

**Vancouver Society of Immigrant and Visible
Minority Women** *Appellant*

v.

Minister of National Revenue *Respondent*

and

**Minority Advocacy and Rights Council,
Canadian Ethnocultural Council, Centre for
Research Action on Race Relations and
Canadian Centre for
Philanthropy** *Intervenors*

INDEXED AS: VANCOUVER SOCIETY OF IMMIGRANT AND
VISIBLE MINORITY WOMEN v. M.N.R.

File No.: 25359.

1998: February 23; 1999: January 28.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin,
Iacobucci, Major and Bastarache JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Taxation — Charities — Registered charities — Society applying for registration as a charitable organization — Society's primary purpose being to provide educational forums, classes, workshops and seminars to immigrant and visible minority women to enable them to find employment — Whether purpose for "advancement of education" or "beneficial to community" — Whether society's purposes exclusively charitable — Whether common law definition of charity should be revised — Income Tax Act, R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.), ss. 149.1(1), 248(1).

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Charitable registration scheme — Society assisting immigrant and visible minority women denied charitable tax status under Income Tax Act — Whether charitable registration scheme violates equality rights of society's intended beneficiaries — Canadian Charter of

**Vancouver Society of Immigrant and Visible
Minority Women** *Appelante*

c.

Ministre du Revenu national *Intimé*

et

**Le Conseil de revendication des droits des
minorités, le Conseil ethnoculturel du
Canada, le Centre de recherche-action sur
les relations raciales et le Centre canadien
de philanthropie** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: VANCOUVER SOCIETY OF IMMIGRANT AND
VISIBLE MINORITY WOMEN c. M.N.R.

N° du greffe: 25359.

1998: 23 février; 1999: 28 janvier.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory,
McLachlin, Iacobucci, Major et Bastarache.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit fiscal — Organismes de bienfaisance — Organismes de bienfaisance enregistrés — Dépôt par une association d'une demande d'enregistrement comme œuvre de bienfaisance — Fin principale poursuivie par l'association consistant à organiser des rencontres, cours, ateliers et séminaires éducatifs à l'intention des immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible afin qu'elles puissent se trouver du travail — S'agit-il d'une fin relevant de la «promotion de l'éducation» ou d'une fin «utile à la société»? — Les fins poursuivies par l'association sont-elles exclusivement des fins de bienfaisance? — La définition d'organisme de bienfaisance en common law doit-elle être révisée? — Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.), art. 149.1(1), 248(1).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Régime d'enregistrement des organismes de bienfaisance — Statut d'organisme de bienfaisance en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu refusé à une association venant en aide aux immigrantes et aux femmes appartenant à une minorité visible — Le régime applicable en matière d'enregistrement des organismes de bienfaisance porte-t-il atteinte aux droits des bénéficiaires visés par l'association? — Charte canadienne

Rights and Freedoms, s. 15 — Income Tax Act, R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.), ss. 149.1(1), 248(1).

The appellant Society applied to the Minister of National Revenue for registration as a charitable organization under ss. 149.1(1) and 248(1) of the *Income Tax Act*. The Society's purposes, as stated in its amended constitution, were "(a) to provide educational forums, classes, workshops and seminars to immigrant women in order that they may be able to find or obtain employment or self employment; (b) to carry on political activities provided such activities are incidental and ancillary to the above purposes and provided such activities do not include direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office; (c) to raise funds in order to carry out the above purposes by means of solicitations of funds from governments, corporations and individuals; and (e) to provide services and to do all such things that are incidental or conducive to the attainment of the above stated objects, including the seeking of funds from governments and/or other sources for the implementation of the aforementioned objectives." The Society described its activities as providing a "public benefit" through services and workshops designed to "advance education". The Society's activities included a "career and vocational counselling service" to assist women in obtaining employment, and assistance in such practical skills as résumé writing and interview skills as well as activities such as networking, soliciting job opportunities, maintaining a job skills directory, liaising for accreditation of foreign credentials and offering referral services. Revenue Canada rejected the Society's application mainly because it was not convinced that the organization was constituted exclusively for charitable purposes, as required for registration under the Act. The Federal Court of Appeal dismissed the Society's appeal.

Held (L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Cory, Iacobucci, Major and Bastarache JJ.: For an organization to qualify for registration under s. 248(1) of the *Income Tax Act*: (1) the purposes of the organization must be charitable, and must define the scope of the activities engaged in by the organization; and (2) all of the organization's resources must be devoted to these activities unless the organization falls

des droits et libertés, art. 15 — Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.), art. 149.1(1), 248(1).

L'appelante a présenté au ministre du Revenu national une demande d'enregistrement à titre d'œuvre de bienfaisance en vertu des par. 149.1(1) et 248(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Aux termes de sa constitution modifiée, l'appelante poursuivait les fins suivantes: «a) organiser des rencontres, des cours, des ateliers et des séminaires éducatifs à l'intention des immigrantes afin qu'elles puissent se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome; b) mener des activités politiques, dans la mesure où ces activités sont accessoires aux fins énumérées ci-dessus et ne comprennent pas d'activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition à l'un ou à l'autre; c) recueillir des fonds au moyen de sollicitations auprès des gouvernements, des personnes morales et des particuliers afin de poursuivre les fins décrites ci-dessus; et e) offrir des services et faire toutes choses accessoires ou propres à assurer la réalisation des fins énoncées ci-dessus, y compris solliciter des fonds auprès des gouvernements et d'autres sources pour la mise en œuvre des objectifs mentionnés précédemment.» L'appelante a dit mener des activités servant «l'intérêt du public» en offrant des services et des ateliers destinés à «promouvoir l'éducation». Les activités menées par l'appelante comprenaient, entre autres, des «services d'orientation professionnelle» destinés à aider les femmes à trouver du travail et des mesures d'assistance sur des questions pratiques telles que la rédaction de curriculum vitae et la préparation aux entrevues, ainsi que des activités comme le réseautage, la sollicitation d'offres d'emploi, la tenue à jour d'un répertoire de compétences, les communications en vue de l'attestation des titres de compétences obtenus à l'étranger et les services d'orientation. Revenu Canada a refusé la demande de l'appelante principalement parce qu'il n'était pas convaincu que l'appelante était constituée exclusivement à des fins de bienfaisance, contrairement à ce qu'exige la Loi. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel formé par l'appelante.

Arrêt (les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges Cory, Iacobucci, Major et Bastarache: Les conditions d'enregistrement qu'un organisme doit remplir en vertu du par. 248(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont les suivantes: (1) les fins poursuivies par l'organisme doivent être des fins de bienfaisance, et elles doivent définir le champ des activités menées par l'organisme; et (2) la totalité des ressources de l'orga-

within the specific exemptions of s. 149.1(6.1) or (6.2). Since the Act does not define “charitable”, Canadian courts have consistently applied the *Pemsel* test to determine that question. The *Pemsel* classification is generally understood to refer to the preamble of the *Statute of Elizabeth*, which gave examples of charitable purposes. While the courts have always had the jurisdiction to decide what is charitable and were never bound by the preamble, the law of charities has proceeded by way of analogy to the purposes enumerated in the preamble. The *Pemsel* classification is subject to the consideration that the purpose must also be “for the benefit of the community or of an appreciably important class of the community” rather than for private advantage.

While the definition of “charitable organization” in s. 149.1(1) focuses on “charitable activities” rather than purposes, it is really the purpose in furtherance of which an activity is carried out, not the character of the activity itself, that determines whether or not the activity is of a charitable nature. Accordingly, in making that determination, the inquiry must focus not only on the activities of an organization but also on its purposes. Subject to the exemptions provided by s. 149.1(6.1) and (6.2), s. 149.1(1) requires that all of the purposes and activities of the organization be charitable. However, even the pursuit of a purpose which would be non-charitable in itself may not disqualify an organization from being considered charitable if it is pursued only as a means of fulfilment of another, charitable purpose and not as an end in itself.

Under the traditional approach, the “advancement of education” head of the *Pemsel* classification is generally limited in Canada to the “formal training of the mind” or the “improvement of a useful branch of human knowledge”. While purpose (a) — the primary purpose of the Society — would not qualify as charitable under the traditional approach as it seems to lack the element of systematic instruction, there is no logical or principled reason why a more expansive definition of education for the purposes of the law of charity should not be adopted. To limit the notion of “training of the mind” to structured, systematic instruction or traditional academic subjects reflects an outmoded and underinclusive understanding of education which is of little use in modern Canadian society. So long as information or training

nisme doit être consacrée à ces activités, à moins que celui-ci soit visé par les exemptions expressément prévues au par. 149.1(6.1) ou (6.2). La Loi ne définissant pas le mot «bienfaisance», les tribunaux canadiens ont régulièrement appliqué le critère établi dans l’arrêt *Pemsel* pour trancher cette question. On estime généralement que la classification établie dans l’arrêt *Pemsel* renvoie au préambule du *Statute of Elizabeth*, qui donnait des exemples d’activités de bienfaisance. Bien que les tribunaux aient toujours eu compétence pour décider en quoi consiste un organisme de bienfaisance et n’ont jamais été liés par le préambule, le droit relatif aux organismes de bienfaisance s’est développé par voie d’analogies avec les fins y énumérées. La classification établie dans l’arrêt *Pemsel* est assujettie à une réserve, savoir que les fins doivent également servir «l’intérêt de la communauté ou d’un groupe d’une certaine importance», plutôt que favoriser des intérêts privés.

Bien que la définition de l’expression «organisme de bienfaisance» au par. 149.1(1) mette l’accent sur les «activités de bienfaisance» plutôt que sur les fins, c’est en réalité la fin pour laquelle une activité est exercée, et non le caractère de l’activité elle-même, qui détermine s’il s’agit d’une activité de bienfaisance. En conséquence, pour trancher cette question, l’examen doit porter non seulement sur les activités d’un organisme, mais aussi sur les fins qu’il poursuit. Sous réserve des exemptions prévues aux par. 149.1(6.1) et (6.2), le par. 149.1(1) exige que toutes les fins ou les activités de l’organisme soient des fins ou activités de bienfaisance. Cependant, même le fait de poursuivre une fin qui n’est pas en soi une fin de bienfaisance peut ne pas avoir pour effet d’empêcher un organisme d’être considéré comme une œuvre de bienfaisance si la fin en question est poursuivie uniquement en tant que moyen de réaliser une autre fin — de bienfaisance celle-là — et non comme une fin en soi.

Suivant l’approche traditionnelle, la catégorie «promotion de l’éducation» de la classification établie dans l’arrêt *Pemsel* a été généralement limitée au Canada à la «formation classique de l’esprit» et à «l’amélioration d’une branche utile du savoir humain». Bien que la fin énoncée à l’alinéa a), savoir la fin principale poursuivie par l’appelante, ne soit pas une fin de bienfaisance selon l’approche traditionnelle, car elle semble dépourvue de l’aspect enseignement systématique, il n’existe pas de raison logique ou fondée sur des principes justifiant de ne pas adopter une définition plus large de l’éducation pour l’application du droit relatif aux organismes de bienfaisance. Le fait de limiter la notion de «formation de l’esprit» à l’enseignement structuré et systématique, ou aux matières théoriques traditionnelles, reflète une

is provided in a structured manner and for a genuinely educational purpose — that is, to advance the knowledge or abilities of the recipients — and not solely to promote a particular point of view or political orientation, it may properly be viewed as falling within the advancement of education. Education should not be broadened beyond recognition but the law ought to accommodate any legitimate form of education. Here, purpose (a) is charitable under the proposed more expansive definition of education. The purpose is to train the minds of immigrant women in certain important life skills, with a specific end in mind: equipping them to find and secure employment in Canada. Moreover, certain activities carried out in furtherance of this purpose, such as the provision of the educational programs contemplated by the purposes clause, are undoubtedly charitable within this expanded definition, whether or not they have the quality of systematic instruction traditionally associated with education in the charitable sense. The purpose also satisfies the requirement that it benefit “the community or . . . an appreciably important class of the community”.

To bring a purpose within the fourth head of *Pemsel*, more is required than simple “public benefit”, in the ordinary sense of the term. It is incumbent upon the Society to explain just how its purposes are beneficial in a way the law regards as charitable. To assess whether an organization’s purposes are charitable under that head, a court should: (1) consider the trend of those decisions which have established certain objects as charitable under this heading, and ask whether, by reasonable extension or analogy, the instant case may be considered to be in line with these; (2) examine certain accepted anomalies to see whether they fairly cover the objects under consideration; and (3) ask whether, consistently with the objects declared, the income and property in question can be applied for purposes clearly falling outside the scope of charity; if so, the argument for charity must fail. To this approach must be added the general requirement that the purpose also be “for the benefit of the community or of an appreciably important class of the community”. This approach indicates that the Society’s purpose (a) is not charitable under the fourth head. No “trend” can be discerned from previous decisions recognizing that assisting immigrant women

conception démodée et trop limitative de l’éducation, qui est peu utile dans la société canadienne moderne. Dans la mesure où l’information ou la formation est donnée d’une manière structurée et dans une fin véritablement éducative — c’est-à-dire l’amélioration des connaissances ou des aptitudes des bénéficiaires — et non seulement dans le but de promouvoir un point de vue particulier ou une orientation politique donnée, l’information ou la formation peut à bon droit être considérée comme relevant de la promotion de l’éducation. Il ne faut pas élargir la notion d’éducation au point de la rendre méconnaissable, mais le droit devrait faire une place à toute forme légitime d’éducation. En l’espèce, la fin énoncée à l’alinéa a) est une fin de bienfaisance suivant la définition plus large proposée de l’éducation. La fin consiste à former l’esprit des immigrantes en leur enseignant certaines connaissances de base importantes, et ce dans un but bien précis: les préparer à trouver et conserver un emploi au Canada. De plus, certaines activités menées dans la poursuite de cette fin, telles que la mise sur pied des programmes éducatifs envisagés par la clause énonçant les fins poursuivies, sont certainement des activités de bienfaisance au sens de cette définition élargie, qu’elles présentent ou non le caractère d’enseignement systématique traditionnellement associé à l’éducation en matière de bienfaisance. Cette fin satisfait également la condition suivante: servir l’intérêt de «la communauté ou d’un groupe d’une certaine importance».

Pour qu’une fin relève de la quatrième catégorie énoncée dans *Pemsel*, le seul «intérêt du public», au sens ordinaire de cette expression, ne suffit pas. L’appelante doit expliquer en quoi au juste les fins qu’elle poursuit sont utiles d’une façon que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance. Pour déterminer si les fins poursuivies par un organisme sont des fins de bienfaisance visées par cette catégorie, le tribunal doit: (1) considérer la tendance qui se dégage des décisions qui ont reconnu certaines fins comme étant des fins de bienfaisance au sens de cette quatrième catégorie et se demander si, par extension ou analogie raisonnable, le cas à l’étude est semblable aux précédents; (2) examiner certaines anomalies acceptées pour voir si elles couvrent les fins en cause; et (3) se demander si, en conformité avec les fins déclarées, le revenu et les biens en question peuvent être affectés à des fins clairement étrangères à la notion de bienfaisance; dans l’affirmative, l’argument qu’il s’agit de fins de bienfaisance ne peut être retenu. À cette approche, il convient d’ajouter la condition générale que la fin doit également servir «l’intérêt de la communauté ou d’un groupe d’une certaine importance». Il ressort de cette approche que la fin

to integrate into society through helping them to obtain employment is a charitable purpose under the fourth head of charity. Purpose (a) should therefore be characterized solely in terms of education.

A valid charitable organization must be constituted exclusively for charitable purposes. While political purposes are not generally considered charitable, the Society's purposes clause makes clear that the sole purpose of carrying out political activities and raising funds under clause 2(b) and (c) is to facilitate a valid educational purpose. Accordingly, purposes (b) and (c) can be taken as means to the fulfilment of purpose (a), not ends in themselves, and thus do not disqualify the Society from obtaining registration as a charity under the Act. It is difficult, however, to discern whether purpose (e) is a means of fulfilment or an end in itself because of its extremely broad wording, which mandates the Society to do "all such things that are incidental or conducive to the attainment of" its other purposes. One purpose may be conducive to another while still remaining an end in itself, not merely a means to the fulfilment of the second purpose. This, combined with the exceedingly vague content of purpose (e), leads to the conclusion that it cannot be classified as charitable simply on the basis of its relationship to the educational purpose disclosed in purpose (a). Furthermore, the question of whether an organization was constituted exclusively for charitable purposes cannot be determined solely by reference to the objects and purposes for which it was originally established. It is also necessary to consider the nature of the activities presently carried on by the organization as a potential indicator of whether it has since adopted other purposes. Here, the nature of the activities carried out by the Society further supports the conclusion as to the non-charitable character of purpose (e). The provision of a job skills directory and the establishment of support groups for professionals do not constitute educational activities, nor do they appear to be "incidental" to the attainment of purpose (a) of the Society. They must fall under purpose (e) as activities "conducive" to the other purposes. However, while these may well be useful services, they are directly in furtherance of helping immigrant women to find employment, which in itself is not a charitable purpose. The purposes of the Society therefore can and do accommodate non-charitable activities. They are simply too vague and indetermi-

énoncée à l'alinéa a) que poursuit l'appelante n'est pas une fin de bienfaisance en vertu de la quatrième catégorie. Il ne ressort des décisions antérieures aucune «tendance» reconnaissant que le fait d'assister les immigrantes dans leur intégration à la collectivité en les aidant à se trouver du travail constitue une fin de bienfaisance visée par la quatrième catégorie d'organismes de bienfaisance. Par conséquent, la fin énoncée à l'alinéa a) devrait être qualifiée uniquement de fin éducative.

Un organisme de bienfaisance authentique doit être constitué exclusivement à des fins de bienfaisance. Bien que les fins politiques ne soient généralement pas considérées comme des fins de bienfaisance, la clause énonçant les fins poursuivies par l'appelante indique clairement que les activités politiques et les activités de levée de fonds prévues aux clauses 2b) et c) ont pour seul but de faciliter une fin éducative valide. Par conséquent, les fins énoncées aux alinéas b) et c) peuvent être considérées comme des moyens de réaliser la fin énoncée à l'alinéa a) et non comme des fins en soi et, de ce fait, elles ne rendent pas l'appelante inadmissible à l'enregistrement comme œuvre de bienfaisance en vertu de la Loi. Il est difficile, cependant, de dire si la fin énoncée à l'alinéa e) décrit un moyen de réaliser une fin ou une fin en soi, étant donné que cet alinéa est rédigé en termes extrêmement généraux et qu'il confie à l'appelante le mandat de «faire toutes choses accessoires ou propres à assurer la réalisation» de ses autres fins. Une fin peut être propre à assurer la réalisation d'une autre fin tout en restant une fin en soi, et ne pas constituer simplement un moyen de réaliser la seconde fin. Cette considération, conjuguée à la teneur extrêmement vague de la fin énoncée à l'alinéa e), amène à conclure que cette fin ne peut pas être qualifiée de fin de bienfaisance simplement en se fondant sur son rapport avec la fin éducative indiquée à l'alinéa a). En outre, la question de savoir si un organisme est constitué exclusivement à des fins de bienfaisance ne peut pas être tranchée en se référant seulement aux fins et objets pour lesquels il a été établi à l'origine. Il faut également prendre en compte les activités exercées par l'organisme au moment de l'examen afin de voir si celui-ci n'a pas, depuis sa constitution, adopté d'autres fins. En l'espèce, la nature des activités exercées par l'appelante vient renforcer la conclusion que la fin énoncée à l'alinéa e) n'est pas une fin de bienfaisance. L'établissement d'un répertoire de compétences et la création de groupes de soutien à l'intention de professionnels ne constituent pas des activités éducatives, et de telles activités ne semblent pas «accessoires» à la réalisation de la fin énoncée à l'alinéa a) que poursuit l'appelante. Ces activités ne peuvent que relever de

nate to permit the Society to qualify for charitable status under the fourth head of *Pemsel*. In the result, the Society has not satisfied either of the two criteria for registration as a charity under s. 248(1) of the Act. While some of the Society's purposes contemplate charitable activities, they do not restrict the Society to charitable activities alone.

Even though some substantial change in the law of charity would be desirable and welcome at this time, it would not be appropriate for the Court, in the context of this case, to adopt an entirely new definition of charity. If this is to be done, especially for the purposes of the *Income Tax Act*, the specifics of the desired approach will be for Parliament to decide since a new and more expansive definition of charity, without warning, could have a substantial and serious effect on the taxation system.

The operation of the charitable registration scheme in the *Income Tax Act* does not violate the equality rights of the Society's intended beneficiaries under s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The interplay of *Pemsel* and the *Income Tax Act* results in a scheme whereby any organization, by restricting itself to charitable purposes and activities, can qualify for registration as a charitable organization. This requirement applies uniformly to every organization that seeks to be registered as charitable.

Per L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. (dissenting): The starting point for the courts in determining whether a particular purpose is charitable is the *Pemsel* case, which provides a classification of charitable purposes. The *Pemsel* classification carves out three presumptively charitable categories (relief of poverty, advancement of education, and advancement of religion) and creates a residual fourth category of charitable purposes ("other purposes beneficial to the community"), which itself comprises a number of recognized

l'alinéa e) en tant qu'activités «propres» à assurer la réalisation des autres fins. Toutefois, même si elles peuvent fort bien constituer des services utiles, elles visent directement à aider les immigrantes à se trouver du travail, ce qui en soi n'est pas une fin de bienfaisance. Les fins poursuivies par l'appelante peuvent donner lieu et, de fait, donnent lieu à des activités autres que des activités de bienfaisance. Elles sont simplement trop vagues et imprécises pour rendre l'appelante admissible au statut d'organisme de bienfaisance suivant la quatrième catégorie énoncée dans *Pemsel*. Par conséquent, l'appelante n'a satisfait à aucun des deux critères régissant l'enregistrement en tant qu'organisme de bienfaisance sous le régime du par. 248(1) de la Loi. Quoique certaines des fins poursuivies par l'appelante visent des activités de bienfaisance, elles ne limitent pas l'appelante à de telles activités.

Certains changements substantiels du droit en matière d'organismes de bienfaisance seraient souhaitables et bienvenus à ce moment-ci, mais il ne serait pas opportun, dans le contexte du présent pourvoi, que notre Cour adopte une définition entièrement nouvelle d'organisme de bienfaisance. Si une telle mesure doit être prise, particulièrement pour l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, c'est au législateur qu'il appartient d'en arrêter le détail, car l'adoption soudaine d'une nouvelle définition élargie de l'expression «organisme de bienfaisance» risquerait d'entraîner des conséquences graves et importantes pour le système fiscal.

L'application du régime prévu par la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière d'enregistrement des organismes de bienfaisance ne porte pas atteinte aux droits que garantit l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux bénéficiaires visés par l'appelante. L'interaction de l'arrêt *Pemsel* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu* donne un régime dans le cadre duquel tout organisme qui se limite à des fins et activités de bienfaisance peut être admissible à l'enregistrement comme œuvre de bienfaisance. Cette condition s'applique uniformément à tout organisme qui demande à être enregistré comme œuvre de bienfaisance.

Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin (dissidents): Le point de départ de l'analyse, par les tribunaux, de la question de savoir si une fin est une fin de bienfaisance est l'arrêt *Pemsel*, qui fournit une classification de fins de bienfaisance. La classification de l'arrêt *Pemsel* établit trois catégories de fins qui sont présumées être des fins de bienfaisance (soulagement de la pauvreté, promotion de l'éducation et promotion de la religion), et elle crée une catégorie résiduelle de fins de bienfaisance (les «autres fins utiles à la société») qui

subcategories. Any purpose which is charitable must fit into one or more of the four *Pemsel* categories. Further, a valid charitable organization must be constituted exclusively for charitable purposes. This requirement is reflected in the definition of "charitable organization" in s. 149.1(1) of the Act, which also requires that a charitable organization must devote all of its resources to charitable activities. The pursuit of purposes which, though not charitable in themselves, are merely ancillary or incidental to the fulfilment of the primary, charitable, purposes of an organization will not cause the organization to run afoul of the exclusivity requirement. Furthermore, for the organization to qualify as charitable, its purposes must be "for the benefit of the community or of an appreciably important class of the community". The public benefit requirement has two distinct components: there must be an objectively measurable and socially useful benefit conferred; and it must be a benefit available to a sufficiently large section of the population to be considered a public benefit. Although the public benefit requirement applies to all charitable purposes, it is of particular concern under the fourth head of the *Pemsel* classification. This is so because under the first three heads, public benefit is essentially a rebuttable presumption, whereas under the fourth head it must be demonstrated.

In determining whether a particular purpose may be placed within one or more of the *Pemsel* categories, the courts adhere to the analogical approach to legal reasoning familiar to the common law. Since the *Pemsel* classification does not itself provide any enumeration of purposes from which to analogize to putatively charitable purposes under consideration, the courts should consider whether the purpose is analogous to one of the purposes enumerated in the preamble of the *Statute of Elizabeth* or build analogy upon analogy. While the courts should not shy away from the recognition of new purposes which respond to pressing social needs, the pursuit of analogy should not lead the courts astray. To modernize the existing categories of charitable purposes, a court should adhere to the principles of altruism and public benefit in order to identify new charitable purposes and to ensure that existing ones continue to serve the public good. When considering a purpose under the fourth head of the *Pemsel* classification, the mere fact that a purpose is of public benefit does not,

comprend elle-même un certain nombre de sous-catégories reconnues. Toute fin de bienfaisance doit entrer dans une ou plusieurs des quatre catégories énoncées dans *Pemsel*. En outre, une œuvre de bienfaisance authentique doit être constituée exclusivement à des fins de bienfaisance. Cette condition ressort de la définition d'«œuvre de bienfaisance» figurant au par. 149.1(1) de la Loi, qui indique également que l'œuvre doit consacrer la totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance. Le fait pour un organisme de poursuivre des fins qui ne sont pas en elles-mêmes des fins de bienfaisance mais simplement des fins accessoires à la réalisation des fins de bienfaisance principales n'amène pas cet organisme à déroger à la condition d'exclusivité. En outre, pour être considéré un organisme de bienfaisance, l'organisme doit poursuivre des fins servant «l'intérêt de la communauté ou d'un groupe d'une certaine importance». La condition relative à l'intérêt du public comporte deux éléments distincts: il faut qu'un bienfait objectivement mesurable et socialement utile soit apporté; il faut en outre que ce bienfait soit apporté à un groupe suffisamment large de la population pour être considéré comme un bienfait public. Même si la condition relative à l'intérêt du public s'applique à toutes les fins de bienfaisance, elle revêt une importance particulière en ce qui a trait à la quatrième catégorie de la classification établie dans l'arrêt *Pemsel*. Il en est ainsi parce que, dans le cas des trois premières catégories, l'existence d'un bienfait public est essentiellement une présomption réfutable, alors que, dans le cas de la quatrième catégorie, l'existence d'un tel bienfait doit être démontrée.

Pour déterminer si une fin donnée peut être rangée dans une ou plusieurs des catégories énoncées dans l'arrêt *Pemsel*, les tribunaux appliquent la méthode de raisonnement juridique par analogie usuelle en common law. Étant donné que la classification établie dans *Pemsel* n'énumère pas de fins auxquelles pourraient être assimilées par analogie les fins qui seraient des fins de bienfaisance, les tribunaux doivent se demander si la fin en cause est analogue à une des fins énumérées dans le préambule du *Statute of Elizabeth*, ou faire des analogies à partir d'autres analogies. Bien que les tribunaux ne doivent pas hésiter à reconnaître de nouvelles fins pour tenir compte de besoins sociaux pressants, ils ne doivent pas se laisser égarer par cette recherche d'analogies. Pour moderniser les catégories existantes de fins de bienfaisance, les tribunaux devraient plutôt adhérer aux principes de l'altruisme et de l'intérêt du public afin d'identifier de nouvelles fins de bienfaisance et de s'assurer que celles déjà reconnues continuent de servir l'intérêt du public. Le tribunal qui examine une fin en

without more, render that purpose charitable. To qualify as charitable, a purpose must be beneficial to the public “in a way which the law regards as charitable”. The best approach for making such a determination is one which marries adherence to principle with respect for the existing categories as established by the *Pemsel* scheme.

In the law of charity, the courts’ primary concern is to determine whether the purposes being pursued are charitable. It is these purposes which are essential, not the activities engaged in, although the activities must bear a coherent relationship to the purposes sought to be achieved. Accordingly, in determining whether an organization should be registered as a charitable organization, the proper approach is to begin by: (a) identifying the primary purposes of the organization; and then (b) determining whether those purposes are charitable. If one concludes that the purposes are not charitable, then the organization is not charitable, and the inquiry ends there. However, if the organization’s primary purposes are charitable, then it must be considered (c) whether the other purposes pursued by the organization are ancillary or incidental to its primary purposes; and (d) whether the activities engaged in by the organization are sufficiently related to its purposes to be considered to be furthering them. If positive responses are made to these two latter inquiries, then the organization should be registered as a charitable organization. The Society’s purpose is set out in clause 2(a) of its constitution and the other purposes are merely subsidiary to, and in direct furtherance of, this purpose.

The “advancement of education” head of the *Pemsel* classification has traditionally been given a relatively restrictive interpretation in Canada and this traditional definition should be abandoned in favour of a more modern conception. So long as information or training is provided in a structured manner and for a genuinely educational purpose — that is, to advance the knowledge or abilities of the recipients — and not solely to promote a particular point of view or political orientation, it may properly be viewed as falling within the advancement of education. In order to be educational under this head, an organization must pursue “actual teaching” or a “learning component”. The concept of education, however, is not amenable to indefinite expansion. The more that purposes stray from traditional conceptions of education, the more difficult it will be to

regard de la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel* doit avoir à l’esprit que le seul fait qu’une fin sert l’intérêt du public n’en fait pas, sans plus, une fin de bienfaisance. Pour être considérée comme une fin de bienfaisance, une fin doit être utile à la société «d’une façon que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance». La meilleure approche pour trancher une telle question est une approche combinant l’adhésion aux principes et le respect des catégories existantes établies dans *Pemsel*.

En matière de droit relatif aux organismes de bienfaisance, le souci premier des tribunaux est de déterminer si les fins poursuivies sont des fins de bienfaisance. Ce sont les fins qui sont essentielles, et non les activités, encore que les activités menées doivent évidemment avoir un rapport logique avec les fins poursuivies. En conséquence, pour décider si un organisme doit être enregistré comme œuvre de bienfaisance, la bonne approche consiste à commencer par a) dégager les fins principales de l’organisme, puis b) à décider s’il s’agit de fins de bienfaisance. Si on conclut qu’il ne s’agit pas de telles fins, l’organisme n’est pas une œuvre de bienfaisance et l’examen s’arrête là. Toutefois, si les fins principales poursuivies par l’organisme sont des fins de bienfaisance, il faut poursuivre l’examen et se demander c) si les autres fins poursuivies par l’organisme sont accessoires à ses fins principales, et d) si les activités menées par celui-ci se rapportent suffisamment à ses fins pour être considérées comme tendant à leur réalisation. Si des réponses affirmatives sont données à ces deux dernières questions, l’organisme doit alors être enregistré comme œuvre de bienfaisance. La fin poursuivie par l’appelante est énoncée à la clause 2a) de sa constitution, et les autres fins énoncées sont purement accessoires à cette fin et elles sont poursuivies directement en vue de sa réalisation.

La catégorie «promotion de l’éducation» a traditionnellement été interprétée de manière assez restrictive au Canada, et il convient d’abandonner cette définition traditionnelle en faveur d’une conception plus moderne. Dans la mesure où l’information ou la formation est donnée d’une manière structurée et dans une fin véritablement éducative — c’est-à-dire l’amélioration des connaissances ou des aptitudes des bénéficiaires — et non seulement dans le but de promouvoir un point de vue particulier ou une orientation politique donnée, l’information ou la formation peut à bon droit être considérée comme relevant de la promotion de l’éducation. Pour qu’un organisme soit considéré comme poursuivant une fin éducative suivant cette catégorie, ses activités doivent comporter un aspect d’«enseignement véritable» ou d’«acquisition de connaissances». La notion

engage in the task of distinguishing charitable from non-charitable purposes. Here, the “advancement of education” head encompasses the Society’s purpose set out in clause 2(a) of its constitution. Accordingly, the Society is *prima facie* charitable because its purpose is charitable under a head of the *Pemsel* classification.

The Society’s purpose can also be placed within the fourth head of the *Pemsel* classification. Assisting the settlement of immigrants and refugees, and their integration into national life, is a charitable purpose already recognized under the fourth head and the Society’s purpose is subsumed within this subcategory. Immigrants are often in special need of assistance in their efforts to integrate into their new home. The Society provides assistance, guidance, and learning opportunities. It helps immigrants in developing and acquiring vocational skills, so that they may obtain employment. An organization, such as the Society, which assists immigrants through this difficult transition is directed towards a charitable purpose. Clearly, a direct benefit redounds to the individuals receiving assistance from the Society, and the nation as a whole gains from the integration of those individuals into its fabric. That is the public benefit at issue here.

A proper determination of whether the Society’s activities are sufficiently connected to its purpose must take into account the unique needs and problems faced by immigrant and visible minority women in obtaining employment. Activities must be evaluated in the light of the purposes they are supposed to further. When this is done on the facts of this appeal, there is no doubt that the Society’s activities are charitable. While some of the activities may not be sufficiently connected to the “advancement of education”, no position is taken on that question in light of the finding that assisting immigrants so that they may obtain employment or self-employment, and thus become fully integrated into national life, is a valid charitable purpose under the fourth head of the *Pemsel* classification. These activities, which include maintaining a job skills directory, networking, liaising for accreditation of foreign credentials, soliciting job opportunities, and offering referral services, cannot be viewed as other than directly connected to achieving that purpose. Since each of these activities is directly related to the Society’s charitable purpose, each

d’éducation ne se prête cependant pas à un élargissement indéfini. Plus les fins s’écartent des conceptions traditionnelles de l’éducation, plus il sera difficile de distinguer les fins de bienfaisance des autres fins. En l’espèce, la catégorie «promotion de l’éducation» englobe la fin poursuivie par l’appelante et énoncée à la clause 2a) de sa constitution. En conséquence, l’appelante est à première vue une œuvre de bienfaisance, parce que la fin qu’elle poursuit est une fin de bienfaisance entrant dans une des catégories de la classification établie dans *Pemsel*.

La fin poursuivie par l’appelante peut également être rangée dans la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*. Le fait d’aider les immigrants et les réfugiés à s’établir dans leur nouveau pays et à s’y intégrer est une fin de bienfaisance déjà reconnue suivant la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*, et la fin poursuivie par l’appelante est subsumée sous cette sous-catégorie. Les immigrants ont souvent un besoin particulier d’assistance pour s’intégrer à leur nouvelle patrie. L’appelante fournit de l’assistance, de l’information et des possibilités d’apprentissage. Elle aide des immigrants à acquérir et à perfectionner des aptitudes professionnelles, dans le but de les aider à se trouver du travail. Un organisme, telle l’appelante, qui aide les immigrantes à accomplir cette difficile transition tend à réaliser une fin de bienfaisance. Il est clair que les individus qui reçoivent l’aide de l’appelante en tirent un avantage direct, et la nation entière profite de leur intégration à la société. Voilà quel est le bienfait public en cause ici.

