

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20130705

Dossier : A-20-13

Référence : 2013 CAF 178

En présence de monsieur le juge Stratas

ENTRE :

**INTERNATIONAL RELIEF FUND FOR THE AFFLICTED AND
NEEDY (CANADA)**

appellant

et

LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

intimé

Requête jugée sur dossier et par voie de conférence téléphonique tenue le 4 juillet 2013.

Ordonnance rendue à Ottawa (Ontario), le 5 juillet 2013.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LE JUGE STRATAS



Date : 20130705

Dossier : A-20-13

Référence : 2013 CAF 178

En présence de monsieur le juge Stratas

ENTRE :

**INTERNATIONAL RELIEF FUND FOR THE AFFLICTED AND
NEEDY (CANADA)**

appellant

et

LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

intimé

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE STRATAS

A. L'appel en instance

[1] L'appelant, International Relief Fund for the Afflicted and Needy (Canada), était autrefois un organisme de bienfaisance enregistré sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.). Le 11 décembre 2012, le ministre du Revenu national a délivré un avis de confirmation de sa décision de révoquer l'enregistrement de l'appelant. Ce dernier interjette, en vertu du paragraphe 172(3) de la Loi, appel de l'avis du 11 décembre 2011.

[2] Dans son appel, l'appelant allègue que le ministre a abusé de son pouvoir discrétionnaire, qu'il a agi de manière déraisonnable et inéquitable sur le plan procédural et qu'il a fait preuve d'un esprit fermé. Il allègue également que la décision du ministre enfreint les articles 2 et 15 de la Charte, car elle porte atteinte à ses [TRADUCTION] « droits de s'associer à des organismes partenaires à l'étranger ainsi qu'à des particuliers et des collectivités qui font des dons de bienfaisance au Canada » ainsi qu'à ses droits à l'égalité.

B. La nature de l'appel en instance

[3] L'appel en instance vise une décision administrative — la délivrance de l'avis — prise par un décideur administratif, le ministre. La seule réparation demandée est [TRADUCTION] « l'annulation de la cotisation », ce qui signifie, à mon sens, l'annulation de l'avis.

[4] Bien qu'elle prenne la forme d'un appel, la présente instance est en réalité un contrôle judiciaire en droit administratif : *The Canadian Committee for the Tel Aviv Foundation c. La Reine*, 2002 CAF 72, au paragraphe 27.

C. La requête de l'appelant

[5] Par la présente requête, l'appelant cherche à produire lors de son appel certains documents que le ministre n'avait pas en main lorsqu'il a délivré son avis. L'appelant indique dans la requête qu'elle vise à obtenir une décision portant qu'il y a lieu d'admettre certains [TRADUCTION] « éléments de preuve nouveaux ».

D. Faut-il statuer sur la requête à ce moment-ci?

[6] En droit administratif, les questions d'admissibilité peuvent être soumises à la formation qui instruit la demande de contrôle judiciaire sur le fond.

[7] Il est toutefois préférable de régler les questions d'admissibilité lors d'une requête préalable à l'audience si cela peut faire en sorte que l'audience se déroule de manière plus rapide, ordonnée et efficace, si les questions ont trait à une question de droit claire plutôt qu'à des questions d'ordre discrétionnaire, et si les réponses aux questions sont précises ou évidentes : *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22, aux paragraphes 10 à 13; *Canadian Tire Corporation, Ltd. c. P.S. Partsource Inc.*, 2001 CAF 8; *McConnell c. Commission canadienne des droits de la personne*, 2004 CF 817, conf. par 2005 CAF 389.

[8] À mon avis, la requête de l'appelant peut être tranchée à ce moment-ci. Cette requête soulève des questions claires qui ne sont pas d'ordre discrétionnaire; le fait de les régler maintenant permettra que l'audience se déroule de manière plus rapide, ordonnée et efficace.

E. Les documents admissibles lors d'un contrôle en droit administratif : la règle générale

[9] En règle générale, les seuls documents qui peuvent figurer dans le dossier d'appel lors d'un contrôle judiciaire sont ceux qui ont été soumis au ministre lorsqu'il a rendu sa décision : *Renaissance International c. Ministre du Revenu national*, [1983] 1 C.F. 860 (C.A.F.);

Stawicki c. Ministre du Revenu national, 2006 CAF 262; *United Scottish Cultural Society c. Agence des douanes et du revenu du Canada*, 2004 CAF 324, au paragraphe 5.

