

A-288-94

Human Life International in Canada Inc.
(Appellant)

v.

The Minister of National Revenue (*Respondent*)

INDEXED AS: HUMAN LIFE INTERNATIONAL IN CANADA INC. v. M.N.R. (C.A.)

Court of Appeal, Isaac C.J., Strayer and Robertson J.J.A.—Ottawa, February 4, 5 and March 18, 1998.

Charities — Appeal from revocation of registration as charitable organization on ground appellant not devoting substantially all resources to charitable activity — Aims, objects: to protect unborn, elderly, handicapped, to promote true Christian family values, encourage chastity, teach natural family planning — Activities including lectures, seminars, conferences, publication of literature advocating point of view — After 1989 audit, Minister not recommending appellant change conduct — In 1993, after second audit, Revenue Canada advised appellant of concerns and that revocation under consideration — Charitable organization registration revoked in 1994 — (1) Appellant's activities not educational — Directed neither toward formal training of mind nor improvement of useful branch of human knowledge — Producing material concerned with dissemination of opinions on social issues — Activities not serving other purposes beneficial to community — Activities primarily designed to sway public opinion on social issues not charitable activities — (2) Appellant not demonstrating by systematic analysis resources devoted to political activities insubstantial — As apparently substantial part of activities devoted to political purposes, and Income Tax Act requiring all resources of charitable organization be devoted to charitable activities, appellant not demonstrating Minister erred in concluding appellant not charitable organization — (3) Minister not abusing discretion in revoking registration by changing position after second audit — No basis on which Minister precluded from changing position after four years, second audit.

A-288-94

Human Life International in Canada Inc.
(*appelante*)

c.

Le ministre du Revenu national (*intimé*)

RÉPERTORIÉ: HUMAN LIFE INTERNATIONAL IN CANADA INC. c. M.R.N. (C.A.)

Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Strayer et Robertson, J.C.A.—Ottawa, 4, 5 février et 18 mars 1998.

Organismes de charité — Appel formé contre la révocation de l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance pour le motif que l'appelante ne consacrait pas la quasi-totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance — Ses objectifs étaient de protéger les personnes à naître, les personnes âgées et les handicapés, de promouvoir les vraies valeurs chrétiennes concernant la famille, d'encourager la pratique de la chasteté, d'enseigner la planification naturelle des naissances — Ses activités comprenaient des conférences, des colloques et la publication de brochures défendant ses points de vue — Après la vérification de 1989, le ministre n'a pas recommandé que l'appelante modifie son comportement — En 1993, après une deuxième vérification, Revenu Canada a avisé l'appelante qu'il envisageait la révocation de son enregistrement — L'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance a été révoqué en 1994 — (1) Les activités de l'appelante n'étaient pas des activités d'éducation — Elles n'étaient orientées ni vers la formation de l'esprit ni vers l'amélioration d'une branche utile du savoir humain — L'appelante produisait des documents s'intéressant à la diffusion d'opinions sur des questions sociales — Ses activités ne servaient pas d'autres fins utiles à la collectivité — Les activités destinées essentiellement à influencer l'opinion publique sur des questions sociales ne sont pas des activités de bienfaisance — (2) L'appelante n'avait pas prouvé, au moyen d'une analyse systématique, que les ressources consacrées aux activités politiques n'étaient pas considérables — Comme il est apparu qu'une partie considérable des activités était consacrée à des fins politiques et étant donné que la Loi de l'impôt sur le revenu exige que toutes les ressources d'un organisme de bienfaisance soient consacrées à des activités de bienfaisance, l'appelante n'a pas prouvé que le ministre a commis une erreur en concluant qu'elle n'était pas un organisme de bienfaisance — (3) Le ministre n'a pas abusé de son pouvoir discrétionnaire lors de la révocation de l'enregistrement en changeant d'opinion après la deuxième vérification — Rien ne vient étayer que le ministre ne pouvait pas changer d'opinion après quatre ans et une deuxième vérification.

Income tax — Charitable organization registration — Appellant's registration revoked under Income Tax Act, s. 168(1) as not devoting substantially all resources to charitable activity — Statutory appeal directly to F.C.A. under s. 180 — Appellant's aims to protect unborn, promote true Christian family values, encourage chastity — M.N.R. audited appellant in 1989 but appellant not warned to change conduct — After second audit in 1993, M.N.R. expressed concerns whether appellant's activities qualified as charitable, warned revocation under consideration — Registration revoked in 1994 — Appellant arguing political activities incidental to charitable objects — Income Tax Act nowhere defines "charity" — Principles based on old English cases, statute enacted in 1601 — Federal Court having developed principles appropriate for Canada — Area crying out for clarification by legislation — Onus on appellant to show M.N.R. erred in conclusions upon which registration revoked — Onus not discharged — Appellant's activities directed to dissemination of opinions on social issues, not research or systematic development of body of knowledge — Case law to effect activities designed to sway public opinion not charitable — Not for courts to grant, deny legitimacy to political views, decide which worthy of support by tax exemption — M.N.R. not estopped from changing position regarding appellant's activities after 4-year lapse, further audit — Provisions of Act relating to charities not so vague as to exceed that constitutionally permissible.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Appellant's registration as charitable organization revoked on ground not devoting substantially all resources to charitable activity — Appellant arguing denial of tax exemption to those wishing to advocate certain opinions denial of freedom of expression — Income Tax Act not restricting appellant from disseminating any views — Charter, s. 2(b) guarantee of freedom of expression not guarantee of public funding through tax exemptions for propagation of opinions.

Construction of statutes — Vagueness doctrine — Income Tax Act provisions referring to charitable organizations

Impôt sur le revenu — Enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance — L'enregistrement de l'appelante a été révoqué en vertu de l'art. 168(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu parce qu'elle ne consacrait pas la quasi-totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance — La loi prévoit la possibilité d'interjeter appel directement à la C.A.F. en vertu de l'art. 180 — Les objectifs de l'appelante étaient de protéger les personnes à naître, de promouvoir les vraies valeurs chrétiennes concernant la famille, d'encourager la pratique de la chasteté — Le M.R.N. a vérifié les activités de l'appelante en 1989, mais celle-ci n'a pas été avisée de changer de comportement — Après une deuxième vérification en 1993, le M.R.N. s'est demandé si les activités de l'appelante pouvaient être considérées comme des activités de bienfaisance et l'a avisée qu'il envisageait la révocation de son enregistrement — L'enregistrement a été révoqué en 1994 — L'appelante a soutenu que ses activités politiques étaient accessoires à ses objectifs de bienfaisance — La Loi de l'impôt sur le revenu ne définit nullement l'expression «organisme de bienfaisance» — Les principes sont fondés sur une vieille jurisprudence anglaise et sur une loi adoptée en 1601 — La Cour fédérale a élaboré des principes appropriés au Canada — Il s'agit d'un domaine qui devrait être clarifié par la loi — Il incombait à l'appelante de prouver que le M.R.N. a commis une erreur dans les conclusions en vertu desquelles l'enregistrement a été révoqué — Elle ne s'est pas acquittée de cette obligation — Les activités de l'appelante s'intéressaient à la diffusion d'opinions sur des questions sociales, non à des recherches ou au développement systématique d'une branche du savoir — Selon la jurisprudence, les activités destinées à influencer l'opinion publique ne sont pas des activités de bienfaisance — Il n'appartient pas aux tribunaux de reconnaître ou de refuser une légitimité à des opinions politiques et de décider lesquelles méritent de faire l'objet d'une exemption fiscale — Le M.R.N. n'était pas empêché de changer d'opinion en ce qui concerne les activités de l'appelante après quatre ans et une autre vérification — Les dispositions de la Loi relatives aux organismes de bienfaisance n'étaient pas imprécises au point de dépasser ce qui est permis sur le plan constitutionnel.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — L'enregistrement de l'appelante à titre d'organisme de bienfaisance a été révoqué pour le motif qu'elle ne consacrait pas la quasi-totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance — L'appelante a soutenu que le refus d'accorder une exemption fiscale à ceux qui désirent promouvoir certaines opinions constitue un déni de la liberté d'expression — La Loi de l'impôt sur le revenu n'empêche nullement l'appelante de diffuser ses opinions, quelles qu'elles soient — En garantissant la liberté d'expression, l'art. 2b) de la Charte ne garantit pas aux citoyens qu'ils obtiendront au moyen d'exemptions fiscales le financement public requis pour diffuser leurs opinions.

Interprétation des lois — Doctrine de l'imprécision — Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui renvoient

requiring better definition by Parliament, but vagueness not exceeding constitutionally permissible — Courts should not use vagueness doctrine excessively.

Estoppel — Minister auditing appellant, registered charitable organization, in 1989 — Not recommending any change of conduct — Auditing appellant again in 1993, result of which revocation of registration as charitable organization on ground appellant not devoting substantially all resources to charitable activity — Appellant submitting Minister's silence after 1989 audit representation appellant's activities within requirements for charitable organization — Key requirement of estoppel that representation by word or conduct lead representee to act to his detriment — Assuming silence "representation", appellant not suffering detriment up to July 1993 when "representation" ended with Revenue Canada's letter warning appellant revocation might ensue — Continued to enjoy benefits of registration for further 10 months until revocation decision taken.

This was an appeal from the Minister's revocation of the appellant's registration as a charitable organization on the ground that the appellant was not devoting substantially all of its resources to charitable activity. The appellant was registered as a charitable organization in 1984. Its purposes were to receive, administer and expend funds for charitable and educational purposes (i) to promote the social welfare and defend the human rights of persons born and unborn; (ii) to promote, and to assist the promotion of, natural methods of child creation; and (iii) to educate and assist the education of persons in their obligation to respect and protect human life. The appellant's activities included the conduct of lectures, seminars and conferences and the publication of a variety of literature advocating its points of view. The respondent conducted an audit of the appellant's activities in 1989, but did not recommend that the appellant change its conduct. After a second audit in 1993, the Department advised the appellant that its activities could not be justified under either the advancement of education, or "other purposes beneficial to the community". The letter stated that activities which are designed essentially to sway public opinion on a controversial social issue are not charitable, but political. While recognizing that a charitable organization may carry on ancillary political activities using a limited amount of its resources, the letter stated that the appellant was devoting substantial resources to political activities which were not incidental and ancillary to charitable objects. After considerable correspondence and discussion, the Minister revoked the appellant's charitable

aux organismes de bienfaisance devraient être mieux définies par le Parlement, mais leur niveau d'imprécision ne dépassait pas ce qui est permis sur le plan constitutionnel — Les tribunaux ne devaient pas recourir à la doctrine de l'imprécision de façon excessive.