Pour décider si les activités de l’appelante se rapportent suffisamment à la fin qu’elle poursuit, il faut bien sûr tenir compte des besoins et des problèmes exceptionnels que rencontrent les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible quand elles cherchent du travail. Les activités doivent être évaluées à la lumière des fins qu’elles sont censées tendre à réaliser. Vu les faits du présent pourvoi, il ne fait pas de doute que les activités de l’appelante sont des activités de bienfaisance. Bien qu’il soit possible que certaines des activités ne se rapportent pas suffisamment à la «promotion de l’éducation», cette question n’a pas à être tranchée compte tenu de la conclusion que le fait d’aider les immigrantes à trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome et ainsi s’intégrer pleinement à la société est une fin de bienfaisance valide suivant la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*. Ces activités, qui comprennent la tenue d’un répertoire de compétences, le réseautage, les communications en vue de l’attestation des titres de compétences obtenus à l’étranger, la sollicitation d’offres d’emploi et les ser-

of them constitutes a “charitable activity” under the *Income Tax Act*.

Under the fourth head of the *Pemsel* classification, to qualify as charitable the class of persons eligible to benefit must be the community as a whole, or an appreciably important class of the community. The Society has not impermissibly limited the scope of its class of beneficiaries. Despite its primary focus on immigrant women, there is no indication that in practice the Society’s beneficiaries are exclusively women or members of minority groups. On the contrary, the evidence suggests that the Society’s services are open to all in need of them.

The political purposes doctrine has no application on the facts of this appeal. It is obvious from a plain reading of clause 2(b) that the Society’s purpose is not political. Clause 2(b) does not authorize the Society to pursue political purposes, but merely enables it to engage in political activities in furtherance of its charitable purpose, provided that such political activities are incidental and ancillary to that charitable purpose.

The Society’s purpose is not too vague or uncertain to be charitable. The purposes of an organization will almost invariably be phrased in broad, general terms and that cannot, of itself, render those words ambiguous. One should not aspire to an unrealistic degree of precision in such matters. By inserting the words “or conducive” into clause 2(e), the Society did not place itself outside the scope of legal charity. Though notionally a purpose clause, what is contemplated by clause 2(e) is the ability to conduct activities, not purposes. The key observation is that an organization whose purpose is charitable does not surrender that status merely because it engages in some activities which are not in themselves charitable, so long as those activities are subordinate to, and in furtherance of, the exclusively charitable purpose of the organization. That is the case here. The plain language of clause 2(e) indicates the obvious intent of the drafter to enable the Society to carry out certain activities in furtherance of its purpose.

vices d’orientation, ne peuvent être considérées comme ne se rapportant pas directement à la réalisation de cette fin. Chacune de ces activités se rapporte directement à la fin de bienfaisance poursuivie par l’appelante et constitue donc une «activité de bienfaisance» visée par la *Loi de l’impôt sur le revenu*.

Pour qu’un organisme soit reconnu comme un organisme de bienfaisance suivant la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*, ses bénéficiaires doivent être soit l’ensemble de la société, soit un groupe d’une certaine importance. L’appelante n’a pas limité de manière inacceptable le groupe de ses bénéficiaires. Même si l’action de l’appelante vise premièrement les immigrantes, rien n’indique que, dans la pratique, les bénéficiaires de l’appelante soient exclusivement des immigrantes ou des membres de groupes minoritaires. Au contraire, la preuve tend à indiquer que les services de l’appelante sont offerts à tous ceux qui en ont besoin.

La doctrine des fins politiques ne s’applique pas vu les faits de l’espèce. Il ressort clairement de la simple lecture de la clause 2b) que l’appelante n’entend pas poursuivre des fins politiques. La clause 2b) n’autorise pas l’appelante à poursuivre des fins politiques, mais l’habilite simplement à mener des activités politiques tendant à la réalisation de la fin de bienfaisance qu’elle poursuit, pourvu que ces activités politiques soient accessoires à cette fin de bienfaisance.

La fin poursuivie par l’appelante n’est pas trop vague ou incertaine pour être une fin de bienfaisance. Les fins poursuivies par un organisme sont invariablement exprimées en termes larges, généraux et ce fait ne saurait, en soi, rendre les mots employés ambigus. Il ne faut pas viser à un degré de précision irréaliste en ces matières. En insérant les mots «ou propres» dans la clause 2e), l’appelante ne s’exclut pas du champ d’application de la notion d’organisme de bienfaisance en droit. Bien qu’elle soit présentée sous la forme d’une clause énonçant une fin, ce que prévoit la clause 2e) c’est la capacité de poursuivre des activités, et non pas des fins. L’important est de constater qu’un organisme qui poursuit une fin de bienfaisance ne perd pas son statut du seul fait qu’il mène des activités qui ne sont pas elles-mêmes des activités de bienfaisance, dans la mesure où ces activités sont accessoires à cette fin exclusive de bienfaisance et tendent à sa réalisation. C’est le cas en l’espèce. Le langage clair de la clause 2e) indique l’intention manifeste du rédacteur d’habiliter l’appelante à mener certaines activités tendant à la réalisation de la fin qu’elle poursuit.

It is unnecessary in this case to engage in a wholesale revision of the common law definition of charity because the Society's purpose can be placed within the existing *Pemsel* categories. Before asking this Court to modify the common law, litigants should demonstrate that they have exhausted the possibilities of the existing law. In the law of charity, those possibilities are considerable.

Cases Cited

By Iacobucci J.

Applied: *Guaranty Trust Co. of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] S.C.R. 133; *D'Aguiar v. Guyana Commissioner of Inland Revenue*, [1970] T.R. 31; **disapproved:** *Re Fitzgibbon* (1916), 27 O.W.R. 207; **distinguished:** *Re Stone* (1970), 91 W.N. (N.S.W.) 704; *In re Wallace*, [1908] V.L.R. 636; *In re Cohen*, [1954] N.Z.L.R. 1097; *Re Morrison* (1967), 111 Sol. Jo. 758, 117 New L.J. 757; *Briarpatch Inc. v. The Queen*, 96 D.T.C. 6294; *Maclean Hunter Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise*, 88 D.T.C. 6096; **referred to:** *The King v. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 S.C.R. 76; *Native Communications Society of B.C. v. Canada (M.N.R.)*, [1986] 3 F.C. 471; *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531; *Positive Action Against Pornography v. M.N.R.*, [1988] 2 F.C. 340; *Morice v. Bishop of Durham* (1805), 10 Ves. Jun. 522, 32 E.R. 947, aff'd (1804), 9 Ves. Jun. 399, 32 E.R. 656; *McGovern v. Attorney-General*, [1982] Ch. 321; *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corporation*, [1968] A.C. 138; *Verge v. Somerville*, [1924] A.C. 496; *Human Life International in Canada Inc. v. M.N.R.*, [1998] 3 F.C. 202; *British Launderers' Research Association v. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462; *Interfaith Development Education Association, Burlington v. M.N.R.*, 97 D.T.C. 5424; *Inland Revenue Commissioners v. McMullen*, [1981] A.C. 1; *Re Hopkins' Will Trusts*, [1964] 3 All E.R. 46; *Re Koeppler Will Trusts*, [1986] Ch. 423; *Re Societa Unita and Town of Gravenhurst* (1977), 16 O.R. (2d) 785, aff'd (1978), 6 M.P.L.R. 172; *Watkins v. Olafson*, [1989] 2 S.C.R. 750; *R. v. Salituro*, [1991] 3 S.C.R. 654; *Oppenheim v. Tobacco Securities Trust Co.*, [1951] A.C. 297; *Re Central Employment Bureau for Women and Students' Careers Association Inc.*, [1942] 1 All E.R. 232; *Institution of Mechanical Engineers v. Cane*,

Il n'est pas nécessaire en l'espèce de procéder à une révision globale de la définition d'organisme de bienfaisance en common law, car la fin poursuivie par l'appelante peut être rangée dans les catégories existantes énoncées dans *Pemsel*. Avant de demander à notre Cour de modifier la common law, les plaideurs doivent démontrer qu'ils ont épuisé les possibilités qu'offre le droit existant. Dans le domaine du droit relatif aux organismes de bienfaisance, ces possibilités sont considérables.

Jurisprudence

Citée par le juge Iacobucci

Arrêts appliqués: *Guaranty Trust Co. of Canada c. Minister of National Revenue*, [1967] R.C.S. 133; *D'Aguiar c. Guyana Commissioner of Inland Revenue*, [1970] T.R. 31; **arrêt critiqué:** *Re Fitzgibbon* (1916), 27 O.W.R. 207; **distinction faite d'avec les arrêts:** *Re Stone* (1970), 91 W.N. (N.S.W.) 704; *In re Wallace*, [1908] V.L.R. 636; *In re Cohen*, [1954] N.Z.L.R. 1097; *Re Morrison* (1967), 111 Sol. Jo. 758, 117 New L.J. 757; *Briarpatch Inc. c. La Reine*, 96 D.T.C. 6294; *Maclean Hunter Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise*, 88 D.T.C. 6096; **arrêts mentionnés:** *The King c. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 R.C.S. 76; *Native Communications Society of B.C. c. Canada (M.R.N.)*, [1986] 3 C.F. 471; *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax c. Pemsel*, [1891] A.C. 531; *Positive Action Against Pornography c. M.R.N.*, [1988] 2 C.F. 340; *Morice c. Bishop of Durham* (1805), 10 Ves. Jun. 522, 32 E.R. 947, conf. (1804), 9 Ves. Jun. 399, 32 E.R. 656; *McGovern c. Attorney-General*, [1982] Ch. 321; *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. c. Glasgow Corporation*, [1968] A.C. 138; *Verge c. Somerville*, [1924] A.C. 496; *Human Life International in Canada Inc. c. M.R.N.*, [1998] 3 C.F. 202; *British Launderers' Research Association c. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462; *Interfaith Development Education Association, Burlington c. M.R.N.*, 97 D.T.C. 5424; *Inland Revenue Commissioners c. McMullen*, [1981] A.C. 1; *Re Hopkins' Will Trusts*, [1964] 3 All E.R. 46; *Re Koeppler Will Trusts*, [1986] Ch. 423; *Re Societa Unita and Town of Gravenhurst* (1977), 16 O.R. (2d) 785, conf. par (1978), 6 M.P.L.R. 172; *Watkins c. Olafson*, [1989] 2 R.C.S. 750; *R. c. Salituro*, [1991] 3 R.C.S. 654; *Oppenheim c. Tobacco Securities Trust Co.*, [1951] A.C. 297; *Re Central Employment Bureau for Women and Students' Careers Association Inc.*, [1942] 1

[1961] A.C. 696; *Everywoman's Health Centre Society (1988) v. M.N.R.*, [1992] 2 F.C. 52.

By Gonthier J. (dissenting)

D'Aguiar v. Guyana Commissioner of Inland Revenue, [1970] T.R. 31; *Native Communications Society of B.C. v. Canada (M.N.R.)*, [1986] 3 F.C. 471; *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531; *Everywoman's Health Centre Society (1988) v. M.N.R.*, [1992] 2 F.C. 52; *Positive Action Against Pornography v. M.N.R.*, [1988] 2 F.C. 340; *Vancouver Regional FreeNet Assn. v. M.N.R.*, [1996] 3 F.C. 880; *McGovern v. Attorney-General*, [1982] Ch. 321; *Guaranty Trust Co. of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] S.C.R. 133, rev'g [1965] 2 Ex. C.R. 69; *The King v. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 S.C.R. 76; *Turner v. Ogden (1787)*, 1 Cox 316, 29 E.R. 1183; *Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales v. Attorney-General*, [1972] Ch. 73; *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corporation*, [1968] A.C. 138; *In re Strakosch*, [1949] Ch. 529; *British Launderers' Research Association v. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462; *Jones v. T. Eaton Co.*, [1973] S.C.R. 635; *Brewer v. McCauley*, [1954] S.C.R. 645; *Verge v. Somerville*, [1924] A.C. 496; *Inland Revenue Commissioners v. Baddeley*, [1955] A.C. 572; *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31; *Blais v. Touchet*, [1963] S.C.R. 358; *In re Foveaux*, [1895] 2 Ch. 501; *Williams' Trustees v. Inland Revenue Commissioners*, [1947] A.C. 447; *Peggs v. Lamb*, [1994] 2 All E.R. 15; *Royal National Agricultural and Industrial Association v. Chester (1974)*, 3 A.L.R. 486; *Peel (Regional Municipality) v. Canada*, [1992] 3 S.C.R. 762; *Scarborough Community Legal Services v. The Queen*, [1985] 2 F.C. 555; *Toronto Volgograd Committee v. M.N.R.*, [1988] 3 F.C. 251; *Alberta Institute on Mental Retardation v. Canada*, [1987] 3 F.C. 286; *Re Public Trustee and Toronto Humane Society (1987)*, 60 O.R. (2d) 236; *Human Life International in Canada Inc. v. M.N.R.*, [1998] 3 F.C. 202; *Stop the Violence . . . Face the Music Society v. The Queen*, 97 D.T.C. 5026; *Attorney General v. Ross*, [1985] 3 All E.R. 334; *Inland Revenue Commissioners v. Oldham Training and Enterprise Council*, [1996] B.T.C. 539; *Briarpatch Inc. v. The Queen*, 96 D.T.C. 6294; *Interfaith Development Education Association, Burlington v. M.N.R.*, 97 D.T.C. 5424; *Maclean Hunter Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise*, 88 D.T.C. 6096; *Re Central Employment Bureau for Women and Students' Careers*

All E.R. 232; *Institution of Mechanical Engineers c. Cane*, [1961] A.C. 696; *Everywoman's Health Centre Society (1988) c. M.R.N.*, [1992] 2 C.F. 52.

Citée par le juge Gonthier (dissident)

D'Aguiar c. Guyana Commissioner of Inland Revenue, [1970] T.R. 31; *Native Communications Society of B.C. c. Canada (M.R.N.)*, [1986] 3 C.F. 471; *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax c. Pemsel*, [1891] A.C. 531; *Everywoman's Health Centre Society (1988) c. M.R.N.*, [1992] 2 C.F. 52; *Positive Action Against Pornography c. M.R.N.*, [1988] 2 C.F. 340; *Vancouver Regional FreeNet Assn. c. M.R.N.*, [1996] 3 F.C. 880; *McGovern c. Attorney-General*, [1982] Ch. 321; *Guaranty Trust Co. of Canada c. Minister of National Revenue*, [1967] R.C.S. 133, inf. [1965] 2 R.C. de l'É. 69; *The King c. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 R.C.S. 76; *Turner c. Ogden (1787)*, 1 Cox 316, 29 E.R. 1183; *Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales c. Attorney-General*, [1972] Ch. 73; *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. c. Glasgow Corporation*, [1968] A.C. 138; *In re Strakosch*, [1949] Ch. 529; *British Launderers' Research Association c. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462; *Jones c. T. Eaton Co.*, [1973] R.C.S. 635; *Brewer c. McCauley*, [1954] R.C.S. 645; *Verge c. Somerville*, [1924] A.C. 496; *Inland Revenue Commissioners c. Baddeley*, [1955] A.C. 572; *National Anti-Vivisection Society c. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31; *Blais c. Touchet*, [1963] R.C.S. 358; *In re Foveaux*, [1895] 2 Ch. 501; *Williams' Trustees c. Inland Revenue Commissioners*, [1947] A.C. 447; *Peggs c. Lamb*, [1994] 2 All E.R. 15; *Royal National Agricultural and Industrial Association c. Chester (1974)*, 3 A.L.R. 486; *Peel (Municipalité régionale) c. Canada*, [1992] 3 R.C.S. 762; *Scarborough Community Legal Services c. La Reine*, [1985] 2 C.F. 555; *Toronto Volgograd Committee c. M.R.N.*, [1988] 3 C.F. 251; *Alberta Institute on Mental Retardation c. Canada*, [1987] 3 C.F. 286; *Re Public Trustee and Toronto Humane Society (1987)*, 60 O.R. (2d) 236; *Human Life International in Canada Inc. c. M.R.N.*, [1998] 3 C.F. 202; *Stop the Violence . . . Face the Music Society c. La Reine*, 97 D.T.C. 5026; *Attorney General c. Ross*, [1985] 3 All E.R. 334; *Inland Revenue Commissioners c. Oldham Training and Enterprise Council*, [1996] B.T.C. 539; *Briarpatch Inc. c. La Reine*, 96 D.T.C. 6294; *Interfaith Development Education Association, Burlington c. M.R.N.*, 97 D.T.C. 5424; *Maclean Hunter Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise*, 88 D.T.C. 6096; *Re Central Employment Bureau for Women and Students' Careers*

Association Inc., [1942] 1 All E.R. 232; *Inland Revenue Commissioners v. McMullen*, [1981] A.C. 1; *Re Stone* (1970), 91 W.N. (N.S.W.) 704; *In re Wallace*, [1908] V.L.R. 636; *In re Cohen*, [1954] N.Z.L.R. 1097; *Re Morrison* (1967), 111 Sol. Jo. 758, 117 New L.J. 757; *Re Fitzgibbon* (1916), 27 O.W.R. 207; *Re Mariette*, [1915] 2 Ch. 284; *Canada Trust Co. v. Ontario Human Rights Commission* (1990), 69 D.L.R. (4th) 321; *N.D.G. Neighbourhood Association v. Revenue Canada, Taxation Department*, 88 D.T.C. 6279; *Re Koeppler Will Trusts*, [1986] Ch. 423; *Institution of Mechanical Engineers v. Cane*, [1961] A.C. 696; *Communities Economic Development Fund v. Canadian Pickles Corp.*, [1991] 3 S.C.R. 388; *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130.

Statutes and Regulations Cited

Canada Corporations Act, R.S.C. 1970, c. C-32, Part II.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15.
Charitable Uses Act, 1601 (Eng.), 43 Eliz. 1, c. 4 (*Statute of Elizabeth* or *Statute of Charitable Uses*), preamble.
Charities Act, 1960 (U.K.), 8 & 9 Eliz. 2, c. 58, s. 38.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 6(8) [rep. & sub. 1992, c. 49, s. 3], 9(1.4) [*idem*, s. 4].
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, as amended, ss. 6.11 to 6.19, 8 to 11.1.
Income Tax Act, R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.), ss. 110.1(1)(a) [repl. 1994, c. 7, Sch. II, s. 79(1)], 118.1(1), (3), 149(1)(f), (l), 149.1(1) “charitable foundation”, “charitable organization”, “charitable purposes”, (2) [am. 1994, c. 21, s. 74(4)], (4.1), (6.1), (6.2), (14), 168, 172(3) [am. 1994, c. 7, Sch. II, s. 141(1)], 180(3), 188(1) [repl. 1994, c. 21, s. 84(1)], 230(2) [*idem*, s. 105(1)], 248(1) “registered charity”.
Income Tax Regulations, C.R.C., c. 945, s. 900(8) [rep. & sub. SOR/87-470, s. 1(10); am. SOR/89-346, s. 1(6); am. SOR/92-137, s. 1(10); am. SOR/93-280, s. 1(7); am. SOR/94-495, s. 1(6)].
Income War Tax Act, 1917, S.C. 1917, c. 28, s. 5(d).
Mortmain and Charitable Uses Act, 1888 (U.K.), 51 & 52 Vict., c. 42, s. 13(1), (2).
Society Act, R.S.B.C. 1979, c. 390 [now R.S.B.C. 1996, c. 433].

Association Inc., [1942] 1 All E.R. 232; *Inland Revenue Commissioners c. McMullen*, [1981] A.C. 1; *Re Stone* (1970), 91 W.N. (N.S.W.) 704; *In re Wallace*, [1908] V.L.R. 636; *In re Cohen*, [1954] N.Z.L.R. 1097; *Re Morrison* (1967), 111 Sol. Jo. 758, 117 New L.J. 757; *Re Fitzgibbon* (1916), 27 O.W.R. 207; *Re Mariette*, [1915] 2 Ch. 284; *Canada Trust Co. c. Ontario Human Rights Commission* (1990), 69 D.L.R. (4th) 321; *Association communautaire de N.-D.-G. c. Revenu Canada, Ministère du Revenu*, 88 D.T.C. 6279; *Re Koeppler Will Trusts*, [1986] Ch. 423; *Institution of Mechanical Engineers c. Cane*, [1961] A.C. 696; *Fonds de développement économique local c. Canadian Pickles Corp.*, [1991] 3 R.C.S. 388; *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130.

Lois et règlements cités

Charitable Uses Act, 1601 (Angl.), 43 Eliz. 1, ch. 4 (*Statute of Elizabeth* ou *Statute of Charitable Uses*), préambule.
Charities Act, 1960 (R.-U.), 8 & 9 Eliz. 2, ch. 58, art. 38.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 15.
Loi de l'Impôt de Guerre sur le Revenu, 1917, S.C. 1917, ch. 28, art. 5d).
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.), art. 110.1(1)a) [rempl. 1994, ch. 7, ann. II, art. 79(1)], 118.1(1), (3), 149(1)f), l), 149.1(1) «fins de bienfaisance», «fondation de bienfaisance», «œuvre de bienfaisance», (2) [mod. 1994, ch. 21, art. 74(4)], (4.1), (6.1), (6.2), (14), 168, 172(3) [mod. 1994, ch. 7, ann. II, art. 141(1)], 180(3), 188(1) [rempl. 1994, ch. 21, art. 84(1)], 230(2) [*idem*, art. 105(1)], 248(1) «organisme de bienfaisance enregistré».
Loi sur les corporations canadiennes, S.R.C. 1970, ch. C-32, partie II.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 6(8) [abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 3], 9(1.4) [*idem*, art. 4].
Mortmain and Charitable Uses Act, 1888 (R.-U.), 51 & 52 Vict., ch. 42, art. 13(1), (2).
Règlement de l'impôt sur le revenu, C.R.C., ch. 945, art. 900(8) [abr. & rempl. DORS/87-470, art. 1(10); mod. DORS/89-346, art. 1(6); mod. DORS/92-137, art. 1(10); mod. DORS/93-280, art. 1(7); mod. DORS/94-495, art. 1(6); mod. DORS/94-686, art. 51].
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, et ses modifications, art. 6.11 à 6.19, 8 à 11.1.
Society Act, R.S.B.C. 1979, ch. 390 [maintenant R.S.B.C. 1996, ch. 433].

Authors Cited

- Bagambiire, Davies B. N. *Canadian Immigration and Refugee Law*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1996.
- Bromley, E. Blake. "Contemporary Philanthropy — Is the Legal Concept of "Charity" Any Longer Adequate?" In Donovan W. M. Waters, ed., *Equity, Fiduciaries and Trusts 1993*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1993, 59.
- Cairns, Elizabeth. *Charities: Law and Practice*, 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 1997.
- Canada. Revenue Canada. Interpretation Bulletin IT-486R, "Intergenerational Transfers of Shares of a Small Business Corporation", December 31, 1987.
- Concise Oxford Dictionary*, 9th ed. Oxford: Clarendon Press, 1995, "conducive", "incidental".
- Cullity, Maurice C. "The Myth of Charitable Activities" (1990), 10 *Est. & Tr. J.* 7.
- Drache, Arthur B. C. *Canadian Taxation of Charities and Donations*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1994 (loose-leaf updated October 1997, supplement 1997-1).
- Fridman, G. H. L. "Charities and Public Benefit" (1953), 31 *Can. Bar Rev.* 537.
- Jones, Gareth. *History of the Law of Charity 1532-1827*. London: Cambridge University Press, 1969.
- Ontario. Law Reform Commission. *Report on the Law of Charities*. Toronto: The Commission, 1997.
- Smith, David W. "Tax appeal procedure for charities needs improving", in *The National*, vol. 12, No. 4, April 1985, p. 21.
- Tudor on Charities*, 8th ed. by Jean Warburton. London: Sweet & Maxwell, 1995.
- United States. Department of the Treasury. Internal Revenue Service. Cumulative Bulletin 1976-1, Rev. Rul. 76-205, p. 154.
- Waters, Donovan W. M. *Law of Trusts in Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1984.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1996), 195 N.R. 235, 96 D.T.C. 6232, [1996] 2 C.T.C. 88, [1996] F.C.J. No. 307 (QL), affirming the Minister of National Revenue's decision rejecting appellant's application for charitable tax status. Appeal dismissed, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. dissenting.

David W. Mossop, for the appellant.

Doctrine citée

- Bagambiire, Davies B. N. *Canadian Immigration and Refugee Law*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1996.
- Bromley, E. Blake. «Contemporary Philanthropy — Is the Legal Concept of "Charity" Any Longer Adequate?» In Donovan W. M. Waters, ed., *Equity, Fiduciaries and Trusts 1993*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1993, 59.
- Cairns, Elizabeth. *Charities: Law and Practice*, 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 1997.
- Canada. Revenu Canada. Bulletin d'interprétation IT-486R, «Transferts entre générations d'actions d'une corporation exploitant une petite entreprise», 31 décembre 1987.
- Commission de réforme du droit de l'Ontario. *Report on the Law of Charities*. Toronto: La Commission, 1997.
- Cullity, Maurice C. «The Myth of Charitable Activities» (1990), 10 *Est. & Tr. J.* 7.
- Drache, Arthur B. C. *Canadian Taxation of Charities and Donations*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1994 (loose-leaf updated October 1997, supplement 1997-1).
- Fridman, G. H. L. «Charities and Public Benefit» (1953), 31 *R. du B. can.* 537.
- Jones, Gareth. *History of the Law of Charity 1532-1827*. London: Cambridge University Press, 1969.
- Nouveau Petit Robert*. Paris: Le Robert, 1996, «accessoire», «propre».
- Smith, David W. «Tax appeal procedure for charities needs improving», in *The National*, vol. 12, No. 4, April 1985, p. 21.
- Tudor on Charities*, 8th ed. by Jean Warburton. London: Sweet & Maxwell, 1995.
- United States. Department of the Treasury. Internal Revenue Service. Cumulative Bulletin 1976-1, Rev. Rul. 76-205, p. 154.
- Waters, Donovan W. M. *Law of Trusts in Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1984.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1996), 195 N.R. 235, 96 D.T.C. 6232, [1996] 2 C.T.C. 88, [1996] A.C.F. n° 307 (QL), qui a confirmé la décision du ministre du Revenu national, qui a rejeté la demande d'enregistrement comme œuvre de bienfaisance présentée par l'appelante. Pourvoi rejeté, les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin sont dissidents.

David W. Mossop, pour l'appelante.

Roger Leclaire and Johanne D'Auray, for the respondent.

Emilio S. Binavince and Uzma Ihsanullah, for the interveners the Minority Advocacy and Rights Council, the Canadian Ethnocultural Council and the Centre for Research Action on Race Relations.

W. Laird Hunter and Arthur B. C. Drache, Q.C., for the intervener the Canadian Centre for Philanthropy.

The reasons of L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. were delivered by

Roger Leclaire et Johanne D'Auray, pour l'intimé.

Emilio S. Binavince et Uzma Ihsanullah, pour les intervenants le Conseil de revendication des droits des minorités, le Conseil ethnoculturel du Canada et le Centre de recherche-action sur les relations raciales.

W. Laird Hunter et Arthur B. C. Drache, c.r., pour l'intervenant le Centre canadien de philanthropie.

Version française des motifs des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin rendus par

¹ GONTHIER J. (dissenting) — This appeal requires the Court to consider the legal definition of charity, and to apply that definition to determine whether the respondent Minister of National Revenue (“Minister”) erred in law in refusing to register the appellant Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women (“Society”) as a charitable organization under the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.) (formerly R.S.C. 1952, c. 148).

LE JUGE GONTHIER (dissident) — Dans le présent pourvoi, notre Cour est appelée à examiner la définition juridique d'organisme de bienfaisance et à l'appliquer pour décider si le ministre du Revenu national intimé (le «ministre») a commis une erreur de droit en refusant d'enregistrer la Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women (l'«association») comme œuvre de bienfaisance sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.) (auparavant S.R.C. 1952, ch. 148).

² I have had the benefit of reading the reasons of my colleague Iacobucci J. Although there is considerable agreement between Iacobucci J.'s reasoning and my own as to the appropriate scope to be given to the legal categories of charity, I find myself unable to agree with certain aspects of my colleague's reasons. More importantly, I disagree with my colleague as to the manner in which the legal definition of charity should be applied to the particular circumstances of this appeal, and hence, with the result he reaches. Accordingly, I have felt it necessary to set out my own reasons.

J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mon collègue le juge Iacobucci. Bien que, sur la question du champ d'application des catégories juridiques d'organismes de bienfaisance, son raisonnement rejoigne sensiblement le mien, je suis dans l'impossibilité de souscrire à certains aspects de ses motifs. Fait plus important encore, je ne suis pas d'accord avec mon collègue sur la manière d'appliquer la définition juridique d'organisme de bienfaisance aux circonstances particulières du présent pourvoi, et donc avec le résultat auquel il arrive. En conséquence, j'estime nécessaire d'exposer mes propres motifs.

I. Facts

I. Les faits

³ The appellant Society, which is based in Vancouver, was incorporated on December 19, 1985, under the *Society Act*, R.S.B.C. 1979, c. 390 (now R.S.B.C. 1996, c. 433), as a corporation

L'association appelante, dont le siège est à Vancouver, a été constituée le 19 décembre 1985, sous le régime de la *Society Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 390 (maintenant R.S.B.C. 1996, ch. 433),

without share capital. In 1992, the Society made its first application to Revenue Canada seeking registration as a registered charity under ss. 149.1(1) and 248(1) of the *Income Tax Act* (“*ITA*”). Revenue Canada, in a letter to the Society dated April 10, 1992, refused to register the Society as a registered charity, and gave reasons for its decision. So began a lengthy series of correspondence between the Society, its counsel, and Revenue Canada. Although Revenue Canada’s initial refusal decision is not the subject of the present appeal, Revenue Canada’s ultimate refusal to register the Society must be interpreted in the light of this long chain of correspondence. Because the correspondence and the constituting documents of the Society make up the entire record in this appeal, I outline them in some detail in the following paragraphs.

In response to Revenue Canada’s first refusal decision, the Society amended its constitution on August 21, 1992, to restrict the scope of its purposes, so that the Society’s purposes were as set out below:

2. (a) To educate members of the Community at large, including immigrant & visible minority women, on the needs and concerns of immigrant & visible minority women in Canada;
- (b) To foster and promote social awareness and community involvement in civic education, volunteer and membership development and preventive social services;
- (c) To facilitate immigrant and visible minority women in achieving economic and social independence and their full potential in Canadian society;
- (d) To co-operate and build a network within British Columbia, especially among immigrant and visible minority women and concerned individuals and groups, in order to provide current information and services for the purpose of mutual support;

comme personne morale sans capital-actions. En 1992, l’association a présenté à Revenu Canada sa première demande d’enregistrement comme organisme de bienfaisance en vertu de l’al. 149.1(1) et du par. 248(1) de la *Loi de l’impôt sur le revenu* («*LIR*»). Dans une lettre datée du 10 avril 1992, Revenu Canada a indiqué à l’association qu’il refusait de l’enregistrer et a fait état des motifs de cette décision. C’est ainsi que s’est amorcée une longue correspondance entre l’association, son avocat et Revenu Canada. Même si le refus initial de Revenu Canada ne fait pas l’objet du présent pourvoi, son refus définitif d’enregistrer l’association doit être interprété à la lumière de cette longue correspondance. Étant donné que la correspondance et les documents constitutifs de l’association forment l’ensemble du dossier dans le présent pourvoi, je vais les examiner assez en détail dans les paragraphes qui suivent.

Par suite du premier refus de Revenu Canada, l’association a modifié ses statuts, le 21 août 1992, afin de restreindre la portée des fins qu’elle poursuit, celles-ci étant désormais énoncées ainsi:

[TRADUCTION]

2. a) instruire le grand public, y compris les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible, sur les besoins et les préoccupations des immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible au Canada;
- b) favoriser et promouvoir la connaissance et la participation de la collectivité en matière d’éducation civique, de recrutement de bénévoles et de membres ainsi qu’en matière de services sociaux préventifs;
- c) aider les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible à devenir autonomes sur les plans social et financier et à se réaliser pleinement dans la société canadienne;
- d) coopérer en vue d’établir, en Colombie-Britannique, spécialement parmi les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible ainsi que les individus et les groupes intéressés, un réseau permettant, à des fins d’appui mutuel, de communiquer des renseignements à jour et d’offrir des services;

(e) To provide services and to do all such things that are incidental or conducive to the attainment of the above stated objects, including the seeking of funds from governments and/or other sources for the implementation of the aforementioned objectives.

e) offrir des services et faire toutes choses accessoires ou propres à assurer la réalisation des fins énoncées ci-dessus, y compris solliciter des fonds auprès des gouvernements et d'autres sources pour la mise en œuvre des objectifs mentionnés précédemment.

⁵ On March 17, 1993, the Society replied to Revenue Canada's refusal letter. The Society explained why it should be registered under the *ITA*, and asked that its application be re-assessed. The Society's letter outlined its purposes and activities. It reiterated its earlier assertion that its purposes were "non-political". The Society stated that it sought to assist and educate the community at large, but that its particular (though non-exclusive) focus was upon immigrant and visible minority women. The Society indicated that its services and workshops were designed to "relieve poverty" and "advance education". To these ends, the Society's activities included a "career and vocational counselling service" to assist women in obtaining employment, and assistance in such practical skills as "resume writing, interview skills, and dealing with Canadian employers". In addition, the Society indicated that one of its current projects was an "anti-racism education workshop".

Le 17 mars 1993, l'association a répondu à la lettre de refus de Revenu Canada, faisant valoir les motifs justifiant son enregistrement en application de la *LIR* et demandant le réexamen de sa demande. Dans sa lettre, l'association exposait les fins et les activités qu'elle poursuivait. Elle y réaffirmait poursuivre des fins [TRADUCTION] «non politiques». L'association disait chercher à aider et à instruire le grand public, mais que son action visait particulièrement (quoique non exclusivement) les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible. Elle indiquait que ses services et ses ateliers étaient destinés à [TRADUCTION] «soulager la pauvreté» et à «promouvoir l'éducation». Elle disait offrir, entre autres activités tendant à la réalisation de ces fins, des [TRADUCTION] «services d'orientation professionnelle» destinés à aider les femmes à trouver du travail, ainsi que des mesures d'assistance sur des questions pratiques telles que [TRADUCTION] «la rédaction de curriculum vitæ, la préparation aux entrevues et la façon de traiter avec les employeurs canadiens». L'association précisait également que l'un de ses projets en cours était un [TRADUCTION] «atelier de sensibilisation à la lutte contre le racisme».

⁶ Revenue Canada replied with a form letter on April 5, 1993 indicating that it would not commence a review of the Society's application until it had received further information from the Society. Revenue Canada's letter stated that the Society's March 17, 1993 application had not been made on the prescribed form, and enclosed a copy of the T2050 form.

Revenu Canada a répondu par une lettre type datée du 5 avril 1993, dans laquelle il indiquait qu'il n'étudierait pas la demande de l'association avant d'avoir reçu des renseignements supplémentaires de celle-ci. Revenu Canada ajoutait que l'association n'avait pas présenté sa demande du 17 mars 1993 sur le formulaire réglementaire, et joignait un exemplaire du formulaire T2050.