[10] Il existe des exceptions limitées à cette règle générale : *Association des universités*, précité, au paragraphe 20; *McFadyen c. Procureur général du Canada*, 2005 CAF 360, aux paragraphes 14 et 15; *Keeprite Workers' Independent Union et al. and Keeprite Products Ltd.* (1980), 114 D.L.R. (3d) 162 (C.A. Ont.). Ces exceptions visent notamment les documents :

- qui fournissent une mise en contexte générale, lorsque de tels renseignements pourraient être utiles;
- qui sont nécessaires pour que soient portés à l'attention du tribunal de révision des vices de procédure, comme la partialité, qui ne peuvent être relevés dans le dossier de la preuve du décideur administratif;
- qui font ressortir le fait que le décideur administratif ne disposait d'aucun élément de preuve lorsqu'il a tiré une conclusion donnée.

Ces exceptions ne doivent pas être interprétées comme des règles à appliquer aveuglément, mais doivent plutôt être appliquées en tenant compte des différents rôles joués par le tribunal de révision et le décideur administratif : *Association des universités*, précité, aux paragraphes 14 à 19.

F. L'application de ces principes : les documents dont l'appelant disposait avant l'avis du 11 décembre 2012

[11] Dans une lettre d'intention du 28 août 2012, le ministre a fixé au 28 septembre 2012 la date limite à laquelle l'appelant devait fournir des observations en réponse, ajoutant toutefois que le ministre [TRADUCTION] « tiendrait compte de tous les renseignements additionnels qui lui seront fournis avant de rendre une décision définitive dans la présente affaire ».

[12] Le 28 septembre 2012, l'avocate de l'appelant a informé le ministre par écrit qu'elle venait tout juste de recevoir des documents de son client. Elle demandait donc que le délai soit prorogé jusqu'au 1^{er} octobre 2012 afin de pouvoir formuler des observations. Le ministre a fait droit à cette demande.

[13] À mon avis, cela témoigne de la bonne volonté et de la souplesse du ministre, qui était disposé à recevoir des informations et des observations additionnelles avant de se prononcer sur l'affaire, comme il l'avait promis dans sa lettre d'intention du 28 août 2012.

[14] Une grande partie des documents que l'appelant souhaite déposer dans le présent appel remontent à la période comprise entre le 1^{er} octobre 2012 et la date à laquelle le ministre a rendu sa décision, c'est-à-dire l'avis du 11 décembre 2012. L'appelant aurait pu demander par écrit au ministre l'autorisation de produire ces documents, mais il ne l'a pas fait.

[15] Selon moi, l'appelant ne peut à présent chercher à déposer, dans le présent appel, les documents dont il disposait avant le 11 décembre 2012 : *Johnson c. Procureur général du*

Canada, 2011 CAF 76, au paragraphe 27. S'il avait agi avec diligence, il aurait pu fournir ces documents au ministre avant que celui-ci ne délivre l'avis le 11 décembre 2012.

[16] Je n'examinerai donc dans la présente requête que les documents que l'appelant a obtenus à compter du 11 décembre 2012 et qu'il souhaite déposer.

G. L'application de ces principes : les documents dont l'appelant ne disposait qu'à compter du 11 décembre 2012

1) Les reportages

[17] La pièce « A » jointe à l'affidavit de Naseer Syed est composée d'une série de reportages. D'après l'appelant, ces documents établissent que le ministre a fait preuve de partialité, que le gouvernement du Canada entretenait des liens particulièrement chaleureux avec le gouvernement d'Israël et que les deux gouvernements partageaient des orientations similaires.

[18] Je signale toutefois que, dans sa lettre d'observations du 1^{er} octobre 2012, l'appelant n'a pas fait d'allégation expresse de partialité au ministre. Il y mentionnait quelques faits limités susceptibles de démontrer un état d'esprit particulier chez certains membres du gouvernement canadien, mais il ne s'agit pas d'une allégation de partialité.