Fin de non-recevoir — Le ministre a effectué une vérification des activités de l'appelante, un organisme de bienfaisance enregistré, en 1989 — Il n'a pas recommandé de changement à son comportement — Il a effectué une autre vérification des activités de l'appelante en 1993, à la suite de laquelle il y a eu révocation de l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance pour le motif qu'elle ne consacrait pas la quasi-totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance — L'appelante a soutenu que le silence du ministre après la vérification de 1989 indiquait que ses activités satisfaisaient aux exigences requises d'un organisme de bienfaisance — L'une des exigences-clés de la préclusion est que l'indication donnée au moyen de la parole, d'un texte ou d'un comportement doit amener son destinataire à agir à son détriment — À supposer que le silence du ministre ait constitué une «indication», l'appelante n'a subi aucun préjudice jusqu'en 1993, moment où l'«indication» a pris fin par suite de la lettre dans laquelle Revenu Canada l'avisait de la possibilité d'une révocation — Elle a continué de profiter des avantages de l'enregistrement pendant dix autres mois jusqu'à ce que soit prise la décision relative à la révocation.

Il s'agissait d'un appel formé contre la révocation, par le ministre, de l'enregistrement de l'appelante à titre d'organisme de bienfaisance pour le motif qu'elle ne consacrait pas la quasi-totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance. L'appelante a été enregistrée à titre d'organisme de bienfaisance en 1984. Ses objectifs étaient de recevoir, de gérer et de dépenser des fonds à des fins de bienfaisance et d'éducation afin (i) de promouvoir le bien-être collectif et de défendre les droits humains des personnes nées ou à naître; (ii) de promouvoir et d'aider à promouvoir des méthodes naturelles de procréation; et (iii) d'informer et d'aider à informer les gens de l'obligation qu'ils ont de respecter et de protéger la vie humaine. Les activités de l'appelante ont consisté dans la tenue de conférences et de colloques ainsi que dans la publication d'un grand nombre de brochures défendant ses points de vue. L'intimé a effectué une vérification des activités de l'appelante en 1989, mais il n'a pas recommandé que l'appelante modifie son comportement. Après une deuxième vérification en 1993, le Ministère a avisé l'appelant que ses activités ne pouvaient pas être justifiées en vertu de la promotion de l'éducation ou «d'autres fins utiles à la collectivité». La lettre mentionnait que les activités destinées essentiellement à influencer l'opinion publique sur une question sociale controversée ne sont pas des activités de bienfaisance mais des activités politiques. Tout en admettant qu'un organisme de bienfaisance peut exercer des activités politiques accessoires en utilisant une partie restreinte de ses ressources, la lettre mentionnait que l'appelante consacrait

organization registration.

The issues were: (1) whether the appellant's activities were educational or beneficial to the community; (2) whether the Minister applied the wrong test to determine whether the appellant's activities were political and erred in concluding that the appellant was devoting substantial resources to political activities; (3) whether the Minister abused his discretion in revoking the registration; (4) whether the Minister was estopped from revoking the registration because he had previously represented that the appellant's activities were charitable; (5) whether the charitable organization provisions of the *Income Tax Act*, which deny registration as a charitable organization to any organization which engages in the dissemination of information and opinions, were invalid as denying freedom of speech or expression, contrary to Charter, paragraph 2(b); and, (6) whether the charitable organization provisions were void for unfairness.

Held, the appeal should be dismissed.

The onus is on an appellant bringing an appeal against revocation of registration to demonstrate that the Minister erred in the conclusions upon which the registration was revoked. The appellant has failed to discharge that onus.

(1) The appellant did not demonstrate that its activities met either of the requirements for the advancement of education i.e. they must be directed toward the formal training of the mind or the improvement of a useful branch of human knowledge. The distribution of literature and the holding of conferences was not carried out in any structured way so as to amount to formal training. Its literature appeared to be predominantly of a tendentious or polemical character that one would not normally associate with the formal training of the mind. Nor did the appellant demonstrate how its activities would amount to the improvement of a useful branch of human knowledge. It did not demonstrate significant research or the systematic development of a body of human knowledge. The material it produced was primarily concerned with the dissemination of a set of opinions on various social issues.

The appellant had also failed to demonstrate a significant error by the Minister with respect to whether the appellant's activities served other purposes beneficial to the community. Activities primarily designed to sway public opinion on social issues are not charitable activities. Most of the appellant's adherents are Roman Catholics who sincerely believe they are advancing principles set out by Pope Paul

des ressources considérables à des activités politiques qui n'étaient pas rattachées et accessoires à des objectifs de bienfaisance. Après une correspondance suivie et de nombreuses discussions, le ministre a révoqué l'enregistrement de l'appelante à titre d'organisme de bienfaisance.

Les questions en litige étaient les suivantes: (1) les activités de l'appelante étaient-elles des activités d'éducation ou étaient-elles utiles à la collectivité; (2) le ministre a-t-il appliqué le mauvais critère afin de déterminer si les activités de l'appelante étaient politiques et a-t-il commis une erreur en jugeant qu'elle consacrait des ressources considérables à des activités politiques; (3) le ministre a-t-il abusé de son pouvoir discrétionnaire en révoquant l'enregistrement; (4) le ministre était-il empêché de révoquer l'enregistrement puisqu'il avait déjà fait remarquer que les activités de l'appelante étaient des activités de bienfaisance; (5) les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux organismes de bienfaisance, qui refusent l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance à tout organisme qui s'adonne à la diffusion de renseignements et d'opinions, étaient-elles invalides parce que cela nie la liberté de parole ou d'expression, en contravention de l'alinéa 2b) de la Charte; et (6) les dispositions relatives aux organismes de bienfaisance étaient-elles nulles pour cause d'imprécision?

Arrêt: l'appel doit être rejeté.

Il incombe à l'appelant qui interjette appel de la révocation d'un enregistrement de prouver que le ministre a commis une erreur dans les conclusions à partir desquelles l'enregistrement a été révoqué. L'appelante en l'espèce ne s'est pas acquittée de cette obligation.

(1) L'appelante n'a pas prouvé que ses activités satisfont à l'une ou l'autre des exigences pour promouvoir l'éducation, c'est-à-dire qu'elles doivent être orientées vers la formation classique de l'esprit ou l'amélioration d'une branche utile du savoir humain. La distribution de brochures et la tenue de conférences ne se faisaient pas d'une façon structurée au point d'équivaloir à une formation classique. Ses brochures semblaient avoir de façon prédominante un caractère tendancieux ou polémique que l'on n'associerait pas habituellement à la formation classique de l'esprit. L'appelante n'a pas prouvé non plus comment ses activités équivaldraient à l'amélioration d'une branche utile du savoir humain. Elle n'a pas prouvé qu'il y a eu des recherches importantes ou le développement systématique d'une branche du savoir humain. Les documents produits par l'appelante s'intéressaient principalement à la diffusion d'un certain nombre d'opinions sur diverses questions sociales.

L'appelante n'avait pas prouvé non plus que le ministre a commis une erreur importante quant à savoir si les activités de l'appelante servaient d'autres fins utiles à la collectivité. Les activités destinées essentiellement à influencer l'opinion publique sur des questions sociales ne sont pas des activités de bienfaisance. La plupart des adeptes de l'appelante sont des catholiques romains qui croient sincèrement promouvoir

VI in his *Humanae Vitae* encyclical. Even so, appellant's position on certain issues — such as sex education in Catholic schools — goes against that of the Catholic Bishops. Any determination by the Court as to whether the propagation of such views is beneficial to the community and thus worthy of temporal support through tax exemption would be a political determination and inappropriate for a court to make.

(2) The appellant had not demonstrated that the Minister's assessment that the appellant was devoting a substantial part of its resources to political activity, was incorrect. There is much subjectivity involved in characterizing particular activities as political or non-political, and in quantifying the resources devoted to such activities. The appellant had failed to demonstrate by any systematic analysis that the portion of its resources devoted to political activities were insubstantial. As it appeared that a substantial part of the activities of the charity were indeed devoted to political purposes and, given that the *Income Tax Act*, subject to limited exceptions, requires that all resources of a charitable organization be devoted to charitable activities, it was not demonstrated that the Minister erred in concluding that the appellant was not a charitable organization.

(3) The appellant argued that the fact that the Minister took a different position in 1993 from that in 1989, was *per se* proof of unfairness and an abuse of discretion. There was no basis upon which the Minister was precluded from a change of position after a lapse of four years and the conduct of a further audit. There is no principle of *stare decisis* in the exercise of the powers of registration and revocation of registration, any more than there is in the matter of assessment where the Minister may accept certain expenses as deductible one year and disallow them in another year. All he is required to do is justify the latter decision if it is appealed.

(4) The doctrine of estoppel did not apply. A key requirement of estoppel is that a representation by word or conduct must lead the representee to act to his detriment. Assuming that there was a "representation" in 1989 by the Minister's silence, the appellant was not led to change its conduct, but continued to do the very same thing it had always been doing. Before any detriment occurred, there was a notice in July 1993 advising it of the concerns of Revenue Canada with the warning that revocation might ensue. The appellant then had ten months before the revocation decision was taken. The appellant therefore did not suffer any detriment up to July 1993 when the "representation" ended with the letter of concern from Revenue Canada. It continued to enjoy the benefits of registration after that warning and even

les principes énoncés par le pape Paul VI dans son encyclique *Humanae Vitae*. Mais cependant la position de l'appelante sur certaines questions — comme l'éducation sexuelle dans les écoles catholiques — contredit celle des évêques catholiques. Toute décision de la Cour quant à savoir si la diffusion de telles opinions est utile à la collectivité et mérite ainsi de faire l'objet d'une exemption fiscale serait une décision politique et il ne convient pas qu'un tribunal rende une telle décision.