⁷ The Society made a second application for registration on May 10, 1993, by completing the T2050 form and returning it to Revenue Canada, along with a cover letter. A Revenue Canada official telephoned the Society on August 24, 1993, to request further clarification as to how its programs

L'association a présenté une deuxième demande d'enregistrement le 10 mai 1993, remplissant le formulaire T2050 et le renvoyant à Revenu Canada accompagné d'une lettre de présentation. Le 24 août 1993, un fonctionnaire de Revenu Canada a téléphoné à l'association pour demander des éclair-

were conducted and who was eligible to participate in the programs. The Revenue Canada official wrote a memorandum to file regarding the information obtained during this telephone conversation. The relevant portion of the memorandum is set out below:

1. Membership

About 300 members from all walks of life seeking employment opportunities and general support for integration into Canadian life.

2. Job Skills Directory

In addition to its own membership, others wishing to be included in the directory are listed, for a total of approx. 600 persons, ranging from those on social assistance to professionals who have been in the country for a few years and wish to re-enter the work force. No percentages available re income level of those listed.

The Society does not arrange interviews for persons listed. Organizations wishing to employ persons send notice to the Society of jobs that are available. While this information may be brought to the attention of individuals with the required skills, it is up to the person to make the contact and seek the job.

The Directory is not circulated in the job market, but its existence is advertised by the Society in EIC, in educational institutions, etc.

3. Job Skills Training

Other than placing volunteer workers as receptionists, clerks, bookkeepers, computer operators, etc. within the Society's operation, no training in various skills is undertaken by the Society.

However, pre-Employment counselling re resumes, conduct of job interviews, where to apply for jobs, etc. is conducted by the Society.

4. Employment Equity and Foreign Credentials Committees

Both are concerned with the matter of recognition of degrees and certifications earned in other countries which are not accepted in Canada. Workshops and meet-

cissements sur les modalités d'exécution de ses programmes et sur l'identité des personnes admissibles à y participer. Le fonctionnaire a versé au dossier un compte rendu de l'information recueillie durant la conversation téléphonique. Voici le passage pertinent de cette note:

[TRADUCTION]

1. Membres

Environ 300 membres de tous les milieux en quête de débouchés et d'appui général pour s'intégrer à la société canadienne.

2. Répertoire de compétences

Outre les membres, y sont inscrites les autres personnes intéressées à y figurer, soit au total environ 600 personnes, bénéficiaires de l'aide sociale ou professionnels qui sont arrivés au pays depuis quelques années et souhaitent réintégrer la population active. Aucun pourcentage n'est fourni quant au niveau de revenu des individus inscrits.

L'association n'organise pas d'entrevues pour les personnes inscrites. Les employeurs qui veulent recruter font parvenir à l'association des offres d'emploi. Bien que cette information soit portée à l'attention des individus possédant les aptitudes requises, il appartient à chaque individu de communiquer avec l'employeur pour solliciter le poste.

L'association ne diffuse pas son répertoire sur le marché de l'emploi, mais en fait connaître l'existence dans les centres d'Emploi et Immigration Canada, les établissements d'enseignement, etc.

3. Formation professionnelle

Aucune formation professionnelle n'est offerte, si ce n'est aux bénévoles assignés, au sein de l'association, à des postes de réceptionnistes, d'employés de bureau, de commis comptables, d'opérateurs sur ordinateur, etc.

Toutefois, l'association offre des services de consultation en ce qui concerne la rédaction de curriculum vitæ, la préparation aux entrevues et les endroits où s'adresser pour demander un emploi, etc.

4. Comité de l'équité en matière d'emploi et Comité d'examen des titres de compétences obtenus à l'étranger

Ces deux comités sont chargés de la question de la reconnaissance des diplômes et certificats qui ont été obtenus à l'étranger et ne sont pas acceptés au Canada.

ings with teaching and nursing associations and institutions are held to discuss accreditation of certifications and informing individuals of courses required to bring their qualifications to Canadian standards.

This is strictly an educational process — doesn't involve legislation.

5. ESL Classes — are conducted by Employment & Immigration Canada. The Society refers its people to EIC and advises EIC when a need for the class arises.

6. Support Group for Professionals

Assistance and encouragement is given by professional committee to professional members wishing to enter or re-enter the work force, most often with regard to upgrading their certification to meet Canadian requirements.

I questioned “preventive social services”. She explained such activities as public workshop [*sic*], meetings on matters like abuse, violence vs. women, anti-racism.

8

On August 27, 1993, Revenue Canada wrote to the Society to advise it that, as it was then constituted, the Society was “unlikely to qualify for registration”. The letter outlined Revenue Canada's various objections to the Society's purposes and activities. On December 3, 1993, counsel for the Society wrote to Revenue Canada, enclosing a draft copy of further proposed amendments to the Society's constitution for Revenue Canada's review and approval. The proposed amendments had been drafted in response to Revenue Canada's earlier objections, and revised the Society's purposes to read as follows:

2. PURPOSES

The purposes of the Society are:

- a. to provide educational forums, classes, workshops and seminars to immigrant women in order that they

Des ateliers et des réunions avec des associations d'enseignants et d'infirmiers ainsi qu'avec des établissements d'enseignement et de soins infirmiers sont organisés pour discuter de l'agrément des titres de compétences et pour renseigner les individus sur les cours à suivre pour satisfaire aux normes canadiennes.

Il s'agit strictement d'un processus éducatif — ne vise pas la législation.

5. Cours d'anglais langue seconde — donnés par Emploi & Immigration Canada. L'association adresse sa clientèle à EIC et informe EIC lorsque le besoin d'organiser de tels cours se fait sentir.

6. Groupes de soutien à l'intention des professionnels

Un comité composé de professionnels fournit assistance et encouragement aux professionnels membres de l'association qui souhaitent intégrer ou réintégrer la population active; la plupart du temps les activités portent sur l'actualisation de leurs compétences pour satisfaire aux normes canadiennes.

Je l'ai interrogée sur les «services sociaux préventifs». Elle a expliqué qu'il s'agissait d'activités comme des ateliers publics, des réunions portant sur des sujets comme les mauvais traitements, la violence faite aux femmes, la lutte contre le racisme.

Le 27 août 1993, Revenu Canada a écrit à l'association pour l'informer que, telle qu'elle était alors constituée, elle [TRADUCTION] «n'obtiendra[it] vraisemblablement pas l'enregistrement demandé». La lettre faisait état des diverses objections de Revenu Canada à l'égard des fins et activités de l'association. Le 3 décembre 1993, l'avocat de cette dernière a écrit à Revenu Canada, joignant à son envoi, pour examen et approbation par Revenu Canada, une ébauche des modifications supplémentaires que l'association proposait d'apporter à ses statuts. Ces modifications avaient été préparées en réponse aux objections initiales soulevées par Revenu Canada. Les fins révisées étaient maintenant rédigées ainsi:

[TRADUCTION]

2. FINS

L'association poursuit les fins suivantes:

- a) organiser des rencontres, des cours, des ateliers et des séminaires éducatifs à l'intention des immi-

- may be able to find or obtain employment or self employment;
- b. to carry on political activities provided such activities are incidental and ancillary to the above purposes and provided such activities do not include direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office; and
- c. to raise funds in order to carry out the above purposes by means of solicitations of funds from governments, corporations and individuals.

A Revenue Canada official telephoned counsel for the Society on December 23, 1993, to explain her continuing concerns about the wording of the Society's proposed objects. In a memorandum to file, the Revenue Canada official indicated that she had also explained to counsel for the Society that she had concerns about the Society's activities. The memorandum stated that the Society was told that "the educational aspect must be conducted in a structured manner, not merely informational [*sic*]", and that "immigrant and visible minority women as a whole was [*sic*] not an object of charity". Finally, the memorandum indicated that the Society was told that its proposed objects were "not acceptable", particularly the reference to political activities in clause 2(b), and that counsel for the Society had indicated that object 2(a) "did not really reflect what the organization is doing".

This telephone call was followed by a letter from Revenue Canada to the Society dated January 25, 1994, which again outlined Revenue Canada's objections to the Society's proposed objects. In that letter, Revenue Canada stated that proposed purpose 2(a) could be a charitable purpose, but only if the Society's intent was to "educate persons in the charitable sense of training the mind which includes the learning of a vocational skill, or to improve on a useful branch of human knowledge". However, the mere presentation of "selected items of information" would not qualify as being for the advancement of education. Revenue Canada also

- grantes afin qu'elles puissent se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome;
- b) mener des activités politiques, dans la mesure où ces activités sont accessoires aux fins énumérées ci-dessus et où elles ne comprennent pas d'activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition à l'un ou à l'autre;
- c) recueillir des fonds au moyen de sollicitations auprès des gouvernements, des personnes morales ou des particuliers afin de poursuivre les fins décrites ci-dessus.

Le 23 décembre 1993, une fonctionnaire de Revenu Canada a téléphoné à l'avocat de l'association et lui a fait part des préoccupations que le projet de libellé des fins de l'association continuait de susciter. Dans une note versée au dossier, la fonctionnaire a indiqué avoir également expliqué à l'avocat de l'association que les activités de celle-ci faisaient aussi problème. Dans cette note, la fonctionnaire affirmait avoir dit que [TRADUCTION] «l'aspect éducatif doit être mené de manière structurée, et ne pas avoir un caractère simplement informatif», et que «les immigrants et les femmes appartenant à une minorité visible considérées globalement ne forment pas une catégorie de bénéficiaires de bienfaisance». Finalement, la note indiquait que l'association avait été informée que les fins proposées étaient [TRADUCTION] «inacceptables», particulièrement les activités politiques mentionnées à l'alinéa 2b), et que l'avocat de l'association avait dit que la fin décrite à l'alinéa 2a) «ne reflétait pas vraiment ce que fait l'association».

Cet appel téléphonique a été suivi d'une lettre de Revenu Canada à l'association, datée du 25 janvier 1994, dans laquelle le ministère réitérait ses objections à l'égard des fins proposées par l'association. Dans cette lettre, Revenu Canada indiquait que la fin proposée à l'alinéa 2a) pourrait être une fin de bienfaisance, mais seulement si l'intention de l'association était [TRADUCTION] «d'instruire autrui au sens de cette expression dans le domaine de la bienfaisance, savoir la formation de l'esprit, notamment par l'enseignement d'une aptitude professionnelle ou l'amélioration d'une branche utile du savoir humain». Toutefois, la simple présenta-

9

10

stated that proposed purposes 2(b) and (c) were not charitable purposes, but that they might be considered “as ancillary and incidental activities carried on in furtherance of a charitable purpose”. The letter went on to state:

Turning to activities undertaken by the Society which might have been considered educational, it appears from our further examination of the material on file that these are primarily information sessions. I cite, for example, discussions sponsored by the Society on such subjects as human rights, employment equity, violence and abuse against women, and how to start a small business. While these sessions are indeed informative and helpful to interested persons, they do not appear to be presented in a systematic and structured manner considered to be educational in the charitable sense. Additionally, activities such as networking, liaising for accreditation of credentials and the compilation and circulation of a Job Skills Directory are neither educational nor charitable activities and are more apt to provide a private rather than public benefit.

In determining whether an applicant qualifies for charitable registration, I must emphasize that we take into account the organization’s operation and application of its resources as a whole. While all activities undertaken by the Society have not been addressed in this letter, the salient points regarding the advancement of education have been explained.

¹¹ The Society responded with a letter dated May 4, 1994, confirming that it “does not engage in any partisan political activity”, and that, as required by the *ITA*, it does not spend more than 10 percent of its budget on political activity. The letter did not address the other concerns outlined by Revenue Canada’s letter of January 25, 1994. Perhaps surprisingly, given Revenue Canada’s unfavourable response, the Society amended its constitution on May 10, 1994, in line with its earlier proposal. Paragraphs (a), (b) and (c) were replaced by the

tion de [TRADUCTION] «renseignements choisis» ne serait pas reconnue comme ayant pour effet de promouvoir l’éducation. Revenu Canada disait de plus que les fins proposées aux clauses 2b) et c) n’étaient pas des fins de bienfaisance, mais qu’elles pourraient être jugées [TRADUCTION] «des activités accessoires menées en vue de la réalisation d’une fin de bienfaisance». Puis, la lettre ajoutait ceci:

[TRADUCTION] Quant aux activités menées par l’association qui auraient pu être considérées comme éducatives, la poursuite de l’examen des pièces au dossier nous a permis de constater que ces activités sont principalement des séances d’information. Je prends, par exemple, les discussions parrainées par l’association sur des sujets comme les droits de la personne, l’équité en matière d’emploi, les mauvais traitements et la violence faite aux femmes, ainsi que les moyens de lancer une petite entreprise. Bien que ces séances soient effectivement informatives et utiles aux intéressées, elles ne semblent pas être présentées de la manière systématique et structurée requise pour être considérées comme des activités éducatives assimilables à des activités de bienfaisance. De plus, des activités telles que le réseautage, les communications en vue de l’attestation des titres de compétence ainsi que la préparation et la diffusion d’un répertoire de compétences ne sont pas des activités éducatives ni des activités de bienfaisance, et elles sont davantage propres à apporter un bienfait privé plutôt qu’un bienfait public.

Je dois souligner que pour décider si un organisme remplit les conditions d’enregistrement comme œuvre de bienfaisance nous tenons compte de la façon dont, dans l’ensemble, l’organisme fonctionne et utilise ses ressources. Quoique les activités menées par l’association n’aient pas toutes été abordées dans la présente lettre, les points saillants touchant la promotion de l’éducation ont été expliqués.

L’association a répondu par une lettre datée du 4 mai 1994 et confirmé qu’elle [TRADUCTION] «n’exerce aucune activité politique partisane» et que, comme l’exige la *LIR*, elle ne consacre pas plus de 10 pour 100 de son budget à des activités politiques. La lettre ne traitait pas des autres points soulevés dans l’envoi de Revenu Canada daté du 25 janvier 1994. Fait étonnant peut-être, compte tenu de la réponse défavorable de Revenu Canada, l’association a modifié ses statuts le 10 mai 1994, conformément à la proposition faite précédem-

three paragraphs set out in the Society's letter of December 3, 1993. Paragraph (d) was deleted. The Society's purposes thus read as follows:

2. a. to provide educational forums, classes, workshops and seminars to immigrant women in order that they may be able to find or obtain employment or self employment;
- b. to carry on political activities provided such activities are incidental and ancillary to the above purposes and provided such activities do not include direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office; and
- c. to raise funds in order to carry out the above purposes by means of solicitations of funds from governments, corporations and individuals;
- d.
- e. to provide services and to do all such things that are incidental or conducive to the attainment of the above stated objects, including the seeking of funds from governments and/or other sources for the implementation of the aforementioned objectives.

Counsel for the Society sent another letter to Revenue Canada, dated May 20, 1994, in which it again sought status as a registered charity, and took issue with Revenue Canada's previous assertion that the Society's objects were not charitable. Included with this letter was a copy of a report written in 1989 by Lakshmi Bhagavatula entitled "A Study of Immigrant Women in Vancouver". A Revenue Canada official indicated, in response to a telephone inquiry from the Society, that Revenue Canada would refuse the Society's application for registration, and that a formal written refusal would be sent to the Society in due course. In a letter dated October 14, 1994, Revenue Canada refused to register the Society as a charitable organization.

ment. Les alinéas a), b) et c) ont été remplacés par les trois alinéas compris dans la lettre de l'association datée du 3 décembre 1993. L'alinéa d) a été supprimé. Les fins poursuivies par l'association étaient donc rédigées ainsi:

[TRADUCTION]

2. a. organiser des rencontres, des cours, des ateliers et des séminaires éducatifs à l'intention des immigrantes afin qu'elles puissent se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome;
- b. mener des activités politiques, dans la mesure où ces activités sont accessoires aux fins énumérées ci-dessus et où elles ne comprennent pas d'activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition à l'un ou à l'autre;
- c. recueillir des fonds au moyen de sollicitations auprès des gouvernements, des personnes morales ou des particuliers afin de poursuivre les fins décrites ci-dessus;
- d.
- e. offrir des services et faire toutes choses accessoires ou propres à assurer la réalisation des fins énoncées ci-dessus, y compris solliciter des fonds auprès des gouvernements et d'autres sources pour la mise en œuvre des objectifs mentionnés précédemment.

L'avocat de l'association a fait parvenir à Revenu Canada une autre lettre, datée du 20 mai 1994, dans laquelle il sollicitait à nouveau l'enregistrement de l'association comme œuvre de bienfaisance et contestait l'assertion du ministère selon laquelle les fins poursuivies par l'association n'étaient pas des fins de bienfaisance. Était jointe à cette lettre une copie d'une étude préparée en 1989 par Lakshmi Bhagavatula et intitulée «A Study of Immigrant Women in Vancouver». En réponse à une demande téléphonique de l'association, un fonctionnaire de Revenu Canada a indiqué que le ministère refuserait la demande d'enregistrement et qu'une lettre de refus officielle serait envoyée à l'association dans les meilleurs délais. Dans une lettre datée du 14 octobre 1994, Revenu Canada a refusé d'enregistrer l'association comme œuvre de bienfaisance.

13 The Society appealed Revenue Canada's refusal to register it as a charitable organization to the Federal Court of Appeal, pursuant to s. 172(3) of the *ITA*. On March 6, 1996, the Federal Court of Appeal (Décary J.A., Strayer and Linden J.J.A. concurring) dismissed the Society's appeal. The Society was granted leave to appeal to this Court on March 6, 1997 (L'Heureux-Dubé, Sopinka and McLachlin J.J.), [1997] 1 S.C.R. xii.

II. Relevant Legislative Provisions

14 *Income Tax Act*, R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.)

149.1 (1) . . .

“charitable foundation” means a corporation or trust that is constituted and operated exclusively for charitable purposes, no part of the income of which is payable to, or is otherwise available for, the personal benefit of any proprietor, member, shareholder, trustee or settlor thereof, and that is not a charitable organization;

“charitable organization” means an organization, whether or not incorporated,

(a) all the resources of which are devoted to charitable activities carried on by the organization itself,

(b) no part of the income of which is payable to, or is otherwise available for, the personal benefit of any proprietor, member, shareholder, trustee or settlor thereof,

(c) more than 50% of the directors, trustees, officers or like officials of which deal with each other and with each of the other directors, trustees, officers or officials at arm's length, and

(d) where it has been designated as a private foundation or public foundation pursuant to subsection (6.3) of this section or subsection 110(8.1) or (8.2) of the *Income Tax Act*, chapter 148 of the Revised Statutes of Canada, 1952, or has applied after February 15, 1984 for registration under paragraph 110(8)(c) of that Act or under the definition “registered charity” in subsection 248(1), not more than 50% of the capital of which has been contributed or otherwise paid into the organization by one person or members of a

En vertu du par. 172(3) de la *LIR*, l'association a interjeté appel à la Cour d'appel fédérale du refus de Revenu Canada de l'enregistrer comme œuvre de bienfaisance. Le 6 mars 1996, la Cour d'appel fédérale (le juge Décary, avec l'appui des juges Strayer et Linden) a rejeté l'appel. Le 6 mars 1997, l'association a obtenu l'autorisation de se pourvoir devant notre Cour (les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka et McLachlin), [1997] 1 R.C.S. xii.

II. Les dispositions législatives pertinentes

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.)

149.1 (1) . . .

«fins de bienfaisance» Sont compris parmi les versements à des fins de bienfaisance les versements de fonds à des donataires reconnus.

«fondation de bienfaisance» Société ou fiducie constituée et administrée exclusivement à des fins de bienfaisance, dont aucun revenu n'est payable à un propriétaire, membre, actionnaire, fiduciaire ou auteur de la fiducie ou de la société ou ne peut par ailleurs être disponible pour servir au profit personnel de ceux-ci, et qui n'est pas une œuvre de bienfaisance.

. . .

«œuvre de bienfaisance» Œuvre, constituée ou non en société:

a) dont la totalité des ressources est consacrée à des activités de bienfaisance qu'elle mène elle-même;

b) dont aucune partie du revenu n'est payable à l'un de ses propriétaires, membres, actionnaires, fiduciaires ou auteurs ni ne peut servir, de quelque façon, à leur profit personnel;

c) dont plus de 50 % des administrateurs, dirigeants, fiduciaires ou autres responsables traitent entre eux et avec chacun des autres administrateurs, dirigeants, fiduciaires ou responsables sans lien de dépendance;

d) dont, lorsqu'elle a demandé l'enregistrement après le 15 février 1984 en application de l'alinéa 110(8)c) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, chapitre 148 des Statuts révisés du Canada de 1952, ou de la définition d'«organisme de bienfaisance enregistré», au paragraphe 248(1), ou a été désignée comme fondation privée ou fondation publique, en application du paragraphe (6.3) du présent article ou des paragraphes 110(8.1) ou (8.2) de la même loi, au plus 50 % des capitaux qui lui ont été fournis ou versés, de quelque

group of persons who do not deal with each other at arm's length and, for the purpose of this paragraph, a reference to any person or to members of a group does not include a reference to Her Majesty in right of Canada or a province, a municipality, another registered charity that is not a private foundation, or any club, society or association described in paragraph 149(1)(l);

“charitable purposes” includes the disbursement of funds to qualified donees;

(6.2) For the purposes of the definition “charitable organization” in subsection (1), where an organization devotes substantially all of its resources to charitable activities carried on by it and

(a) it devotes part of its resources to political activities,

(b) those political activities are ancillary and incidental to its charitable activities, and

(c) those political activities do not include the direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office,

the organization shall be considered to be devoting that part of its resources to charitable activities carried on by it.

248. (1) . . .

“registered charity” at any time means

(a) a charitable organization, private foundation or public foundation, within the meanings assigned by subsection 149.1(1), that is resident in Canada and was either created or established in Canada, or

(b) a branch, section, parish, congregation or other division of an organization or foundation described in paragraph (a), that is resident in Canada and was either created or established in Canada and that receives donations on its own behalf,

that has applied to the Minister in prescribed form for registration and that is at that time registered as a charitable organization, private foundation or public foundation;

façon, l'ont été par une personne ou par les membres d'un groupe de personnes ayant entre elles un lien de dépendance; pour l'application du présent alinéa, ne sont pas assimilés à une personne ou aux membres d'un groupe Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, une municipalité, un autre organisme de bienfaisance enregistré qui n'est pas une fondation privée ou tout cercle ou toute association visés à l'alinéa 149(1)l).

(6.2) Pour l'application de la définition de «œuvre de bienfaisance» au paragraphe (1), l'œuvre qui consacre presque toutes ses ressources à des activités de bienfaisance est considérée comme y consacrant la totalité si les conditions suivantes sont réunies:

a) elle consacre la partie restante de ses ressources à des activités politiques;

b) ces activités politiques sont accessoires à ses activités de bienfaisance;

c) ces activités politiques ne comprennent pas d'activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition à l'un ou à l'autre.

248. (1) . . .

«organisme de bienfaisance enregistré» L'organisme suivant, qui a présenté au ministre une demande d'enregistrement sur formulaire prescrit et qui est enregistré, au moment considéré, comme œuvre de bienfaisance, comme fondation privée ou comme fondation publique:

a) œuvre de bienfaisance, fondation privée ou fondation publique, au sens du paragraphe 149.1(1), qui réside au Canada et qui y a été constituée ou y est établie;

b) division — annexe, section, paroisse, congrégation ou autre — d'une œuvre de bienfaisance, fondation privée ou fondation publique, au sens du paragraphe 149.1(1), qui réside au Canada, qui y a été constituée ou y est établie et qui reçoit des dons en son nom propre.

III. Judgments at IssueA. *Revenue Canada's Refusal Decision, October 14, 1994*

15 In a letter dated October 14, 1994, Revenue Canada denied the Society's application for registration as a charitable organization under ss. 149.1(1) and 248(1) of the *ITA*. Revenue Canada emphasized that in order to be eligible for registration as a charity, an organization's purposes must be exclusively charitable, and it must devote substantially all of its resources towards those charitable purposes. Revenue Canada stated that its previous concerns on the point had not been alleviated by the Society's letter of May 20, 1994.

16 First, Revenue Canada rejected the analogy which the Society had drawn between its beneficiaries, immigrant and visible minority women, and aboriginal people. On this basis, Revenue Canada distinguished *Native Communications Society of B.C. v. Canada (M.N.R.)*, [1986] 3 F.C. 471 (C.A.), the case relied upon by the Society in support of its application. Revenue Canada took the position that women as a class do not meet the criteria set out in that case, and stated that "the courts have not considered women simply by virtue of their gender or racial origin to be in special need of charitable relief".

17 Second, Revenue Canada was not persuaded by the Society's claim that its programs fit within the common law definition of "advancement of education" as that term is understood in the law of charity. Revenue Canada observed that the Society's submission "has not demonstrated that the Society's programs fall into the education category or that its method of operation and activities have been altered to pursue the revised objective".

18 Third, Revenue Canada repeated its concern, expressed in its earlier letter to the Society of January 25, 1994, that object 2(b) of the Society "is a political purpose and an organization created for

III. Les décisions visées par le pourvoiA. *Le refus de Revenu Canada, le 14 octobre 1994*

Dans une lettre datée du 14 octobre 1994, Revenu Canada a refusé la demande d'enregistrement comme œuvre de bienfaisance présentée par l'association en application des par. 149.1(1) et 248(1) de la *LIR*. Revenu Canada a souligné que, pour avoir droit à l'enregistrement comme œuvre de bienfaisance, l'organisme requérant doit être constitué exclusivement à des fins de bienfaisance et consacrer presque toutes ses ressources à ces fins. Le ministère a indiqué que la lettre de l'association datée du 20 mai 1994 n'avait pas dissipé les préoccupations qu'il avait exprimées à ce sujet.

Premièrement, Revenu Canada a rejeté l'analogie faite par l'association entre les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible, d'une part, et les autochtones du Canada, d'autre part. À cet égard, le ministère a fait une distinction entre la situation de l'association et l'arrêt *Native Communications Society of B.C. c. Canada (M.N.R.)*, [1986] 3 C.F. 471 (C.A.), invoqué par celle-ci au soutien de sa demande. Revenu Canada a exprimé l'avis que, en tant que catégorie, les femmes ne satisfaisaient pas aux critères énoncés dans cet arrêt, et il a affirmé que [TRADUCTION] «les tribunaux n'ont pas jugé que, du seul fait de leur sexe ou de leur origine ethnique, les femmes avaient un besoin particulier de bienfaisance».

Deuxièmement, Revenu Canada n'a pas été convaincu par la prétention de l'association que ses programmes étaient visés par la définition de «promotion de l'éducation» selon la common law en matière d'organismes de bienfaisance. Le ministère a fait observer que l'association [TRADUCTION] «n'a pas démontré que ses programmes entrent dans la catégorie de l'éducation ou que son mode de fonctionnement et ses activités ont été modifiés afin de poursuivre la fin révisée».

Troisièmement, Revenu Canada a réitéré la préoccupation qu'il avait exprimée précédemment, dans sa lettre du 25 janvier 1994, selon laquelle la fin énoncée à l'alinéa 2b) [TRADUCTION] «est une

political purposes, whether in whole or in part, cannot be charitable”.

Finally, Revenue Canada outlined its most fundamental objection to the Society’s application for registration:

I would advise that although some of the activities carried on by the Society may appear to be charitable, the submission has not demonstrated that the organization devotes substantially all its resources to charitable activities. Activities such as networking, referral services, liaising for accreditation of credentials, soliciting job opportunities and maintaining a job skills directory as described in the Society’s May 1993 Report are not charitable activities.

Accordingly, Revenue Canada denied the Society’s request for registration as a charitable organization.

B. *Federal Court of Appeal*, 96 D.T.C. 6232

Décary J.A. (with whom Strayer and Linden J.J.A. joined) dismissed the Society’s appeal from Revenue Canada’s refusal to register it as a charitable organization. Décary J.A. held that the primary issue was whether the Society’s activities fell within one or more of the categories of charity set out by Lord Macnaghten in *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.), as developed by the Federal Court of Appeal in subsequent cases, including *Native Communications Society*, *supra*, and *Everywoman’s Health Centre Society (1988) v. M.N.R.*, [1992] 2 F.C. 52. In particular, the two categories of the *Pemsel* scheme under consideration were the second (“advancement of education”) and fourth (“other purposes beneficial to the community”).

Décary J.A. found no reversible error in Revenue Canada’s decision refusing to register the Society as a charitable organization. Under the head of “advancement of education”, Décary J.A. held, at p. 6233, that purpose “(a)” of the Society, as set out in its amended constitution, namely

fin politique, et un organisme créé pour tout ou partie à des fins politiques ne peut pas être une œuvre de bienfaisance».

Finalement, Revenu Canada a exposé son objection la plus fondamentale à la demande d’enregistrement de l’association:

[TRADUCTION] Je signale que, bien que certaines activités de l’association puissent paraître des activités de bienfaisance, cette dernière n’a pas démontré qu’elle consacre presque toutes ses ressources à de telles activités. Des activités comme le réseautage, les services d’orientation, les communications en vue de l’attestation des titres de compétence, la sollicitation d’offres d’emploi et la tenue à jour d’un répertoire de compétences, activités décrites dans le rapport de mai 1993 de l’association, ne sont pas des activités de bienfaisance.

En conséquence, Revenu Canada a rejeté la demande d’enregistrement de l’association comme œuvre de bienfaisance.

B. *Cour d’appel fédérale*, 96 D.T.C. 6232

Le juge Décary (avec l’appui des juges Strayer et Linden) a rejeté l’appel formé par l’association à l’encontre de ce refus. Le juge Décary a statué que la question principale était de savoir si les activités de l’association étaient visées par l’une ou l’autre des catégories d’organismes de bienfaisance énoncées par lord Macnaghten dans l’arrêt *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax c. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.), puis développées par la Cour d’appel fédérale dans des affaires subséquentes, notamment les arrêts *Native Communications Society*, précité, et *Everywoman’s Health Centre Society (1988) c. M.N.R.*, [1992] 2 C.F. 52. De façon plus particulière, les deux catégories établies dans *Pemsel* et en cause étaient la deuxième («promotion de l’éducation») et la quatrième («autres fins utiles à la société»).

Le juge Décary n’a trouvé dans la décision de Revenu Canada rejetant la demande d’enregistrement de l’association aucune erreur justifiant de l’annuler. En ce qui concerne la catégorie «promotion de l’éducation», le juge Décary a statué, à la p. 6233, que la fin suivante, énoncée à l’alinéa «a)» des statuts modifiés:

19

20

21

22

a. to provide educational forums, classes, workshops and seminars to immigrant women in order that they may be able to find or obtain employment or self employment;

as well as the Society's activities as described in the material before the court "are not sufficiently structured and articulated as to respond to the requirements set out by the jurisprudence".

23 Second, Décary J.A. held that the Society's purposes did not fit within the fourth category of charity identified by Lord Macnaghten in *Pemsel*. In particular, Décary J.A. rejected the Society's efforts to analogize its beneficiaries to aboriginal people, and so bring the Society in line with the Federal Court of Appeal's decision in *Native Communications Society*, *supra*.

24 Third, Décary J.A. declined to accept the Society's *Charter* arguments, although it is not entirely clear from the Court's reasons exactly what those arguments were. It appears that the Society attempted to place its class of proposed beneficiaries within s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, arguing that an organization whose purpose was to benefit a class of people identifiable by an enumerated or analogous ground under s. 15(1) of the *Charter* should be considered to be, *prima facie*, charitable in law. Décary J.A. held that the mere fact that the Society intended to benefit persons specifically protected by s. 15(1) of the *Charter* could not in itself render the Society's purposes (or activities) charitable. The provision of a benefit to those in a position to invoke *Charter* rights was not in itself a purpose or activity falling within the fourth head of Lord Macnaghten's classification in *Pemsel*.

25 In closing, Décary J.A. stated, at p. 6233, that the Federal Court of Appeal's "basic difficulty"

[TRANSLATION]

a. organiser des rencontres, des cours, des ateliers et des séminaires éducatifs à l'intention des immigrantes afin qu'elles puissent se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome;

de même que les activités de la société décrites dans la documentation soumise à la cour «ne sont pas suffisamment structuré[e]s et articulé[e]s pour satisfaire aux exigences formulées par la jurisprudence».

Deuxièmement, le juge Décary a conclu que les fins poursuivies par l'association n'entraient pas dans la quatrième catégorie établie par lord Macnaghten dans *Pemsel*. En particulier, il a rejeté l'analogie que l'association a tenté d'établir entre les femmes bénéficiant de ses services et les autochtones en vue de se conformer à l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Native Communications Society*, précité.

Troisièmement, le juge Décary n'a pas retenu les arguments de l'association fondés sur la *Charte*, quoiqu'il ne ressorte pas très clairement des motifs de la Cour d'appel en quoi consistent exactement ces arguments. Il semble que l'association ait tenté de démontrer que les personnes censées bénéficier de ses activités étaient visées au par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, plaidant qu'un organisme qui poursuit la fin de secourir une catégorie de personnes identifiables en regard d'un motif énuméré au par. 15(1) de la *Charte* ou d'un motif analogue, devrait à première vue être considéré comme un organisme de bienfaisance en droit. Le juge Décary a statué que le seul fait que l'association entende venir en aide à des personnes spécialement protégées par le par. 15(1) de la *Charte* ne suffisait pas en soi à faire des fins (ou activités) de cette dernière des fins (ou activités) de bienfaisance. Offrir un service à ceux qui sont en mesure d'invoquer les droits garantis par la *Charte* n'équivaut pas en soi à une fin ou à une activité entrant dans la quatrième catégorie de la classification établie par lord Macnaghten dans *Pemsel*.

Finalement, le juge Décary a dit, à la p. 6233, que la «difficulté de base» que la Cour d'appel

with the Society's application was that "its purposes and activities are so indefinite and vague as to prevent the Minister, and this Court, from determining with some degree of certainty what the activities are, who are the true beneficiaries of the activities and whether these beneficiaries are persons in need of charity as opposed to merely being in need of help". On this basis, Décaré J.A. concluded that the Minister had not erred in denying the Society's application for registration as a charitable organization.

IV. Analysis

A. *Introduction*

Given the central role that charities play in our society, the large sums of money devoted to charitable purposes, and the considerable privileges that attach to charitable status, Parliament has considered it essential to provide a legal framework to regulate charities and their activities. That legal framework, which aims to ensure that charities use the funds provided to them for charitable purposes, and pursue those purposes in an efficient manner, is of ancient origin. The constantly evolving common law definition of charity has been incorporated into federal income tax legislation since charities were accorded special status under *The Income War Tax Act, 1917*, S.C. 1917, c. 28, s. 5(d). The present appeal requires us to consider the definition of charity, and more particularly, to determine whether the Society fits within the scope of the term "charitable organization" in s. 149.1(1) of the *ITA*. For the reasons that follow, I believe that it does.

An organization seeking status as a registered charity under the *ITA* must apply to the Minister under s. 248(1) of the *ITA*. The Minister's authority under that subsection has been delegated, by the operation of s. 900(8) of the *Income Tax Regulations*, C.R.C., c. 945, to the Director, Charities

fédérale éprouvait quant à la demande de l'association était que «ses objets et ses activités sont indéfinis et vagues au point d'empêcher le ministre, et la Cour, de déterminer avec une certaine certitude ce que sont ces activités, quels en sont les véritables bénéficiaires et si ces bénéficiaires sont des personnes qui ont besoin d'un secours charitable, par opposition à simplement avoir besoin d'aide». Sur ce fondement, il a conclu que le ministre n'avait pas commis d'erreur en rejetant la demande d'enregistrement de l'association comme œuvre de bienfaisance.