[19] Les allégations de partialité sont très graves et doivent être clairement soulevées à la première occasion : *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*,

[1990] 3 R.C.S. 892; *In re Tribunal des droits de la personne et Énergie atomique du Canada limitée*, [1986] 1 C.F. 103 (C.A.F.). L'on ne peut découvrir des faits pouvant dénoter une

partialité inadmissible de la part du décideur administratif, ne rien dire à ce sujet, attendre l'issue de la décision administrative et, si la décision est défavorable, soutenir ensuite en appel que le décideur a fait preuve de partialité.

[20] Certaines des allégations formulées dans la lettre d'observations du 1^{er} octobre 2012 et dans les documents de la pièce « A » jointe à l'affidavit qui sont antérieurs à l'avis du 11 décembre 2012 montrent que l'appelant était au courant de plusieurs faits qu'il souhaite maintenant présenter à la Cour à l'appui de son allégation de partialité. Il aurait clairement pu faire état de cette partialité avant que l'avis du 11 décembre 2012 ne soit délivré, mais il ne l'a pas fait.

[21] Cette conclusion repose non seulement sur la jurisprudence citée, mais aussi sur l'obligation d'équité procédurale envers le ministre. Si cette allégation de partialité avait été clairement soulevée, le ministre aurait été en mesure d'y répondre dans sa décision. La Cour aurait alors eu l'avantage de disposer, lors du contrôle, de l'allégation formelle de partialité ainsi que de la réponse du décideur.

[22] Une autre raison justifie de ne pas inclure dans le dossier d'appel les documents figurant à la pièce « A » postérieurs à l'avis du 11 décembre 2012 (les documents 13 à 18). À mon sens, l'appelant n'a établi ni la pertinence ni l'importance de ces documents. Dans des observations supplémentaires formulées à la suite d'une conférence téléphonique (décrite ci-après), l'appelant déclare que ces documents [TRADUCTION] « brossent un tableau supplémentaire et plus contemporain du renforcement des liens entre le Canada et Israël » [non souligné dans l'original].

Contemporains, ces documents le sont effectivement : ils tendent, de façon générale, à consigner des incidents qui reflètent l'état général des relations entre le Canada et Israël à l'époque où ils ont été rédigés, soit après l'avis du 11 décembre 2012. Je ne suis pas convaincu qu'ils traitent de l'orientation réelle ou apparente du ministre à l'époque où il a délivré l'avis.

[23] Par conséquent, les documents de la pièce « A » ne figureront pas dans le dossier d'appel.

[24] Cette décision n'empêche pas l'appelant de se fonder sur les documents qui se trouvent à juste titre dans le dossier d'appel et de faire valoir, comme il entend le faire, que la décision du ministre était déraisonnable, qu'elle a été rendue sans égard aux éléments de preuve, ou qu'elle était basée sur des considérations irrégulières (en présumant, pour les besoins de la discussion, que ces deux derniers motifs sont encore des motifs distincts après l'arrêt *Dunsmuir* sur la norme de contrôle de la décision raisonnable).

2) Les documents relatifs à un livre qualifié de diffamatoire

[25] Ces documents figurent à la pièce « D » jointe à l'affidavit de Naseer Syed. Ils semblent tous postérieurs à l'avis du 11 décembre 2012.

[26] Les documents en cause n'ont aucune incidence sur la légalité de la décision du ministre. Soit le ministre avait en main suffisamment d'éléments pour rendre une décision faisant partie des issues possibles raisonnables le 11 décembre 2012, soit il n'avait pas assez d'éléments.

[27] En l'espèce, ces documents postérieurs à la décision n'ont pas d'incidence sur la question. Les efforts faits pour les produire s'apparentent plutôt à une tentative visant à déposer plus de renseignements du type de ceux dont le ministre disposait déjà à l'époque où il a rendu sa décision. Ces documents ne sont pas non plus pertinents à l'égard des autres motifs d'appel de l'appelant.

[28] Par conséquent, les documents de la pièce « D » ne figureront pas dans le dossier d'appel.

3) Les documents remis en réponse à la demande d'accès à l'information sous une forme non expurgée

[29] L'affidavit de Naseer Syed décrit un certain nombre de documents qui ont été remis à l'appelant en réponse à des demandes d'accès à l'information. Dans certains d'entre eux, des passages avaient été expurgés. Ces documents sont joints à l'affidavit à la pièce « H ».