(2) L'appelante n'avait pas prouvé que la cotisation du ministre selon laquelle elle consacrait une partie considérable de ses ressources à ce genre d'activité politique était erronée. Il entre beaucoup de subjectivité dans le processus qui vise à caractériser des activités particulières comme étant politiques ou non politiques et dans celui qui vise à quantifier des ressources consacrées à de telles activités. L'appelante n'avait pas prouvé, au moyen d'une analyse tout aussi systématique, que la partie de ses ressources consacrées aux activités politiques n'était pas considérable. Comme il est apparu qu'une partie considérable des activités de l'organisme de bienfaisance était consacrée à des fins politiques et étant donné que, sauf exceptions limitées, la *Loi de l'impôt sur le revenu* exige que toutes les ressources d'un organisme de bienfaisance soient consacrées à des activités de bienfaisance, il n'a pas été prouvé que le ministre a commis une erreur en concluant que l'appelante n'était pas un organisme de bienfaisance.

(3) L'appelante a soutenu que le fait que le ministre ait adopté en 1993 une position différente de celle adoptée en 1989 constituait en soi une preuve du caractère abusif et un abus du pouvoir discrétionnaire. Rien ne venait étayer que le ministre ne pouvait pas changer d'opinion après une période de quatre ans et la tenue d'une vérification supplémentaire. Le principe du *stare decisis* ne joue pas dans l'exercice du pouvoir d'enregistrer et de celui de révoquer l'enregistrement, pas plus qu'il ne joue en matière de cotisation lorsqu'un ministre peut accepter que certaines dépenses soient déductibles une année et le refuser une autre année. Tout ce qu'il est tenu de faire, c'est de justifier cette dernière décision si elle est portée en appel.

(4) La doctrine de la préclusion ne s'appliquait pas. L'une des exigences-clés de la préclusion est que l'indication donnée au moyen de la parole, d'un texte ou d'un comportement doit amener son destinataire à agir à son détriment. À supposer que le silence du ministre en 1989 ait constitué une «indication», l'appelante n'a pas été amenée à modifier son comportement, mais elle a continué de faire exactement la même chose qu'elle avait toujours faite. Avant que quelque préjudice ne lui soit infligé, elle a reçu un avis en juillet 1993 l'informant que Revenu Canada envisageait la révocation de l'enregistrement. L'appelante disposait alors d'environ dix mois avant que la décision de révoquer l'enregistrement ne soit prise. L'appelante n'a donc pas subi de préjudice durant la période allant jusqu'en juillet 1993,

after the termination of the "representation" up to May 1994.

(5) The appellant was in no way restricted from disseminating any views or opinions whatever. The guarantee of freedom of expression in Charter, paragraph 2(b) is not a guarantee of public funding through tax exemptions for the propagation of opinions, no matter how good or how sincerely held.

(6) While this area of the law requires better definition by Parliament, the vagueness did not exceed the constitutionally permissible. The Supreme Court of Canada has recently taken a cautious view of the vagueness doctrine and has warned against its excessive use by the courts.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(b), 15.

Charitable Uses Act 1601 (U.K.), 43 Eliz. I, c. 4.

Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 149.1(1) "charitable organization", (6.2), 168(1), 180.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Commissioners of Income Tax v. Pemsel, [1891] A.C. 531 (H.L.); *Bowman v. Secular Society*, [1917] A.C. 406 (H.L.).

CONSIDERED:

Positive Action Against Pornography v. M.N.R., [1988] 2 F.C. 340; (1988), 49 D.L.R. (4th) 74; [1988] 1 C.T.C. 232; 88 DTC 6186; 29 E.T.R. 92; 83 N.R. 214 (C.A.); *McGovern v. Attorney-General*, [1982] Ch. 321.

REFERRED TO:

Briarpatch Inc. v. R., [1996] 2 C.T.C. 94; (1996), 96 DTC 6294; 197 N.R. 229 (F.C.A.); *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; (1995), 125 D.L.R.

moment où l'«indication» a vraiment pris fin par suite de la lettre dans laquelle Revenu Canada faisait part de ses préoccupations. Elle a continué de profiter des avantages de l'enregistrement après la mise en garde et même après que l'«indication» eut pris fin, soit jusqu'en mai 1994.

(5) L'appelante n'était nullement empêchée de diffuser ses opinions, quelles qu'elles soient. En garantissant la liberté d'expression, l'alinéa 2b) de la Charte ne garantit pas aux citoyens qu'ils obtiendront au moyen d'exemptions fiscales le financement public requis pour diffuser leurs opinions, peu importe leur degré de justesse ou de sincérité.

(6) Même si ce domaine du droit devrait être mieux défini par le Parlement, le niveau d'imprécision ne dépassait pas ce qui est permis sur le plan constitutionnel. La Cour suprême du Canada a adopté récemment un point de vue prudent au sujet de la doctrine de l'imprécision et a mis en garde contre son recours excessif par les tribunaux.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charitable Uses Act 1601 (U.K.), 43 Eliz. I, ch. 4.

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2b), 15.

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 149.1(1) «œuvre de bienfaisance», (6.2), 168(1), 180.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Commissioners of Income Tax v. Pemsel, [1891] A.C. 531 (H.L.); *Bowman v. Secular Society*, [1917] A.C. 406 (H.L.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Positive Action Against Pornography c. M.N.R., [1988] 2 C.F. 340; (1988), 49 D.L.R. (4th) 74; [1988] 1 C.T.C. 232; 88 DTC 6186; 29 E.T.R. 92; 83 N.R. 214 (C.A.); *McGovern v. Attorney-General*, [1982] Ch. 321.

DÉCISIONS CITÉES:

Briarpatch Inc. c. R., [1996] 2 C.T.C. 94; (1996), 96 DTC 6294; 197 N.R. 229 (C.A.F.); *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; (1995), 125

(4th) 385; 99 C.C.C. (3d) 97; 17 C.E.L.R. (N.S.) 129; 183 N.R. 325; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3; [1993] 8 W.W.R. 513; (1993), 108 D.L.R. (4th) 193; 34 B.C.A.C. 161; 84 B.C.L.R. (2d) 1; 18 C.R.R. (2d) 41; 160 N.R. 1; 49 R.F.L. (3d) 117; 56 W.A.C. 161; *P. (D.) v. S. (C.)*, [1993] 4 S.C.R. 141; (1993), 108 D.L.R. (4th) 287; 18 C.R.R. (2d) 1; 159 N.R. 241; 58 Q.A.C. 1; 49 R.F.L. (3d) 317.

APPEAL from the revocation of the appellant's registration as a charitable organization on the ground that the appellant was not devoting substantially all of its resources to charitable activity. Appeal dismissed.

COUNSEL:

Arthur B. C. Drache, Q.C. and *David Sherriff-Scott* for appellant.
Roger Leclaire for respondent.

SOLICITORS:

Drache, Burke-Robertson & Buchmayer, Ottawa and *Scott & Ayles*, Ottawa for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRAYER J.A.:

Introduction

[1] This is an appeal from a decision of the Minister of National Revenue of May 26, 1994 whereby the registration of the appellant as a charitable organization was revoked pursuant to subsection 168(1) of the *Income Tax Act* [R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1] on the grounds that the appellant was not devoting substantially all of its resources to charitable activity. The appeal comes directly to this Court pursuant to a rather peculiar provision of the *Income Tax Act*, section 180, which allows such an appeal and denies both the Tax Court of Canada and the Trial Division of this Court jurisdiction in the matter. By subsection 180(3) the Federal Court of Appeal is to hear and determine such appeals "in a summary way".

D.L.R. (4th) 385; 99 C.C.C. (3d) 97; 17 C.E.L.R. (N.S.) 129; 183 N.R. 325; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3; [1993] 8 W.W.R. 513; (1993), 108 D.L.R. (4th) 193; 34 B.C.A.C. 161; 84 B.C.L.R. (2d) 1; 18 C.R.R. (2d) 41; 160 N.R. 1; 49 R.F.L. (3d) 117; 56 W.A.C. 161; *P. (D.) c. S. (C.)*, [1993] 4 R.C.S. 141; (1993), 108 D.L.R. (4th) 287; 18 C.R.R. (2d) 1; 159 N.R. 241; 58 Q.A.C. 1; 49 R.F.L. (3d) 317.

APPEL formé contre la révocation de l'enregistrement de l'appelante à titre d'organisme de bienfaisance pour le motif qu'elle ne consacrait pas la quasi-totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance. Appel rejeté.

AVOCATS:

Arthur B. C. Drache, c.r., et *David Sherriff-Scott* pour l'appelante.
Roger Leclaire pour l'intimé.

PROCUREURS:

Drache, Burke-Robertson & Buchmayer, Ottawa, et *Scott & Ayles*, Ottawa, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE STRAYER, J.C.A.:

Introduction

[1] Il s'agit d'un appel formé contre une décision du ministre du Revenu national en date du 26 mai 1994 aux termes de laquelle l'enregistrement de l'appelante à titre d'organisme de bienfaisance a été révoqué conformément au paragraphe 168(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1], pour le motif que l'appelante ne consacrait pas la quasi-totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance. La Cour est saisie directement de l'appel conformément à une disposition assez particulière de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'article 180, qui permet un tel appel et dénie toute compétence en la matière tant à la Cour canadienne de l'impôt qu'à la Section de première instance de notre Cour. D'après

The record on such an appeal consists of a multitude of documents put in by agreement of the parties. The Court must therefore review the relevant questions of law and fact without the benefit of any findings of fact by a trial court and indeed without the benefit of any sworn evidence.

Facts

[2] The appellant (HLIC) applied for and obtained registration as a charitable organization in 1984. In its application for incorporation it stated its “specific and primary purposes” to be:

... to receive, administer and expend funds for charitable and educational purposes in connection with the following:

1. to promote the social welfare and defend the human rights of persons born and unborn.
2. to promote, and to assist the promotion of, natural methods of child creation.
3. to educate, and assist the education of, persons in their obligation to respect and protect innocent human life.