IV. L'analyse

A. *Introduction*

Étant donné le rôle central que jouent les organismes de bienfaisance dans notre société, l'importance des sommes qui sont consacrées à des fins de bienfaisance et les privilèges considérables qui se rattachent au statut d'organisme de bienfaisance, le Parlement a jugé essentiel d'établir un cadre juridique afin de régir les organismes de bienfaisance et leurs activités. Ce cadre juridique, qui vise à faire en sorte que les organismes de bienfaisance consacrent à des fins de bienfaisance les fonds qui leur sont versés et qu'ils poursuivent ces fins de manière efficace, a une origine ancienne. La définition, en constante évolution, que donne la common law de la notion d'organisme de bienfaisance a été incorporée dans la loi fédérale de l'impôt sur le revenu depuis que les organismes de bienfaisance se sont vu accorder un statut particulier par la *Loi de l'Impôt de Guerre sur le Revenu, 1917*, S.C. 1917, ch. 28, al. 5d). Dans le présent pourvoi, il nous faut examiner la définition d'organisme de bienfaisance et, de façon plus particulière, décider si l'association entre dans le champ d'application du terme «œuvre de bienfaisance» défini au par. 149.1(1) de la *LIR*. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que oui.

L'organisme qui désire obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré sous le régime de la *LIR* doit présenter une demande au ministre en application du par. 248(1) de la *LIR*. Les pouvoirs attribués au ministre par ce paragraphe ont été délégués, par l'effet du par. 900(8) du *Règlement*

Division of the Department of National Revenue, Taxation. Perhaps surprisingly, the *ITA* and its regulations say practically nothing about the process by which such applications are to be considered, the requirements for registration, or the materials to be submitted in support of such applications.

de l'impôt sur le revenu, C.R.C., ch. 945, au directeur de la Division des organismes de bienfaisance du ministère du Revenu national, Impôt. Chose étonnante peut-être, la *LIR* et son règlement d'application sont à toutes fins pratiques muets sur le processus d'examen des demandes, les conditions d'enregistrement et les documents à soumettre à l'appui des demandes.

28

It is well known that the *ITA* does not define “charity” or “charitable”, other than to define “charity” to mean “a charitable organization or charitable foundation”, which are themselves defined terms. Instead, as the Federal Court of Appeal stated in *Positive Action Against Pornography v. M.N.R.*, [1988] 2 F.C. 340, at p. 347, “the Act appears clearly to envisage a resort to the common law for a definition of ‘charity’ in its legal sense as well as for the principles that should guide us in applying that definition”. Because the law of charity had its origin in the law of trusts, many of the leading authorities in this area arose in the context of determining the essential validity of a putative charitable trust. Since the introduction of the *ITA*, the tax dimension of charities law has assumed much greater practical importance. Most cases now concern a pre-existing organization (which may take one of a number of possible legal forms) seeking registration under the *ITA*, rather than the evaluation of the essential validity of a trust. Parliament has, in effect, incorporated the common law definition of charity into the *ITA*, and in doing so, has implicitly accepted that the courts have a continuing role to rationalize and update that definition to keep it in tune with social and economic developments. I note in passing that the definition of “charity” or “charitable” under the *ITA* may not accord precisely with the way those terms are understood in the common law provinces, due to judicial decisions and provincial statutory incursions into the common law. The

Il est bien connu que la *LIR* ne définit les termes «organisme de bienfaisance» ou «bienfaisance» qu'en indiquant que l'expression «organisme de bienfaisance» signifie «œuvre de bienfaisance ou fondation de bienfaisance», ces deux derniers termes étant par ailleurs eux-mêmes définis. Au lieu de cela, comme a dit la Cour d'appel fédérale dans *Positive Action Against Pornography c. M.R.N.*, [1988] 2 C.F. 340, à la p. 347, «[l]a Loi semble [. . .] clairement envisager le recours à la *common law* lorsqu'il s'agit de définir l'expression ‘organisme de charité’ dans son sens juridique, et de trouver les principes qui devraient nous guider dans l'application de cette définition». Puisque le droit relatif aux organismes de bienfaisance tire ses origines du droit des fiducies, bon nombre des précédents faisant autorité dans ce domaine portaient sur la validité de la constitution de fiducies de bienfaisance. Depuis l'entrée en vigueur de la *LIR*, la dimension fiscale du droit relatif aux organismes de bienfaisance a pris une importance beaucoup plus grande dans la pratique. Aujourd'hui, la plupart des litiges portent sur un organisme préexistant (dont la forme juridique varie) qui demande son enregistrement en application de la *LIR*, plutôt que sur l'appréciation de la validité de la constitution d'une fiducie. De fait, le Parlement a incorporé dans la *LIR* la définition d'organisme de bienfaisance en common law et, ce faisant, a implicitement accepté que les tribunaux continuent de jouer un rôle dans la rationalisation et la mise à jour de cette définition afin qu'elle soit toujours adaptée aux réalités sociales et économiques. Je souligne, en passant, qu'il est possible que la définition des termes «organisme de bienfaisance» et «bienfaisance» sous le régime de la *LIR* ne corresponde pas précisément à celle qu'on leur donne dans les provinces de common law, en raison des décisions des tribunaux et des incur-

ITA's conception of charity, by contrast, is uniform federal law across the country.

Two main advantages are obtained by achieving status as a registered charity. The first is the ability to provide receipts to donors, who, if they are individuals, are entitled to claim a tax credit for their "total charitable gifts" (defined in s. 118.1(1) of the *ITA*), pursuant to s. 118.1(3) of the *ITA*, and if corporations, may claim a deduction from their taxable income for all "charitable gifts", pursuant to s. 110.1(1)(a) of the *ITA*. Second, registered charities pay no tax on income (*ITA*, s. 149(1)(f)). The attraction of status as a registered charity is thus obvious.

B. Principles Governing the Law of Charity

As my colleague Iacobucci J. observes, the definition of "charity" is the product of almost four centuries of common law development. Given the historical origins of this branch of law, English jurisprudence has been highly influential. The starting point for determining whether a purpose is charitable in law is the *Charitable Uses Act, 1601* (also known as the *Statute of Elizabeth* or the *Statute of Charitable Uses*, 43 Eliz. 1, c. 4). The preamble to that statute contains an enumeration of various charitable purposes:

WHEREAS Landes Tenements Rentes Annuities Profittes Hereditamentes, Goodes Chattels Money and Stockes of Money, have bene heretofore given limited appointed and assigned, as well by the Queenes moste excellent Majestie and her moste noble Progenitors, as by sondrie other well disposed persons, some for Releife of aged impotent and poore people, some for Maintenance of sicke and maymed Souldiers and Marriners, Schooles of Learninge, Free Schooles and Schollers in Universities, some for Repaire of Bridges Portes Havens Causwaies Churches Seabankes and Highewaies, some for Educacion and prefermente of Orphans, some for or towards Releife Stocke or Maintenance for Howses for

sions législatives des provinces dans la common law. À l'opposé, la notion d'organisme de bienfaisance dans la *LIR* est une règle de droit fédéral uniforme dans l'ensemble du pays.

Le statut d'organisme de bienfaisance enregistré confère deux avantages principaux. Le premier est la possibilité de remettre des reçus aux donateurs. S'il s'agit de particuliers, ils ont droit à un crédit d'impôt pour le «total des dons de bienfaisance» (terme défini au par. 118.1(1) de la *LIR*) en vertu du par. 118.1(3) de la *LIR*, et, s'il s'agit de sociétés, elles peuvent déduire de leur revenu imposable le total des «dons de bienfaisance» en vertu de l'al. 110.1(1)a) de la *LIR*. Le second avantage est que les organismes de bienfaisance enregistrés ne paient aucun impôt sur le revenu (al. 149(1)f) de la *LIR*. L'avantage du statut d'organisme de bienfaisance enregistré est donc évident.

B. Principes régissant le droit relatif aux organismes de bienfaisance

Comme le fait observer mon collègue le juge Iacobucci, la définition d'«organisme de bienfaisance» est le produit de près de quatre siècles d'évolution en common law. Compte tenu des origines historiques de cette branche du droit, la jurisprudence anglaise a eu une très grande influence. Le point de départ de l'analyse visant à déterminer si une fin est une fin de bienfaisance en droit est la *Charitable Uses Act, 1601* (appelée aussi *Statute of Elizabeth* ou *Statute of Charitable Uses*, 43 Eliz. 1, ch. 4). Le préambule de cette loi, rédigé en vieil anglais, énumère diverses fins de bienfaisance:

WHEREAS Landes Tenements Rentes Annuities Profittes Hereditamentes, Goodes Chattels Money and Stockes of Money, have bene heretofore given limited appointed and assigned, as well by the Queenes moste excellent Majestie and her moste noble Progenitors, as by sondrie other well disposed persons, some for Releife of aged impotent and poore people, some for Maintenance of sicke and maymed Souldiers and Marriners, Schooles of Learninge, Free Schooles and Schollers in Universities, some for Repaire of Bridges Portes Havens Causwaies Churches Seabankes and Highewaies, some for Educacion and prefermente of Orphans, some for or towards Releife Stocke or Maintenance for Howses for Correc-

29

30

Correccion, some for Mariages of poore Maides, some for Supportacion Ayde and Helpe of younge Tradesmen, Handicraftesmen and persons decayed, and others for releife or redemption of Prisoners or Captives, and for aide or ease of any poore Inhabitants concerninge paymente of Fifteenes, settinge out of Souldiers and other Taxes, Whiche Landes Tenements Rents Annuities Profitts Hereditaments Goodes Chattells Money and Stockes of Money nevertheles have not byn employed accordinge to the charitable intente of the givers and founders thereof, by reason of Fraudes breaches of Truste and Negligence in those that shoulde pay delyver and imploy the same

cion, some for Mariages of poore Maides, some for Supportacion Ayde and Helpe of younge Tradesmen, Handicraftesmen and persons decayed, and others for releife or redemption of Prisoners or Captives, and for aide or ease of any poore Inhabitants concerninge paymente of Fifteenes, settinge out of Souldiers and other Taxes, Whiche Landes Tenements Rents Annuities Profitts Hereditaments Goodes Chattells Money and Stockes of Money nevertheles have not byn employed accordinge to the charitable intente of the givers and founders thereof, by reason of Fraudes breaches of Truste and Negligence in those that shoulde pay delyver and imploy the same

31 In *Vancouver Regional FreeNet Assn. v. M.N.R.*, [1996] 3 F.C. 880 (C.A.), at p. 885, Hugessen J.A. (like Slade J. before him in *McGovern v. Attorney-General*, [1982] Ch. 321, at p. 332) rendered this archaic style into modern language:

Dans *Vancouver Regional FreeNet Assn. c. M.R.N.*, [1996] 3 C.F. 880 (C.A.), à la p. 885, le juge Hugessen (à l'instar du juge Slade avant lui dans *McGovern c. Attorney-General*, [1982] Ch. 321, à la p. 332) a reformulé en partie ce texte archaïque en langage moderne:

. . . relief of aged, impotent, and poor people; the maintenance of sick and maimed soldiers and mariners, schools of learning, free schools, and scholars in universities; the repair of bridges, ports, havens, causeways, churches, sea banks and highways; the education and preferment of orphans; the relief, stock, or maintenance of houses of correction; marriages of poor maids; supportation, aid, and help of young tradesmen, handicraftsmen, and persons decayed; the relief or redemption of prisoners or captives; and the aid or ease of any poor inhabitants concerning payments of fifteens, setting out of soldiers, and other taxes.

[TRADUCTION] . . . soulager les personnes âgées, les infirmes ou les pauvres; pourvoir aux besoins des soldats et des marins malades ou invalides; subventionner les établissements scolaires, les écoles gratuites et les boursiers étudiant dans les universités; réparer les ponts, les ports, les havres, la chaussée, les églises, le littoral et les grandes routes; faire élever et instruire les orphelins; venir en aide aux maisons de correction, leur fournir des provisions ou les subventionner; doter les jeunes filles pauvres; fournir une aide aux jeunes commerçants, aux artisans et aux personnes ruinées; soulager ou délivrer les prisonniers, et aider ou soulager tous les citoyens pauvres relativement au paiement de la taxe d'un quinzième, de l'impôt pour la levée des armées et d'autres taxes.

32 The *Statute of Elizabeth* itself was repealed by the *Mortmain and Charitable Uses Act, 1888* (U.K.), 51 & 52 Vict., ch. 42, s. 13(1), though the preamble was retained by operation of s. 13(2). However, the 1888 Act, including the preamble, was itself later repealed by the *Charities Act, 1960* (U.K.), 8 & 9 Eliz. 2, c. 58, s. 38, so no statutory authority for the preamble now exists. Yet it is widely recognized that the preamble has been absorbed into the common law, and thus it has continued to exert considerable influence over this area of the law. It will immediately be seen that the preamble provides a list of examples, rather than a definition, of charitable purposes. In recognition of

Le *Statute of Elizabeth* (ci-après «Loi d'Elizabeth») a lui-même été abrogé par la *Mortmain and Charitable Uses Act, 1888* (R.-U.), 51 & 52 Vict., c. 42, par. 13(1), quoique le préambule ait été conservé par l'effet du par. 13(2). Toutefois, la Loi de 1888, y compris le préambule, a été elle-même abrogée subséquemment par la *Charities Act, 1960* (R.-U.), 8 & 9 Eliz. 2, ch. 58, art. 38, de sorte que le préambule n'a plus aujourd'hui de fondement législatif. Pourtant, il est largement reconnu que le préambule a été intégré à la common law, et il continue donc d'exercer une influence considérable sur ce domaine du droit. On constate d'emblée que le préambule donne non pas une définition de la

this, the House of Lords undertook a categorization of charitable purposes in their well-known decision in *Pemsel*, *supra*. In an oft-quoted passage, Lord Macnaghten observed, at p. 583:

How far then, it may be asked, does the popular meaning of the word “charity” correspond with its legal meaning? “Charity” in its legal sense comprises four principal divisions: trusts for the relief of poverty; trusts for the advancement of education; trusts for the advancement of religion; and trusts for other purposes beneficial to the community, not falling under any of the preceding heads.

As Iacobucci J. observes, the *Pemsel* classification was approved by this Court in *Guaranty Trust Co. of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] S.C.R. 133, at p. 141, where Ritchie J. noted that it had “received general acceptance in this country”. This Court had earlier adopted the outlines of the *Pemsel* classification (though not describing it as such) in *The King v. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 S.C.R. 76, at p. 88. The *Pemsel* classification has been invoked by the Federal Court of Appeal in most cases in the area since then.

Two salient features of the *Pemsel* classification scheme bear emphasis. First, the *Pemsel* scheme must be distinguished from the preamble to the *Statute of Elizabeth*. There is wide agreement that the preamble was never intended to be, and is not, a complete enumeration of charitable purposes. As the full title of the *Statute of Elizabeth* makes clear (*An Acte to redresse the misemployment of Landes, Goodes and Stockes of Money heretofore given to Charitable Uses*), the purpose of the statute was to provide a more effective enforcement mechanism to ensure that charitable property was not misapplied to non-charitable uses. See G. Jones, *History of the Law of Charity 1532-1827* (1969), at pp. 57-58. Thus, although the purposes enumerated in the preamble are charitable, many other purposes not enumerated in the preamble have also been accepted as being charitable in law. This was rec-

notion de fins de bienfaisance, mais plutôt une liste d'exemples de telles fins. Reconnaisant ce fait, la Chambre des lords a établi des catégories de fins de bienfaisance dans son célèbre arrêt *Pemsel*, précité. Dans un passage souvent cité, lord Macnaghten a fait cette observation, à la p. 583:

[TRADUCTION] Dans quelle mesure alors, peut-on demander, le sens courant du terme «organisme de bienfaisance» correspond-il à son sens juridique? Entendu dans son sens juridique, le terme «organisme de bienfaisance» comprend quatre types d'organismes: des fiducies ayant pour but de soulager la pauvreté, des fiducies constituées pour promouvoir l'éducation, des fiducies visant à promouvoir la religion et des fiducies constituées à d'autres fins utiles à la société et ne se situant pas à l'intérieur des catégories susmentionnées.

Comme le mentionne le juge Iacobucci, la classification établie dans *Pemsel* a été approuvée par notre Cour dans *Guaranty Trust Co. of Canada c. Minister of National Revenue*, [1967] R.C.S. 133, à la p. 141, où le juge Ritchie a souligné qu'elle avait été [TRADUCTION] «généralement acceptée dans notre pays». Notre Cour avait déjà adopté les grandes lignes de cette classification (sans la décrire comme telle) dans *The King c. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 R.C.S. 76, à la p. 88. La classification établie dans *Pemsel* a été invoquée par la Cour d'appel fédérale dans la plupart des affaires sur le sujet depuis.

Deux traits saillants de la classification établie dans *Pemsel* valent d'être soulignés. Premièrement, elle doit être distinguée du préambule de la Loi d'Elizabeth. On s'entend généralement pour dire que le préambule ne s'est jamais voulu, et n'est pas une liste exhaustive des fins de bienfaisance. Comme l'indique clairement son titre intégral (*An Acte to redresse the misemployment of Landes, Goodes and Stockes of Money heretofore given to Charitable Uses*), cette loi avait pour objet d'établir un mécanisme d'application plus efficace afin de veiller à ce que les biens destinés à des fins de bienfaisance ne soient pas utilisés à d'autres fins. Voir G. Jones, *History of the Law of Charity 1532-1827* (1969), aux pp. 57 et 58. Par conséquent, bien que les fins énumérées dans le préambule soient des fins de bienfaisance, bien d'autres fins non mentionnées ont également été acceptées

33

34

ognized early on by Sir Lloyd Kenyon M.R. in *Turner v. Ogden* (1787), 1 Cox 316, 29 E.R. 1183, at p. 1183 (“the statute does not affect to mention all”), and has been followed ever since, as Russell L.J. confirmed in *Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales v. Attorney-General*, [1972] Ch. 73 (C.A.), at p. 87.

comme des fins de bienfaisance en droit. Ce principe a été reconnu très tôt par Sir Lloyd Kenyon, maître des rôles, dans *Turner c. Ogden* (1787), 1 Cox 316, 29 E.R. 1183, à la p. 1183 ([TRADUCTION] «la loi n’est pas censée les énumérer toutes»), et il a été suivi depuis, comme l’a confirmé le lord juge Russell dans *Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales c. Attorney-General*, [1972] Ch. 73 (C.A.), à la p. 87.

35 Unlike the preamble, *Pemsel* provides a classification, rather than an enumeration, of charitable purposes. The preamble, as we have just seen, is not exhaustive. By contrast, the *Pemsel* classification is exhaustive: any purpose which is charitable must fit into one or more of the four *Pemsel* categories, although admittedly the fourth category is very broad due to its residual nature. Both the *Pemsel* classification and the preamble provide a description rather than a definition of charitable purposes. Yet neither the *Pemsel* classification nor the preamble explain why the purposes they classify or enumerate are charitable: both simply assert that they are. As I explain below, the courts must have resort to principle in the development of the law of charity. That said, the *Pemsel* classification includes purposes not enumerated in the preamble, of which the advancement of religion is perhaps the most prominent example. As well, the *Pemsel* classification is pitched at a higher level of abstraction than the preamble, and for that reason has largely replaced the preamble as the starting point for the courts in determining whether a particular purpose is charitable.

À la différence du préambule, l’arrêt *Pemsel* établit une classification, plutôt qu’une énumération, des fins de bienfaisance. Comme nous venons de le voir, le préambule n’est pas exhaustif. Par contraste, la classification de *Pemsel* est exhaustive: toute fin de bienfaisance doit entrer dans une ou plusieurs des quatre catégories de cette classification, quoiqu’il faille reconnaître que la quatrième catégorie est très large, en raison de sa nature résiduelle. Tant la classification établie dans *Pemsel* que le préambule donnent une description plutôt qu’une définition des fins de bienfaisance. Pourtant, ni la classification établie dans *Pemsel* ni le préambule n’expliquent pourquoi les fins qui y sont classifiées ou énumérées sont des fins de bienfaisance: tous deux ne font qu’affirmer qu’elles en sont. Comme je l’explique plus loin, les tribunaux doivent se fonder sur des principes pour faire évoluer le droit relatif aux organismes de bienfaisance. Cela dit, la classification établie dans *Pemsel* inclut des fins qui ne sont pas énumérées dans le préambule, la promotion de la religion étant l’exemple le plus patent. De même, la classification établie dans *Pemsel* atteint à un niveau d’abstraction supérieur au préambule, et elle a donc généralement remplacé celui-ci comme point de départ de l’analyse, par les tribunaux, de la question de savoir si une fin est une fin de bienfaisance.

36 Second, I underscore that the *Pemsel* classification is a flexible judicial creation, and thus amenable to subsequent change and development. The *Pemsel* scheme has been described as “a classification of convenience” which “must not be given the force of a statute”: *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corporation*, [1968] A.C. 138 (H.L.), at p. 154. The courts have on several occasions emphasized that the catego-

Deuxièmement, je tiens à souligner que la classification établie dans *Pemsel* est une création judiciaire souple, qui se prête donc bien à la modification et au développement. On a dit de cette classification qu’il s’agissait [TRADUCTION] «d’une classification commode», à laquelle il «ne convient pas d’accorder [. . .] la même force qu’à un texte de loi»: *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. c. Glasgow Corporation*, [1968] A.C. 138

ries of charity are not closed, and that the purposes considered to be charitable at law evolve with social developments. See, e.g., *Scottish Burial Reform*, at p. 154; *In re Strakosch*, [1949] Ch. 529 (C.A.), at p. 537. This innate flexibility has enabled the courts to modernize the law of charity in recognition of changing social needs. The purposes listed in the preamble illustrate purposes seen as proper objects of charity, having regard to the social needs of the time. The wide range of purposes set out in the preamble — ranging from the “repair of bridges” to the maintenance of “schools of learning” and the “relief or redemption of prisoners or captives” — indicates that the Tudor conception of charity was very broad. The *Pemsel* classification provides a framework within which the courts may adapt the law as those social needs change. Of course, the courts must be guided by principle when determining whether a particular purpose is charitable. In the absence of clearly defined principles in this area, the courts (and perhaps more importantly, administrative decision makers, such as the Minister, who rely on judicial decisions) may become too wedded to outdated conceptions of the existing categories and lose sight of the underlying principles which motivate the law of charity.

Two central principles have long been embedded in the case law. Speaking of the existing *Pemsel* categories, Rand J. observed in *Sunny Brae*, *supra*, at p. 88, that “the attributes attaching to all are their voluntariness and, directly or indirectly, their reflex on public welfare”. These two principles, namely, (1) voluntariness (or what I shall refer to as altruism, that is, giving to third parties without receiving anything in return other than the pleasure of giving); and (2) public welfare or benefit in an objectively measurable sense, underlie the existing categories of charitable pur-

(H.L.), à la p. 154. Les tribunaux ont souvent souligné que les catégories d’organismes de bienfaisance ne sont pas immuables et que les fins considérées comme des fins de bienfaisance en droit évoluent selon les changements sociaux. Voir, par exemple, *Scottish Burial Reform*, à la p. 154; *In re Strakosch*, [1949] Ch. 529 (C.A.), à la p. 537. Cette souplesse intrinsèque a permis aux tribunaux de moderniser le droit relatif aux organismes de bienfaisance pour tenir compte de l’évolution des besoins sociaux. Les fins énumérées dans le préambule illustrent des fins considérées comme des objectifs de bienfaisance valables, au regard des besoins sociaux de l’époque. Le large éventail de fins énumérées dans le préambule — qui vont de la subvention «des établissements scolaires» au «soulagement ou à la délivrance des prisonniers» en passant par la «réparation des ponts» — indique qu’on avait une conception très large de la bienfaisance à l’époque des Tudors. La classification établie dans *Pemsel* constitue un cadre à l’intérieur duquel les tribunaux peuvent adapter le droit pour tenir compte de l’évolution de ces besoins sociaux. Évidemment, les tribunaux appelés à décider si une fin est une fin de bienfaisance doivent être guidés par des principes. En l’absence de principes clairs dans ce domaine, les tribunaux (et encore plus important peut-être les décideurs administratifs, comme le ministre, qui s’appuient sur les décisions judiciaires) peuvent finir par trop s’en remettre à des conceptions désuètes des catégories existantes, et perdre de vue les principes sous-jacents du droit relatif aux organismes de bienfaisance.

Deux principes centraux sont fixés depuis longtemps dans la jurisprudence. Parlant des catégories existantes établies dans *Pemsel*, le juge Rand a fait observer dans *Sunny Brae*, précité, à la p. 88, que [TRADUCTION] «les attributs qui les caractérisent toutes sont leur caractère bénévole et, directement ou indirectement, leur tendance au bien-être public». Ces deux principes, savoir (1) le caractère bénévole de l’action (ou ce que je vais appeler l’altruisme, c’est-à-dire le fait de donner à autrui sans recevoir rien d’autre en retour que le seul plaisir de donner); et (2) la recherche du bien-être ou de l’intérêt du public dans un sens mesurable objectivement, sont à la base des catégories

poses, and should be the touchstones guiding their further development.

38 Before turning to the substance of this appeal, it is useful to review two key elements of the law of charity as a background for the consideration of what follows. These principles originated in the law of trusts, and have been modified slightly with the advent of the *ITA* regime. The first is the principle of exclusivity. To qualify as charitable, the purposes of an organization or trust must be exclusively charitable: *Guaranty Trust, supra*, at p. 143 (citing *British Launderers' Research Association v. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462 (C.A.), at p. 467), and *Jones v. T. Eaton Co.*, [1973] S.C.R. 635, at p. 641. The exclusivity requirement is also reflected in the *ITA* itself. The definition of "charitable organization" contained in s. 149.1(1) specifies that "all the resources" of the organization must be "devoted to charitable activities carried on by the organization itself", and that "no part of the income" of the organization may personally benefit a "proprietor, member, shareholder, trustee or settlor" (emphasis added).

39 The primary reason for the exclusivity requirement is, as Slade J. observed in *McGovern, supra*, at p. 340, that if charitable organizations were permitted to pursue a mixture of charitable and non-charitable purposes, there could be no certainty that donations to them would be channelled to the pursuit of charitable purposes. See also *Brewer v. McCauley*, [1954] S.C.R. 645, at pp. 646-47. The *ITA* imposes, in s. 149.1(1), a further requirement that a charitable organization must devote all of its resources to charitable activities. The importance of this requirement is discussed in greater detail below. At this point, I wish only to highlight the distinction between charitable purposes and charitable activities.

40 It is essential to appreciate, as my colleague Iacobucci J. does, that the exclusivity requirement

existantes de fins de bienfaisance et devraient constituer les pierres de touche guidant leur évolution.

Avant de se pencher sur le fond du présent pourvoi, il est utile de revoir deux éléments clés du droit relatif aux organismes de bienfaisance pour bien situer le contexte de l'examen que nous allons faire par la suite. Ces principes, qui tirent leur origine du droit des fiducies, ont été légèrement modifiés par la mise en place du régime établi par la *LIR*. Le premier est le principe de l'exclusivité. Pour être jugées des fins de bienfaisance, les fins poursuivies par un organisme ou une fiducie doivent être exclusivement des fins de bienfaisance: *Guaranty Trust*, précité, à la p. 143 (citant *British Launderers' Research Association c. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462 (C.A.), à la p. 467), et *Jones c. T. Eaton Co.*, [1973] R.C.S. 635, à la p. 641. Cette condition d'exclusivité ressort également de la *LIR*. En effet, la définition d'«œuvre de bienfaisance» au par. 149.1(1) précise que «la totalité des ressources» de l'œuvre doit être «consacrée à des activités de bienfaisance qu'elle mène elle-même» et qu'«aucune partie du revenu» de celle-ci ne peut servir au profit personnel de «l'un de ses propriétaires, membres, actionnaires, fiduciaires ou auteurs» (je souligne).

Comme l'a fait observer le juge Slade dans *McGovern*, précité, à la p. 340, la raison première de cette condition d'exclusivité est que, si les œuvres de bienfaisance étaient autorisées à poursuivre à la fois des fins de bienfaisance et d'autres fins, il n'y aurait aucune certitude que les dons qui leur sont faits iraient à des fins de bienfaisance. Voir aussi *Brewer c. McCauley*, [1954] R.C.S. 645, aux pp. 646 et 647. Au par. 149.1(1), la *LIR* impose une autre condition, savoir que la totalité des ressources de l'œuvre soit consacrée à des activités de bienfaisance. L'importance de cette condition est examinée de manière plus approfondie plus loin. Pour l'instant, je désire seulement souligner la distinction entre les fins de bienfaisance et les activités de bienfaisance.

Il est essentiel de bien comprendre, comme le fait mon collègue le juge Iacobucci, que la condi-

does not quite mean what it says, a position this Court affirmed in *Guaranty Trust, supra*, at p. 143. It has long been accepted that the pursuit of purposes which, though not charitable in themselves, are merely ancillary or incidental to the fulfilment of the primary, charitable, purposes of an organization will not cause the organization to run afoul of the exclusivity requirement. At a certain point, of course, a purpose may grow to assume a collateral rather than incidental nature. If so, it will no longer be a means to the fulfilment of the organization's primary purposes, but will have become an end in itself. If the collateral purpose is not itself charitable, its pursuit will render the organization in breach of the exclusivity requirement.

A second requirement for charitable status is, as Iacobucci J. confirms, that the purposes of the trust or organization must be “[f]or the benefit of the community or of an appreciably important class of the community”, as Ritchie J. stated in *Guaranty Trust, supra*, at p. 141 (citing *Verge v. Somerville*, [1924] A.C. 496 (P.C.), at p. 499). The public benefit requirement has two distinct components. There must be an objectively measurable and socially useful benefit conferred; and it must be a benefit available to a sufficiently large section of the population to be considered a public benefit. As will be seen below, although the public benefit requirement applies to all charitable purposes, it is of particular concern under the fourth head of Lord Macnaghten's scheme in *Pemsel*: see *Inland Revenue Commissioners v. Baddeley*, [1955] A.C. 572 (H.L.), at p. 590. This is so because under the first three heads, public benefit is essentially a rebuttable presumption, whereas under the fourth head it must be demonstrated: *National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.), at p. 42. Although the requirement of public benefit is raised only obliquely on the facts of this appeal, it is essential to keep in mind in any consideration of an application for status as a registered charity. I now turn to consider whether

tion d'exclusivité ne signifie pas tout à fait ce qu'elle énonce, position que notre Cour a confirmée dans *Guaranty Trust*, précité, à la p. 143. Il est admis depuis longtemps que le fait pour un organisme de poursuivre des fins qui ne sont pas en elles-mêmes des fins de bienfaisance mais simplement des fins accessoires à la réalisation des fins de bienfaisance principales n'amène pas cet organisme à déroger à la condition d'exclusivité. Évidemment, il peut arriver que, à un certain moment, une fin puisse prendre un caractère parallèle plutôt qu'accessoire. Dans un tel cas, elle aura cessé d'être un moyen de réaliser les fins principales de l'organisme et sera devenue une fin en soi. Si la fin parallèle n'est pas elle-même une fin de bienfaisance, l'organisme qui la poursuit se trouve à déroger à la condition d'exclusivité.

Comme le confirme le juge Iacobucci, l'obtention du statut d'organisme de bienfaisance est subordonnée au respect d'une seconde condition: les fins poursuivies par la fiducie ou l'organisation doivent servir [TRADUCTION] «l'intérêt de la communauté ou d'un groupe d'une certaine importance», comme l'a dit le juge Ritchie dans *Guaranty Trust*, précité, à la p. 141 (citant l'arrêt *Verge c. Somerville*, [1924] A.C. 496 (C.P.), à la p. 499). Cette condition relative à l'intérêt du public comporte deux éléments distincts. Il faut qu'un bienfait objectivement mesurable et socialement utile soit apporté; il faut en outre que ce bienfait soit offert à un groupe suffisamment large de la population pour être considéré comme un bienfait public. Comme nous le verrons plus loin, même si la condition relative à l'intérêt du public s'applique à toutes les fins de bienfaisance, elle revêt une importance particulière en ce qui a trait à la quatrième catégorie énoncée par lord Macnaghten dans *Pemsel*: voir *Inland Revenue Commissioners c. Baddeley*, [1955] A.C. 572 (H.L.), à la p. 590. Il en est ainsi parce que, dans le cas des trois premières catégories, l'existence d'un bienfait public est essentiellement une présomption réfutable, alors que, dans le cas de la quatrième catégorie, l'existence d'un tel bienfait doit être démontrée: *National Anti-Vivisection Society c. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.), à la p. 42. Quoique la condition relative à l'intérêt du

the Minister erred in refusing to register the Society as a charitable organization.

public ne se soulève qu'indirectement compte tenu des faits du présent pourvoi, il est essentiel de le garder à l'esprit dans l'examen d'une demande sollicitant le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Je vais maintenant aborder la question de savoir si le ministre a commis une erreur en refusant d'enregistrer l'association comme œuvre de bienfaisance.

C. The Proper Test for Determining the Charitable Nature of a Purpose

C. Le critère applicable pour décider si une fin est une fin de bienfaisance

42

I begin by addressing the proper approach to the determination of whether a particular purpose is charitable in law. It is widely accepted that the courts must begin with the *Pemsel* classification and determine whether the purposes of the organization under consideration may be placed within one or more of the categories contained therein. The *Pemsel* classification carves out three presumptively charitable categories (relief of poverty, advancement of education, and advancement of religion) and creates a residual fourth category of charitable purposes (“other purposes beneficial to the community”), which itself comprises a number of recognized subcategories. As I explain below, distinct considerations apply to the fourth head. In determining whether a given purpose is charitable, the courts adhere to the analogical approach to legal reasoning familiar to the common law. However, unlike the preamble, the *Pemsel* classification does not itself provide any enumeration of purposes from which to analogize to putatively charitable purposes under consideration. Consequently, the courts continue to look to the preamble when considering purposes classified under the fourth head of the *Pemsel* scheme. As this Court indicated in *Blais v. Touchet*, [1963] S.C.R. 358, at p. 360, the distinctions drawn by the courts in this area may at times be extremely fine. “The pursuit of these analogies”, Chitty J. confirmed in *In re Foveaux*, [1895] 2 Ch. 501, at p. 504, “obviously requires caution and circumspection”.

Je vais d'abord traiter de l'approche qu'il convient d'appliquer pour décider si une fin donnée est une fin de bienfaisance en droit. Il est largement admis que les tribunaux doivent commencer par appliquer la classification établie dans *Pemsel* et déterminer si les fins poursuivies par l'organisme en cause peuvent être rangées dans une ou plusieurs des catégories de cette classification. Celle-ci établit trois catégories de fins qui sont présumées être des fins de bienfaisance (soulagement de la pauvreté, promotion de l'éducation et promotion de la religion), et elle crée une catégorie résiduelle de fins de bienfaisance (les «autres fins utiles à la société») qui comprend elle-même un certain nombre de sous-catégories reconnues. Ainsi que je vais l'expliquer plus loin, des considérations distinctes s'appliquent à la quatrième catégorie. Pour déterminer si une fin donnée est une fin de bienfaisance, les tribunaux appliquent la méthode de raisonnement juridique par analogie usuelle en common law. Toutefois, contrairement au préambule, la classification établie dans *Pemsel* n'énumère pas de fins auxquelles pourraient être assimilées par analogie les fins qui seraient des fins de bienfaisance. En conséquence, les tribunaux continuent d'utiliser le préambule dans l'examen des fins rangées dans la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*. Comme l'a indiqué notre Cour dans *Blais c. Touchet*, [1963] R.C.S. 358, à la p. 360, les distinctions établies dans ce domaine par les tribunaux sont parfois très subtiles. [TRADUCTION] «De telles analogies», a confirmé le juge Chitty dans *In re Foveaux*, [1895] 2 Ch. 501, à la p. 504, «commandent manifestement la prudence et la circonspection».