[30] Dans la présente requête, l'appelant sollicite une ordonnance enjoignant au ministre de produire ces documents sous une forme non expurgée. Il cherche aussi à obtenir une ordonnance prescrivant que ces documents soient inclus dans le dossier d'appel.

[31] La difficulté que présente la demande de l'appelant est que ces documents n'ont été fournis au ministre que sous une forme expurgée, et c'est ainsi qu'il les a examinés pour rendre sa décision : voir l'affidavit de Martina Bourque, au paragraphe 16. L'appelant n'a ni contre-interrogé M^{me} Bourque relativement à ses déclarations, ni tenté de les réfuter. En général, « il n'est pas approprié d'ordonner à l'office fédéral de produire des documents dont il ne

disposait pas au moment où il a rendu sa décision » : *Ominayak c. Verre*, 2000 CanLII 16691 (C.A.F.).

[32] Selon l'appelant, le fait que le ministre n'a pas produit les documents sous une forme non expurgée dans l'instance qui s'est soldée par la délivrance de l'avis est un manquement à l'équité procédurale. Cependant, l'appelant ne lui avait pas demandé alors de les produire sous cette forme.

[33] En conséquence, il n'est pas nécessaire que le ministre produise les documents remis en réponse à la demande d'accès à l'information sous une forme non expurgée. Ils ne figureront pas dans le dossier d'appel, contrairement aux documents remis en réponse à la demande d'accès à l'information qui comportent des passages expurgés et dont le ministre a tenu compte.

4) Les documents relatifs aux révocations bancaires

[34] Ces documents, qui figurent à la pièce « C » jointe à l'affidavit de Naseer Syed, concernent les privilèges bancaires de l'appelant qui ont été révoqués après la décision du ministre du 11 décembre 2012.

[35] Je ne suis pas convaincu que ces documents ont la moindre incidence sur la question de savoir si le ministre a rendu une décision raisonnable le 11 décembre 2012, s'il a manqué à son obligation d'équité procédurale avant de rendre sa décision, ou s'il a fait preuve de partialité.

L'appelant ne m'a pas non plus convaincu que ces documents ont une incidence quelconque sur

la question de savoir si la décision du ministre a porté atteinte aux droits de l'appelant protégés par la Charte.

[36] Au départ, la présente requête devait être tranchée sur dossier seulement. Toutefois, après avoir lu les documents écrits, j'ai invité les parties à prendre part à une conférence téléphonique en vue de répondre à certaines questions. Je les remercie d'y avoir participé et d'avoir ensuite présenté des observations écrites.

[37] Lors de la conférence téléphonique, l'appelant a confirmé soutenir que les allégations du ministre voulant qu'il ait été lié à un certain groupe terroriste lui ont été préjudiciables, notamment pour ce qui est de la révocation de ses privilèges bancaires, de l'effet sur sa situation financière et de son retrait de la conférence « Reviving the Islamic Spirit ». L'appelant déclare que ces effets, et d'autres peut-être, portent atteinte à ses droits et libertés protégés par la Charte, notamment sa liberté d'association et son droit à l'égalité. L'appelant ne fait pas valoir que la délivrance de l'avis lui-même a enfreint la Charte.

[38] Il ressort du dossier relatif à la présente requête que le ministre a bel et bien allégué que l'appelant était lié à un certain groupe terroriste. Mais rien ne prouve qu'il ait décidé de faire part de ces allégations à quiconque à part l'appelant, à qui il a demandé de donner des éléments de preuve et des observations.

[39] L'avis lui-même ne fait pas mention des allégations. Il indique plutôt — et il s'agit là de l'un des quatre motifs de révocation — que l'appelant n'a pas [TRADUCTION] « exercé de

direction et de contrôle sur l'utilisation de ses ressources et a omis de mettre en oeuvre des procédures de contrôle », contrevenant ainsi à l'alinéa 168(1)b) de la Loi. Lors de la conférence téléphonique, le ministre a confirmé que les allégations n'étaient pertinentes qu'à l'égard de ce motif de révocation.

[40] La simple formulation d'allégations n'est pas une décision susceptible de contrôle aux termes de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. S'il existe un recours en la matière, il se trouve ailleurs.

