la confidentialité tout en garantissant la plus grande publicité possible des procédures judiciaires (*Girouard c. Conseil canadien de la magistrature*, 2019 CAF 252, au para. 18, renvoyant à *Lukács c. Canada (Office des transports)*, 2016 CAF 106, au para. 15; voir également *GCT Canada Limited Partnership c. Administration portuaire Vancouver Fraser*, 2021 CF 624, au para. 27).

III. Certification et affidavit

[12] La certification du DCT est signée par Holly Brant, gestionnaire, Section des organismes de bienfaisance, Direction générale des appels, Agence du revenu du Canada (ARC); il y est indiqué que les documents sont [TRADUCTION] « des copies certifiées conformes des documents qui sont pertinents quant à l'appel et que l'ARC a en sa possession, que ces documents soient ou non en la possession de l'appelante ».

[13] Le ministre a joint à ses observations l'affidavit de Holly Brant, dont voici les paragraphes 4 et 5 :

[TRADUCTION]

4. Le DCT contient tous les documents dont disposait le décideur lorsqu'il a rendu la décision et qui sont pertinents quant aux questions en litige dans le présent appel.

5. En rassemblant les documents du DCT, je n'ai omis de produire aucun document ou renseignement pertinent qui figurait dans le dossier du décideur, si ce n'est les caviardages effectués pour protéger des renseignements personnels apparaissant dans le DCT.

[14] L'appelante prétend que Holly Brant n'est pas le décideur et qu'elle n'avait aucune connaissance personnelle du contenu de l'affidavit. Je ne suis pas de cet avis. M^{me} Brant est la gestionnaire de la Section des organismes de bienfaisance, Direction générale des appels à l'ARC, et, ainsi qu'il est précisé ci-dessous, elle a signé la confirmation au nom du ministre (le décideur). J'accepte que M^{me} Brant a une connaissance personnelle des faits et des questions faisant l'objet de l'affidavit.

[15] L'appelante prétend également que l'utilisation du mot « pertinents » dans la certification et l'affidavit permet au ministre d'éviter de produire des documents que le décideur avait en sa possession, mais qu'il a jugé non pertinents. L'appelante soutient que tous les documents dont disposait le décideur sont pertinents.

[16] Je fais une interprétation différente de la certification et de l'affidavit. Le ministre refuse essentiellement de produire des documents dont ne disposait pas le décideur, et ce dernier ne disposait d'aucun autre document. L'intimé déclare ce qui suit au paragraphe 52 de ses observations : [TRADUCTION] « L'intimé a déjà transmis le dossier du décideur dans le DCT. »

IV. Les documents demandés

[17] Les alinéas dont il est question ci-après sont des éléments de la demande générale formulée par l'appelante au paragraphe 1 de l'avis d'appel, aux pages 8 et 9.

[18] **À l'alinéa 1a), l'appelante demande** au ministre de produire [TRADUCTION] « l'ensemble de la correspondance relative à l'avis d'intention et à la confirmation, adressée à tout destinataire et en provenance de tout expéditeur, qui a été envoyée ou reçue par un ou plusieurs représentants du gouvernement du Canada, notamment [...] ». La liste vise cinq personnes qui sont nommées ainsi que de nombreux représentants du gouvernement dont le nom n'est pas précisé et qui sont identifiés par leur fonction.

[19] Je conclus que la correspondance relative à l'avis d'intention et à la confirmation est pertinente quant à l'avis d'appel.

[20] Le ministre s'oppose à la production de documents dont il ne disposait pas au moment où la décision a été rendue. L'affidavit confirme que tous les documents pertinents que le décideur avait en sa possession lorsque la décision a été rendue ont été produits. Le ministre précise au paragraphe 30 de ses observations que [TRADUCTION] « le décideur ne disposait pas d'autres documents, car il n'en existait aucun autre ». Je n'ai aucune raison de rejeter cette précision.