The authorities are littered with statements bemoaning the confusion that may result in the course of an analysis of the fourth head of the *Pemsel* classification. Hugessen J.A. recently observed in *Vancouver Regional FreeNet Assn.*, *supra*, at p. 886, that the fourth head has been “the source of confusion and difficulty”. See also the comments of Viscount Simonds in *Baddeley*, *supra*, at p. 583. Yet the task is not nearly so complicated. The leading Canadian authority on the scope of the fourth head of the *Pemsel* classification scheme is *Native Communications Society*, *supra*. In that case, Stone J.A. held, at pp. 479-80:

A review of decided cases suggests that at least the following propositions may be stated as necessary preliminaries to a determination whether a particular purpose can be regarded as a charitable one falling under the fourth head found in Lord Macnaghten’s classification:

(a) the purpose must be beneficial to the community in a way which the law regards as charitable by coming within the “spirit and intendment” of the preamble to the Statute of Elizabeth if not within its letter. (*National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.), at pages 63-64; *In re Strakosch, decd. Temperley v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.), at pages 537-538), and

(b) whether a purpose would or may operate for the public benefit is to be answered by the court on the basis of the record before it and in exercise of its equitable jurisdiction in matters of charity (*National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners* (*supra*), at pages 44-45, 63).

When considering a purpose under the fourth head of the *Pemsel* classification, the courts must determine whether the purpose may be placed within the language of the preamble, or whether an analogy may be made with a purpose contained in the preamble. Courts have then taken the next step, and have drawn new analogies to purposes themselves already deemed analogous to those contained in the preamble. Thus, the courts begin with the language of the preamble, but do not limit

La jurisprudence regorge de remarques déplorant la confusion susceptible de se produire dans le cours de l’analyse de la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*. Le juge Hugessen a récemment fait observer, dans *Vancouver Regional FreeNet Assn.*, précité, aux pp. 885 et 886, que la quatrième catégorie était et demeure «une source de confusion et de difficulté». Voir aussi les commentaires du vicomte Simonds dans *Baddeley*, précité, à la p. 583. Malgré tout, la tâche est loin d’être aussi compliquée qu’on le dit. L’arrêt de principe en droit canadien sur le champ d’application de la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel* est *Native Communications Society*, précité. Dans cette affaire, le juge Stone a statué ainsi, aux pp. 479 et 480:

Il semble ressortir de la jurisprudence que les propositions suivantes au moins peuvent être présentées comme des conditions préalables pour déterminer si une fin particulière peut être considérée comme une fin charitable s’inscrivant dans la quatrième catégorie prévue dans la classification de lord Macnaghten:

a) la fin doit être utile à la société d’une façon que la loi considère comme charitable en étant conforme à «l’esprit» du préambule de la Loi d’Elizabeth, si ce n’est pas à sa lettre. (*National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.), aux pp. 63 et 64; *In re Strakosch, decd. Temperley v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.), aux pages 537 et 538), et

b) c’est en se fondant sur le dossier dont elle dispose et en exerçant sa compétence reconnue en *equity* en matière d’organismes de charité que la cour doit déterminer si une fin servirait ou pourrait servir l’intérêt du public (*National Anti-Vivisection Society v. Inland Revenue Commissioners* (précité), aux pp. 44, 45 et 63).

Le tribunal qui examine une fin en regard de la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel* doit décider si cette fin est visée par le texte du préambule ou si elle peut être assimilée par analogie à une fin énoncée dans celui-ci. Passant ensuite à l’étape suivante, les tribunaux se sont mis à établir des analogies avec des fins ayant elles-mêmes été jugées analogues à celles figurant dans le préambule. Par conséquent, les tribunaux commencent par examiner le texte du préambule,

themselves to it. They speak of looking to whether the purpose under consideration fits within the preamble's "spirit and intentment", or of the "equity of the Statute": *Scottish Burial Reform*, *supra*, at p. 147; *Law Reporting* case, *supra*, at p. 89. Reference to the "spirit and intentment" of the preamble has actually overtaken reference to the preamble itself. Thus, in *Scottish Burial Reform*, at p. 154, Lord Wilberforce said that the "spirit and intentment" requirement

does not mean quite what it says; for it is now accepted that what must be regarded is not the wording of the preamble itself, but the effect of decisions given by the courts as to its scope, decisions which have endeavoured to keep the law as to charities moving according as new social needs arise or old ones become obsolete or satisfied.

45 The authorities provide that the mere fact that a purpose is of public benefit does not, without more, render that purpose charitable. Only a subcategory of purposes which benefit the public are charitable. To qualify as charitable, a purpose must be beneficial to the public "in a way which the law regards as charitable": *Williams' Trustees v. Inland Revenue Commissioners*, [1947] A.C. 447 (H.L.), at p. 455; *Positive Action Against Pornography*, *supra*, at p. 350. This sounds circular, but the boundary marking off the subcategory — distinguishing those purposes considered to be beneficial "in a way which the law regards as charitable" — is established by the "spirit and intentment" requirement. The "spirit and intentment" requirement simply directs the courts to ensure that the purpose at issue is of the same type or nature as those enumerated in the preamble: *Vancouver Regional FreeNet Assn.*, *supra*, at p. 891; *In re Strakosch*, *supra*, at p. 537; *Peggs v. Lamb*, [1994] 2 All E.R. 15 (Ch. D.), at p. 33.

46 A helpful encapsulation of these considerations may be found in Lord Wilberforce's speech in *D'Aguiar v. Guyana Commissioner of Inland Revenue*, [1970] T.R. 31 (P.C.), at p. 33:

mais ils ne s'y limitent pas. Ils disent vérifier si la fin en cause est conforme à l'«esprit» du préambule ou à l'«équité de la Loi d'Elizabeth»: *Scottish Burial Reform*, précité, à la p. 147; l'affaire *Law Reporting*, précitée, à la p. 89. Le renvoi à «l'esprit» du préambule l'a en fait emporté sur le renvoi au préambule lui-même. Ainsi, dans *Scottish Burial Reform*, à la p. 154, lord Wilberforce a dit que la condition relative à la conformité à «l'esprit du préambule»

[TRADUCTION] ne signifie pas tout à fait ce qu'elle énonce, car il est maintenant reconnu que ce n'est pas le libellé du préambule lui-même qui doit être pris en considération mais l'effet des décisions des tribunaux sur sa portée, décisions qui ont tenté de faire évoluer le droit relatif aux organismes de bienfaisance pour tenir compte de l'apparition de nouveaux besoins sociaux ou du fait que certains besoins ont cessé d'exister ou ont été comblés.

Les précédents indiquent que le seul fait qu'une fin serve l'intérêt du public n'en fait pas, sans plus, une fin de bienfaisance. Seule une sous-catégorie de fins servant l'intérêt du public sont des fins de bienfaisance. Pour être considérée comme une fin de bienfaisance, une fin doit être utile à la société [TRADUCTION] «d'une façon que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance»: arrêts *Williams' Trustees c. Inland Revenue Commissioners*, [1947] A.C. 447 (H.L.), à la p. 455; *Positive Action Against Pornography*, précité, à la p. 350. Ce raisonnement semble circulaire, mais la frontière qui délimite cette sous-catégorie — qui distingue les fins considérées comme utiles «d'une façon que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance» — est établie par la condition de conformité à «l'esprit du préambule». Cette condition ne fait qu'indiquer aux tribunaux la nécessité de s'assurer que la fin en litige est une fin du même type et de même nature que celles énumérées dans le préambule: *Vancouver Regional FreeNet Assn.*, précité, à la p. 891; *In re Strakosch*, précité, à la p. 537; *Peggs c. Lamb*, [1994] 2 All E.R. 15 (Ch. D.), à la p. 33.

Dans *D'Aguiar c. Guyana Commissioner of Inland Revenue*, [1970] T.R. 31 (C.P.), lord Wilberforce a fait un résumé utile de ces considérations, à la p. 33:

The difficulties inherent in the definition of the fourth heading have been well exemplified in the decisions of the Courts both before and since 1891. An attempt has been made to give it greater precision by adding to the phrase

“purposes beneficial to the community”

the qualifications

“in a way the law regard [*sic*] as charitable”,

and

“within the spirit and intendment of the preamble to the Statute of Elizabeth” (43 Eliz. I c. 4.)

But these are not the clearest of guidelines. The first brings the argument round in a circle close to its starting-point; the second throws one back upon an enumeration with no common character, many centuries out of date. But the process which the Court must follow, however difficult, is now fairly well established. It must first consider the trend of those decisions which have established certain objects as charitable under this heading, and ask whether, by reasonable extension or analogy, the instant case may be considered to be in line with these. Secondly, it must examine certain accepted anomalies to see whether they fairly cover the objects under consideration. Thirdly — and this is really a cross-check upon the others — it must ask whether, consistently with the objects declared, the income and property in question can be applied for purposes clearly falling outside the scope of charity: if so, the argument for charity must fail.

Out of a certain degree of frustration, some courts have focused upon the conception of public benefit itself as the touchstone of charitable status under the fourth head of the *Pemsel* classification, with minimal resort to the “spirit and intendment” of the preamble of the *Statute of Elizabeth* as a further limiting factor. In the *Law Reporting* case, *supra*, both Russell L.J., at pp. 88-89, and Sachs L.J., at p. 94, favoured such an approach, which essentially eliminates the requirement that the purpose be demonstrated to be for the public benefit in a way the law regards as charitable. On this account, once it is demonstrated that a purpose is for the public benefit, it should be considered

[TRADUCTION] Les difficultés inhérentes à toute tentative de définition de la quatrième catégorie sont bien illustrées par les décisions rendues par les tribunaux tant avant 1891 qu’après. Ceux-ci ont tenté de préciser davantage le contenu de cette catégorie en ajoutant aux mots:

«fins utiles à la société»;

les réserves suivantes:

«d’une façon que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance»

et

«conforme à l’esprit du préambule de la Loi d’Elizabeth» (43 Eliz. I ch. 4.)

Mais ces indications sont loin d’être claires. La première ramène pratiquement l’argument à son point de départ; la deuxième renvoie à une énumération sans dénominateur commun et périmée depuis des siècles. Toutefois, le processus que doit suivre le tribunal, si difficile soit-il, est maintenant assez bien établi. Premièrement, il doit considérer la tendance qui se dégage de ces décisions qui ont reconnu certaines fins comme étant des fins de bienfaisance au sens de cette catégorie et se demander si, par extension ou analogie raisonnable, le cas à l’étude est semblable aux précédents. Deuxièmement, il doit examiner certaines anomalies acceptées pour voir si elles couvrent les fins en cause. Troisièmement — et c’est vraiment un contrôle par recoupement des autres — il doit se demander si, en conformité avec les fins déclarées, le revenu et les biens en question peuvent être affectés à des fins clairement étrangères à la notion de bienfaisance; dans l’affirmative, l’argument qu’il s’agit d’une fin de bienfaisance ne peut être retenu.

Jusqu’à un certain point par frustration, certains tribunaux ont utilisé la notion même d’intérêt du public comme pierre de touche du statut d’organisme de bienfaisance suivant la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*, en recourant minimalement à «l’esprit» du préambule de la Loi d’Elizabeth comme facteur limitatif supplémentaire. Dans l’affaire *Law Reporting*, précitée, tant le lord juge Russell, aux pp. 88 et 89, que le lord juge Sachs, à la p. 94, ont préconisé une telle approche, qui élimine essentiellement la condition exigeant la démonstration que la fin en cause sert l’intérêt du public d’une façon que le droit considère comme ayant un caractère de bien-

prima facie charitable, barring compelling policy grounds to deem the purpose non-charitable.

faisance. Selon cette approche, une fois qu'il a été démontré qu'une fin sert l'intérêt du public, elle devrait être considérée comme étant à première vue une fin de bienfaisance, en l'absence de raisons de politique générale impérieuses de présumer le contraire.

48

Although dropping the requirement that a purpose must be for the public benefit in a way the law recognizes as charitable is not without its attractions, it is not easily reconcilable with earlier authorities (see on this point *Royal National Agricultural and Industrial Association v. Chester* (1974), 3 A.L.R. 486 (H.C.), at p. 489). Moreover, I also share my colleague's concern that the adoption of such an approach by this Court would tend to blur the *ITA*'s distinction between charitable organizations and non-profit organizations. I might add, however, that I am not persuaded that the approach I adopt in these reasons does anything to weaken that distinction. The requirement that a charitable organization must pursue a public benefit in a way which the law regards as charitable should be maintained. Nonetheless, in determining whether a purpose is for the public benefit in a way which the law regards as charitable, we must recall that the legal conception of charity must evolve, and respond to social developments. We must adhere to principle as well as precedent.

Bien que la solution d'abandonner la condition exigeant que la fin en cause serve l'intérêt du public d'une manière que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance ne soit pas dénuée d'intérêt, elle n'est pas facile à concilier avec des arrêts antérieurs (voir, sur ce point, *Royal National Agricultural and Industrial Association c. Chester* (1974), 3 A.L.R. 486 (H.C.), à la p. 489). En outre, je partage l'inquiétude de mon collègue que l'adoption d'une telle approche par notre Cour tendrait à embrouiller la distinction faite dans la *LIR* entre les œuvres de bienfaisance et les organismes sans but lucratif. Je tiens à ajouter, toutefois, que je ne suis pas convaincu que l'approche que j'adopte dans les présents motifs tend à atténuer cette distinction. La condition exigeant que l'organisme de bienfaisance poursuive une fin servant l'intérêt du public d'une manière que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance devrait être maintenue. Néanmoins, dans l'examen de la question de savoir si une fin donnée sert l'intérêt du public d'une telle manière, il faut se rappeler que la conception juridique de la bienfaisance doit évoluer et répondre aux changements sociaux. Nous devons adhérer à la fois aux principes et aux précédents.

49

The best approach, in my view, is one which marries adherence to principle with respect for the existing categories as established by the *Pemsel* scheme. We must avoid the Scylla of blind adherence to an inflexible enumeration of charitable purposes, by testing purported purposes against broad principles. At the same time, we must bypass the Charybdis of attempting to evaluate the charitable status of a purpose by simple reference to an abstract principle — public benefit — without the benefit of analogical reasoning and the common law inheritance of authorities. I have in mind a similar approach to that which this Court has adopted to the law of unjust enrichment.

La meilleure approche, à mon sens, est une approche combinant l'adhésion aux principes et le respect des catégories existantes établies dans *Pemsel*. Nous devons éviter le Scylla de l'adhésion aveugle à une énumération inflexible de fins de bienfaisance et apprécier les fins proposées en regard de principes généraux. Mais nous devons en même temps contourner le Charybde qui consisterait à tenter de déterminer si une fin est une fin de bienfaisance en se référant simplement à un principe abstrait — l'intérêt du public — en se privant de l'avantage de la méthode du raisonnement analogique et de l'héritage jurisprudentiel de la common law. Je pense à une approche analogue à

McLachlin J., writing for the majority of this Court in *Peel (Regional Municipality) v. Canada*, [1992] 3 S.C.R. 762, spoke of the need to find a balance between what she termed the “category” and the “principled” approaches in the law of unjust enrichment. I find this to be of assistance in illustrating the path that should be taken in the law of charity. It would be unwise to jettison the vast historical inheritance associated with judicial development of the law of charity, although I do think it appropriate to ensure that the existing common law accords with certain identifiable principles which should guide the development of this area of law as a whole.

How then should the Court undertake the task of modernizing the existing categories of charitable purposes? One commentator, reflecting on the observation made above that neither the preamble nor the *Pemsel* classification purport to define charitable purposes, has suggested that the preamble is best viewed as an agenda for social improvement: E. B. Bromley, “Contemporary Philanthropy — Is the Legal Concept of ‘Charity’ Any Longer Adequate?”, in D. W. M. Waters, ed., *Equity, Fiduciaries and Trusts 1993* (1993), 59, at pp. 65-66. Our perceptions as to what should and should not be included on that agenda have changed over the centuries, as they will continue to do. New social needs arise, and old social problems decline in importance. Consequently, it would be a mistake to make a fetish of the purposes enumerated in preamble. Rather, the Court should adhere to the principles of altruism and public benefit, to which I adverted above, in order to identify new charitable purposes and to ensure that existing ones continue to serve the public good. The law should reflect the realization that although the particular purposes seen as worthy of pursuit change over time, the principles of which they are instantiations endure.

celle adoptée par notre Cour en matière d’enrichissement sans cause. Le juge McLachlin, qui s’exprimait pour la majorité de notre Cour dans *Peel (Municipalité régionale) c. Canada*, [1992] 3 R.C.S. 762, a fait état du besoin, dans le domaine de l’enrichissement sans cause, de concilier ce qu’elle a appelé l’approche fondée sur les «catégories» et celle fondée sur les «principes». J’estime que ces observations sont utiles pour illustrer la voie à suivre en ce qui concerne le droit relatif aux organismes de bienfaisance. Il ne serait pas sage d’abandonner l’apport historique important de la jurisprudence à l’évolution de ce droit, quoique je sois bien d’avis qu’il convienne de s’assurer que la common law existante soit conforme à certains principes identifiables qui devraient orienter l’évolution de ce domaine du droit dans son ensemble.

Comment, alors, notre Cour devrait-elle s’y prendre pour moderniser les catégories existantes de fins de bienfaisance? Au sujet de l’observation faite précédemment que ni le préambule ni la classification établie dans *Pemsel* ne visent à définir ce qu’est une fin de bienfaisance, un commentateur a émis l’avis qu’il était préférable de voir le préambule comme un programme d’amélioration sociale: E. B. Bromley, «Contemporary Philanthropy — Is the Legal Concept of “Charity” Any Longer Adequate?», dans D. W. M. Waters, dir., *Equity, Fiduciaries and Trusts 1993* (1993), 59, aux pp. 65 et 66. Nos perceptions quant à ce qui doit ou non être inclus dans ce programme ont changé au fil des siècles, et elles vont continuer de changer. De nouveaux besoins sociaux naissent alors que de vieux problèmes perdent de leur importance. Par conséquent, ce serait une erreur de se laisser obnubiler par les fins énumérées dans le préambule. Au contraire, la Cour devrait plutôt adhérer aux principes de l’altruisme et de l’intérêt du public, dont j’ai fait état plus tôt, afin d’identifier de nouvelles fins de bienfaisance et de s’assurer que celles déjà reconnues continuent de servir l’intérêt public. Le droit doit refléter la constatation que, même si au fil du temps les fins qui valent d’être poursuivies changent, les principes dont elles sont l’incarnation eux restent.

51

Thus, in determining whether a particular purpose is charitable, the courts must look to both broad principles — altruism and public benefit — as well as the existing case law under the *Pemsel* classification. The courts should consider whether the purpose under consideration is analogous to one of the purposes enumerated in the preamble of the *Statute of Elizabeth*, or build analogy upon analogy. Yet the pursuit of analogy should not lead the courts astray. One's eye must always be upon the broader principles I have identified, which are the Ariadne's thread running through the *Pemsel* categories, and the individual purposes recognized as charitable under them. The courts should not shy away from the recognition of new purposes which respond to pressing social needs.

D. The Distinction Between Charitable Purposes and Charitable Activities

52

In the law of charity, the courts' primary concern is to determine whether the purposes being pursued are charitable. It is these purposes which are essential, not the activities engaged in, although the activities must, of course, bear a coherent relationship to the purposes sought to be achieved. (I pause to emphasize that motive and purpose are not synonymous. The courts are not, in general, concerned with the motive of a donor or volunteer, only with the purpose being pursued.) A common source of confusion in this area is that judges and commentators alike often conflate the concept of "charitable purposes" and "charitable activities". The former is a long-established concept in the common law of charitable trusts. The latter is a much more recent innovation: it is contained in the *ITA*, but has no history in the common law. The distinction between charitable purposes and activities was identified by Ritchie J. for this Court in *Guaranty Trust*, *supra*, at p. 147. Subsequently, that distinction has been the subject of comment in a number of decisions of the Federal Court of Appeal, including *Scarborough Community Legal Services v. The Queen*, [1985] 2 F.C. 555, at p. 579; *Toronto Volograd Committee v.*

Par conséquent, les tribunaux appelés à déterminer si une fin donnée est une fin de bienfaisance doivent prendre en compte les deux grands principes — l'altruisme et l'intérêt du public — ainsi que la jurisprudence existante sur la classification établie dans *Pemsel*. Les tribunaux doivent se demander si la fin en cause est analogue à une des fins énumérées dans le préambule de la Loi d'Elizabeth, ou faire des analogies à partir d'autres analogies. Toutefois, les tribunaux ne doivent pas se laisser égarer par cette recherche d'analogies. Il faut toujours garder à l'esprit les deux grands principes que j'ai dégagés, qui constituent le fil d'Ariane reliant les catégories établies dans *Pemsel*, et les diverses fins qui ont été reconnues comme des fins de bienfaisance suivant ces catégories. Les tribunaux ne devraient pas hésiter à reconnaître de nouvelles fins pour tenir compte de besoins sociaux pressants.

D. La distinction entre fins de bienfaisance et activités de bienfaisance

En matière de droit relatif aux organismes de bienfaisance, le souci premier des tribunaux est de déterminer si les fins poursuivies sont des fins de bienfaisance. Ce sont les fins qui sont essentielles, et non les activités, encore que les activités menées doivent évidemment avoir un rapport logique avec les fins poursuivies. (Je souligne en passant que fin et motivation ne sont pas synonymes. Les tribunaux ne s'attachent pas, en général, à la motivation du donateur ou du bénévole, mais seulement à la fin qu'il poursuit.) Une source courante de confusion dans ce domaine est le fait que, souvent, tant les juges que les commentateurs traitent ensemble les notions de «fins de bienfaisance» et d'«activités de bienfaisance». La première est un concept du droit des fiducies en common law établi depuis longtemps. La seconde est une innovation beaucoup plus récente: elle est présente dans la *LIR*, mais n'a pas d'histoire en common law. La distinction entre fins de bienfaisance et activités de bienfaisance a été dégagée par le juge Ritchie, pour notre Cour, dans *Guaranty Trust*, précité, à la p. 147. Par la suite, cette distinction a été commentée dans plusieurs décisions de la Cour d'appel fédérale, notamment *Scarborough Community*

M.N.R., [1988] 3 F.C. 251; and *Everywoman's Health Centre Society*, *supra*.

A critical difference between purposes and activities is that purposes may be defined in the abstract as being either charitable or not, but the same cannot be said about activities. That is, one may determine whether an activity is charitable only by reference to a previously identified charitable purpose(s) the activity is supposed to advance. The question then becomes one of determining whether the activity has the effect of furthering the purpose or not, as Iacobucci J. notes at para. 152. In determining whether an organization should be registered as a charitable organization, we must, as my colleague Iacobucci J. indicates, look not only to the purposes for which it was originally instituted, but also to what the organization actually does, that is, its activities. But we must begin by examining the organization's purposes, and only then consider whether its activities are sufficiently related to those purposes.

In the *Law Reporting* case, *supra*, at p. 86, Russell L.J. illustrated this point by supposing the example of a company which published the Bible for profit, and compared it to one which published the Bible without a view to profit, but with the purpose of distributing copies of it to the public. In each case, the activity engaged in — publishing the Bible — is identical. But the purposes being pursued are very different, and consequently the status of each company also differs. Although the former company clearly would not be pursuing a charitable purpose, the latter almost certainly would be. This example demonstrates that an activity, taken in the abstract, can rarely be deemed charitable or non-charitable. Rather, it is the purpose underlying the activity to which the courts must look initially in assessing whether the activity is charitable. It must then be determined whether there is a sufficient degree of connection between the activity engaged in and the purpose

Legal Services c. La Reine, [1985] 2 C.F. 555, à la p. 579; *Toronto Volgograd Committee c. M.R.N.*, [1988] 3 C.F. 251, et *Everywoman's Health Centre Society*, précitée.

Une différence cruciale entre les fins et les activités est qu'il est possible de déterminer, dans l'abstrait, si une fin est une fin de bienfaisance ou non, alors qu'on ne peut affirmer la même chose dans le cas des activités. En d'autres mots, on ne peut déterminer si une activité est une activité de bienfaisance que par référence à une ou plusieurs fins de bienfaisance préalablement identifiées, que l'activité est censée aider à réaliser. Il faut ensuite se demander si l'activité en cause a pour effet de tendre ou non à la réalisation de la fin, comme le souligne le juge Iacobucci au par. 152. Pour décider si un organisme doit être enregistré comme œuvre de bienfaisance, nous devons, comme l'indique mon collègue le juge Iacobucci, tenir compte non seulement des fins pour lesquelles l'organisme a été constitué à l'origine, mais également de ce qu'il accomplit dans les faits, c'est-à-dire ses activités. Toutefois, il faut commencer par examiner les fins poursuivies par l'organisme, et ce n'est qu'ensuite qu'on se demande si ses activités se rapportent suffisamment aux fins en question.

Dans l'affaire *Law Reporting*, précitée, à la p. 86, le lord juge Russell a illustré ce point en imaginant l'exemple d'une société qui aurait publié la Bible dans un but lucratif et d'une autre qui l'aurait publiée, non pas dans un but lucratif, mais en vue d'en distribuer des exemplaires à la population. Dans chaque cas, l'activité exercée — la publication de la Bible — est la même. Mais les fins poursuivies sont très différentes et, par conséquent, le statut de chaque société diffère également. Quoique la première société ne poursuivrait manifestement pas une fin de bienfaisance, la seconde le ferait presque certainement. Ceci fait voir qu'il est rarement possible de juger dans l'abstrait si une activité est ou non une activité de bienfaisance. Les tribunaux doivent plutôt s'arrêter au départ à la fin qui sous-tend l'activité pour juger si celle-ci est une activité de bienfaisance. Ils doivent ensuite déterminer s'il existe un degré de connexion suffisant entre l'activité exercée et la fin

being pursued, but this is a distinct inquiry involving separate considerations. Purposes are the ends to be achieved; activities are the means by which to accomplish those ends. Purposes must be evaluated substantively. Activities are assessed by determining the degree to which they actually are instrumental in achieving the organization's goals.

55 It is with this in mind that I consider the two propositions set forth by Iacobucci J., at para. 159, as requirements for registration under s. 248(1) of the *ITA*:

- (1) the purposes of the organization must be charitable, and must define the scope of the activities engaged in by the organization; and
- (2) all of the organization's resources must be devoted to these activities unless the organization falls within the specific exemptions of s. 149.1(6.1) or (6.2).

With respect, I do not find my colleague's formulation to be the most helpful as a framework for analysis. I agree with the second requirement my colleague sets out. I also agree that the purposes of the organization must be charitable. However, I have reservations as to the second clause of his first requirement. As Iacobucci J. himself observes, at para. 199, charitable activities cannot be defined other than by reference to the purposes they are to further. I do not necessarily disagree with my colleague's suggestion that the purposes of an organization must "define the scope of the activities engaged in by the organization", but I find that formulation awkward.

56 I consider the key questions to be: (a) are the organization's purposes charitable? and (b) are the activities the organization engages in sufficiently related to its purposes to be considered to be furthering them? I would, therefore, reformulate my colleague's first proposition into two parts: (a) an organization must be constituted exclusively for charitable purposes; and (b) its activities must be substantially connected to, and in furtherance of, those purposes. So, when Iacobucci J. states, at

poursuivie, mais il s'agit là d'un examen distinct, qui met en jeu des considérations différentes. Les fins sont des objectifs à réaliser: les activités sont les moyens pris pour réaliser ces fins. Les fins doivent être évaluées indépendamment. Les activités sont appréciées en déterminant la mesure dans laquelle elles contribuent à la réalisation des objectifs de l'organisme.

Dans cette perspective, j'aborde les deux propositions que mon collègue le juge Iacobucci présente, au par. 159, comme étant les conditions d'enregistrement pour l'application du par. 248(1) de la *LIR*:

- (1) les fins poursuivies par l'organisme doivent être des fins de bienfaisance, et elles doivent définir le champ des activités menées par l'organisme;
- (2) la totalité des ressources de l'organisme doit être consacrée à ces activités, à moins que celui-ci soit visé par les exemptions expressément prévues au par. 149.1(6.1) ou (6.2).

Avec égards, je ne considère pas que les propositions de mon collègue formulent au mieux le cadre d'analyse. Je suis d'accord avec la deuxième condition qu'il énonce. Je conviens également avec lui que les fins poursuivies par l'organisme doivent être des fins de bienfaisance. Toutefois, j'ai des réserves quant au deuxième volet de la première condition. Comme le fait observer lui-même le juge Iacobucci, au par. 199, il est impossible de définir des activités de bienfaisance autrement que par référence aux fins que ces activités tendent à réaliser. Je ne suis pas nécessairement en désaccord avec la suggestion de mon collègue que les fins poursuivies par une association doivent «définir le champ des activités menées par l'organisme», mais je trouve cette formule maladroite.

Voici, à mon avis, les questions clés: a) Les fins poursuivies par l'organisme sont-elles des fins de bienfaisance? b) Les activités menées par l'organisme se rapportent-elles suffisamment aux fins qu'il poursuit pour être considérées comme tendant à leur réalisation? Je reformulerais donc la première proposition de mon collègue en deux parties: a) une association doit être constituée exclusivement à des fins de bienfaisance; b) ses activités doivent se rapporter substantiellement à ces fins et

para. 160, that “[i]n the end, while it is true that at least some of the Society’s purposes contemplate charitable activities, it cannot be said that they restrict the Society to charitable activities alone”, this strikes me as a roundabout way of contending that either (a) not all of the Society’s purposes are charitable; or (b) even if the Society’s purposes are charitable, not all of its activities are sufficiently connected to its purposes.

One theory, which has obtained some currency in the Federal Court of Appeal, takes note of the fact that the *ITA*’s references to “charitable purposes” are with regard to “charitable foundations”, whereas its references to “charitable activities” occur in the context of “charitable organizations”: *ITA*, s. 149.1(1). In *Toronto Volgograd Committee*, *supra*, at p. 257, Marceau J.A. considered this distinction to be “fundamental” to the legislative scheme, because only charitable organizations may undertake activities. See also *Scarborough Community Legal Services*, *supra*, at pp. 578-79. Charitable foundations, by contrast, exist only to fund the activities of other persons; they do not undertake activities themselves. It therefore followed, in Marceau J.A.’s view, that an evaluation of a charitable organization necessarily entailed a focus on the organization’s activities.

Marceau J.A. was surely right to hold that the courts must scrutinize the activities of a would-be charitable organization, and that the courts should not confine their gaze to the applicant’s constituting document. But that proposition does not displace my earlier observation that the courts must evaluate the charitable nature of activities by reference to their degree of relationship with the charitable purposes which they purport to advance. Marceau J.A. himself recognized that the evaluation must be an objective one: the intention of the organization in undertaking the activity cannot

tendre à leur réalisation. En conséquence, quand le juge Iacobucci dit, au par. 160, que, «[e]n dernière analyse, quoiqu’il soit vrai qu’au moins certaines des fins poursuivies par l’association visent des activités de bienfaisance, il est impossible d’affirmer qu’elles limitent l’association à de telles activités», cela me semble être une façon indirecte d’affirmer soit que a) les fins poursuivies par l’association ne sont pas toutes des fins de bienfaisance, soit que b), même si les fins poursuivies par l’association sont des fins de bienfaisance, ses activités ne se rapportent pas toutes suffisamment à ses fins.

Selon une théorie qui jouit d’une certaine reconnaissance en Cour d’appel fédérale, il convient de noter que, lorsqu’il est fait mention dans la *LIR* de «fins de bienfaisance», c’est en rapport avec les «fondations de bienfaisance», alors que lorsqu’il y est fait mention d’«activités de bienfaisance», c’est dans le contexte des «œuvres de bienfaisance»: par. 149.1(1) de la *LIR*. Dans *Toronto Volgograd Committee*, précité, à la p. 257, le juge Marceau a estimé que cette distinction était «fondamentale» dans l’esprit du législateur, parce que seules les œuvres peuvent mener des activités. Voir aussi *Scarborough Community Legal Services*, précité, aux pp. 578 et 579. Par contraste, une fondation de bienfaisance existe uniquement dans le but de financer des activités menées par autrui; elle ne mène elle-même aucune activité. Il s’ensuit, selon le juge Marceau, que l’évaluation de la demande d’enregistrement d’un organisme de bienfaisance doit nécessairement être axée sur les activités de cet organisme.

Le juge Marceau avait sûrement raison de conclure que les tribunaux doivent examiner attentivement les activités d’un organisme qui sollicite son enregistrement comme œuvre de bienfaisance, et ne pas s’en tenir à ses statuts. Mais cette proposition ne réfute pas mon observation précédente que les tribunaux doivent évaluer la nature de bienfaisance des activités en cause par référence à leur degré de connexité avec les fins de bienfaisance dont elles sont censées favoriser la réalisation. Le juge Marceau a reconnu lui-même que l’évaluation doit être objective: le statut d’un organisme ne sau-

57

58

govern its status. Marceau J.A. doubted that an organization's activities could be "rationally classified on the sole basis of their more or less close proximity to the general purposes for which the group was organized": *Scarborough Community Legal Services*, *supra*, at p. 579 (emphasis added). Nevertheless, though not the "sole" basis for classification, the degree of connection between the activity and the charitable purpose which it furthers must be the primary consideration in the determination as to whether an activity is charitable.

rait dépendre du motif pour lequel il mène l'activité en cause. Le juge Marceau a dit douter que les activités d'un organisme puissent «être classées de façon rationnelle à la lumière seulement de leur plus ou moins grande proximité avec les fins générales pour lesquelles le groupe a été mis sur pied»: *Scarborough Community Legal Services*, précité, à la p. 579 (je souligne). Néanmoins, bien qu'il ne soit pas le «seul» critère de classification, le degré de connexité entre une activité et la fin de bienfaisance qu'elle tend à réaliser doit être la considération principale dans l'examen de la question de savoir si une activité est une activité de bienfaisance.

⁵⁹ Despite the language of the *ITA*, at least one prominent commentator strongly doubts whether such a thing as a "charitable activity" can be said to exist at all: see M. C. Cullity, "The Myth of Charitable Activities" (1990), 10 *Est. & Tr. J.* 7. That is, activities cannot be characterized as charitable or non-charitable in the abstract, but only by reference to the purposes which they further. It is true that some activities have been deemed to be non-charitable in and of themselves, such as those which are illegal or contrary to public policy (*Everywoman's Health Centre Society*, *supra*, at p. 67), or specifically prohibited by the *ITA* (e.g., the political activities enumerated in s. 149.1(6.2)(c)), but they are not at issue in this appeal.