[41] Seule la légalité de l'avis nous est soumise dans le présent appel, et non les allégations formulées, comme le confirme le libellé de l'avis d'appel modifié de l'appelant et la réparation sollicitée : voir le paragraphe 3 des présents motifs.

[42] Les effets des allégations formulées, qui sont censés contrevenir à la Charte, n'ont rien à voir avec la légalité de l'avis. Par conséquent, les documents de la pièce « C » jointe à l'affidavit de Naseer Syed ne figureront pas dans le dossier d'appel.

5) Les documents relatifs à la situation financière de l'appelant en 2012

[43] Ces documents, qui se trouvent à la pièce « E » jointe à l'affidavit de Naseer Syed, illustrent les conséquences qu'a eues la décision du ministre sur la situation financière de l'appelant. Ces effets n'ont toutefois rien à voir avec l'analyse du caractère raisonnable de la décision qui a été rendue le 11 décembre 2012. Soit le ministre avait en main suffisamment

d'éléments pour rendre une décision se situant parmi les issues raisonnables le 11 décembre 2012, soit il n'avait pas assez d'éléments.

[44] L'appelant ne m'a pas non plus convaincu que ces documents ont la moindre incidence sur les autres motifs qu'il a soulevés.

[45] Si l'appelant soutient que les conséquences découlent des allégations formulées par le ministre, il ne s'agit pas d'une question susceptible de contrôle, comme je l'ai expliqué plus tôt. Seule la légalité de l'avis est en cause.

[46] Par conséquent, les documents figurant à la pièce « E » jointe à l'affidavit de Naseer Syed ne sont pas pertinents pour l'appel et ne seront pas inclus dans le dossier d'appel.

6) Les documents relatifs à la conférence « Reviving the Islamic Spirit »

[47] Il ressort des documents qui se trouvent à la pièce « B » jointe à l'affidavit de Naseer Syed que l'appelant prévoyait être un important commanditaire de cette conférence, qui a eu lieu après la révocation de son statut d'organisme de bienfaisance, mais a dû renoncer à ce projet.

[48] Ces documents n'ont aucune incidence sur la légalité de la décision que le ministre a rendue le 11 décembre 2012. De même, s'ils sont pertinents au regard des arguments fondés sur la Charte et qu'ils ont trait aux allégations du ministre, seule la décision rendue (l'avis), et non les allégations, nous est dûment soumise : voir les paragraphes 37 à 42 des présents motifs.

H. Décision

[49] Somme toute, aucun des documents décrits dans l'affidavit de Naseer Syed ne figurera dans le dossier d'appel.

[50] Fait louable, les parties ont fait des progrès considérables pour arriver à s'entendre sur le contenu du dossier d'appel conformément à l'article 343 des *Règles des Cours fédérales*. C'est ce qu'illustre une longue ébauche d'entente qui figure dans le dossier qui m'a été soumis. Pour les besoins de l'article 343, je considérerai que les délais commenceront à courir à compter de la date de mon ordonnance. Cela devrait donner aux parties suffisamment de temps pour s'entendre sur le contenu du dossier d'appel et le déposer devant la Cour ou, sinon, pour déposer une requête en vue de régler tout différend. L'intimé aura droit à ses dépens relativement à la requête.

[51] Je remercie les parties de leurs observations utiles.

« David Stratas »

j.c.a.

Traduction certifiée conforme
Yves Bellefeuille, réviseur

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-20-13

INTITULÉ : International Relief Fund for the Afflicted and
Needy (Canada) c. Ministre du Revenu national

**REQUÊTE JUGÉE SUR DOSSIER ET PAR VOIE DE CONFÉRENCE
TÉLÉPHONIQUE TENUE LE 4 JUILLET 2013**

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : Le juge Stratas

DATE DES MOTIFS : Le 5 juillet 2013

OBSERVATIONS ÉCRITES :

Akbar Mohamed
Yavar Hameed

POUR L'APPELANT

Rosemary Fincham
April Tate

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Akbar Mohamed
Toronto (Ontario)

POUR L'APPELANT

Hameed & Farrokhzad
Ottawa (Ontario)

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada

POUR L'INTIMÉ