[21] Les seuls documents qui doivent être produits sont ceux que le décideur avait en sa possession lorsqu'il a rendu la décision, rien de plus (*Tsleil-Waututh*, au para. 112, renvoyant à *Pathak, 1185740 Ontario Ltd. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, [1998] A.C.F. n° 624, 1998 CanLII 7910 (C.F.)).

[22] Je n'ordonnerai la communication d'aucun document supplémentaire relativement à l'alinéa 1a) de la demande.

[23] **À l'alinéa 1b), l'appelante demande** la production de [TRADUCTION] « l'ensemble de la correspondance et des documents portant sur toute Analyse comparative entre les sexes Plus (ACS Plus) réalisée en lien avec l'avis d'intention et la confirmation ».

[24] Dans l'avis d'appel, l'appelante soutient que l'inactivité de l'organisme de bienfaisance alléguée est due à une invalidité médicale de l'ancien administrateur Ron Wood. Elle affirme, au

paragraphe 28, que la transmission des documents est pertinente pour déterminer [TRADUCTION] « s’il y a eu discrimination fondée sur une invalidité ou manquement à l’équité procédurale ».

[25] L’appelante n’a présenté aucune preuve attestant l’invalidité de M. Wood ou indiquant que ce dernier a eu besoin de mesures d’adaptation ou qu’il a présenté une demande en ce sens à l’ARC. L’appelante n’a pas indiqué si, ou en quoi, une analyse ACS Plus était pertinente quant à la décision du ministre.

[26] Une allégation de discrimination fondée sur l’invalidité ou de manquement à l’équité procédurale peut justifier la transmission d’un plus large éventail de documents aux termes de l’article 317 des Règles. Lorsque de tels arguments sont invoqués, les documents visés par les exigences de divulgation sont tous ceux qui sont pertinents quant à l’examen des allégations – même ceux qui n’étaient pas en la possession du décideur (*Droits des voyageurs c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 201, au para. 21).

[27] Ces allégations doivent toutefois être corroborées par des éléments de preuve (*Tsleil-Waututh*, au para. 99; *Access Information Agency Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 224 (*Access*), aux para. 18 et 19). La partie qui allègue le manquement doit également établir que les documents demandés sont pertinents quant à l’examen de l’allégation de discrimination ou de manquement (*Château d’Ivoire Stores Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2022 CF 405, au para. 27).

[28] L'appelante n'a présenté aucune preuve de discrimination ou de manquement à l'équité procédurale. Les documents qui « pourrai[en]t être pertinent[s] dans l'espoir d'en établir la pertinence par la suite » ne sont pas visés par l'article 317 des Règles, lequel ne sanctionne pas les recherches à l'aveuglette (*Tsleil-Waututh*, au para. 108, renvoyant également à l'arrêt *Access*, au para. 21).

[29] Je n'ordonnerai la communication d'aucun document supplémentaire relativement à l'alinéa 1b) de la demande.

[30] **À l'alinéa 1c), l'appelante demande** la production de [TRADUCTION] « l'ensemble de la correspondance et des documents préparés, examinés, envoyés ou reçus par un ou plusieurs représentants du gouvernement relativement à l'allégation voulant que Robert I. Tennant soit un particulier non admissible ».

[31] Dans l'avis d'appel, rédigé en anglais, il est écrit « illegible individual » (particulier illisible). Il s'agit d'une erreur typographique; il faudrait plutôt y lire « ineligible individual » (particulier non admissible).

[32] L'appelante allègue, dans l'avis d'appel, que l'audit ayant mené à la publication de l'avis d'intention a été motivé principalement par la présence d'un particulier non admissible, Robert I. Tennant. Or, M. Tennant a démissionné de son poste d'administrateur et il est reconnu, dans l'avis d'intention, que sa démission a résolu le problème. L'avis d'intention a toutefois été délivré pour d'autres motifs.

[33] J'ai examiné la confirmation; il n'y est nullement fait mention d'un particulier non admissible ou de Robert I. Tennant.