Malgré le texte de la *LIR*, au moins un éminent commentateur doute fortement qu'on puisse même affirmer qu'il existe des «activités de bienfaisance»: voir M. C. Cullity, «The Myth of Charitable Activities» (1990), 10 *Est. & Tr. J.* 7. En d'autres mots, des activités ne peuvent être qualifiées d'activités de bienfaisance dans l'abstrait, mais seulement par référence aux fins dont elles tendent à la réalisation. Il est vrai que certaines activités ont intrinsèquement été présumées ne pas être des activités de bienfaisance, par exemple les activités illégales ou contraires à une politique générale (*Everywoman's Health Centre Society*, précité, à la p. 67), ou encore les activités expressément interdites par la *LIR* (par exemple les activités politiques énumérées à l'al. 149.1(6.2)c)), mais de telles activités ne sont pas en cause dans le présent pourvoi.

⁶⁰ The best way to conceptualize the issue, in my view, is to begin from the proposition, adverted to above, that a charitable organization must be constituted for exclusively charitable purposes. To this end, a charitable organization may engage in activities that accomplish or further those charitable purposes. For example, the *ITA* specifically provides that a charitable organization may engage in political activities in furtherance of its exclusively charitable purposes, so long as those political activities are "ancillary and incidental" to those charitable purposes. In effect, the *ITA* deems such activities to be charitable activities. However, as I discuss in more detail below, it is equally clear that

À mon avis, la meilleure façon de conceptualiser la question en litige est de partir de la proposition mentionnée plus tôt, savoir qu'une œuvre de bienfaisance doit être constituée exclusivement à des fins de bienfaisance. Dans ce but, elle peut mener des activités qui réalisent ou tendent à réaliser ces fins. Par exemple, la *LIR* indique expressément qu'une œuvre de bienfaisance peut mener des activités politiques pour réaliser les fins qu'elle poursuit — qui doivent être exclusivement des fins de bienfaisance —, dans la mesure où ces activités sont accessoires à ces fins de bienfaisance. En fait, ces activités sont réputées être des activités de bienfaisance par la *LIR*. Toutefois, comme je vais

a charitable organization may not pursue political purposes at all. Similarly, a charitable organization may operate a commercial enterprise, so long as the enterprise serves as a means of accomplishing the purposes of the organization, rather than an end in itself. See, e.g., *Alberta Institute on Mental Retardation v. Canada*, [1987] 3 F.C. 286 (C.A.), at p. 295, leave to appeal refused, [1988] 1 S.C.R. xiii. Again, the key consideration is the nexus between the activity in question and the charitable purpose to be served.

The point at which the pursuit of ancillary activities expands into an “end in itself” is a nice question, and has been the subject of considerable debate. As the question is necessarily contextual, the courts have been reluctant to establish bright lines in this area, and have preferred a case-by-case approach: *Re Public Trustee and Toronto Humane Society* (1987), 60 O.R. (2d) 236 (H.C.), at p. 254. Provisions in the *ITA* provide a boundary between permissible ancillary activities and impermissible collateral purposes. The first such provision is the threat of revocation contained in s. 149.1(2) for those charitable organizations which fail to satisfy the “disbursement quota” contained in s. 149.1(1). That subsection requires a charitable organization to spend a specified proportion of donations for which it issued tax receipts to donors (and in the case of a charitable foundation, a specified percentage of the value of investment assets) on charitable activities, including gifts to other charities. The second provision is the requirement contained in s. 149.1(6.2) that a charitable organization must devote “substantially all” of its resources to charitable activities in order to benefit from that provision’s deeming of certain ancillary political activities to be charitable activities. Revenue Canada considers “substantially all” to mean 90 percent or more (see, e.g., Interpretation Bulletin IT-486R (December 31, 1987)).

l’expliquer plus en détail plus loin, il est également clair qu’une œuvre de bienfaisance ne peut poursuivre aucune fin politique que ce soit. De même, une œuvre de bienfaisance peut exploiter une entreprise commerciale, dans la mesure où cette entreprise est un moyen de réaliser les fins poursuivies par l’œuvre, et non une fin en soi. Voir, par exemple, *Alberta Institute on Mental Retardation c. Canada*, [1987] 3 C.F. 286 (C.A.), à la p. 295, autorisation de pourvoi refusée, [1988] 1 R.C.S. xiii. Encore une fois, le facteur clé est la connexité entre l’activité en question et la fin de bienfaisance qu’elle doit servir.

Le point où l’exercice d’activités accessoires devient une «fin en soi» est une question délicate et fort controversée. Comme il s’agit d’une question nécessairement contextuelle, les tribunaux sont réticents à établir des lignes de démarcation nettes et préfèrent y aller au cas par cas: *Re Public Trustee and Toronto Humane Society* (1987), 60 O.R. (2d) 236 (H.C.), à la p. 254. Des dispositions de la *LIR* fixent la ligne de démarcation entre les activités accessoires permises et les fins parallèles interdites. La première de ces dispositions, le par. 149.1(2), est la menace de révocation de l’enregistrement des œuvres de bienfaisance qui ne respectent pas le «contingent des versements» prévu au par. 149.1(1). Aux termes de ce paragraphe, une œuvre de bienfaisance doit dépenser pour des activités de bienfaisance, y compris des dons faits à d’autres œuvres de bienfaisance, un pourcentage spécifié des dons pour lesquels elle a délivré des reçus aux donateurs (et, dans le cas d’une fondation de bienfaisance, un pourcentage spécifié de la valeur de ses placements). La seconde est la condition énoncée au par. 149.1(6.2), qui précise qu’une œuvre de bienfaisance doit consacrer «presque toutes» ses ressources à des activités de bienfaisance pour profiter de la présomption établie par ce paragraphe suivant laquelle certaines activités politiques accessoires sont des activités de bienfaisance. Revenue Canada estime que l’expression «presque toutes» signifie au moins 90 pour 100 (voir, par exemple, le Bulletin d’interprétation IT-486R (31 décembre 1987)).

62 Some question may also arise as to the degree of “sufficient connection” between the activity under scrutiny and the purpose it is meant to serve. In *Toronto Volgograd Committee*, *supra*, at p. 259, Marceau J.A. held that activities must “be considered with respect to their immediate result and effect, not their possible eventual consequence”. That is, there must be a direct, rather than an indirect, relationship between the activity and the purpose it serves. That is the position taken by Iacobucci J. in the present appeal. I agree. However, I would be reluctant to interpret “direct” as “immediate”. All that is required is that there be a coherent relationship between the activity and the purpose, such that the activity can be said to be furthering the purpose.

63 Thus, in my view, the proper approach is to begin by: (a) identifying the primary purposes of the organization; and then (b) determining whether those purposes are charitable. If one concludes that the purposes are not charitable, then the organization is not charitable, and the inquiry ends there. However, if the organization’s primary purposes are charitable, we must then go a further step, and consider (c) whether the other purposes pursued by the organization are ancillary or incidental to its primary purposes; and (d) whether the activities engaged in by the organization are sufficiently related to its purposes to be considered to be furthering them. If positive responses are made to these two latter inquiries, then the organization should be registered as a charitable organization.

E. Application to the Present Appeal

64 I come now to the application of the approach I have outlined above to the facts as set out in the record before us. I wish to emphasize that the factual record in this appeal is very modest, as I suspect it is in the vast majority of cases involving an application for registration as a charitable organization under the *ITA*. This is so for at least two reasons. First, Revenue Canada’s decision as to whether to register an applicant as a registered charity is a “strictly administrative function” and is

Une question peut aussi se poser en ce qui concerne le degré de «connexité suffisante» entre l’activité en cause et la fin qu’elle est censée servir. Dans *Toronto Volgograd Committee*, précité, à la p. 259, le juge Marceau a conclu que les activités doivent «être examinées en fonction de leur résultat et de leur effet immédiats et non de leurs conséquences éventuelles possibles». En d’autres mots, il doit exister un lien direct, et non indirect, entre l’activité et la fin qu’elle sert. C’est la position qu’adopte le juge Iacobucci dans le présent pourvoi. Je suis d’accord avec lui. Toutefois, j’hésite à assimiler «direct» à «immédiat». Tout ce qui est requis c’est l’existence, entre l’activité en cause et la fin poursuivie, d’un rapport logique tel qu’il soit possible d’affirmer que la première tend à la réalisation de la seconde.

À mon sens, la bonne approche consiste à commencer par a) dégager les fins principales de l’association, puis b) à décider s’il s’agit de fins de bienfaisance. Si on conclut qu’il ne s’agit pas de telles fins, l’organisme n’est pas une œuvre de bienfaisance et l’examen s’arrête là. Toutefois, si les fins principales poursuivies par l’organisme sont des fins de bienfaisance, il faut poursuivre l’examen et se demander c) si les autres fins poursuivies par l’organisme sont accessoires à ses fins principales, et d) si les activités menées par celui-ci se rapportent suffisamment à ses fins pour être considérées comme tendant à leur réalisation. Si des réponses affirmatives sont données à ces deux dernières questions, l’organisme doit alors être enregistré comme œuvre de bienfaisance.

E. L’application au présent pourvoi

Je vais maintenant appliquer l’approche que j’ai exposée précédemment aux faits ressortant du dossier dont nous disposons. Je tiens à souligner que, dans le présent pourvoi, le dossier factuel est très mince, comme c’est le cas, j’imagine, dans la grande majorité des affaires de demande d’enregistrement comme œuvre de bienfaisance sous le régime de la *LIR*. Il en est ainsi pour au moins deux raisons. Premièrement, lorsque Revenu Canada décide d’accorder ou non le statut d’orga-

made without a hearing: *Scarborough Community Legal Services*, *supra*, at p. 576. Although Revenue Canada may request written submissions and further information from an applicant, it is under no obligation to do so.

Second, s. 180(3) of the *ITA* specifically provides that appeals taken to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 172(3) of the *ITA* “shall be heard and determined in a summary way”. As the Federal Court of Appeal recently observed in *Human Life International in Canada Inc. v. M.N.R.*, [1998] 3 F.C. 202, at para. 1, the effect of s. 180(3) is that the Federal Court of Appeal “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”. The present appeal procedure has been cogently criticized elsewhere (see, e.g., D. W. Smith, “Tax appeal procedure for charities needs improving” (*The National*, vol. 12, No. 4, April 1985, at p. 21), and its failures are manifest in the present appeal. It is essential, in my view, that those failures not be ascribed to the Society.

It must also be remembered that an organization may seek registration as a charitable organization at any number of stages in its existence. Many applications involve new organizations which, by definition, have no “track record” of which to speak. In evaluating the putative charitable status of the purposes and activities of such an organization, Revenue Canada (and the courts) must necessarily rely almost entirely upon the constituting documents of the organization. I do not for a moment wish to be taken as suggesting that Revenue Canada has no power to request further information or clarification from an applicant. Obviously, Revenue Canada must receive enough information to ascertain whether the applicant’s purposes are *prima facie* charitable, and it should also be entitled to request information to determine

nisme de bienfaisance enregistré, c’est dans l’exercice [TRADUCTION] «d’une fonction strictement administrative» et sans tenir d’audience: *Scarborough Community Legal Services*, précité, à la p. 576. Même s’il peut demander des observations écrites et des renseignements supplémentaires à l’organisme requérant, Revenu Canada n’a aucune obligation de le faire.

Deuxièmement, le par. 180(3) de la *LIR* indique expressément qu’un appel interjeté à la Cour d’appel fédérale en vertu du par. 172(3) de la *LIR* «doit être entendu et jugé selon une procédure sommaire». Comme l’a fait observer récemment la Cour d’appel fédérale dans *Human Life International in Canada Inc. c. M.R.N.*, [1998] 3 C.F. 202, au par. 1, par l’effet du par. 180(3) la Cour d’appel fédérale «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». Cette procédure d’appel a été critiquée avec pertinence ailleurs (voir, par exemple, D. W. Smith, «Tax appeal procedure for charities needs improving» (*The National*, vol. 12, n° 4, avril 1985, à la p. 21), et ses lacunes ressortent très clairement dans le présent pourvoi. Il est essentiel, à mon avis, que ces lacunes ne soient pas imputées à l’association.

De plus, il ne faut pas oublier qu’un organisme peut demander son enregistrement comme œuvre de bienfaisance à diverses étapes de son existence. Bon nombre de demandes émanent d’organismes nouveaux qui, par définition, n’ont pas d’«antécédents» à présenter. Pour juger si les fins et les activités d’un tel organisme sont des fins et des activités de bienfaisance, Revenu Canada (et les tribunaux) doivent nécessairement s’en remettre presque entièrement aux seuls documents constitutifs de l’organisme. Je ne tiens aucunement à ce que l’on me prête la suggestion que Revenu Canada n’a pas le pouvoir de demander des renseignements supplémentaires ou des éclaircissements à l’organisme requérant. Il va de soi que Revenu Canada doit recevoir suffisamment de renseignements pour être en mesure de déterminer si, à pre-

65

66

whether the activities that the applicant engages in are merely subordinate to, and in direct furtherance of, its purposes. The Federal Court of Appeal recently noted in *Stop the Violence . . . Face the Music Society v. The Queen*, 97 D.T.C. 5026, that “[s]ince the benefits attaching to charitable status are significant, the onus is on those seeking this status to clearly demonstrate that their activities are clearly focused on charitable objects in the legal sense”. Nevertheless, I do emphasize that there are limits as to what Revenue Canada may reasonably expect an applicant to provide. Indeed, it must not be forgotten, as my colleague recognizes, that for many applicants, the ability to engage in any activities at all may depend upon their ability to obtain registered charity status, and so be entitled to provide tax receipts to donors.

mière vue, les fins poursuivies par l’organisme requérant sont des fins de bienfaisance, et que le ministère est habilité à demander les renseignements dont il a besoin pour décider si les activités menées par l’organisme sont simplement subordonnées aux fins qu’il poursuit et tendent directement à leur réalisation. La Cour d’appel fédérale a récemment fait observer dans *Stop the Violence . . . Face the Music Society c. La Reine*, 97 D.T.C. 5026, que «[p]uisque les avantages attachés au statut d’organisme de charité sont importants, il incombe à ceux qui demandent ce statut de démontrer clairement que leurs activités sont manifestement orientées vers des objectifs charitables au sens juridique du terme». Néanmoins, je tiens à souligner qu’il y a des limites à l’information que Revenu Canada peut raisonnablement attendre de l’organisme requérant. De fait, il ne faut pas oublier, comme le reconnaît mon collègue, que pour bien des organismes requérants la capacité de mener quelque activité que ce soit peut dépendre de leur capacité d’obtenir le statut d’organisme de bienfaisance enregistré et ainsi pouvoir remettre des reçus d’impôt à ceux qui leur font des dons.

67

In the present appeal, Revenue Canada appears to treat registration as a charitable organization as a once-and-for-all determination, and thus argues in favour of a restrictive approach to registration. The view that once granted, an organization is a charitable organization forever, so that Revenue Canada adopt a restrictive gatekeeping function, strikes me as mistaken. Charitable registration is always subject to revocation in the future, pursuant to ss. 149.1(2), 149.1(4.1), or s. 168 of the *ITA*, should Revenue Canada take the view that an organization has ceased to comply with applicable legal requirements. Moreover, registered charities are obligated by s. 230(2) of the *ITA* to maintain books and records to enable Revenue Canada to determine whether there are any grounds for revocation of registration, and are required by s. 149.1(14) to provide Revenue Canada with an annual information return. Because the consequences of deregistration are draconian (on which see s. 188(1) of the *ITA*), registered charities have

Dans le présent pourvoi, Revenu Canada semble traiter la reconnaissance d’organisme de bienfaisance enregistré comme une décision définitive et préconise donc l’application d’une approche restrictive en matière d’enregistrement. Il m’apparaît erroné de soutenir qu’une fois l’enregistrement accordé, l’œuvre de bienfaisance conserve son statut à jamais, et que Revenu Canada est donc justifié de jouer le rôle de gardien rigide de l’accès à l’enregistrement. L’enregistrement est toujours susceptible de révocation en vertu des par. 149.1(2) et 149.1(4.1), ou de l’art. 168 de la *LIR*, si Revenu Canada juge qu’un organisme ne remplit plus les conditions juridiques applicables. De plus, aux termes du par. 230(2) de la *LIR*, les organismes de bienfaisance enregistrés doivent tenir des registres et des livres de comptes permettant de vérifier s’il existe des motifs de révoquer leur enregistrement, et, aux termes du par. 149.1(14), ils doivent présenter chaque année à Revenu Canada une déclaration de renseignements. Comme le retrait de l’enregistrement

obvious ongoing incentives to comply with the *ITA*'s requirements.

The Society's purpose is set out in clause 2(a) of its constitution. In examining this purpose, we must, as Scott J. indicated in *Attorney General v. Ross*, [1985] 3 All E.R. 334 (Ch. D.), at p. 342, read an organization's constitution as a whole, and consider it in the context of its factual background. Each of the other purposes set out in clauses 2(b), (c) and (e) are merely subsidiary to, and in direct furtherance of, this purpose. The Society's purpose, as clause 2(a) states, is "to provide educational forums, classes, workshops and seminars to immigrant women in order that they may be able to find or obtain employment or self employment". Thus, the Society proposes to engage in certain activities (the provision of educational forums, classes, workshops and seminars) for the benefit of a class (immigrant women) to achieve a goal (to enable the class of beneficiaries to obtain employment or self employment). At this stage, we are concerned only with the purpose itself, but it should be evident that the purpose cannot be distinguished entirely from the activities which purport to further it.

The Society submits, as it did before the Federal Court of Appeal, that its purpose may be placed within the second and fourth of the *Pemsel* categories, that is, being for the "advancement of education" as well as being for "other purposes beneficial to the community". I should indicate at this point that the *Pemsel* categories are not mutually exclusive. A purpose may well fit into more than one category. Equally, an organization may pursue a mixture of purposes, so long as each one of those purposes can be placed within at least one of the four *Pemsel* categories. Thus, in the present appeal, the Society need succeed under only one of the *Pemsel* categories.

entraîne des conséquences draconiennes (voir, à ce sujet, le par. 188(1) de la *LIR*), les organismes de bienfaisance enregistrés ont des raisons évidentes de se conformer en tout temps aux conditions fixées par la *LIR*.

La fin poursuivie par l'association est énoncée à la clause 2a) de sa constitution. Dans l'examen de cette fin, nous devons, comme a dit le juge Scott dans *Attorney General c. Ross*, [1985] 3 All E.R. 334 (Ch. D.), à la p. 342, interpréter la constitution d'un organisme comme un tout et la considérer sous l'éclairage du contexte factuel. Les autres fins énoncées aux clauses 2b), c) et e) sont purement accessoires à la fin énoncée à la clause 2a), et elles sont poursuivies directement en vue de sa réalisation. Aux termes de la clause 2a), la fin poursuivie par l'association consiste à [TRADUCTION] «organiser des rencontres, des cours, des ateliers et des séminaires éducatifs à l'intention des immigrantes afin qu'elles puissent se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome». L'association se propose donc de mener certaines activités (organiser des rencontres, des cours, des ateliers et des séminaires éducatifs) au profit d'un groupe (les immigrantes) en vue de réaliser un objectif (permettre à ce groupe de bénéficiaires de se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome). À cette étape, nous ne nous intéressons qu'à la fin elle-même, mais il est manifeste que la fin ne peut être dissociée entièrement des activités qui sont censées tendre à sa réalisation.

L'association soutient, comme elle l'a fait devant la Cour d'appel fédérale, que la fin qu'elle poursuit peut être rangée sous les deuxième et quatrième catégories établies dans *Pemsel*, savoir la «promotion de l'éducation» et les «autres fins utiles à la société». Je me dois de signaler, à ce point-ci, que les catégories établies dans *Pemsel* ne s'excluent pas l'une l'autre. Une fin peut bien entrer dans plusieurs catégories. De même, un organisme peut poursuivre une combinaison de fins, dans la mesure où chacune de ces fins peut être rangée sous au moins une des quatre catégories établies dans *Pemsel*. Par conséquent, dans le présent pourvoi, il suffit que l'association établisse que la fin entre dans une de ces catégories.

68

69

70 Perhaps surprisingly, the Society did not put forward the argument that its purpose could be placed within the “relief of poverty” category of the *Pemsel* classification. The Society did advance this argument in its initial letter to Revenue Canada of March 17, 1993, but it does not appear to have been pursued any further. There is authority for the proposition that the relief of poverty among the unemployed is charitable, regardless of whether such relief is provided directly through financial relief, or indirectly “by training individuals so that they are able to earn a living or helping them to find work”: E. Cairns, *Charities: Law and Practice* (3rd ed. 1997), at p. 5. Courts have in recent years outlined a more expansive definition of “relief of poverty”, which takes into account the movement away from simply providing direct financial assistance to the provision of services to enable the poor to become economically independent: *Inland Revenue Commissioners v. Oldham Training and Enterprise Council*, [1996] B.T.C. 539 (Ch. D.), at pp. 553-54. More might have been made of this. However, as the argument was not pursued before us, I shall say no more about it here.

(1) Advancement of Education

71 A central issue in this appeal, then, is whether the Society’s purpose fits within the second category set out in *Pemsel*, namely, “the advancement of education”. If not, we must consider whether that category should be expanded to include the Society’s purpose, or whether it might be placed within another category.

72 As Iacobucci J. notes, the “advancement of education” head of the *Pemsel* classification has traditionally been given a relatively restrictive interpretation in Canada. Stone J.A. stated in *Positive Action Against Pornography*, *supra*, at pp. 348-49, that “advancement of education” is limited to “formal training of the mind [or] the improvement of a useful branch of human knowledge”, and thus on the facts of that case, the mere “presentation to the

Chose étonnante peut-être, l’association n’a pas plaidé que la fin qu’elle poursuit pouvait être rangée sous la catégorie «soulagement de la pauvreté» de la classification établie dans *Pemsel*. Elle a effectivement avancé cet argument dans sa première lettre à Revenu Canada en date du 17 mars 1993, mais elle ne semble pas l’avoir fait valoir par la suite. Certains précédents permettent d’affirmer que le soulagement de la pauvreté chez les sans-emploi est une fin de bienfaisance, peu importe que ce secours soit apporté directement sous forme d’aide financière ou indirectement [TRADUCTION] «en formant les individus pour qu’ils soient capables de gagner leur vie ou en les aidant à se trouver du travail»: E. Cairns, *Charities: Law and Practice* (3^e éd. 1997), à la p. 5. Au cours des dernières années, les tribunaux ont donné de la notion de «soulagement de la pauvreté» une définition plus large, qui tient compte de la tendance à ne plus simplement donner de l’aide financière directe mais plutôt à fournir des services visant à permettre aux déshérités de devenir financièrement autonomes: *Inland Revenue Commissioners c. Oldham Training and Enterprise Council*, [1996] B.T.C. 539 (Ch. D.), aux pp. 553 et 554. Ce filon aurait pu être examiné plus à fond. Toutefois, comme l’argument n’a pas été avancé devant nous, je n’en dirai pas davantage.

(1) La promotion de l’éducation

Un aspect central du présent pourvoi est donc de déterminer si la fin que poursuit l’association entre dans la deuxième catégorie établie dans *Pemsel*, soit la «promotion de l’éducation». Dans la négative, nous devons nous demander s’il convient d’élargir cette catégorie pour qu’elle inclue la fin poursuivie par l’association, ou si cette fin peut être rangée dans une autre catégorie.

Comme le souligne le juge Iacobucci, la catégorie «promotion de l’éducation» a traditionnellement été interprétée de manière assez restrictive au Canada. Dans *Positive Action Against Pornography*, précité, à la p. 349, le juge Stone a dit qu’elle se limite à «la formation classique de l’esprit» et à «l’amélioration d’une branche utile du savoir humain», et que, compte tenu des faits de cette affaire, «la simple présentation au public de rensei-

public of selected items of information and opinion” did not meet this test. Stone J.A.’s approach was also followed in *Briarpatch Inc. v. The Queen*, 96 D.T.C. 6294 (F.C.A.), at p. 6295. More recently, in *Interfaith Development Education Association, Burlington v. M.N.R.*, 97 D.T.C. 5424, at p. 5425, the Federal Court of Appeal reiterated its observation that “[t]he authorities are clear that ‘advancement of education’ receives a restricted meaning in the law of charity in Canada”. As such, the court in that case upheld Revenue Canada’s refusal decision.

Does the Society’s purpose fit within the advancement of education head? Iacobucci J. accepts that the approach described above is an accurate reflection of the law, and concludes that Revenue Canada and the Federal Court of Appeal were thus correct in deciding that the Society did not meet the requirements for registration. Iacobucci J. relies, at para. 161, upon a passage from *Maclean Hunter Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise*, 88 D.T.C. 6096 (F.C.A.), in support of a narrow definition, and concludes that the classes, workshops and seminars which the Society proposes are not of this nature, because they have an “immediately utilitarian focus” (p. 6098). I note that Iacobucci J.’s objection appears to be to the Society’s activities, rather than its purpose. Nonetheless, Iacobucci J. goes on to hold that the traditional definition of “advancement of education” embodied in the existing law should be abandoned in favour of a broader, more modern approach. Like Iacobucci J., I underscore that *Maclean Hunter* was not a case concerned with the law of charity, but was instead concerned with an exemption contained in the *Excise Tax Act*. This was not acknowledged when *Maclean Hunter*’s definition of “education” was adopted in the *Briarpatch* case. This observation does not, in itself, disqualify the definition of education adopted in *Maclean Hunter* from consideration, but it does highlight its limitations.

gnements et d’opinions choisis» ne satisfaisait pas à ce critère. L’approche retenue par le juge Stone a également été suivie dans *Briarpatch Inc. c. La Reine*, 96 D.T.C. 6294 (C.A.F.), à la p. 6295. Plus récemment, dans *Interfaith Development Education Association, Burlington c. M.R.N.*, 97 D.T.C. 5424, à la p. 5425, la Cour d’appel fédérale a réitéré son commentaire que «[l]es arrêts montrent clairement que l’expression “promotion de l’éducation” est interprétée d’une façon stricte en droit de la charité au Canada», et elle a en conséquence confirmé le refus de Revenu Canada.

La fin poursuivie par l’association peut-elle être rangée dans la catégorie promotion de l’éducation? Le juge Iacobucci reconnaît que l’approche décrite précédemment reflète correctement l’état du droit, et il conclut que Revenu Canada et la Cour d’appel fédérale ont eu raison de décider que l’association ne remplissait pas les conditions d’enregistrement. Au paragraphe 161, il invoque, au soutien d’une définition étroite, un passage de l’arrêt *Maclean Hunter Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l’accise*, 88 D.T.C. 6096 (C.A.F.), et conclut que les cours, les ateliers et les séminaires organisés par l’association ne sont pas conformes à cette définition, car ils présentent un «caractère utilitaire immédiat» (p. 6098). Je souligne que l’objection du juge Iacobucci semble viser les activités de l’association et non la fin qu’elle poursuit. Néanmoins, le juge Iacobucci poursuit en concluant qu’il convient d’abandonner la définition traditionnelle de «promotion de l’éducation» incorporée dans le droit existant en faveur d’une conception plus large, plus moderne. À l’instar du juge Iacobucci, je souligne que l’affaire *Maclean Hunter* portait non pas sur le droit relatif aux organismes de bienfaisance, mais sur une exemption prévue par la *Loi sur la taxe d’accise*. Cet élément n’a pas été signalé lorsque la définition d’«éducation» donnée dans *Maclean Hunter* a été adoptée dans l’arrêt *Briarpatch*. Cette remarque n’empêche pas, en soi, de prendre en considération la définition d’éducation adoptée dans *Maclean Hunter*, mais elle en fait ressortir les limites.

74

I agree with my colleague's proposal to adopt a more modern conception of "advancement of education", although my own view is that the "more inclusive" approach he favours was already latent in the authorities. For example, in *Re Central Employment Bureau for Women and Students' Careers Association Inc.*, [1942] 1 All E.R. 232 (Ch. D.), a fund "solely for the purpose of helping educated women and girls to become self-supporting" was upheld as charitable. Simonds J. considered that a gift for the purpose of educating women in such a manner as will be most conducive to their earning a living was charitable as being for the "advancement of education". He found himself, at p. 233, unable to distinguish "a gift for the advancement of education in general terms and a gift for the purpose of educating individuals in such manner as will be most conducive to their earning their living". Simonds J. held further that the fund could be considered charitable as being for the relief of poverty, because a gift to enable persons to become self-sufficient necessarily implies that they are "on the poverty side of the borderline". I do not believe that *Central Employment Bureau* can be meaningfully distinguished from the present appeal. In both cases, the beneficiaries are to receive support to pursue training so as to become self-sufficient. In *Central Employment Bureau*, the fund assisted "educated women" (emphasis added). The Society assists immigrant women to obtain employment or self-employment: many are educated women, although some are not. I do not think anything turns on this. As in *Central Employment Bureau*, the Society itself does not provide its beneficiaries with vocational training. Rather, the Society's purpose is to educate its beneficiaries in the more intangible, but no less important, art of putting their vocational skills into practice in the Canadian workplace.

Je souscris à la proposition de mon collègue d'adopter une conception plus moderne de la «promotion de l'éducation», quoique j'estime pour ma part que la conception «plus extensive» qu'il favorisait, de toute façon, déjà latente dans la jurisprudence. Par exemple, dans *Re Central Employment Bureau for Women and Students' Careers Association Inc.*, [1942] 1 All E.R. 232 (Ch. D.), un fonds [TRADUCTION] «créé seulement dans le but d'aider les femmes et les jeunes filles instruites à devenir autonomes» a été jugé constitué pour une fin de bienfaisance. Le juge Simonds a considéré qu'un don destiné à instruire les femmes d'une manière propre à leur permettre de gagner leur vie était un don de bienfaisance conçu pour «promouvoir l'éducation». À la page 233, il s'est dit incapable de faire une distinction entre [TRADUCTION] «un don visant à promouvoir l'éducation de façon générale et un don visant à instruire des individus d'une manière propre à leur permettre de gagner leur vie». Le juge Simonds a aussi statué que le fonds pouvait être considéré comme constitué à des fins de bienfaisance en ce qu'il visait à soulager la pauvreté, puisqu'un don visant à permettre à des personnes de subvenir à leurs besoins implique nécessairement qu'elles se trouvent [TRADUCTION] «sous le seuil de la pauvreté». Je ne crois pas qu'il soit possible de distinguer de façon significative *Central Employment Bureau* et le présent pourvoi. Dans les deux cas, les bénéficiaires reçoivent un appui leur permettant de poursuivre leur formation en vue de devenir autonomes. Dans *Central Employment Bureau*, le fonds venait en aide à des «femmes [. . .] instruites» (je souligne). L'association aide les immigrantes afin qu'elles puissent se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome: bon nombre de ces femmes sont instruites, même si certaines ne le sont pas. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un élément déterminant. Tout comme dans *Central Employment Bureau*, l'association elle-même n'offre pas de formation professionnelle à ses bénéficiaires. La fin poursuivie par l'association est plutôt d'inculquer à ses bénéficiaires l'art plus intangible, mais non moins important, de mettre en pratique leurs aptitudes professionnelles sur le marché du travail canadien.

When reviewing the authorities which have defined the scope of the concept of “advancement of education”, one must be careful to appreciate the context in which each particular definition has been advanced. So, for example, it has been a recurring theme of the jurisprudence in this area that the advancement of education must be clearly distinguished from the pursuit of political purposes: *Positive Action Against Pornography*, *supra*, at pp. 348-49. It is perhaps unsurprising that in making this distinction, Stone J.A. should emphasize that the mere “presentation to the public of selected items of information and opinion on the subject of pornography” could not be considered charitable. In so doing, Stone J.A. stressed the formal and systematic nature of education. Like Iacobucci J., I suspect that the true ground of decision was not that the mode of education selected by the organization in that case was too informal, but rather that the organization was seeking to advance a particular point of view, and gain adherents to it, instead of educating members of the public about a certain subject matter and allowing them to come to their own conclusions.

These relatively narrow conceptions of “advancement of education”, though perhaps appropriate for the particular contexts in which they were adopted, seem to me inappropriate as general definitions for the law of charity. The situation, as I see it, is not so much a need to engage in a wholesale redefinition of “education”, but instead to recognize that many existing definitions have erred on the side of caution due to the circumstances in which they were promulgated. Like Iacobucci J., I believe that a truer picture of the proper scope to be given to education is contained in *Inland Revenue Commissioners v. McMullen*, [1981] A.C. 1 (H.L.), at p. 15. There, Lord Hailsham emphasized that the definition of charity is not static, and that this was particularly the case with the “advancement of education” head of the *Pemsel* classification. The scope of that category changes and evolves. I am not persuaded that the existing approach to the scope of the “advancement of education” head of the *Pemsel* classification is warranted in the closing years of the twentieth

Dans l’examen des arrêts qui ont défini le champ d’application de la notion de «promotion de l’éducation», il faut prendre soin de bien apprécier le contexte dans lequel chaque définition a été donnée. Par exemple, un thème qui revient souvent dans la jurisprudence sur cette question est qu’il faut bien distinguer la promotion de l’éducation et la poursuite de fins politiques: *Positive Action Against Pornography*, précité, aux pp. 348 et 349. Il n’est peut-être pas étonnant qu’en faisant cette distinction le juge Stone ait souligné que «la simple présentation au public de renseignements et d’opinions choisis ayant trait à la pornographie» ne pouvait pas être considérée comme éducative. Ce faisant, le juge Stone a insisté sur la nature structurée et systématique de l’éducation. Comme le juge Iacobucci, je soupçonne que le véritable motif de la décision était non pas que le mode d’éducation choisi par l’association dans cette affaire n’était pas assez structuré, mais que l’association visait seulement à promouvoir un point de vue particulier et à y gagner des adhérents, plutôt qu’à instruire des membres du public sur un sujet donné tout en leur permettant de tirer leurs propres conclusions.

Ces conceptions assez étroites de la «promotion de l’éducation», si elles convenaient peut-être dans les contextes particuliers dans lesquels elles ont été retenues, ne me paraissent pas appropriées comme définitions générales dans le domaine du droit relatif aux organismes de bienfaisance. À mon sens, la situation n’exige pas tant que l’on redéfinisse globalement la notion d’«éducation», mais plutôt que l’on reconnaisse que bon nombre des définitions existantes pèchent par excès de prudence en raison des circonstances dans lesquelles elles ont été formulées. À l’instar du juge Iacobucci, je crois que l’arrêt *Inland Revenue Commissioners v. McMullen*, [1981] A.C. 1 (H.L.), à la p. 15, brosse le tableau plus fidèle du champ d’application approprié de la notion d’éducation. Dans cet arrêt, lord Hailsham a souligné que la définition d’organisme de bienfaisance n’était pas immuable, particulièrement en ce qui a trait à la catégorie «promotion de l’éducation» de la classification établie dans *Pemsel*. Le champ d’application de cette catégorie change et évolue. Je ne suis

eth century. Nor, I should add, is that approach necessarily faithful to the authorities.

77 I agree with the definition of education proposed by Iacobucci J., at para. 169:

Thus, so long as information or training is provided in a structured manner and for a genuinely educational purpose — that is, to advance the knowledge or abilities of the recipients — and not solely to promote a particular point of view or political orientation, it may properly be viewed as falling within the advancement of education.