(The remaining objects are essentially descriptive of means to carry out the above.¹)

In subsequent communications the appellant indicated that among its aims and objects would be to protect the unborn, elderly and handicapped, to promote true Christian family values, to encourage chastity, and to teach natural family planning.² The appellant confirms that its activities have not changed from the time of its registration as a charitable organization. These activities have largely included the conduct of lectures, seminars and conferences and the publication of a variety of literature advocating its points of view.

[3] In 1989, apparently as a result of the appellant sending a postcard to all members of Parliament depicting a 20 to 22-week old aborted fetus, the

le paragraphe 180(3), la Cour d’appel fédérale doit entendre et juger de tels appels «selon une procédure sommaire». Dans ce genre d’appel, le dossier consiste en une multitude de documents qui y sont versés d’un commun accord entre les parties. La Cour doit donc 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.

Les faits

[2] L’appelante (HLIC) a demandé avec succès d’être enregistrée à titre d’organisme de bienfaisance en 1984. Dans sa demande de constitution en société, elle a déclaré que ses [TRADUCTION] «objectifs principaux et particuliers» étaient les suivants:

[TRADUCTION] ... recevoir, gérer et dépenser des fonds à des fins de bienfaisance et d’éducation en rapport avec les activités suivantes:

1. promouvoir le bien-être collectif et défendre les droits humains des personnes nées ou à naître.
2. promouvoir et aider à promouvoir des méthodes naturelles de procréation.
3. informer et aider à informer les gens de l’obligation qu’ils ont de respecter et de protéger la vie de ceux qui n’ont rien fait de répréhensible.

(Les autres objectifs mentionnent essentiellement des moyens de réaliser les objectifs susmentionnés.¹)

Par la suite, l’appelante a indiqué que, parmi ses buts et objectifs, elle viserait à protéger les enfants à naître, les personnes âgées et les handicapés, à promouvoir les vraies valeurs chrétiennes concernant la famille, à encourager la pratique de la chasteté et à enseigner la planification naturelle des naissances². L’appelante confirme que ses activités n’ont pas changé depuis le jour de son enregistrement à titre d’organisme de bienfaisance. Ces activités ont consisté en grande partie dans la tenue de conférences et de colloques ainsi que dans la publication d’un grand nombre de brochures défendant ses points de vue.

[3] En 1989, par suite, semble-t-il, de l’envoi par l’appelante à tous les parlementaires fédéraux d’une carte postale illustrant un fœtus avorté de 20 à 22

respondent conducted an audit of the appellant's activities. It appears that this audit was somewhat restricted in its scope, having been triggered by the postcard incident which apparently occurred in 1988. The audit was extended to cover 1989 and to include a "march for life" on Parliament Hill in Ottawa, organized by the appellant, in January of that year. That audit was completed in December 1989 without any recommendations for action by the Minister or for the appellant to change its conduct.

[4] A second audit was carried out covering the years 1990, 1991, and 1992, this audit being completed by January 11, 1993. On July 16, 1993 an officer of Revenue Canada sent a letter to the appellant "setting out the reasons why the Department is concerned with certain activities of HLIC."³ The letter advised that the Department had reviewed the activities of the appellant to see if they could be justified under either of the two possible recognized categories of charity possibly relevant: namely the advancement of education, or "other purposes beneficial to the community". In analysing the educational issue, the letter stated in part as follows:

In certain publications and material disseminated by HLIC, it is clear its purpose is to promote an anti-abortion attitude of mind. In addition, we see HLIC promoting its own interpretation of other controversial issues such as sex education in schools, homosexuality, pornography, universal day care, contraception, sterilization, sexual permissiveness and "planned" parenthood, euthanasia, reproductive technology, over-population, and the "new age" movement. This is evidenced when we review the following items:

1. Publications distributed by HLIC such as "Human Life International Reports" and "Special Canadian Reports".
2. Brochures and advertisements seeking support for its "pro-life" position.
3. Cassette tapes of speeches of Dr. Nathanson and speeches at annual conferences.

semaines, l'intimé a effectué une vérification des activités de l'appelante. Il appert que cette vérification était d'une portée quelque peu restreinte, ayant été déclenchée par l'incident de la carte postale qui serait survenu en 1988. La vérification a été étendue à toute l'année 1989 et englobait une [TRADUCTION] «manifestation pour la vie» sur la Colline du Parlement à Ottawa, organisée par l'appelante en janvier de cette année-là. Cette vérification s'est terminée en décembre 1989 sans qu'aucune recommandation ne soit présentée pour que le ministre prenne des mesures pertinentes ou que l'appelante modifie son comportement.

[4] Une deuxième vérification a été effectuée pour l'ensemble des années 1990, 1991 et 1992, vérification qui a pris fin le 11 janvier 1993. Le 16 juillet 1993, un fonctionnaire de Revenu Canada a envoyé à l'appelante une lettre [TRADUCTION] «exposant les raisons pour lesquelles le Ministère s'intéresse à certaines activités de HLIC»³. Il était dit dans la lettre que le Ministère avait examiné les activités de l'appelante pour voir si elles pouvaient être justifiées en vertu de l'une ou l'autre des deux catégories possibles d'activités de bienfaisance qui pouvaient être pertinentes: à savoir la promotion de l'éducation ou [TRADUCTION] «d'autres fins utiles à la collectivité». Quant à la question de l'éducation, la lettre contenait notamment le passage suivant:

[TRADUCTION] Dans certaines publications et certains documents distribués par HLIC, il est clair qu'elle vise à promouvoir un point de vue anti-avortement. De plus, nous voyons HLIC promouvoir sa propre interprétation relativement à d'autres questions controversées comme l'éducation sexuelle dans les écoles, l'homosexualité, la pornographie, les garderies accessibles à tous, la contraception, la stérilisation, la tolérance sexuelle et la «limitation volontaire» des naissances, l'euthanasie, les techniques de reproduction, la surpopulation et le mouvement du «nouvel âge». L'examen des éléments suivants nous le prouve bien:

1. Les publications distribuées par HLIC comme les «Human Life International Reports» et les «Special Canadian Reports».
2. Les brochures et les communiqués sollicitant un appui en faveur de sa position «pour la vie».
3. Les cassettes reproduisant les discours du D^r Nathanson ainsi que ceux prononcés lors des conférences annuelles.

4. Literature disseminated by HLIC listed in the "Pro-life/Family Catalog" and other literature such as "The American Holocaust" and posters and postcards designed to shock the reader.

All of the [*sic*] these materials are strongly worded to promote HLIC's views on the abortion issue and other controversial social issues.

Thus an organization such as HLIC which espouses a specific cause and seeks to sway the public to its way of thinking, would not qualify as charitable under the category of advancing education.

On the issue of "other purposes beneficial to the community" the letter stated in part:

There is no case law, to our knowledge, that would support a finding that promoting an organization's position on such issues as abortion, sex education in schools, and the other issues mentioned above, is charitable. In fact, the courts have found that purposes that are related to promoting one side of a controversial issue or cause are not charitable at law.

In addition, many of HLIC's positions go well beyond what is considered as being beneficial to the community. A publicity campaign that persuades the public to reject the values and products of an industry or organization is not considered a charitable activity. HLIC's positions include those which discourage support of the following organizations:

- a) UNICEF
- b) Planned Parenthood
- c) The United Way
- d) Petro Canada
- e) Proctor and Gamble products
- f) Picketing abortion clinics for the purpose of putting them out of business

Based on our review of the relevant jurisprudence, it would appear that HLIC does not qualify under the fourth head.

[5] The letter of July 16, 1993 went on to consider whether the appellant was engaged in political activities. It stated the following proposition:

The courts have established that activities which are designed essentially to sway public opinion on a controversial social issue are not charitable, but are political in the

4. Les brochures diffusées par HLIC et figurant dans le «Pro-life/Family Catalog» et d'autres brochures comme «The American Holocaust» et des affiches et cartes postales conçues dans le but de frapper le lecteur.

Tous ces documents sont rédigés expressément afin de promouvoir le point de vue de HLIC sur la question de l'avortement et sur d'autres questions sociales controversées.

Ainsi, un organisme qui, comme HLIC, épouse une cause déterminée et cherche à convaincre le public de penser comme lui ne pourrait pas être considéré comme un organisme de bienfaisance appartenant à la catégorie de la promotion de l'éducation.

Quant à la question des «autres fins utiles à la collectivité», la lettre signalait notamment:

[TRADUCTION] Il n'y a pas, à notre connaissance, de jurisprudence qui vienne étayer une conclusion selon laquelle le fait de promouvoir la position adoptée par un organisme sur des questions comme l'avortement, l'éducation sexuelle dans les écoles et les autres questions mentionnées ci-dessus constitue de la bienfaisance. De fait, les tribunaux ont jugé que les fins se rapportant à la promotion d'un aspect seulement d'une question ou d'une cause controversée ne constituent pas en droit de la bienfaisance.

En outre, bon nombre de positions prises par HLIC vont bien au-delà de ce qui est considéré comme étant utile à la collectivité. Une campagne publicitaire pour convaincre le public de rejeter les valeurs et les produits d'une industrie ou d'un organisme n'est pas considérée comme une activité de bienfaisance. Parmi les positions prises par HLIC, mentionnons celles qui incitent à ne pas supporter les organismes suivants:

- a) l'UNICEF
- b) Planned Parenthood
- c) Centraide
- d) Petro Canada
- e) les produits de la compagnie Proctor and Gamble
- f) le piquetage devant les cliniques d'avortement dans le but de les faire fermer

Compte tenu de l'examen de la jurisprudence pertinente, il semble que HLIC ne se qualifie pas selon la quatrième rubrique.

[5] Dans la lettre du 16 juillet 1993, le fonctionnaire se demandait également si l'appelante s'adonnait à des activités politiques. Il déclarait ce qui suit:

[TRADUCTION] Les tribunaux ont établi que les activités destinées essentiellement à influencer l'opinion publique sur une question sociale controversée ne sont pas des activités

sense understood at law.