[34] Dans ses observations, l'appelante expose plus en détail les documents qu'elle souhaite obtenir relativement au statut de M. Tennant à titre de particulier non admissible, mais il n'existe aucune preuve que de tels documents existent.

[35] Je ne vois pas en quoi les documents demandés sont pertinents quant à l'appel. Même l'appelante reconnaît que l'avis d'intention n'a pas été délivré pour le motif qu'un particulier non admissible siégeait au conseil d'administration, mais pour d'autres motifs – à savoir le défaut de la fondation de consacrer des ressources à des fins de bienfaisance. De plus, la confirmation renvoie seulement à ces autres motifs.

[36] Le DCT comprend toutefois certains documents qui mentionnent Robert I. Tennant. Dans son affidavit, Holly Brant confirme que tous les documents pertinents dont disposait le décideur ont été produits. Je souscris à l'observation du ministre selon laquelle il n'existe aucun autre document en réponse à l'alinéa 1c).

[37] Je n'ordonnerai la communication d'aucun document supplémentaire relativement à l'alinéa 1c) de la demande.

[38] À l'alinéa 1d), l'appelante demande la production [TRADUCTION] « d'une liste de toutes les fondations de bienfaisance qui ont été inactives au cours des dix dernières années, en indiquant lesquelles parmi elles ont vu leur statut révoqué pour cette raison ».

[39] Au paragraphe 56 de l'avis d'appel, l'appelante prétend que l'avis d'intention et la confirmation inventent un [TRADUCTION] « seuil arbitraire d'activité ». L'appelante cherche ainsi à obtenir des documents pour prouver que d'autres fondations inactives n'ont pas vu leur statut d'organisme de bienfaisance révoqué.

[40] L'appelante fait valoir qu'il est étonnant que le ministre n'ait pas consulté une telle liste, mais elle ne fournit aucune preuve qu'une liste existe ou que le ministre l'a consultée.

[41] Notre Cour n'ordonnera pas la production de documents s'il n'existe aucune preuve que ces documents existent (*Beno c. Canada (Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie – Commission Létourneau)*, [1997] A.C.F. n° 535, au para. 16).

[42] L'article 317 des Règles n'autorise pas le ministre à créer une liste qui n'existe pas (*Terminaux portuaires du Québec Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1993] A.C.F. n° 421 (C.A.F.), au para. 10) (les articles 1612 et 1613 sont devenus les articles 317 et 318 des Règles). Le législateur présume, à l'article 317 des Règles, que les documents demandés existent déjà, car ils ont été utilisés par le décideur pour sa délibération ou sa prise de décision.

[43] Je n'ordonnerai la communication d'aucun document supplémentaire relativement à l'alinéa 1d) de la demande.

[44] **À l'alinéa 1e), l'appelante demande** au ministre de lui communiquer [TRADUCTION]
« tous les instruments par lesquels le ministre du Revenu national a délégué le pouvoir de délivrer l'avis d'intention au directeur général, Direction des organismes de bienfaisance, ou celui de délivrer la confirmation à une gestionnaire de la Section des organismes de bienfaisance, Direction des appels en matière fiscale et de bienfaisance ».

[45] L'appelante allègue, dans l'avis d'appel, que les signataires de l'avis d'intention et de la confirmation (à savoir le directeur général, Direction des organismes de bienfaisance, et la gestionnaire, Section des organismes de bienfaisance, Direction des appels en matière fiscale et de bienfaisance, respectivement) n'étaient pas légalement autorisés par délégation à délivrer ces documents.

[46] L'appelante n'a produit aucun élément de preuve pour corroborer cette allégation et, pour ce seul motif, la demande est rejetée. Qui plus est, comme le souligne le ministre, des textes législatifs (paragraphe 220(2.01) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.), et article 8 de la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, L.C. 1999, ch. 17), ainsi que des renseignements accessibles au public (Agence du revenu du Canada, « *Loi de l'impôt sur le revenu – Délégation des pouvoirs et fonctions du ministre* » (29 mars 2023), en ligne à l'adresse : <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/impot/reenseignements-techniques/delegation-pouvoirs-fonctions/delegation-pouvoirs-fonctions-ministre.html>>), indiquent le contraire.