78 I also agree with my colleague's concern that in order to be educational under this head, an organization must pursue "actual teaching" or a "learning component" (para. 171). However, the Court must maintain as clear a boundary as possible between charitable and non-charitable purposes. One reason why the authorities have attempted to circumscribe narrowly the scope of the "advancement of education" head is out of concern that if very informal educational activities were to be considered charitable, it might prove difficult to prevent the relentless expansion of the scope of the category on any principled basis. The more that purposes stray from traditional conceptions of education, the more difficult it will be to engage in the task of distinguishing charitable from non-charitable purposes. I share Lord Hailsham's concern (expressed in *McMullen*, *supra*, at p. 17) that the concept of education is not amenable to "indefinite extension". Whatever the outer boundaries of the concept, however, they are not traversed on the facts of the present appeal.

79 Iacobucci J.'s position is that although the Society's purpose is charitable under the second head of the *Pemsel* scheme (para. 173), not all of the Society's activities are charitable (paras. 195 and 204). I fully agree that the "advancement of

pas convaincu que l'approche existante soit justifiée en cette fin du vingtième siècle. Elle n'est pas non plus, ajouterais-je, nécessairement fidèle à la jurisprudence.

Je souscris à la définition d'éducation proposée par le juge Iacobucci, au par. 169:

En conséquence, dans la mesure où l'information ou la formation est donnée d'une manière structurée et dans une fin véritablement éducative — c'est-à-dire l'amélioration des connaissances ou des aptitudes des bénéficiaires — et non seulement dans le but de promouvoir un point de vue particulier ou une orientation politique donnée, l'information ou la formation peut à bon droit être considérée comme relevant de la promotion de l'éducation.

Je souscris également à la mise en garde faite par mon collègue et selon laquelle, pour qu'un organisme soit considéré comme poursuivant une fin éducative suivant cette catégorie, ses activités doivent comporter un aspect d'«enseignement véritable» ou d'«acquisition de connaissances» (par. 171). Toutefois, la Cour doit maintenir une ligne de démarcation aussi nette que possible entre les fins de bienfaisance et les autres fins. Si les tribunaux ont cherché à circonscrire étroitement le champ d'application de la catégorie «promotion de l'éducation», c'est par crainte que, si des activités éducatives très peu structurées étaient jugées des activités de bienfaisance, il serait difficile d'empêcher pour des raisons fondées sur des principes l'élargissement continu du champ d'application de cette catégorie. Plus les fins s'écartent des conceptions traditionnelles de l'éducation, plus il sera difficile de distinguer les fins de bienfaisance des autres fins. Je partage l'inquiétude de lord Hailsham (exprimée dans *McMullen*, précité, à la p. 17) lorsqu'il dit que la notion d'éducation ne se prête pas à un [TRADUCTION] «élargissement indéfini». Néanmoins, quelles que soient les limites de cette notion, les faits du présent pourvoi ne révèlent pas qu'elles ont été franchies.

La position du juge Iacobucci est que, bien que la fin poursuivie par l'association soit une fin de bienfaisance relevant de la deuxième catégorie de la classification établie dans *Pemsel* (par. 173), les activités de l'association ne sont pas toutes des

education” head encompasses the Society’s purpose. Accordingly, it is my view that the Society is *prima facie* charitable because its purpose is charitable under a head of the *Pemsel* classification. With respect, I cannot accept Iacobucci J.’s contention that the Society is engaging in non-charitable activities, but I defer discussion of that issue until later in these reasons. However, before doing so, I think it useful to consider whether the Society’s purpose may also be placed under another head of the *Pemsel* categorization, namely, the residual fourth head.

(2) Other Purposes Beneficial to the Community

Thus far, I have concluded that the Society’s purpose fits within the “advancement of education” category. I must now consider the Society’s contention that its purpose fits within the fourth category of Lord Macnaghten’s test in *Pemsel*, namely, “trusts for other purposes beneficial to the community, not falling under any of the preceding heads”. Iacobucci J. argues that although the Society’s purpose is charitable under the “advancement of education” head, not all of its activities are sufficiently connected to that purpose for them to be considered “charitable activities”. He also maintains that although those activities might be sufficiently related to the purpose of assisting immigrants to obtain employment, that purpose is not charitable, and so again, those activities are not charitable.

Regrettably, in my view, the Society expended little effort on locating authority to support its argument that its purpose qualifies as charitable under the fourth head of the *Pemsel* scheme. Instead, the Society concentrated its efforts on urg-

activités de bienfaisance (par. 195 et 204). Je suis tout à fait d’accord avec sa conclusion que la catégorie «promotion de l’éducation» englobe la fin poursuivie par l’association. En conséquence, je suis d’avis que l’association est à première vue une œuvre de bienfaisance, parce que la fin qu’elle poursuit est une fin de bienfaisance entrant dans une des catégories de la classification établie dans *Pemsel*. Avec égards, je ne peux toutefois souscrire à l’affirmation du juge Iacobucci que l’association mène des activités qui ne sont pas des activités de bienfaisance, mais je vais aborder ce point un peu plus loin dans les présents motifs. Toutefois, avant de le faire, je crois utile de me demander si la fin poursuivie par l’association peut être rangée dans une autre catégorie de la classification établie dans *Pemsel*, savoir la quatrième, la catégorie résiduelle.

(2) Les autres fins utiles à l’ensemble de la société

J’ai déjà conclu que la fin poursuivie par l’association relève de la catégorie «promotion de l’éducation». Je dois maintenant examiner l’argument de l’association selon lequel la fin qu’elle poursuit entre dans la quatrième catégorie du critère énoncé par lord Macnaghten dans *Pemsel*, savoir les «fiducies constituées à d’autres fins utiles à la société et ne se situant pas à l’intérieur des catégories susmentionnées». Le juge Iacobucci affirme que, quoique la fin poursuivie par l’association soit une fin de bienfaisance relevant de la catégorie «promotion de l’éducation», les activités qu’elles mènent ne se rapportent pas toutes suffisamment à cette fin pour être considérées comme des «activités de bienfaisance». Il dit aussi que, même s’il est possible que ces activités se rapportent suffisamment à la fin qui consiste à aider les immigrantes à se trouver du travail, celle-ci n’est pas une fin de bienfaisance et que, encore une fois donc, ces activités ne sont pas des activités de bienfaisance.

Il est regrettable, à mon avis, que l’association ait consacré peu d’efforts à trouver des précédents étayant son argument que la fin qu’elle poursuit est une fin de bienfaisance suivant la quatrième catégorie établie dans *Pemsel*. Elle s’est plutôt attachée

80

81

ing this Court to engage in a wholesale revision of the common law definition of charity. This is most unfortunate. No such revision is necessary, in my view, because the Society's purpose can be placed within the existing *Pemsel* categories. The Society was, consequently, too quick to ask this Court to make new law and insufficiently attentive to the possibility of succeeding under the existing regime. Before asking this Court to modify the common law, litigants should demonstrate that they have exhausted the possibilities of the existing law. In the law of charity, those possibilities are considerable.

à exhorter notre Cour à procéder à une révision globale de la définition d'organisme de bienfaisance en common law. C'est très malheureux. À mon avis, pareille révision n'est pas nécessaire, car la fin poursuivie par l'association peut être rangée dans les catégories existantes énoncées dans *Pemsel*. L'association a donc été trop prompte à demander à notre Cour de créer du droit nouveau et n'a pas prêté suffisamment attention à la possibilité d'avoir gain de cause en invoquant le régime existant. Avant de demander à notre Cour de modifier la common law, les plaideurs doivent démontrer qu'ils ont épuisé les possibilités qu'offre le droit existant. Dans le domaine du droit relatif aux organismes de bienfaisance, ces possibilités sont considérables.

82 The intervener Canadian Centre for Philanthropy showed the way forward by bringing to our attention that assisting the settlement of migrants, immigrants and refugees, and their integration into national life, is a charitable purpose already recognized under the fourth head of the *Pemsel* classification. In my view, the Society's purpose is subsumed within this subcategory. Although my colleague Iacobucci J. is not persuaded, there appears to me to be considerable authority in support of this position.

Le Centre canadien de philanthropie intervenant a montré la voie en nous signalant que le fait d'aider les migrants, les immigrants et les réfugiés à s'établir dans leur nouveau pays et à s'y intégrer est une fin de bienfaisance déjà reconnue suivant la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*. J'estime que la fin poursuivie par l'association est subsumée sous cette sous-catégorie. Bien que mon collègue le juge Iacobucci n'en soit pas convaincu, il me semble qu'il existe un nombre considérable de précédents étayant cette position.

83 An early Australian decision, *In re Wallace*, [1908] V.L.R. 636 (S.C.), upheld the validity of a trust to pay passage money to immigrants from an English town to Melbourne under the relief of poverty head. However, Hood J. also ventured the proposition, at p. 640, that in view of Australian immigration legislation, "a bequest in aid of immigration might probably be for the direct benefit of this community", although we would now shrink from endorsing his view that "such a bequest would . . . have to be much more guarded than the present one is in point of both mental and physical qualification of the immigrants". I find my colleague's explanation of Hood J.'s *obiter dictum* to be unpersuasive. Hood J.'s suggestion, at p. 640, that "there are divergent opinions on the subject" as to whether assistance to immigrants is a charita-

Une vieille décision australienne, *In re Wallace*, [1908] V.L.R. 636 (S.C.), a confirmé la validité, sous la catégorie soulagement de la pauvreté, d'une fiducie établie pour payer la traversée de personnes émigrant d'une ville d'Angleterre à Melbourne. Toutefois, le juge Hood s'est aussi hasardé à affirmer, à la p. 640, que, compte tenu de la législation australienne sur l'immigration, [TRADUCTION] «il est probable qu'un legs visant à aider l'immigration profiterait directement à notre collectivité»; nous serions cependant peu disposés aujourd'hui à souscrire à son avis [TRADUCTION] «qu'il faudrait qu'un tel legs [. . .] pose des conditions beaucoup plus strictes en ce qui concerne l'état de santé des immigrants sur les plans mental et physique». Je ne trouve pas convaincantes les explications de mon collègue quant aux remarques

ble purpose was merely an acknowledgement that others might disagree with his decision. My colleague rightly emphasizes that the existence of a public benefit is a necessary but not sufficient condition to finding a charitable purpose, but nothing in *Wallace*, or indeed, in the manner in which I rely on that case here, denies that well-established proposition.

I agree with my colleague that the mere existence of legislation in a field is not conclusive evidence that an organization pursuing a purpose in accordance with that legislation is pursuing a public benefit as that latter term is understood in the law of charity. However, I see no evidence that Hood J. relied upon the mere existence of Australian immigration legislation as conclusive on the issue of public benefit. Rather, Hood J. viewed the immigration laws as persuasive, though not conclusive, evidence favouring the recognition of assistance to immigrants as a charitable purpose. In so doing, he treated the existence of legislation in the same field as a relevant, though not a decisive, consideration. I see no problem with that: it is precisely what the Federal Court of Appeal did in *Everywoman's Health Centre Society*, *supra*, at pp. 67-68.

In *Re Stone* (1970), 91 W.N. (N.S.W.) 704 (S.C.), a trust to assist migration was held to be charitable. Helsham J. observed, at p. 718, that “[a] trust to further the purposes of a body whose objects and activities are the encouragement and settlement of migrants generally in pursuance of a policy of the community and in co-operation with government instrumentalities would in this country be given the stamp of legal charity”. In making this statement, Helsham J. relied (as Iacobucci J. notes)

incidentes du juge Hood. Lorsque le juge Hood dit, à la p. 640, [TRADUCTION] «qu’il y a des divergences d’opinion sur le sujet», c’est-à-dire sur la question de savoir si l’aide aux immigrants est une fin de bienfaisance, il ne fait que reconnaître que certains pourraient ne pas être d’accord avec sa décision. Mon collègue souligne à juste titre que l’existence d’un avantage pour le public est une condition nécessaire mais insuffisante pour conclure qu’une fin est une fin de bienfaisance, mais rien dans *Wallace* ou, de fait, dans la manière dont j’invoque cette affaire en l’espèce, n’invalide cette proposition bien établie.

Je suis d’accord avec mon collègue pour dire que le seul fait qu’il existe des mesures législatives régissant un champ d’activité n’est pas une preuve concluante qu’un organisme poursuivant une fin conforme à cette législation sert l’intérêt du public au sens de cette notion dans le droit relatif aux organismes de bienfaisance. Toutefois, rien n’indique, à mon sens, que le juge Hood a considéré que le seul fait de l’existence de la législation australienne sur l’immigration était concluant en ce qui concerne la question de l’intérêt du public. Le juge Hood a plutôt estimé que les mesures législatives sur l’immigration constituaient une preuve convaincante, quoique non concluante, du bien-fondé de la reconnaissance de l’aide aux immigrants comme fin de bienfaisance. Ce faisant, il a jugé que l’existence de mesures législatives régissant ce domaine était un facteur pertinent mais non décisif. Je ne vois là aucun problème: c’est précisément ce qu’a fait la Cour d’appel fédérale dans *Everywoman's Health Centre Society*, précité, aux pp. 67 et 68.

Dans *Re Stone* (1970), 91 W.N. (N.S.W.) 704 (S.C.), une fiducie constituée pour faciliter la migration a été jugée constituée pour une fin de bienfaisance. Le juge Helsham a fait observer, à la p. 718, qu’[TRADUCTION] «[u]ne fiducie visant à favoriser la réalisation des fins d’un organisme dont les objectifs et les activités sont l’encouragement et l’établissement des migrants en général, conformément à une politique de la communauté et en collaboration avec des intermédiaires gouver-

84

85

upon *Verge v. Somerville*, *supra*, where the resettlement of demobilized members of the armed forces who had returned home from abroad — or more specifically, “restoring them to their native land and there giving them a fresh start in life” — was upheld as charitable. That case concerned citizens in the armed forces, but an obvious analogy may be made with immigrants. In each case, individuals need assistance in integrating into national life. Iacobucci J. draws a much narrower interpretation of the holding in *Stone* than the passage just cited would warrant. He does not accept that the passage applies to immigration in general because there is no religious dimension to immigration in general, nor are immigrants returning to their native country. I am not convinced that *Stone* can be distinguished on this basis. Certainly, Helsham J. did not predicate his decision to uphold the trust at issue in *Stone* upon any of three narrow considerations invoked by Iacobucci J.

nementaux, se verrait accorder dans notre pays le statut légal d’organisme de bienfaisance». Au soutien de cette affirmation, le juge Helsham a invoqué (comme le signale le juge Iacobucci) l’arrêt *Verge c. Somerville*, précité, dans lequel la réinstallation des soldats démobilisés rentrant au pays — ou, plus précisément, [TRADUCTION] «le fait de les aider à se réinstaller dans leur pays natal et de leur permettre ainsi de prendre un nouveau départ» a été considéré comme une fin de bienfaisance. Cette affaire portait sur des citoyens qui avaient fait partie des forces armées, mais une analogie évidente peut être faite avec les immigrants. Dans chaque cas, il s’agit d’individus qui ont besoin d’aide pour s’intégrer à la société. Le juge Iacobucci donne de la décision rendue dans *Stone* une interprétation beaucoup plus étroite que ne le justifie le passage précité. Il n’admet pas que ce passage s’applique à l’immigration en général, parce que l’immigration en général n’a pas de dimension religieuse et parce que les immigrants ne retournent pas dans leur pays natal. Je ne suis pas convaincu que l’arrêt *Stone* puisse être distingué sur ce fondement. Le juge Helsham n’a certainement pas basé sa décision de confirmer la validité de la fiducie dans *Stone* sur l’une ou l’autre des trois considérations étroites invoquées par le juge Iacobucci.

86

In *Verge v. Somerville*, the Judicial Committee of the Privy Council did not predicate its decision upon the unique hardships endured by soldiers. In any event, Iacobucci J.’s suggestion ignores the reality that many immigrants have themselves suffered serious hardship. Let me pursue the analogy between returned soldiers and immigrants directly. Soldiers return home after a lengthy period of time spent abroad. They may require assistance in integrating back into national life: employment and training opportunities, counselling, support groups, and the like. The same is true with many immigrants. In fact, soldiers may have an easier time of it, as they are unlikely to face language or cultural barriers, and are also likely to have friends and family already in Canada to assist them in the task of reintegration. Nonetheless, the life that the soldier left behind before going abroad may well be gone forever, and he or she may require assis-

Dans *Verge c. Somerville*, le Comité judiciaire du Conseil privé n’a pas fondé sa décision sur les épreuves exceptionnelles vécues par les militaires. Quoi qu’il en soit, la proposition du juge Iacobucci ne tient pas compte du fait que bon nombre d’immigrants sont passés eux-mêmes par de dures épreuves. Poursuivons l’analogie entre les militaires qui rentrent au pays et les immigrants. Les militaires reviennent chez eux après un long séjour à l’étranger. Ils peuvent avoir besoin d’aide pour réintégrer la vie du pays: possibilités d’emploi et de formation, consultation, groupes de soutien et autres mesures du genre. Il en va de même pour de nombreux immigrants. En fait, il est possible que les choses soient plus faciles pour les militaires, puisqu’ils n’ont probablement pas d’obstacles linguistiques ou culturels à surmonter, et qu’ils peuvent en outre vraisemblablement compter sur des amis et des parents au Canada pour les aider dans

tance to making the transition to a new life upon his or her return.

Similarly, the relief and assistance of refugees was recognized as a charitable purpose in *In re Cohen*, [1954] N.Z.L.R. 1097 (S.C.), where a bequest to a society whose principal objects were to assist Jewish refugees to establish themselves in New Zealand was upheld under both the first and fourth heads of the *Pemsel* classification. Again, in *Re Morrison* (1967), 111 Sol. Jo. 758, 117 New L.J. 757 (Ch. D.), the assistance of refugees was recognized as a charitable purpose. Obviously, not all immigrants are refugees, but the two groups often share the same needs. Distinctions may, of course, be drawn between immigrants and refugees. The process of analogical reasoning, however, requires us to focus upon whether there are any relevant differences between the two. I can see none that are germane to the present discussion.

In *Cohen*, Hay J. expressly acknowledged that although no previous case had determined that assistance to refugees was recognized as a charitable purpose, an analogy could be made with the demobilized soldiers under consideration in *Verge v. Somerville*. Hay J. appears to have premised his analogy upon the proposition that both refugees and soldiers are uprooted and are in need of being settled. This is also an apt description of the circumstances of many immigrants, who may have come to Canada to leave economic and social deprivation behind them. In any case, the reason that an individual has left his or her home to come to Canada may have little to do with the difficulties that the individual faces here. Some refugees, and some immigrants, may have little difficulty integrating into the job market. But many immigrants and refugees do not find the transition to their new home to be a seamless one. They may need assis-

leur réintégration. Néanmoins, il est bien possible que la vie que le militaire a quittée à son départ pour l'étranger soit disparue à tout jamais et qu'il ait en conséquence besoin d'aide pour faire la transition à une nouvelle vie à son retour.

De même, le secours aux réfugiés a été reconnu comme une fin de bienfaisance dans *In re Cohen*, [1954] N.Z.L.R. 1097 (S.C.), affaire où la validité d'un legs à une association dont l'objet principal était d'aider des réfugiés juifs à s'établir en Nouvelle-Zélande a été confirmée suivant les deuxième et quatrième catégories de la classification établie dans *Pemsel*. Dans *Re Morrison* (1967), 111 Sol. Jo. 758, 117 New L.J. 757 (Ch. D.), le secours aux réfugiés a une fois de plus été reconnu comme une fin de bienfaisance. Les immigrants ne sont évidemment pas tous des réfugiés, mais les deux groupes ont souvent des besoins en commun. Il est bien sûr possible d'établir des distinctions entre les immigrants et les réfugiés. Le processus de raisonnement analogique exige cependant que nous nous concentrons sur la question de savoir s'il existe des différences pertinentes entre les deux groupes. Je ne peux en voir aucune qui soit pertinente dans le présent débat.

Dans *Cohen*, le juge Hay a expressément admis que, bien qu'aucune décision antérieure n'ait indiqué que l'aide aux réfugiés était reconnue comme une fin de bienfaisance, il était possible d'établir une analogie avec les soldats démobilisés en cause dans l'arrêt *Verge c. Somerville*. Il semble avoir fondé son analogie sur la proposition que tant les réfugiés que les militaires sont des personnes déracinées qui ont besoin d'aide pour se réinstaller. Cette description s'applique également à la situation de nombreux immigrants venus au Canada pour fuir des privations économiques et sociales. Quoi qu'il en soit, il se peut que la raison pour laquelle un individu a quitté son pays d'origine pour venir au Canada ait peu à voir avec les difficultés auxquelles il fera face ici. Il est possible que certains réfugiés, tout comme certains immigrants, aient peu de difficulté à trouver leur place sur le marché du travail. Mais pour de nombreux immigrants et réfugiés, l'intégration à leur nouvelle patrie ne se fait pas sans heurts. Ils peuvent

87

88

tance to meet the challenges of an unfamiliar society.

avoir besoin d'aide pour surmonter les obstacles qui se dressent devant eux dans une société qu'ils ne connaissent pas.

89

Canadian authority recognizes assisting immigrants to obtain employment as a charitable purpose. In *Re Fitzgibbon* (1916), 27 O.W.R. 207 (H.C.), a bequest to an organization known as the "Women's Welcome Hostel" was upheld. The bequest created an annual prize to be given to a girl who had spent time at the hostel, which was an institution for the assistance of immigrant girls, and who had subsequently joined and remained with a single employer for three years or more. Middleton J. observed at p. 210 that "[t]his institution is undoubtedly a charitable institution, for the laudable purpose of aiding and assisting emigrant girls coming to Canada with a view of obtaining employment". Because the object of the bequest was to further the aims of the institution, which was itself charitable, it was upheld. I might add that no suggestion was made in the case that this purpose fit under the relief of poverty head of the *Pemsel* classification, and I do not read the decision as not following the *Pemsel* approach. Middleton J. did rely on *Re Mariette*, [1915] 2 Ch. 284, which admittedly had an educational dimension. However, the charitable status of the hostel was not directly at issue in *Fitzgibbon*. *Mariette* was cited only in support of the proposition that a gift to a charitable institution is itself a charitable gift, even if the gift might not be valid if given to a non-charitable organization. It is uncontroversial that the institution at issue in *Fitzgibbon* had an educational element, very much like Society under consideration in this appeal, but that does not refute Middleton J.'s characterization of the institution's purpose.

Une décision canadienne reconnaît que le fait d'aider les immigrants à se trouver du travail est une fin de bienfaisance. Dans *Re Fitzgibbon* (1916), 27 O.W.R. 207 (H.C.), la validité d'un legs fait à une organisation dénommée «Women's Welcome Hostel» a été confirmée. Le legs avait créé un prix remis chaque année à une jeune fille qui avait séjourné à l'auberge — établissement prêtant secours aux jeunes immigrantes — et qui s'était par la suite trouvé un emploi et l'avait conservé durant au moins trois ans. Le juge Middleton a fait observer, à la p. 210, que [TRADUCTION] «[l']établissement est incontestablement un organisme de bienfaisance, constitué pour une fin louable, c'est-à-dire venir en aide aux jeunes immigrantes qui viennent au Canada pour y trouver du travail». Puisque l'objet du legs était de favoriser la poursuite des fins de l'établissement, lui-même un organisme de bienfaisance, il a été reconnu comme une fin valide. J'ajouterai qu'il n'a aucunement été question dans cette affaire de ranger cette fin dans la catégorie «soulagement de la pauvreté» de la classification établie dans *Pemsel*, et je ne considère pas que cette décision ne suit pas l'approche fondée sur *Pemsel*. Le juge Middleton s'est effectivement appuyé sur l'affaire *Re Mariette*, [1915] 2 Ch. 284, qui a, il faut le reconnaître, une dimension éducative. Toutefois, le caractère de bienfaisance de l'auberge n'était pas directement en litige dans *Fitzgibbon*. L'affaire *Mariette* n'a été citée qu'au soutien de la proposition selon laquelle un don fait à un établissement de bienfaisance est lui-même un don de bienfaisance, même s'il pourrait ne pas être valide s'il était fait à un organisme qui n'est pas un organisme de bienfaisance. Il est incontesté que l'établissement en cause dans *Fitzgibbon* comportait un élément éducatif, tout comme l'association en cause dans le présent pourvoi, mais cela ne réfute pas la façon dont le juge Middleton a qualifié la fin poursuivie par l'établissement.

90

Directly on point, the Internal Revenue Service in the United States has ruled (U.S. Rev. Rul.

Dans une affaire portant directement sur la question qui nous intéresse, l'Internal Revenue Service

76-205 in Internal Revenue Cumulative Bulletin 1976-1, at p. 154) that a non-profit organization whose objects are to assist immigrants to that country “in overcoming social, cultural and economic problems by either personal counseling or referral to the appropriate public or private agencies” is charitable under the applicable section (s. 501(c)(3)) of the Internal Revenue Code. The ruling held that:

The organization was formed to aid immigrants to the United States in overcoming social, cultural, and economic problems by either personal counseling or referral to the appropriate public or private agencies. The organization has found that immigrants may be subject to discrimination and prejudice, often arrive without friends or relatives, possess a limited knowledge of English, and lack an awareness of employment opportunities. To help overcome these handicaps, the organization offers instruction in English by its multilingual staff, job counseling, and social and recreational functions that permit a mingling of immigrants with each other and with United States citizens. . . .

By counseling immigrants, the organization is instructing the public on subjects useful to the individual and beneficial to the community, and is, therefore, furthering an educational purpose. Personal counseling has been recognized as a valid method of instruction for educational organizations. . . . In addition, by offering instruction in English, by assisting immigrants in finding helpful agencies, by aiding immigrants to attain full citizenship, and by providing opportunities for immigrants to meet and discuss problems with each other and United States citizens, the organization is also eliminating prejudice and discrimination. [Citation omitted.]

The organization was upheld as pursuing a mixture of purposes, some of which were grounded in the advancement of education head, and some of which were grounded in the elimination of discrimination and prejudice. Yet it cannot be denied that the purpose of the organization itself was to aid immigrants in integrating into national life, and

des États-Unis (U.S. Rev. Rul. 76-205 dans Internal Revenue Cumulative Bulletin 1976-1, à la p. 154) a statué qu’un organisme à but non lucratif ayant pour mission d’aider les immigrants [TRADUCTION] «à surmonter des obstacles d’ordre social, culturel et économique en leur offrant des services de consultation personnelle ou en les adressant aux organismes publics ou privés compétents» est une œuvre de bienfaisance au sens de la disposition applicable (art. 501(c)(3)) du Internal Revenue Code. Il a été statué dans cette décision que:

[TRADUCTION] L’organisme a été formé pour aider les personnes qui immigrer aux États-Unis à surmonter des obstacles d’ordre social, culturel et économique en leur offrant des services de consultation personnelle ou en les adressant aux organismes publics ou privés compétents. L’organisme a constaté que les immigrants peuvent être victimes de discrimination et de préjugés, qu’ils arrivent souvent sans amis ou parents, qu’ils ont une connaissance limitée de l’anglais et qu’ils sont peu au fait des possibilités d’emploi. Pour les aider à surmonter ces handicaps, l’organisme organise des cours d’anglais donnés par son personnel multilingue, des séances d’orientation professionnelle ainsi que des activités sociales et récréatives permettant aux immigrants de se rencontrer et de rencontrer des citoyens des États-Unis. . . .

En conseillant les immigrants, l’organisme renseigne le public sur des sujets utiles aux individus et profitables à la société et tend, par conséquent, à réaliser une fin éducative. La consultation personnelle a été reconnue comme une méthode valable d’instruction pour les organismes éducatifs. [. . .] De plus, en offrant des cours d’anglais, en faisant connaître aux immigrants les organismes utiles, en les aidant à obtenir la citoyenneté et en leur donnant la possibilité de se réunir et de discuter de problèmes entre eux et avec des citoyens des États-Unis, l’organisme lutte aussi contre les préjugés et la discrimination. [Référence omise.]

La reconnaissance de l’organisme a été confirmée pour le motif qu’il poursuivait un ensemble de fins, certaines fondées sur la catégorie de la promotion de l’éducation, d’autres sur la lutte contre la discrimination et les préjugés. Pourtant, il est impossible de nier que la fin poursuivie par l’organisme lui-même était d’aider les immigrants à s’in-

it is that purpose to which I draw the analogy here. I fully agree that not all of the difficulties faced by immigrant women in obtaining employment stem from prejudice and discrimination: but it is undoubted that some of them do. Indeed, the greatest barrier to the integration of immigrant and visible minority women into the workforce is probably not racial or other animus: rather, it is the unintended exclusionary effects of facially neutral practices. My colleague recognizes that “making contacts and obtaining information pose difficulties with respect to gaining employment” (para. 187). Such difficulties, and others, are inherent in moving to a new country. That is why assisting immigrants in overcoming those particular difficulties is charitable.

tégrer à la société américaine, et c’est sur cette fin que j’assoie l’analogie avec le présent cas. Je suis tout à fait d’accord pour dire que les difficultés que doivent vaincre les immigrants pour obtenir du travail ne sont pas toutes le fruit de préjugés et de discrimination, mais il est incontestable que certaines le sont. De fait, le principal obstacle à l’intégration au marché du travail que rencontrent les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible n’est probablement pas la discrimination raciale ni l’animosité, mais plutôt les effets discriminatoires non intentionnels de pratiques apparemment neutres. Mon collègue reconnaît qu’«établir des contacts et obtenir de l’information sont deux aspects de la recherche d’un emploi qui ne manquent pas de soulever des difficultés» (par. 187). Ces difficultés, ainsi que d’autres, sont inhérentes au fait de s’établir dans un nouveau pays. Voilà pourquoi le fait d’aider les immigrants à vaincre ces difficultés particulières constitue une fin de bienfaisance.

92 Likewise, the Charity Commissioners for England and Wales have registered an organization (Ethnic Minority Training and Employment Project, Reg. No. 1050917, registered November 22, 1995) whose objects are

to assist refugees, asylum seekers, migrants and others who recently arrived in the United Kingdom, in particular those from the Horn of Africa, who through their social and economic circumstances are in need and unable to further their education or gain employment, and who may be at risk or [*sic*] permanent exclusion from the labour market; to educate and train such refugees, asylum seekers, migrants and others by providing information, guidance, learning opportunities, and work experience which will enable them to acquire and develop vocational skills and secure employment, or further their education.

De même, les Charity Commissioners for England and Wales ont enregistré un organisme (Ethnic Minority Training and Employment Project, Reg. No. 1050917, enregistré le 22 novembre 1995) qui poursuit les fins suivantes:

[TRADUCTION] aider les réfugiés, les demandeurs d’asile, les migrants et autres individus arrivés récemment au Royaume-Uni, en particulier ceux de la Corne de l’Afrique, qui, en raison de leur situation sociale et économique, sont dans le besoin et sont incapables de compléter leur éducation ou de se trouver un emploi, et qui risquent peut-être d’être exclus en permanence du marché du travail; instruire et former ces réfugiés, demandeurs d’asile, migrants et autres individus en leur offrant de l’information, des conseils, des possibilités d’apprentissage et des occasions d’acquérir de l’expérience professionnelle qui leur permettront d’acquérir et de perfectionner des aptitudes professionnelles et de trouver du travail, ou de poursuivre leur éducation.

93 My colleague suggests that that organization’s purpose is better conceived as being for the relief of poverty. I concede that there is a certain degree of overlap: but for assistance in obtaining employment, it would not be surprising if many immigrants fell into poverty, or remained there, as the case may be. However, I see no reason why assist-

Mon collègue suggère que la fin poursuivie par cet organisme relève davantage de la catégorie «soulagement de la pauvreté». Je concède qu’il existe un certain chevauchement: il ne serait pas étonnant que, si on ne les aidait pas à trouver du travail, bon nombre d’immigrants sombreraient dans la misère ou y resteraient. Toutefois, je ne

ing immigrant women to obtain employment could be considered a charitable purpose only to extent that it relieves poverty. Poverty, as my colleague rightly suggests, is a relative term. In any case, the suggestion that a charitable purpose must be related to the relief of poverty was rejected in *Pemsel*. The reality is that immigrants may face a number of obstacles to their integration into Canadian society, social, vocational, cultural, linguistic, or economic. It would be futile to focus on one obstacle to the exclusion of the others. Like the English organization, the Society provides assistance, guidance, and learning opportunities. It assists immigrants in developing and acquiring vocational skills, so that they may obtain employment.

My colleague argues that none of the cases I discuss above support my finding that assisting immigrant women to integrate into Canadian society by helping them to obtain employment is a charitable purpose under the fourth head of the *Pemsel* classification and rejects the suggestion that that purpose is charitable and may be analogized to other recognized charitable purposes. In each case, he either denies its authority or would interpret it very narrowly. My colleague implicitly suggests that the approach I adopt to the evolution of the law of charity represents “a fundamental turning in direction” (para. 179). I respectfully disagree. My approach, as I have endeavoured to demonstrate, is rooted in the existing jurisprudence. It is consonant with the broader principles I have set out, and indeed, with the analogical approach which I share with my colleague, “with an eye to society’s current social, moral, and economic context” (para. 159).

The unifying theme to these cases, in my view, is the recognition that immigrants are often in spe-

vois aucunement pourquoi le fait d’aider les immigrantes à trouver du travail ne pourrait être considéré comme une fin de bienfaisance que dans la mesure où une telle mesure soulage la pauvreté. La pauvreté, comme l’affirme avec raison mon collègue, est un terme relatif. De toute façon, la suggestion voulant que toute fin de bienfaisance doive être liée au soulagement de la pauvreté a été rejetée dans *Pemsel*. La réalité est que les personnes qui immigrer au Canada peuvent rencontrer un certain nombre d’obstacles d’ordre social, professionnel, culturel, linguistique ou économique dans leurs efforts d’intégration à notre société. Il serait futile de se concentrer sur un obstacle à l’exclusion des autres. À l’instar de l’organisme anglais susmentionné, l’association fournit de l’assistance, de l’information et des possibilités d’apprentissage. Elle aide des immigrantes à acquérir et à perfectionner des aptitudes professionnelles, dans le but de les aider à se trouver du travail.

Mon collègue affirme qu’aucune des décisions que j’ai examinées précédemment n’étaye ma conclusion que le fait d’assister les immigrantes dans leur intégration à la société canadienne en les aidant à se trouver du travail est une fin de bienfaisance suivant la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*, et il rejette la suggestion selon laquelle elle serait une fin de bienfaisance et pourrait être assimilée, par analogie, à d’autres fins de bienfaisance reconnues. Il nie l’autorité de chacune de ces décisions, ou leur donne une interprétation très étroite. Mon collègue suggère que l’approche que j’adopte à l’égard de l’évolution du droit relatif aux organismes de bienfaisance représente «un changement fondamental d’orientation» (par. 179). Avec égards, je dois exprimer mon désaccord. Mon approche, comme je me suis efforcé de le démontrer, est ancrée dans la jurisprudence existante. Elle est en accord avec les principes que j’ai énoncés, et, de fait, avec l’approche analogique que mon collègue et moi appliquons, «tout en tenant compte du contexte social, moral et économique de la société au moment concerné» (par. 159).