While recognizing that a charitable organization may carry on ancillary political activities using a limited amount of its resources, the letter went on to say:

It appears on the contrary that HLIC is devoting substantial resources, which includes financial, material and human, on political activities which are not incidental and ancillary to charitable objects. That is, purposes and activities that are directed at legislative change or change in public policy or attitudes are considered political in nature, and not charitable at law. For example, sending "shock value" postcards to federal Members of Parliament, helping to organize the "March for Life" on Parliament Hill, and various publications, brochures and advertisements promoting HLIC's views are considered as political activities.

The letter then concluded by indicating that the Minister was considering revoking the appellant's registration but invited it to submit representations by September 20, 1993 if it disagreed with the Department's view as to the nature of its activities. Apparently there was considerable correspondence and discussions between the appellant and Revenue Canada but ultimately on May 26, 1994 a decision was rendered on behalf of the Minister revoking the appellant's registration.⁴ This letter stated that on registration the appellant had indicated it would be advancing education and good health. According to the letter, the review by Revenue Canada led it to conclude that the appellant's activities do not fall under these or any other recognized categories of charity for the purposes of the *Income Tax Act*. The letter goes on to characterize the activities of the appellant as being essentially political activities which are not charitable, adopting the following language.

The courts have established that activities which are designed essentially to sway public opinion on a controversial social issue are not charitable, but are political in the sense understood by law. An organization may devote a limited amount of its resources including volunteer help, to

de bienfaisance mais des activités politiques au sens de la loi

Tout en admettant qu'un organisme de bienfaisance peut exercer des activités politiques accessoires en utilisant une partie restreinte de ses ressources, le fonctionnaire ajoutait:

[TRADUCTION] Il appert au contraire que HLIC consacre des ressources considérables, notamment financières, matérielles et humaines, à des activités politiques qui ne sont pas rattachées et accessoires à des objectifs de bienfaisance. C'est-à-dire des fins et des activités qui visent des modifications législatives ou des changements dans la politique ou les attitudes du gouvernement sont considérées comme étant de nature politique et non pas comme relevant de la bienfaisance au sens de la loi. Par exemple, l'envoi de cartes postales «ayant un effet traumatique» aux parlementaires canadiens, le fait d'aider à organiser la «Marche pour la vie» sur la Colline du Parlement ainsi que diverses publications, brochures et annonces publicitaires faisant la promotion des points de vue de HLIC sont considérés comme des activités politiques.

Le fonctionnaire concluait ensuite que le ministre envisageait de révoquer l'enregistrement de l'appelante mais invitait celle-ci à présenter des observations avant le 20 septembre 1993 si elle n'était pas d'accord avec le point de vue du Ministère quant à la nature de ses activités. Il semble y avoir eu une correspondance suivie et de nombreuses discussions entre l'appelante et Revenu Canada, mais en fin de compte une décision a été rendue le 26 mai 1994 au nom du ministre portant révocation de l'enregistrement de l'appelante⁴. Il était mentionné dans la lettre que, lors de l'enregistrement, l'appelante avait indiqué qu'elle ferait la promotion de l'éducation et de la santé. Toujours selon la lettre, l'examen effectué par Revenu Canada l'amena à conclure que les activités de l'appelante n'entrent pas dans ces catégories ou toute autre catégorie reconnue de bienfaisance aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La lettre caractérise ensuite les activités de l'appelante comme étant essentiellement des activités politiques qui ne constituent pas de la bienfaisance.

[TRADUCTION] Les tribunaux ont établi que les activités destinées essentiellement à influencer l'opinion publique sur une question sociale controversée ne sont pas des activités de bienfaisance mais des activités politiques au sens de la loi. Un organisme peut consacrer une partie restreinte de ses

political activity of a non-partisan nature provided that such activity is both incidental and ancillary to an organization's objects. Our review has concluded that HLIC is devoting substantial resources on political activities which are not incidental and ancillary to charitable objects.

The letter also referred to an earlier letter from Revenue Canada of April 18, 1994.⁵ That letter referred to discussions held with representatives of the appellant in which the respondent had explained in detail its views of the appellant's political activities, described as follows:

These activities include articles in your newsletters, literature, conference activities, and various publications, brochures and advertisements, which we perceive are intended to change public attitudes and beliefs.

[6] In its appeal, the appellant raises several issues. In its memorandum of fact and law it contends that its activities are educational and thus charitable. In written and oral argument it contends that its activities are beneficial to the community in a charitable sense, and that the Minister erred in fact and law in determining that it was devoting substantial resources to political activity. As part of this argument the appellant rejects the Minister's view that, according to the jurisprudence, activities "designed essentially to sway public opinion on a controversial social issue" are political and not charitable. The appellant does not deny that some of its activities are political, but says these are only incidental to its charitable objects and activities. Further the appellant argues that the Minister abused his discretion in revoking the registration, and that he was estopped from revoking the registration because he had previously represented that the appellant's activities were charitable. It contends that, if the *Income Tax Act* and the jurisprudence interpreting it denies registration as a charitable organization to any organization which engages in the dissemination of information and opinions, then it is invalid as denying freedom of speech or expression as guaranteed by paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982*, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. In oral submissions, the appellant also contends that the

ressources, y compris l'aide volontaire, à des activités soient rattachées et accessoires aux objectifs d'un organisme. Notre examen a conclu que HLIC consacre des ressources considérables à des activités politiques qui ne sont pas rattachées ni accessoires à des objectifs de bienfaisance.

La lettre faisait également allusion à une autre lettre de Revenu Canada en date du 18 avril 1994⁵. Cette lettre se reportait à des discussions tenues avec des représentants de l'appelante, dans lesquelles l'intimé avait expliqué en détail son point de vue sur les activités politiques de l'appelante:

[TRADUCTION] Ces activités comprennent des articles dans vos bulletins d'information, des documents, des activités de conférence et diverses publications, brochures et annonces publicitaires, que nous percevons comme visant à changer les attitudes et les croyances du public.

[6] Dans son appel, l'appelante soulève plusieurs questions. Dans son exposé des faits et du droit, elle soutient que ses activités sont des activités d'éducation et donc de bienfaisance. Dans ses observations écrites et ses observations orales, elle allègue que ses activités sont utiles à la collectivité sur le plan de la bienfaisance et que le ministre a commis une erreur de fait et de droit en jugeant qu'elle consacrait des ressources considérables à des activités politiques. Dans le cadre de ces observations, l'appelante rejette le point de vue du ministre selon lequel, d'après la jurisprudence, les activités [TRADUCTION] «destinées essentiellement à influencer l'opinion publique sur une question sociale controversée» sont des activités politiques et non pas des activités de bienfaisance. L'appelante ne nie pas que certaines de ses activités sont politiques, mais elle dit qu'elles sont seulement accessoires à ses objectifs et à ses activités de bienfaisance. En outre, l'appelante fait valoir que le ministre a abusé de son pouvoir discrétionnaire en révoquant l'enregistrement et qu'il ne pouvait pas agir ainsi puisqu'il avait déjà fait remarquer que les activités de l'appelante étaient des activités de bienfaisance. Elle prétend que, si la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la jurisprudence qui l'interprète refusent l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance à tout organisme qui s'adonne à la diffusion de renseignements et d'opinions, cela n'est pas valable parce que cela nie la liberté de parole ou d'expression qui est garantie par l'alinéa 2b) de la

charitable organizations provisions of the *Income Tax Act* are void for vagueness.

[7] After hearing the appellant's argument the Court advised counsel for the respondent that we did not need to hear him on the issues of abuse of discretion, estoppel, and the alleged infringement of the Charter. Our reasons for rejecting these arguments will be explained below.

Analysis

[8] While the *Income Tax Act* provides for the registration of charitable organizations and confers on them the direct advantage of tax exemption and the indirect advantage of tax credits for those who contribute to them, it nowhere defines the meaning of "charity".⁶ Such principles for identifying charities as do exist are of English origin, are well known and frequently cited in the jurisprudence. In *Commissioners of Income Tax v. Pemsel*⁷ the House of Lords defined charitable activities to include the relief of poverty, the advancement of education, the advancement of religion, and other purposes beneficial to the community not falling under the preceding heads. It is commonly said that the fourth category, "purposes beneficial to the community", being vague, can be given more precision by reference to a 1601 English statute passed during the reign of Elizabeth I.⁸ One may observe in passing that that statute does not purport to give an exhaustive definition of charity nor was that its purpose, and one may well question its relevance to Canadian society some four centuries later. This Court has however been obliged to develop principles appropriate for Canada particularly with respect to the open-ended fourth category of "purposes beneficial to the community" and it is this jurisprudence to which we must give primary consideration. It remains, nevertheless, an area crying out for clarification through Canadian legislation for the guidance of taxpayers, administrators, and the courts.

Charte canadienne des droits et libertés [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Dans ses observations orales, l'appelante affirme également que les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux organismes de bienfaisance sont nulles pour cause d'imprécision.

[7] Après avoir entendu les observations de l'appelante, la Cour a informé l'avocat de l'intimé que nous n'avions pas besoin de l'entendre sur les questions d'abus de pouvoir discrétionnaire, de préclusion et de violation alléguée de la Charte. Nous expliquerons plus loin les raisons du rejet de ces observations.

Analyse

[8] Bien que la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit l'enregistrement d'organismes de bienfaisance et leur accorde l'avantage direct de l'exemption fiscale et l'avantage indirect des crédits d'impôt pour ceux qui y contribuent, elle ne définit nulle part le sens d'«organisme de bienfaisance»⁶. Ces principes en vue de l'identification des organismes de bienfaisance tels qu'ils existent effectivement sont d'origine anglaise, sont bien connus et souvent cités dans la jurisprudence. Dans l'arrêt *Commissioners of Income Tax v. Pemsel*⁷, la Chambre des lords a défini les activités de bienfaisance de façon à inclure la lutte contre la pauvreté, la promotion de l'éducation, la promotion de la religion et d'autres fins utiles à la collectivité qui n'entrent pas dans les catégories précédentes. On dit communément que la quatrième catégorie «les fins utiles à la collectivité», qui est vague, peut être précisée davantage par renvoi à une loi anglaise de 1601 adoptée sous le règne d'Elizabeth I^{re}⁸. On peut faire remarquer au passage que cette loi ne prétend pas donner une définition exhaustive d'organisme de bienfaisance et que cela n'était pas son objectif, et on peut bien mettre en doute sa pertinence relativement à la société canadienne quelque quatre siècles plus tard. La Cour a toutefois été obligée d'élaborer des principes appropriés pour le Canada particulièrement en ce qui concerne la quatrième catégorie non déterminée des «fins utiles à la collectivité» et c'est cette jurisprudence que nous devons

[9] I am satisfied that the onus is on an appellant bringing an appeal against revocation of registration to this Court under section 180 to demonstrate that the Minister erred in the conclusions upon which the registration was revoked. This position is the most consistent with the general principle of income tax law that, once the Minister has made an assessment, it is for the taxpayer to demonstrate that the assessment is incorrect, it being assumed that the taxpayer is in the best position to provide information about his own affairs. In my view the appellant has failed to discharge this onus in the present case.