[47] L'appelante demande la production des versions officielles de ce qui se trouve sur la page Web de l'ARC. Comme l'a souligné notre Cour à maintes reprises, l'article 317 des Règles est un outil de portée limitée; il n'a pas la même fonction que la communication de la preuve dans une action (*Tsleil-Waututh*, au para. 115, renvoyant à l'arrêt *Access*, au para. 17; *Atlantic Prudence Fund Corp. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1156 (C.F. 1^{re} inst.), 2000 CanLII 15917, au para. 11).

[48] Je n'ordonnerai la communication d'aucun document supplémentaire relativement à l'alinéa 1e) de la demande.

[49] **Au paragraphe 1 de sa demande**, l'appelante demande [TRADUCTION] « beaucoup plus » de documents que ceux visés par les demandes énoncées aux alinéas examinés plus haut. L'appelante fournit des détails sur ces autres documents aux paragraphes 56 à 59 de ses observations.

[50] Elle formule une allégation générale dans l'avis d'appel selon laquelle il existe une crainte raisonnable de partialité de la part de l'ARC. Les observations font état de diverses allégations et renvoient notamment, à titre de preuve, à un rapport de 2019 du Sénat sur le secteur de la bienfaisance et à un rapport du Bureau de l'ombudsman des contribuables publié en 2023.

[51] L'appelante n'a présenté aucun élément de preuve corroborant une crainte raisonnable de partialité. De plus, l'appelante n'a pas démontré en quoi les documents demandés seraient pertinents pour étayer une telle allégation.

[52] Conformément aux affaires mentionnées relativement à l'alinéa 1b) ci-dessus et pour des motifs semblables, je n'ordonnerai la communication d'aucun document supplémentaire relativement au paragraphe 1 de la demande.

[53] **Au paragraphe 2 de l'avis d'appel**, l'appelante demande la production d'une liste [TRADUCTION] « indiquant tous les documents à la production desquels le ministre s'oppose, notamment les documents qui n'ont pas été produits parce que le ministre estime qu'ils sont déjà en la possession de l'appelante ».

[54] L'intimé ne s'oppose pas à la production de documents supplémentaires pour le motif que les documents sont en la possession de l'appelante. L'opposition de l'intimé est en grande partie fondée sur le fait que le décideur ne disposait pas des documents demandés. Vu les motifs invoqués pour que la Cour n'ordonne pas la production de documents supplémentaires, il ne sera pas enjoint au ministre de préparer une telle liste.

V. Conclusion

[55] L'appelante ne peut avoir accès aux documents demandés en vertu de l'article 317 des Règles, car le décideur ne disposait pas de ces documents lors de son examen et qu'ils ne sont pas pertinents au regard des questions soulevées dans l'avis d'appel. Étant donné que le ministre a obtenu gain de cause, les dépens du différend concernant la demande déposée en vertu de l'article 317 des Règles sont adjugés au ministre, quelle que soit l'issue de la cause.

VI. Dispositif

[56] Je rendrai une ordonnance conforme aux présents motifs. Des dispositions seront également prises pour fixer le calendrier des prochaines étapes de l'appel.

« Monica Biringer »

j.c.a.

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-78-23

INTITULÉ : RON W. CAMERON
CHARITABLE FOUNDATION c.
LE MINISTRE DU REVENU
NATIONAL

REQUÊTE JUGÉE SUR DOSSIER SANS COMPARUTION DES PARTIES

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LA JUGE BIRINGER

DATE DES MOTIFS : LE 8 AOÛT 2023

COMPARUTIONS :

Josh Vander Vies POUR L'APPELANTE

Selena Sit POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Versus Law Corporation POUR L'APPELANTE
Vancouver (Colombie-Britannique)

Shalene Curtis-Micallef POUR L'INTIMÉ
Sous-procureure générale du Canada