[10] With respect to whether its activities are for the advancement of education, the appellant did not press this issue in argument and I think it is without merit. It is well established in the jurisprudence of this Court that, to be an activity for the advancement of education, it must be directed toward the formal training of the mind or the improvement of a useful branch of human knowledge.⁹ The appellant has not demonstrated that its activities meet either of these requirements. The distribution of literature and the holding of conferences is not carried out in any structured way so as to amount to formal training. Moreover, its literature appears to be predominantly of a tendentious or polemical character that one would not normally associate with the formal training of the mind. Nor has the appellant demonstrated how its activities would amount to the improvement of a useful branch of human knowledge. It has not demonstrated significant research or the systematic development of a body of human knowledge. The impression one gets from the material is that it is primarily concerned with the dissemination of a set of opinions on various social issues and the appellant has not convincingly demonstrated anything to the contrary.

[11] With respect to the central question of whether the appellant's activities essentially serve other pur-

d'abord examiner. Cela demeure néanmoins un domaine qui a bien besoin d'être précisé dans la législation canadienne pour la gouverne des contribuables, des administrateurs et des tribunaux.

[9] Je suis convaincu qu'il incombe à l'appellant qui interjette appel de la révocation d'un enregistrement auprès de la Cour en vertu de l'article 180 de prouver que le ministre a commis une erreur dans les conclusions à partir desquelles l'enregistrement a été révoqué. C'est la position la plus cohérente avec le principe général du droit fiscal selon lequel, une fois que le ministre a établi une cotisation, il appartient au contribuable de prouver que celle-ci est erronée, le contribuable étant présumé être le mieux placé pour fournir des renseignements au sujet de ses propres affaires. À mon avis, l'appelante ne s'est pas acquittée de cette obligation en l'espèce.

[10] Quant à savoir si ses activités visent la promotion de l'éducation, l'appelante n'a pas insisté sur ce point dans sa plaidoirie, celui-ci étant à mon avis sans fondement. Il est admis dans la jurisprudence de la Cour que, pour promouvoir l'éducation, une activité doit être orientée vers la formation classique de l'esprit ou l'amélioration d'une branche utile du savoir humain⁹. L'appelante n'a pas prouvé que ses activités satisfont à l'une ou l'autre de ces exigences. La distribution de brochures et la tenue de conférences ne se font pas d'une façon structurée au point d'équivaloir à une formation classique. De plus, ses brochures semblent avoir de façon prédominante un caractère tendencieux ou polémique que l'on n'associerait pas habituellement à la formation classique de l'esprit. L'appelante n'a pas prouvé non plus comment ses activités équivaldraient à l'amélioration d'une branche utile du savoir humain. Elle n'a pas prouvé qu'il y a eu des recherches importantes ou le développement systématique d'une branche du savoir humain. Les documents donnent l'impression que l'appelante s'intéresse principalement à la diffusion d'un certain nombre d'opinions sur diverses questions sociales, et l'appelante n'a pas prouvé le contraire de façon convaincante.

[11] Quant à la question fondamentale de savoir si les activités de l'appelante servent essentiellement

poses beneficial to the community within the fourth category of charity, again the appellant has failed to demonstrate a significant error on the part of the Minister. I think it is fair to say that the appellant's arguments on this issue are twofold. First it is argued that the Minister applied the wrong legal test as to what is a political activity and, secondly, he erred in fact and law in concluding that the appellant is devoting substantial resources to political activities and not simply engaged incidentally in political activities ancillary to its charitable objects.

[12] With respect to the legal test employed by the Minister, it is stated in his decision which is under attack, as quoted above, that according to the jurisprudence activities designed essentially to sway public opinion on a controversial social issue are not charitable but are political. Counsel for the respondent agreed that there was no jurisprudence precisely saying that but he felt it to be a fair interpolation of the existing jurisprudence. I believe that the jurisprudence generally supports the proposition that activities primarily designed to sway public opinion on social issues are not charitable activities. One need go no farther than the decision of this Court in *Positive Action Against Pornography v. M.N.R.* of 1988.¹⁰ The organization there proposed to carry out activities similar to those of the appellant. It intended to distribute "educational material" including an information kit which this Court subsequently found to contain "a rather strong anti-pornography bias". The Minister refused registration of the organization on the basis that its objects were not charitable. The organization appealed to this Court arguing that its purposes were either educational or otherwise beneficial to the community in a charitable sense. Stone J.A. writing for the Court rejected the argument based on educational purpose for the same reasons as I have given above in respect of the present case. With respect to the claim that these activities were beneficial to the community Stone J.A. instead characterized them as political. It is true that the material proposed for distribution in that case more clearly included the advocacy of new legislation and a new role for the

d'autres fins utiles à la collectivité au sens de la quatrième catégorie d'organismes de bienfaisance, encore une fois, l'appelante n'a pas prouvé que le ministre a commis une erreur importante. Je crois qu'il est juste de dire que les arguments de l'appelante relativement à cette question sont doubles. Premièrement, l'appelante soutient que le ministre a appliqué le mauvais critère juridique en ce qui a trait à ce qu'est une activité politique et, deuxièmement, qu'il a commis une erreur de fait et de droit en concluant qu'elle consacre des ressources considérables à des activités politiques et ne s'adonne pas tout simplement en passant à des activités politiques accessoires à ses objectifs de bienfaisance.

[12] En ce qui concerne le critère juridique utilisé par le ministre, il est mentionné dans sa décision qui est contestée en l'espèce, comme il a déjà été indiqué, que, selon la jurisprudence, les activités destinées essentiellement à influencer l'opinion publique sur une question sociale controversée ne sont pas des activités de bienfaisance mais des activités politiques. L'avocat de l'intimé était d'accord pour dire qu'aucune décision judiciaire n'affirmait cela précisément, mais il estimait qu'il s'agissait d'une interpolation justifiée de la jurisprudence existante. Je crois que la jurisprudence vient étayer en général la proposition selon laquelle les activités destinées principalement à influencer l'opinion publique sur des questions sociales ne sont pas des activités de bienfaisance. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin que la décision rendue par la Cour dans l'affaire *Positive Action Against Pornography c. M.N.R.* en 1988¹⁰. Cet organisme se proposait d'exercer des activités analogues à celles de l'appelante. Il avait l'intention de distribuer de la «documentation et des objets éducatifs», dont une trousse d'information que la Cour a jugée par la suite témoigner d'«un parti-pris assez fort contre la pornographie». Le ministre a refusé l'enregistrement de l'organisme pour le motif que ses objectifs ne visaient pas la bienfaisance. L'organisme a interjeté appel auprès de la Cour en soutenant qu'il agissait à des fins éducatives ou par ailleurs utiles à la collectivité sur le plan de la bienfaisance. Le juge Stone, J.C.A., a, au nom de la Cour d'appel, rejeté l'argument fondé sur une fin éducative pour les mêmes raisons que j'ai données ci-dessus relativement à la présente affaire. Quant à l'affirma-

state in the control of pornography. For this reason Stone J.A. was able to bring it within the description of political purposes set out by the English Chancery Division in *McGovern v. Attorney-General*¹¹ where it was said that trusts for political purposes:

. . . include, inter alia, trusts of which a direct and principal purpose is either (i) to further the interests of a particular political party; or (ii) to procure changes in the laws of this country; or (iii) to procure changes in the laws of a foreign country; or (iv) to procure a reversal of government policy or of particular decisions of governmental authorities in this country; or (v) to procure a reversal of government policy or of particular decisions of governmental authorities in a foreign country.

The appellant argues that it does not come within any of the categories described in *McGovern*. However it must be noted that the *McGovern* judgment specifically did not purport to give an exhaustive definition of political purposes saying that they would “include, *inter alia*” the items as set out. While in the *Positive Action Against Pornography* case the appellant argued that, since there was a general consensus against pornography, its efforts to have tighter controls adopted would accord with general support and therefore was in the public interest, Stone J.A. rejected the idea that this could constitute a test applicable by the courts to determine whether an activity is for the general benefit. In doing so he quoted [at page 354] Lord Parker of Waddington in *Bowman v. Secular Society*¹² where he said:

. . . the Court has no means of judging whether a proposed change in the law will or will not be for the public benefit, and therefore cannot say that a gift to secure the change is a charitable gift.

The same rationale leads me to conclude that this kind of advocacy of opinions on various important social issues can never be determined by a court to be for a

tion selon laquelle ces activités étaient utiles à la collectivité, le juge Stone les a plutôt qualifiées de politiques. Il est vrai que la documentation et les objets que l'organisme se proposait de distribuer dans cette affaire-là préconisaient notamment de façon plus claire une nouvelle loi et un nouveau rôle pour l'État dans la lutte contre la pornographie. Pour cette raison, le juge Stone a pu les faire entrer dans la description des fins politiques énoncées par la Chambre de la chancellerie anglaise dans l'arrêt *McGovern v. Attorney-General*¹¹, où il a été dit que les fiducies ayant des fins politiques:

[TRADUCTION] . . . comprennent, notamment, les fiducies dont l'une des fins directes et principales consiste soit à—(i) promouvoir les intérêts d'un certain parti politique; (ii) obtenir la modification des lois de notre pays; (iii) obtenir la modification des lois d'un pays étranger; (iv) obtenir le revirement d'une politique du gouvernement ou le changement de certaines décisions des autorités gouvernementales dans notre pays; ou encore (v) obtenir le revirement d'une politique du gouvernement ou le changement de certaines décisions des autorités gouvernementales dans un pays étranger.

L'appelante soutient qu'elle n'entre dans aucune des catégories décrites dans l'arrêt *McGovern*. Cependant, il faut noter que l'arrêt *McGovern* ne prétendait pas précisément donner une définition exhaustive des fins politiques en disant qu'elles «compre[n]draient, notamment» les éléments énumérés. Alors que, dans l'affaire *Positive Action Against Pornography*, l'appelante alléguait que, puisqu'il existait un consensus général contre la pornographie, ses efforts en vue de faire adopter des mesures de contrôle plus sévères iraient dans le sens de l'appui général et étaient donc dans l'intérêt du public, le juge Stone, J.C.A., a rejeté l'idée que cela pouvait constituer un critère applicable par les tribunaux pour déterminer si une activité est d'utilité générale. Ce faisant, il a cité [à la page 354] lord Parker of Waddington dans l'arrêt *Bowman v. Secular Society*¹², où celui-ci a dit:

[TRADUCTION] . . . les tribunaux n'ont aucun moyen de juger si une modification proposée de la loi sera ou non utile au public, et par conséquent ils ne peuvent dire si un don visant à obtenir cette modification est un don charitable ou non.

Le même raisonnement m'amène à conclure que le fait de soutenir ainsi des opinions sur diverses questions sociales importantes ne peut jamais être consi-

purpose beneficial to the community. Courts should not be called upon to make such decisions as it involves granting or denying legitimacy to what are essentially political views: namely what are the proper forms of conduct, though not mandated by present law, to be urged on other members of the community?

[13] It must always be kept in mind that the fourth category of charitable activities, as stated in *Pemsel*,¹³ is those “for other purposes beneficial for the community, not falling under any of the preceding heads” (emphasis added). Thus the mere dissemination of opinions that are not found to be for the advancement of education or religion (the latter was not even invoked in support by the appellant here) must be justified under the fourth category if at all as having some beneficial value that can be ascertained by the Minister and by this Court on appeal. But how can we judge which are the views beneficial to society whose distribution merits the name of charity? I have no doubt that the views espoused by adherents of the appellant are sincerely held and for the most part are regarded by them as matters of faith. It is not in dispute that the majority are Roman Catholics and that they believe they are advancing the principles enunciated by Pope Paul VI in his 1968 encyclical *Humanae Vitae*. Yet the Minister’s audit states, and this has not been disputed, that the positions of the appellant on sex education in Catholic schools is at variance with the program endorsed by Catholic Bishops and that its interpretation of *Humanae Vitae* is not entirely in accord with that of many Bishops.¹⁴ Any determination by this Court as to whether the propagation of such views is beneficial to the community and thus worthy of temporal support through tax exemption would be essentially a political determination and is not appropriate for a court to make.

[14] With respect to the predominantly factual question of whether the appellant is devoting a substantial part of its resources to this kind of political

déré par un tribunal comme étant une fin utile à la collectivité. Il ne faudrait pas demander aux tribunaux de rendre de telles décisions parce que cela les oblige à reconnaître ou à refuser une légitimité à ce qui constitue essentiellement des points de vue politiques: c’est-à-dire quels sont les comportements convenables, bien qu’ils ne soient pas imposés par le droit actuel, à exiger des autres membres de la collectivité?

[13] Il ne faut jamais oublier que la quatrième catégorie d’activités de bienfaisance, comme il est mentionné dans l’arrêt *Pemsel*¹³, est celle [TRADUCTION] «des fins utiles à l’ensemble de la société et ne se situant pas à l’intérieur des catégories susmentionnées» (c’est moi qui souligne). Ainsi, la simple diffusion d’opinions qui ne sont pas considérées comme visant la promotion de l’éducation ou de la religion (cette dernière n’était pas même invoquée à l’appui par l’appelante en l’espèce) doit être justifiée en vertu de la quatrième catégorie comme ayant une valeur utile qui peut être vérifiée par le ministre et par la Cour en appel. Mais comment pouvons-nous juger quelles sont les opinions utiles à la société dont la diffusion mérite le vocable de bienfaisance? Je ne doute pas que les opinions adoptées par les adeptes de l’appelante sont partagées sincèrement et que la plupart sont considérées par eux comme des questions de foi religieuse. On ne conteste pas que la majorité de ces adeptes sont des catholiques romains et qu’ils croient promouvoir les principes énoncés par le pape Paul VI dans son encyclique *Humanae Vitae* de 1968. Toutefois, dans la vérification du ministre, il est indiqué, et cela n’a pas été contesté, que les positions de l’appelante sur l’éducation sexuelle dans les écoles catholiques contredisent le programme adopté par les évêques catholiques et que son interprétation d’*Humanae Vitae* ne concorde pas tout à fait avec celle de plusieurs évêques¹⁴. Toute décision de la Cour quant à savoir si la diffusion de telles opinions est utile à la collectivité et mérite ainsi de faire l’objet d’une exemption fiscale serait essentiellement une décision politique et il ne convient pas qu’un tribunal rende une telle décision.

[14] Quant à la question de fait surtout qui consiste à savoir si l’appelante consacre une partie considérable de ses ressources à ce genre d’activité politique, elle

activity, the appellant has not been able to demonstrate that the Minister's assessment was incorrect. Obviously there is much subjectivity involved in characterizing particular activities as political or non-political and in quantifying the resources devoted to such activities. While counsel for the appellant has shared with us his own disagreements with the conclusions of the Minister's officials, he has not by any equally systematic analysis demonstrated to us that in fact the resources devoted to political activities are insubstantial.

[15] Accordingly as it appears that a substantial part of the activities of the charity are being devoted to political purposes and, subject to limited exceptions, the *Income Tax Act* requires that all resources of a charitable organization be devoted to charitable activities,¹⁵ it is not demonstrated that the Minister erred in concluding that the appellant is not a charitable organization.

[16] On the issue of an unfair exercise of discretion, the unfairness is said to lie in the fact that in 1989 after an audit Revenue Canada raised no problems with the appellant, but after a further audit it concluded in 1993 that the appellant's activities did not comply with the requirements for a charitable organization. As I understand the argument, it is that the mere fact that the Minister took a different position in 1993 from that in 1989, notwithstanding a further audit, is *per se* proof of unfairness and an abuse of discretion. I can find no basis upon which the Minister is precluded from a change of position after a lapse of four years and the conduct of a further audit. There is no principle of *stare decisis* in the exercise of the powers of registration and revocation of registration, any more than there is in the matter of assessment where a Minister may for example accept certain expenses as deductible as business expenses one year and on reflection disallow them in another year. All he is required to do is justify the latter decision if it is appealed.

n'a pas pu prouver que la cotisation du ministre était erronée. Manifestement, il entre beaucoup de subjectivité dans le processus qui vise à caractériser des activités particulières comme étant politiques ou non politiques et dans celui qui vise à quantifier des ressources consacrées à de telles activités. Bien que l'avocat de l'appelante nous ait communiqué son désaccord avec les conclusions des fonctionnaires du ministre, il ne nous a pas prouvé, au moyen d'une analyse tout aussi systématique, que, de fait, les ressources consacrées aux activités politiques ne sont pas considérables.

[15] Par conséquent, comme il appert qu'une partie considérable des activités de l'organisme de bienfaisance est consacrée à des fins politiques et que, sauf exceptions limitées, la *Loi de l'impôt sur le revenu* exige que toutes les ressources d'un organisme de bienfaisance soient consacrées à des activités de bienfaisance¹⁵, il n'est pas prouvé que le ministre a commis une erreur en concluant que l'appelante n'est pas un organisme de bienfaisance.

[16] Quant à la question de l'exercice abusif du pouvoir discrétionnaire, ce caractère abusif découlerait du fait que, en 1989 après vérification, Revenu Canada n'ait soulevé aucun problème relativement à l'appelante, mais que, après une vérification supplémentaire, il ait conclu en 1993 que les activités de l'appelante ne satisfaisaient pas aux exigences concernant un organisme de bienfaisance. Si je comprends bien cet argument, c'est le simple fait que le ministre ait adopté en 1993 une position différente de celle adoptée en 1989, malgré une vérification supplémentaire, qui constitue en soi une preuve du caractère abusif et un abus de pouvoir discrétionnaire. Je ne trouve rien qui vienne étayer que le ministre ne peut pas changer d'opinion après une période de quatre ans et la tenue d'une vérification supplémentaire. Le principe du *stare decisis* ne joue pas dans l'exercice du pouvoir d'enregistrer et de celui de révoquer l'enregistrement, pas plus qu'il ne joue en matière de cotisation lorsqu'un ministre peut, par exemple, accepter que certaines dépenses soient déductibles en tant que dépenses d'entreprise une année et, réflexion faite, le refuser une autre année. Tout ce qu'il est tenu de faire, c'est de justifier cette dernière décision si elle est portée en appel.

[17] Similarly the appellant makes a rather surprising argument based on estoppel. As I understand it, it is the position of the appellant that the Minister by his silence after the 1989 audit, i.e., by not calling upon the appellant to make changes in its activities or risk revocation, represented that what the appellant was doing was within the requirements for a charitable organization. Therefore the appellant was led, to its detriment, to continue doing what it had always been doing and this led, in turn, to the Minister using that continued activity as a basis for revocation of registration. Putting aside any issues as to estoppel of the Crown or as to whether any such "representations" might have been of law and not of fact, it is obvious that the doctrine of estoppel can be of no help to the appellant. A key requirement of estoppel is that a representation by word or conduct must lead the representee to act to his detriment. What detriment did the appellant suffer, assuming that there was a "representation" in 1989 by silence? The appellant was not led to change its conduct but continued to do the very same thing it had always been doing. Before any detriment was visited upon it there was a notice in July 1993 advising it of the concerns of Revenue Canada with the warning that revocation might ensue. The appellant then had some ten months available for communications and discussions with Revenue Canada before the revocation decision was taken. That revocation decision was not retroactive but would take effect from the time of the decision. The appellant therefore did not suffer any detriment with respect to the period up to July 1993 when the "representation" must really be taken to have ended with the letter of concern from Revenue Canada. Indeed it continued to enjoy the benefits of registration even after that warning and even after the termination of the "representation" right up to May 1994.

[18] With respect to the Charter argument based on alleged infringement of freedom of expression, the basic premise of the appellant is untenable. Essentially its argument is that a denial of tax exemption to those

[17] De la même façon, l'appelante présente un argument assez surprenant fondé sur la préclusion. Si je comprends bien, l'appelante soutient que, par son silence après la vérification de 1989, c.-à-d. en ne lui demandant pas d'apporter de changements à ses activités pour écarter le risque d'une révocation, le ministre indiquait que ce que l'appelante faisait satisfaisait aux exigences imposées à un organisme de bienfaisance. Donc, l'appelante a été amenée, à son détriment, à continuer de faire ce qu'elle avait toujours fait et cela a amené, à son tour, le ministre à se fonder sur la poursuite de cette activité pour révoquer l'enregistrement. Mises à part les questions relatives à la préclusion de la Couronne ou celle de savoir si de telles «indications» auraient pu constituer des questions de droit et non de fait, il est évident que la doctrine de la préclusion ne peut être d'aucun secours pour l'appelante. L'une des exigences-clés de la préclusion est que l'indication donnée au moyen de la parole, d'un texte ou d'un comportement doit amener son destinataire à agir à son détriment. Quel préjudice l'appelante a-t-elle subi, à supposer que le silence du ministre en 1989 ait constitué une «indication»? L'appelante n'a pas été amenée à modifier son comportement, mais elle a continué de faire exactement la même chose qu'elle avait toujours faite. Avant que quelque préjudice ne lui soit infligé, elle a reçu un avis en juillet 1993 l'informant que Revenu Canada envisageait la révocation de l'enregistrement. L'appelante a alors disposé d'environ dix mois pour communiquer et discuter avec Revenu Canada avant que la décision de révoquer l'enregistrement ne soit prise. Cette décision n'était pas rétroactive mais devait entrer en vigueur à compter de la date de la décision. L'appelante n'a donc pas subi de préjudice durant la période allant jusqu'en juillet 1993, moment où il faut considérer que l'«indication» a vraiment pris fin par suite de la lettre dans laquelle Revenu Canada faisait part de ses préoccupations. En effet, elle a continué de profiter des avantages de l'enregistrement même après la mise en garde et même après que l'«indication» eut pris fin, soit jusqu'en mai 1994.

[18] En ce qui a trait à l'argument fondé sur la Charte et plus précisément sur la violation alléguée de la liberté d'expression, la prémisse fondamentale de l'appelante ne tient pas. Celle-ci soutient essentielle-

wishing to advocate certain opinions is a denial of freedom of expression on this basis. On this premise it would be equally arguable that anyone who wishes the psychic satisfaction of having his personal views pressed on his fellow citizens is constitutionally entitled to a tax credit for any money he contributes for this purpose. The appellant is in no way restricted by the *Income Tax Act* from disseminating any views or opinions whatever. The guarantee of freedom of expression in paragraph 2(b) of the Charter is not a guarantee of public funding through tax exemptions for the propagation of opinions no matter how good or how sincerely held. It is possible, of course, that if it could be shown that there was discriminatory treatment in the registration and revocation of registration of organizations in a way which would offend section 15 of the Charter there might be some basis for a constitutional attack. But the appellant does not allege and certainly has not demonstrated any such discrimination in this case.

[19] Finally the appellant argued orally (although the matter was not identified in its factum) that the provisions of the Act referring to charitable organizations and to a limitation on political activities are void for vagueness. I would heartily agree that this area of the law requires better definition by Parliament which is the body in the best position to determine what kinds of activity should be encouraged in contemporary Canada as charitable and thus tax exempt. But I am not prepared to say that the vagueness here is of a degree in excess of the constitutionally permissible. Suffice it to say that recent Supreme Court jurisprudence has taken a cautious view of the vagueness doctrine and has warned against its excessive use by the courts.¹⁶ To the extent that the vagueness argument here pertains to the particular danger to freedom of expression which a vague statute might create, for the reasons given above I do not believe that the system of tax exemption for charities is relevant to freedom of expression in the circumstances of this case.

ment que le refus d'accorder une exemption fiscale à ceux qui désirent promouvoir certaines opinions constitue un déni de la liberté d'expression. Selon cette prémisse, on pourrait également soutenir que quiconque recherche la satisfaction psychologique de voir ses vues personnelles transmises à ses concitoyens a droit en vertu de la constitution à un crédit d'impôt pour toute somme d'argent qu'il verse à cette fin. La *Loi de l'impôt sur le revenu* n'empêche nullement l'appelante de diffuser ses opinions, quelles qu'elles soient. En garantissant la liberté d'expression, l'alinéa 2b) de la Charte ne garantit pas aux citoyens qu'ils obtiendront au moyen d'exemptions fiscales le financement public requis pour diffuser leurs opinions peu importe leur degré de justesse ou de sincérité. Naturellement, il se peut que, si l'on prouvait qu'il y a eu discrimination dans l'enregistrement et la révocation de l'enregistrement d'organismes d'une manière qui contrevienne à l'article 15 de la Charte, cela justifie jusqu'à un certain point une contestation fondée sur la constitution. Mais l'appelante n'allègue pas l'existence d'une telle discrimination en l'espèce et n'en a certainement pas apporté la preuve.

[19] En dernier lieu, l'appelante a plaidé oralement (bien que la question n'ait pas été soulevée dans son mémoire) que les dispositions de la Loi se rapportant aux organismes de bienfaisance et à une limitation des activités politiques sont nulles pour imprécision. Je serais on ne peut plus d'accord pour dire que ce domaine du droit devrait être mieux défini par le Parlement, qui est l'organisme le mieux placé pour déterminer quelles sortes d'activités devraient être encouragées dans le Canada d'aujourd'hui en tant qu'activités de bienfaisance et donc exemptes d'impôt. Mais je ne suis pas prêt à affirmer que, en l'espèce, le niveau d'imprécision dépasse ce qui est permis sur le plan constitutionnel. Qu'il suffise de dire que la jurisprudence récente de la Cour suprême a adopté un point de vue prudent au sujet de la doctrine de l'imprécision et a mis en garde contre son recours excessif par les tribunaux¹⁶. Dans la mesure où l'argument fondé en l'espèce sur l'imprécision se rapporte au danger particulier qu'une loi imprécise pourrait créer à l'égard de la liberté d'expression, pour les motifs exposés ci-dessus, je ne crois pas que le système d'exemption fiscale dans le cas des organismes de

bienfaisance soit pertinent en ce qui a trait à la liberté d'expression dans les circonstances de la présente affaire.

Disposition

[20] The appeal should therefore be dismissed. This being a statutory appeal and no special reasons having been demonstrated for awarding costs, there should be no costs.

ISAAC C.J.: I agree.

ROBERTSON J.A.: I agree.

Dispositif

[20] L'appel devrait donc être rejeté. Comme il s'agit d'un appel prévu par la loi et qu'on n'a établi aucun motif particulier d'adjuger les dépens, il n'y aurait pas lieu de les adjuger.

LE JUGE EN CHEF ISAAC: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

¹ Vol. I, A.B., at p. 76.

² Vol. I, A.B., at pp. 56-62.

³ Vol. I, A.B., at pp. 28-35.

⁴ Vol. I, A.B., at pp. 1-4.

⁵ Vol. I, A.B., at pp. 5-8.

⁶ S. 149.1(6.2) indirectly indicates that political activities are not charitable. However it does not define "political activities".

⁷ [1891] A.C. 531 (H.L.).

⁸ [Charitable Uses Act 1601] 43 Eliz. I, c. 4.

⁹ See e.g. *Positive Action Against Pornography v. M.N.R.*, [1988] 2 F.C. 340 (C.A.), at p. 348; *Briarpatch Inc. v. R.*, [1996] 2 C.T.C. 94 (F.C.A.), at p. 97.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ [1982] Ch. 321, at p. 340.

¹² [1917] A.C. 406 (H.L.), at p. 442.

¹³ *Supra*, note 7.

¹⁴ Vol. I, A.B., at p. 91. See also e.g. *ibid.*, at p. 42; Vol. II, A.B., at pp. 240, 279, 283-287, 332-336; Vol. IV, A.B., at p. 788.

¹⁵ S. 149.1(1), definition of "charitable organization".

¹⁶ See e.g. *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, at p. 643. See also *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3; *P. (D.) v. S. (C.)*, [1993] 4 S.C.R. 141.

¹ Dossier d'appel, vol. I, à la p. 76.

² Dossier d'appel, vol. I, aux p. 56 à 62.

³ Dossier d'appel, vol. I, aux p. 28 à 35.

⁴ Dossier d'appel, vol. I, aux p. 1 à 4.

⁵ Dossier d'appel, vol. I, aux p. 5 à 8.

⁶ L'art. 149.1(6.2) indique indirectement que les activités politiques ne sont pas des activités de bienfaisance. Toutefois, il ne définit pas l'expression «activités politiques».

⁷ [1891] A.C. 531 (H.L.).

⁸ [Charitable Uses Act 1601] 43 Eliz. I, ch. 4.

⁹ Voir par ex. *Positive Action Against Pornography c. M.R.N.*, [1988] 2 C.F. 340 (C.A.), à la p. 348; *Briarpatch Inc. c. R.*, [1996] 2 C.T.C. 94 (C.A.F.), à la p. 97.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ [1982] Ch. 321, à la p. 340.

¹² [1917] A.C. 406 (H.L.), à la p. 442.

¹³ *Supra*, note 7.

¹⁴ Dossier d'appel, vol. I, à la p. 91. Voir également par ex. *ibid.*, à la p. 42; dossier d'appel, vol. II, aux p. 240, 279, 283 à 287, 332 à 336; dossier d'appel, vol. IV, à la p. 788.

¹⁵ Définition d'«œuvre de bienfaisance» à l'art. 149.1(1).

¹⁶ Voir par ex. *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, à la p. 643. Voir également *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3; *P. (D.) c. S. (C.)*, [1993] 4 R.C.S. 141.