Le dénominateur commun de ces décisions est, à mon avis, la reconnaissance du fait que les immi-

cial need of assistance in their efforts to integrate into their new home. Lack of familiarity with the social customs, language, economy, job market, educational system, and other aspects of daily life that existing inhabitants of Canada take for granted may seriously impede the ability of immigrants to this country to make a full contribution to our national life. In addition, immigrants may face discriminatory practices which too often flow from ethnic, language, and cultural differences. An organization, such as the Society, which assists immigrants through this difficult transition is directed, in my view, towards a charitable purpose. Clearly, a direct benefit redounds to the individuals receiving assistance from the Society. Yet the nation as a whole gains from the integration of those individuals into its fabric. That is the public benefit at issue here. I have no hesitation in concluding that the Society's purpose is charitable under the second or fourth heads of the *Pemsel* classification.

96 Accordingly, in my view, this appeal does not require us to consider the applicability of the *Native Communications Society* case. The present appeal may be disposed of without having to determine whether or not immigrant women are in any way analogous to native people, because the Society's purpose fits within a recognized subcategory of the fourth head of the *Pemsel* classification.

97 Immigrants make up a broad class of people. Some immigrants, my colleague suggests, will have gained admission to this country on the basis of their education, experience, training, and skills. Their applications for entry will have been evaluated, in large measure, on the basis of their perceived ability to integrate into Canadian society. Presumably, immigrants in this category will have little or no need of assistance in integration into Canadian society. Given the existence of this category of immigrants, my colleague states that an organization that provides assistance to immigrants in general could not be exclusively charitable.

grants ont souvent un besoin particulier d'assistance pour s'intégrer à leur nouvelle patrie. Le manque de connaissances des immigrants sur les coutumes, la langue, l'économie, le marché de l'emploi, le système d'éducation et d'autres aspects de la vie quotidienne qui vont de soi pour les personnes qui habitent déjà le Canada, peut entraver sérieusement leur capacité de contribuer pleinement à notre société. En outre, les immigrants peuvent faire l'objet d'actes discriminatoires qui découlent trop souvent de différences ethniques, linguistiques et culturelles. Un organisme, telle l'association, qui aide les immigrantes à accomplir cette difficile transition tend à mon avis à réaliser une fin de bienfaisance. Il est clair que les individus qui reçoivent l'aide de l'association en tirent un avantage direct. Pourtant, la nation entière profite de leur intégration à la société. Tel est le bienfait public en cause ici. Je n'ai aucune hésitation à conclure que la fin poursuivie par l'association est une fin de bienfaisance suivant la deuxième ou la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*.

En conséquence, je suis d'avis que le présent pourvoi n'exige pas que nous nous penchions sur l'applicabilité de l'arrêt *Native Communications Society*. Le présent pourvoi peut être tranché sans qu'il soit nécessaire de décider si la situation des immigrantes est de quelque façon que ce soit analogue à celle des autochtones, puisque la fin poursuivie par l'association entre dans une sous-catégorie reconnue de la quatrième catégorie établie dans *Pemsel*.

Les immigrants constituent un large groupe de personnes. Certains, suggère mon collègue, sont admis au Canada sur le fondement de leur instruction, de leur expérience, de leur formation et de leurs aptitudes. Leur demande d'admission est, dans une large mesure, évaluée en fonction de la capacité qu'ils auront, croit-on, à s'intégrer à la société canadienne. Il est permis de présumer que les immigrants appartenant à cette catégorie n'auront que peu ou pas besoin d'assistance pour s'intégrer à notre société. Compte tenu de l'existence de cette catégorie, mon collègue affirme qu'un organisme qui vient en aide aux immigrants en

With respect, I disagree. Reduced to its essentials, the contention is that an organization which seeks to assist a class of people cannot be charitable where some members of that class do not require the assistance that the organization seeks to provide. With respect, the proposition is unsustainable. Few charities could meet such a stringent test. Some immigrants will have no need for the Society's services: some immigrants will have need of some of the Society's services, but not others. Yet that recognition provides no basis upon which to argue that the Society is not charitable. Those who have no need of the Society's services will presumably not seek them out.

F. *Are the Society's Activities Sufficiently Related to, and in Furtherance of, its Purpose?*

Having established that the Society's purpose is charitable under either the second or the fourth head of the *Pemsel* classification, we must next consider whether the Society's activities are sufficiently connected to its purpose so as to be in furtherance of it. There is no magic to this process: it is a simple matter of logical reasoning combined with an appreciation of context.

My colleague objects (at para. 205) to several of the Society's activities, including its job skills directory; networking; liaising for accreditation of foreign credentials; soliciting job opportunities; and offering referral services. He simply asserts that these activities "cannot be said to be carried on in furtherance of, or incidental or ancillary to, any valid charitable purpose". With respect, surely this begs the question. It may be that some of these activities are not sufficiently connected to the "advancement of education", but I need not take a position on that question in light of my finding that assisting immigrants so that they may obtain employment or self-employment, and thus become fully integrated into national life, is a valid charitable purpose under the fourth head of the *Pemsel* classification. I do not see how these activities can

général ne peut être un organisme constitué exclusivement à des fins de bienfaisance. Avec égards, je ne suis pas d'accord. Essentiellement, cet argument consiste à dire qu'un organisme qui désire aider un groupe de personnes ne peut être considéré comme un organisme de bienfaisance dans les cas où certaines de ces personnes n'ont pas besoin de l'aide que l'organisme désire apporter. Avec égards, cette proposition est insoutenable. Peu d'organismes de bienfaisance pourrait respecter un critère aussi rigoureux. Certains immigrants auront besoin des services de l'association; certains auront besoin de quelques-uns de ses services, et non des autres. Reconnaître ce fait ne permet pas pour autant de prétendre que l'association n'est pas un organisme de bienfaisance. Les personnes qui n'ont pas besoin des services de l'association n'y auront probablement pas recours.

F. *Les activités de l'association se rapportent-elles suffisamment à la fin qu'elle poursuit et tendent-elles à sa réalisation?*

Ayant établi que la fin poursuivie par l'association est une fin de bienfaisance suivant la deuxième ou la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*, nous devons maintenant nous demander si les activités de l'association se rapportent suffisamment à cette fin pour tendre à sa réalisation, selon un raisonnement logique tenant compte du contexte.

Mon collègue considère inadmissibles (au par. 205) plusieurs des activités de l'association, notamment la tenue d'un répertoire de compétences, le réseautage, les communications en vue de l'attestation des titres de compétences obtenus à l'étranger, la sollicitation d'offres d'emploi et les services d'orientation. Il dit tout simplement de ces activités qu'«[i]l est impossible d'affirmer qu'elles sont exercées en vue de réaliser une fin de bienfaisance légitime ou qu'elles sont accessoires à une telle fin». Avec égards, il y a là une pétition de principe. Il est possible que certaines de ces activités ne se rapportent pas suffisamment à la «promotion de l'éducation», mais je n'ai pas à en décider puisque je conclus que le fait d'aider les immigrants à trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome et ainsi s'intégrer pleinement

98

99

be viewed as other than directly connected to achieving that purpose.

à la société est une fin de bienfaisance valide suivant la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*. Je ne vois pas comment on peut considérer que ces activités ne se rapportent pas directement à la réalisation de cette fin.

100 I find it entirely unremarkable that an organization seeking to assist immigrant women in obtaining employment would produce a job skills directory or solicit employment opportunities for them. The counselling provided by the Society assists immigrant women in learning the social conventions and practical realities of a job interview, résumé preparation, applying for employment, and the like. Some of the women who immigrate to Canada already possess academic degrees, professional credentials, or vocational certification. Many of these women experience considerable difficulty in having those credentials recognized or accepted in Canada. The Society's role, as I understand it, is twofold. First, it assists the women themselves in building on their existing qualifications to obtain recognition or certification in Canada, and where necessary, provides them with information on how to upgrade their qualifications. Second, the Society meets with and conducts workshops for Canadian certification bodies, such as teaching and nursing associations, in an attempt to facilitate the efforts of the women the Society serves, and to dispel ignorance surrounding foreign accreditation. Finally, the Society refers immigrant women to ESL classes, and advises Employment and Immigration Canada where there is a need for such classes.

Je ne trouve absolument rien d'étonnant au fait qu'une association cherchant à aider les immigrantes à obtenir du travail prépare un répertoire de compétences ou sollicite des offres d'emploi à leur intention. Les services de consultation offerts par l'association aident les immigrantes à apprendre les conventions sociales et les réalités pratiques des entrevues, de la rédaction de curriculum vitæ, de la présentation de demandes d'emploi et autres questions du genre. Certaines des femmes qui immigreront au Canada possèdent déjà des diplômes universitaires, des titres professionnels et d'autres titres de compétences. Bon nombre de ces femmes éprouvent des difficultés considérables à faire reconnaître ou accepter ces titres au Canada. Si j'ai bien compris, l'association joue un double rôle. Premièrement, elle aide les femmes elles-mêmes à s'appuyer sur la qualification qu'elles possèdent déjà pour obtenir la reconnaissance professionnelle au Canada, et, au besoin, elle leur donne des renseignements sur la manière d'actualiser cette qualification. Deuxièmement, l'association rencontre des organismes canadiens de reconnaissance professionnelle, telles des associations d'enseignants et d'infirmières, et organise des ateliers pour ceux-ci en vue de faciliter les démarches des femmes qu'elle sert et de combattre l'ignorance au sujet de la reconnaissance des titres de compétences obtenus à l'étranger. Finalement, l'association signale aux immigrantes la tenue de cours d'anglais langue seconde et informe le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada lorsque le besoin d'organiser de tels cours se fait sentir.

101 Each of these activities is directly related to the Society's charitable purpose, and thus, in my judgment, each of them constitutes a "charitable activity" under the *ITA*. I am not persuaded by my colleague's rigid distinction between "teaching women skills they require to obtain employment in Canada" (in his view, charitable) and "publishing a directory and otherwise marketing those skills to

Chacune de ces activités se rapporte directement à la fin de bienfaisance poursuivie par l'association et, à mon sens, constitue donc une «activité de bienfaisance» visée par la *LIR*. Je ne suis pas persuadé par la distinction rigide que fait mon collègue entre le fait d'«enseigner aux femmes des aptitudes dont elles ont besoin pour se trouver du travail au Canada» (une activité de bienfaisance

prospective employers” (in his view, non-charitable) (para. 205). Why does publishing a job skills directory, and attempting to make prospective employers aware of the skills possessed by its beneficiaries, not directly further the Society’s goal of assisting immigrant women to obtain employment? I should have thought that these activities are directly related to, and in furtherance of, the Society’s purpose. Surely, a proper determination of whether the Society’s activities are sufficiently connected to its purpose must take into account the unique needs and problems faced by immigrant and visible minority women in obtaining employment. Whether or not such activities would further a charitable purpose in the case of a different group of beneficiaries is a distinct question which need not detain us here. Activities must be evaluated in the light of the purposes they are supposed to further. When this is done on the facts of this appeal, there is no doubt in my mind that the Society’s activities are charitable. Consequently, I do not share Iacobucci J.’s view that the Society’s activities do not further its purpose.

G. Has the Society Impermissibly Limited its Class of Beneficiaries?

Clause 2(a) of the Society’s constitution designates “immigrant women” as the beneficiaries of its purpose and activities. Revenue Canada argued in written (though not in oral) argument that the Society’s activities do not benefit a “sufficient section of the public” to satisfy the public benefit requirement of the fourth head of the *Pemsel* classification. Revenue Canada concedes that “a restriction in the class of beneficiaries will not prevent a group from obtaining charitable status where the charitable objects and activities are interdependent with the class of beneficiaries”, but

selon lui) et celui de «publier un répertoire de compétences ou faire connaître de quelque autre façon ces compétences à d’éventuels employeurs» (activités qui, à son avis, ne relèvent pas de la bienfaisance) (par. 205). Pourquoi ces activités — publication d’un répertoire de compétences et efforts en vue de faire connaître à d’éventuels employeurs les compétences de ses bénéficiaires — ne tendraient-elles pas directement à réaliser l’objectif de l’association qui est d’aider les immigrantes à trouver du travail? J’aurais pensé que ces activités se rapportent directement à la fin poursuivie par l’association et tendent à sa réalisation. Pour décider si les activités de l’association se rapportent suffisamment à la fin qu’elle poursuit, il faut bien sûr tenir compte des besoins et des problèmes exceptionnels que rencontrent les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible quand elles cherchent du travail. La question de savoir si ces activités tendraient à la réalisation d’une fin de bienfaisance dans le cas d’un autre groupe de bénéficiaires est une autre question sur laquelle nous n’avons pas à nous arrêter ici. Les activités doivent être évaluées à la lumière des fins qu’elles sont censées tendre à réaliser. Vu les faits du présent pourvoi, il ne fait selon moi pas de doute que les activités de l’association sont des activités de bienfaisance. En conséquence, je ne partage pas l’avis du juge Iacobucci que les activités de l’association ne tendent pas à réaliser la fin qu’elle poursuit.

G. L’association a-t-elle limité de manière inacceptable le groupe de bénéficiaires?

La clause 2a) des statuts de l’association désigne les «immigrantes» comme bénéficiaires de la fin et des activités qu’elle poursuit. Revenu Canada a soutenu dans son mémoire (mais non dans sa plaidoirie orale) que les activités de l’association ne sont pas utiles à [TRADUCTION] «un groupe suffisant de la population» pour satisfaire à la condition relative à l’existence de l’intérêt du public requis par la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*. Revenu Canada concède que [TRADUCTION] «le fait que le groupe de bénéficiaires soit restreint n’empêche pas un organisme d’obtenir le statut d’organisme de bienfaisance enregistré lorsqu’il y a interdépendance des fins et

contends that the Society does not meet this requirement of interdependence.

103 It is well established under the fourth head of the *Pemsel* classification that to qualify as charitable, the class of persons eligible to benefit must be the community as a whole, or an appreciably important class of the community. The House of Lords indicated in *Baddeley, supra*, at p. 592, that a purpose falling under the fourth head could not limit its beneficiaries by reference to creed. Revenue Canada raised the spectre that the Society has impermissibly limited the scope of its class of beneficiaries. Like my colleague, I find this argument unconvincing. The focus of the Society's efforts is, admittedly, the assistance of visible minority and immigrant women in the Vancouver area. Indeed, as I held above, it is the Society's focus on immigrant women which renders its purpose charitable. One must not, as Lord Somervell of Harrow cautioned in *Baddeley, supra*, at p. 615, consider the class apart from the particular nature of the charitable purpose. Without deciding that "interdependence" is actually a legal requirement, it is easily satisfied on the facts of this appeal.

104 Despite this primary focus on immigrant women, there is no indication, however, that in practice, the Society's beneficiaries are exclusively women or members of minority groups. On the contrary, the evidence before us suggests that the Society's services are open to all in need of them, so that men have apparently attended some of its programs. We need not address this issue on the facts of the present appeal, although I note that there is at least some authority in support of the view that an organization seeking to aid a disadvantaged group may draw distinctions on the basis of certain personal characteristics: *Canada Trust Co. v. Ontario Human Rights Commission* (1990),

activités de bienfaisance et du groupe de bénéficiaires», mais il prétend que l'association ne respecte pas cette condition d'interdépendance.

Il est bien établi que, pour qu'un organisme soit reconnu comme un organisme de bienfaisance suivant la quatrième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*, ses bénéficiaires doivent être soit l'ensemble de la société, soit un groupe d'une certaine importance de celle-ci. La Chambre des lords a indiqué, dans *Baddeley*, précité, à la p. 592, qu'un organisme poursuivant une fin entrant dans la quatrième catégorie ne pouvait pas limiter ses bénéficiaires aux personnes partageant une croyance donnée. Revenu Canada a évoqué le fait que l'association aurait limité de manière inacceptable le groupe de ses bénéficiaires. Tout comme mon collègue, j'estime que cet argument n'est pas convaincant. Il est admis que l'association s'attache à aider les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible de la région de Vancouver. De fait, comme j'ai conclu plus tôt, c'est le fait que les efforts de l'association soient axés sur les immigrantes qui donne à la fin qu'elle poursuit son caractère de bienfaisance. Conformément à la mise en garde faite par lord Somervell of Harrow dans *Baddeley*, précité, à la p. 615, il ne faut pas considérer le groupe indépendamment de la nature particulière de la fin de bienfaisance. Sans décider si l'«interdépendance» constitue effectivement une condition requise en droit, j'estime que, au vu des faits du présent pourvoi, elle est facilement satisfaite.

Même si l'action de l'association vise premièrement les immigrantes, rien n'indique toutefois que, dans la pratique, les bénéficiaires de l'association soient exclusivement des femmes ou des membres de groupes minoritaires. Au contraire, la preuve dont nous disposons tend à indiquer que les services de l'association sont offerts à tous ceux qui en ont besoin et que, ainsi, des hommes ont apparemment participé à certains de ses programmes. Nous n'avons pas à examiner cette question, compte tenu des faits du présent pourvoi, quoique je souligne qu'il existe au moins une décision étayant l'opinion qu'un organisme qui cherche à aider un groupe défavorisé peut faire des distinc-

69 D.L.R. (4th) 321 (Ont. C.A.), at pp. 352-53 (Tarnopolsky J.A., concurring). That question may be left for another day.

H. *Is the Society's Purpose Too Political to Be Charitable?*

Among Revenue Canada's grounds for refusing to register the Society as a charitable organization under the *ITA* was its view that the Society's purpose was political in nature. Revenue Canada contended in its letter refusing registration to the Society that object 2(b) of the Society was "not acceptable" and explained that "this is a political purpose and an organization created for political purposes, whether in whole or in part, cannot be charitable". In my view, this objection is not germane to the present appeal. It is evident to me, as to my colleague, that the Society's purpose is not political. I would, however, address the issue in a slightly different fashion than my colleague has done.

Object 2(b) of the Society's constitution provides that one of the Society's purposes is

to carry on political activities provided such activities are incidental and ancillary to the above purposes and provided such activities do not include direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office;

The Society contends that any political purposes or activities it may have or engage in are purely ancillary and incidental to its main objects, as required by s. 149.1(6.2) of the *ITA*. Indeed, the extract from the Society's constitution just cited closely traces the language of that subsection of the *ITA*:

(6.2) For the purposes of the definition "charitable organization" in subsection (1), where an organization devotes substantially all of its resources to charitable activities carried on by it and

tions sur la base de certaines caractéristiques personnelles: *Canada Trust Co. c. Ontario Human Rights Commission* (1990), 69 D.L.R. (4th) 321 (C.A. Ont.), aux pp. 352 et 353 (motifs concordants du juge Tarnopolsky). Cette question pourra être tranchée à une autre occasion.

H. *La fin poursuivie par l'association est-elle trop politique pour constituer une fin de bienfaisance?*

Un des motifs qu'a donnés Revenu Canada pour refuser d'enregistrer l'association comme œuvre de bienfaisance en vertu de la *LIR* est que la fin poursuivie par l'association a un caractère politique. Dans sa lettre informant l'association du refus de lui accorder l'enregistrement demandé, Revenu Canada a affirmé que la fin énoncée à la clause 2b) des statuts était [TRADUCTION] «inacceptable», et a expliqué qu'il [TRADUCTION] «[s'agit] d'une fin politique, et [qu']un organisme créé pour tout ou partie à des fins politiques ne peut pas être une œuvre de bienfaisance». À mon avis, cette objection n'est pas pertinente dans le cadre du présent pourvoi. Il est évident pour moi comme pour mon collègue, que la fin poursuivie par l'association n'est pas politique. J'en traiterai toutefois un peu différemment de mon collègue.

La clause 2b) des statuts de l'association indique que celle-ci poursuit notamment la fin suivante:

[TRADUCTION] mener des activités politiques, dans la mesure où ces activités sont accessoires aux fins énumérées ci-dessus et où elles ne comprennent pas d'activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition à l'un ou à l'autre;

L'association soutient que, si elle poursuit des fins ou des activités politiques, elles sont purement accessoires à ses fins principales, conformément au par. 149.1(6.2) de la *LIR*. De fait, le passage précité des statuts de l'association reprend de près le texte de ce paragraphe de la *LIR*:

(6.2) Pour l'application de la définition de «œuvre de bienfaisance» au paragraphe (1), l'œuvre qui consacre presque toutes ses ressources à des activités de bienfaisance est considérée comme y consacrant la totalité si les conditions suivantes sont réunies:

105

106

(a) it devotes part of its resources to political activities,

(b) those political activities are ancillary and incidental to its charitable activities, and

(c) those political activities do not include the direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office,

the organization shall be considered to be devoting that part of its resources to charitable activities carried on by it.

a) elle consacre la partie restante de ses ressources à des activités politiques;

b) ces activités politiques sont accessoires à ses activités de bienfaisance;

c) ces activités politiques ne comprennent pas d'activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition à l'un ou à l'autre.

107

The political purposes doctrine has a long history in Canadian law, although its basis is a matter of some controversy. The leading Canadian cases on the doctrine are *N.D.G. Neighbourhood Association v. Revenue Canada, Taxation Department*, 88 D.T.C. 6279 (F.C.A.); *Positive Action Against Pornography, supra*; and *Toronto Volgograd Committee, supra*. Very simply, the doctrine provides that political purposes are not charitable purposes. Accordingly, the presence of political objects negates an organization's claim to benefit the community as a charity. Though not without its difficulties, the political purposes doctrine has no application on the facts of this appeal. Yet that does not exhaust the matter, because at issue in this appeal are political activities, not purposes. The rule that a charity cannot be established for political purposes does not mean that the charity cannot engage in political activities in furtherance of those purposes. A charity may engage in political activities, so long as they are "ancillary and incidental" to its charitable purposes. This is confirmed by both the plain language of s. 149.1(6.2) of the *ITA*, and by the case law: see *Re Public Trustee and Toronto Humane Society, supra*, at pp. 254-55.

La doctrine des fins politiques a une longue histoire en droit canadien, bien que son fondement soit controversé. Les arrêts de principe au Canada sur cette doctrine sont: *Association communautaire de N.-D.-G. c. Revenu Canada, Ministère du Revenu*, 88 D.T.C. 6279 (C.A.F.); *Positive Action Against Pornography*, précité; *Toronto Volgograd Committee*, précité. Tout simplement, les fins politiques ne sont pas, selon cette doctrine, des fins de bienfaisance. Par conséquent, le fait qu'un organisme poursuive des fins politiques invalide sa prétention qu'il sert la société en tant qu'organisme de bienfaisance. Quoiqu'elle ne soit pas sans difficultés, la doctrine des fins politiques ne s'applique pas vu les faits de l'espèce. Pourtant, cela n'épuise pas le sujet, car ce sont des activités politiques, non des fins, qui sont en litige dans le présent pourvoi. La règle selon laquelle un organisme de bienfaisance ne peut pas être constitué à des fins politiques ne signifie pas qu'il ne peut pas mener des activités politiques tendant à la réalisation de ses fins. Un organisme de bienfaisance peut mener des activités politiques, dans la mesure où celles-ci sont «accessoires» aux fins de bienfaisance qu'il poursuit. Le texte clair du par. 149.1(6.2) de la *LIR* et la jurisprudence le confirment: voir *Re Public Trustee and Toronto Humane Society*, précité, aux pp. 254 et 255.

108

In the present appeal, neither Revenue Canada nor the Society made the distinction between purposes and activities entirely clear. The Society's constitution describes the pursuit of political activities as a "purpose" of the Society. Revenue Canada takes a similar line, by contending that engaging in political activities is a purpose of the Society. However, there is simply no evidence that

Dans le présent pourvoi, ni Revenu Canada ni l'association n'ont clairement fait la distinction qui existe entre fins et activités. Les statuts de l'association décrivent la poursuite d'activités politiques comme étant une «fin» de l'association. Revenu Canada tient un raisonnement analogue, prétendant que l'exercice d'activités politiques est une fin poursuivie par l'association. Toutefois, il n'y a tout

the proposed political activities of the Society are anything other than “ancillary and incidental” to its purpose, which, as I have stated, are charitable. It is obvious from a plain reading of purpose 2(b) that the Society does not intend to pursue political purposes: its intention in drafting that paragraph was merely to authorize itself to engage in permissible political activities. That, in my view, is exactly the legal effect it has achieved. That said, clause 2(b) does not authorize the Society to pursue political purposes, but merely enables it to engage in political activities in furtherance of its charitable purpose, provided that such political activities are incidental and ancillary to that charitable purpose. In my view, that does not lead the Society to run afoul of the *ITA* or the political purposes doctrine.

In *Guaranty Trust, supra*, at pp. 148-49, Ritchie J. confirmed that the mere enumeration of a purpose in the constituting document of an organization does not transform it into an end in itself. Rather, taken in context, it may be only a “means to the fulfilment” by which the organization’s primary purposes are to be achieved. So it is in the present appeal. The application of the political purposes doctrine simply does not arise.

I. *Is the Society’s Purpose Too Vague or Uncertain to Be Charitable?*

One of Revenue Canada’s grounds for refusing to register the Society, a ground subsequently upheld by the Federal Court of Appeal, was that the Society’s purpose was too vague or uncertain to qualify as charitable in law. My colleague Iacobucci J. takes the same view, and ultimately decides the present appeal on a particular application of this ground. I cannot agree.

An allegation of vagueness often arises with regard to organizations that seek to fit their purposes or activities within the fourth head of the *Pemsel* test. The Federal Court of Appeal recently emphasized, in *Stop the Violence... Face the*

simplement aucune preuve que les activités politiques projetées de l’association soient autre chose que des activités «accessoires» à la fin qu’elle poursuit, fin qui, je le répète, est une fin de bienfaisance. Il ressort clairement de la simple lecture de la clause 2b) que l’association n’entend pas poursuivre des fins politiques: en rédigeant cet alinéa, son intention était simplement de se donner le pouvoir de mener des activités politiques permises. À mon sens, c’est exactement l’effet juridique qu’elle a atteint. Cela dit, la clause 2b) n’autorise pas l’association à poursuivre des fins politiques, mais elle l’habilite simplement à mener des activités politiques tendant à la réalisation de la fin de bienfaisance qu’elle poursuit, pourvu que ces activités politiques soient accessoires à cette fin de bienfaisance. À mon avis, l’association ne transgresse de ce fait ni la *LIR* ni la doctrine des fins politiques.

Dans *Guaranty Trust*, précité, aux pp. 148 et 149, le juge Ritchie a confirmé que le seul fait qu’une fin soit énumérée dans les statuts d’un organisme n’en fait pas une fin en soi. Au contraire, une telle fin peut, selon le contexte, n’être qu’un [TRADUCTION] «moyen de réaliser» les fins principales de l’organisme. C’est le cas dans le présent pourvoi. Il n’y a tout simplement pas lieu d’appliquer la doctrine des fins politiques.

I. *La fin poursuivie par l’association est-elle trop vague ou incertaine pour être une fin de bienfaisance?*

Un des motifs invoqués par Revenu Canada pour refuser d’enregistrer l’association, motif que la Cour d’appel fédérale a par la suite confirmé, était que la fin poursuivie par l’association était trop vague et incertaine pour être considérée comme une fin de bienfaisance en droit. Mon collègue le juge Iacobucci adopte le même point de vue et, en dernière analyse, tranche le présent pourvoi par une application particulière de ce motif. Je ne peux souscrire à ce point de vue.

Les allégations d’imprécision surgissent souvent lorsque des organismes cherchent à faire entrer leurs fins ou activités dans la quatrième catégorie énoncée dans *Pemsel*. Récemment, la Cour d’appel fédérale a souligné, dans l’arrêt *Stop the Vio-*

109

110

111

Music Society, supra, at p. 5026, that an applicant for charitable status must define its purposes (“objects”) with a sufficient degree of precision “to enable the Minister to be satisfied that the organization will be engaged in and will direct all of its resources to charitable activities”. In most cases, then, an allegation of vagueness stems from a concern that if the purposes of the organization are not specified with sufficient clarity, the charitable organization could make expenditures on non-charitable purposes. A charity’s purposes, as we have seen, must be exclusively charitable. A second, and related, reason underlying the requirement that a charitable organization’s purposes not be too vague or uncertain was clarified by Slade L.J. in *Re Koeppler Will Trusts*, [1986] Ch. 423 (C.A.), at p. 432. The courts exercise an equitable supervisory role over charities, and consequently, must be able to control the application of a charity’s assets and its activities by reference to its purposes. However, this task would be impossible if the charity’s purposes were too vague or uncertain: *Baddeley, supra*, at p. 586 (Viscount Simonds) and pp. 598-99 (Lord Reid).

lence . . . Face the Music Society, précité, à la p. 5026, que l’organisme qui revendique le statut d’organisme de bienfaisance doit définir ses fins («objets») avec un degré de précision suffisant «pour permettre au ministre d’être convaincu que l’organisme s’occupera d’activités de bienfaisance et y consacra toutes ses ressources». Dans la plupart des cas, donc, une allégation d’imprécision découle de l’inquiétude que, si les fins poursuivies par l’organisme ne sont pas spécifiées avec suffisamment de clarté, l’œuvre de bienfaisance pourrait consacrer des dépenses à des fins autres que des fins de bienfaisance. Nous avons vu que les fins poursuivies par un organisme de bienfaisance doivent être exclusivement des fins de bienfaisance. Dans *Re Koeppler Will Trusts*, [1986] Ch. 423 (C.A.), à la p. 432, le lord juge Slade a fait état d’une seconde raison, connexe, justifiant l’exigence que les fins poursuivies par un organisme de bienfaisance ne soient pas trop vagues ou incertaines. Comme les tribunaux exercent à l’égard des organismes de bienfaisance un pouvoir de surveillance en *equity*, ils doivent être à même de contrôler l’utilisation que ces organismes font de leurs biens ainsi que les activités qu’ils mènent en se référant aux fins qu’ils poursuivent. Or, cette tâche serait impossible si les fins poursuivies par l’organisme étaient trop vagues ou incertaines: *Baddeley*, précité, à la p. 586 (vicomte Simonds), et aux pp. 598 et 599 (lord Reid).

112 Turning to the present appeal, is the Society’s purpose too vague or uncertain to permit it to be registered as a charitable organization? In my view it is not. The purposes of an organization will almost invariably be phrased in broad, general terms. That cannot, of itself, render those words “ambiguous”, as Lord Radcliffe indicated in *Institution of Mechanical Engineers v. Cane*, [1961] A.C. 696 (H.L.), at pp. 718-19. One should not aspire to an unrealistic degree of precision in such matters. In *Native Communications Society, supra*, at p. 484, Stone J.A. observed of the applicant’s purposes that “[i]t is true that they are not drawn with exceptional precision but it is of the nature of corporate objects clauses to be rather broadly phrased”. Revenue Canada has long encouraged organizations seeking charitable status to specify

Dans le présent pourvoi, est-ce que la fin poursuivie par l’association est trop vague ou incertaine pour permettre l’enregistrement de celle-ci comme œuvre de bienfaisance? J’estime que non. Les fins poursuivies par un organisme sont invariablement exprimées en termes larges, généraux. Ce fait ne saurait, en soi, rendre les mots employés [TRADUCTION] «ambigus», comme l’a indiqué lord Radcliffe dans *Institution of Mechanical Engineers c. Cane*, [1961] A.C. 696 (H.L.), aux pp. 718 et 719. Il ne faut pas viser à un degré de précision irréaliste en ces matières. Dans l’arrêt *Native Communications Society*, précité, à la p. 484, le juge Stone note, à propos des fins poursuivies par l’appelante, qu’«[i]l est vrai qu’elles ne sont pas formulées de façon très précise, mais il est de la nature des articles qui énoncent les objets d’une société d’être

their purposes and activities with as much precision as possible. Yet at the same time, the continuing application of the *ultra vires* doctrine to non-business corporations, which Iacobucci J. acknowledged for this Court in *Communities Economic Development Fund v. Canadian Pickles Corp.*, [1991] 3 S.C.R. 388, at p. 402, impels non-profit organizations such as the Society to draft their objects clauses as broadly as possible to avoid incurring liability for *ultra vires* acts. The Society, incorporated as it is under the B.C. *Society Act* (along with other organizations incorporated under analogous provincial legislation, or the *Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32, Part II), is thus placed in an extremely awkward position.

Vagueness and uncertainty are, to a certain degree, in the eye of the beholder. Nonetheless, some objective criteria may be identified. Useful in this regard is a comparison with *D'Aguiar, supra*, a leading decision of the Privy Council on appeal from Guyana. At issue was the tax status of a payment made to an organization known as "The Citizens' Advice and Aid Service". The Service's purposes were extremely broad, as is clear from its constitution:

2. The aims, functions and objects of the Service are:

(a) To provide advice, aid and services on or relating to medical, dental, optical, health, legal, matrimonial, domestic or other social matters;

(b) To establish and operate a fund for the assistance of those in need on such terms and conditions as the Central Committee may determine;

rédigés de façon assez vague». Revenu Canada encourage depuis longtemps les organismes sollicitant le statut d'organisme de bienfaisance à exprimer les fins et les activités qu'ils poursuivent avec le plus de précision possible. Mais, en même temps, le fait que la théorie de l'*ultra vires* continue de s'appliquer aux sociétés à but non lucratif, comme l'a reconnu le juge Iacobucci, pour notre Cour, dans *Fonds de développement économique local c. Canadian Pickles Corp.*, [1991] 3 R.C.S. 388, à la p. 402, contraint les organismes à but non lucratif telle l'association à rédiger les clauses énonçant les fins qu'ils poursuivent en termes aussi larges que possible afin d'éviter que leur responsabilité soit engagée en cas d'actes *ultra vires*. Constituée en vertu de la *Society Act* de la Colombie-Britannique (à l'instar d'autres associations constituées sous le régime de lois provinciales analogues ou de la *Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, ch. C-32, partie II), l'association se trouve donc dans une situation extrêmement difficile.

Dans une certaine mesure, on peut dire qu'un texte n'est incertain qu'aux yeux de celui qui le lit. Il est néanmoins possible de dégager quelques critères objectifs. Il est utile, à cet égard, de faire une comparaison avec l'affaire *D'Aguiar*, précitée, arrêt de principe du Conseil privé portant sur un appel émanant de la Guyane. La question en litige dans cette affaire était la qualité, du point de vue fiscal, d'un paiement fait par un organisme dénommé «The Citizens' Advice and Aid Service». Les fins poursuivies par cet organisme étaient extrêmement générales, tel qu'il appert de ses statuts:

[TRADUCTION]

2. Les buts, fonctions et objectifs du Service sont les suivants:

a) donner des conseils et fournir de l'aide et des services sur diverses questions sociales, notamment en matière de soins médicaux, de soins dentaires, de soins de la vue et d'hygiène, ou en matières juridiques, matrimoniales ou domestiques;

b) établir et administrer un fonds d'aide aux indigents, suivant les modalités fixées par le Comité central;

(c) To encourage thrift and provide savings facilities;

(d) To make available to the individual in confidence accurate information and skilled advice on personal problems of daily life;

(e) To establish, organize, sponsor or otherwise promote adult education, and technical training of every kind including the explanation of legislation and Government notices and publications;

(f) To help the citizen to benefit from and to use wisely the services provided for him by the State;

(g) In general to advise the citizen in the many complexities which may beset him; and

(h) Generally to do anything to assist the citizen, whether financial or otherwise who makes inquiry of the Service and in any way as may be determined by the Central Committee.

3. The Service shall be independent and free from any political or other bias. It shall endeavour to give advice, instruction and aid to any member of the community who seeks, or applies for it.

c) encourager l'épargne et fournir des facilités à cet égard;

d) offrir confidentiellement aux intéressés de l'information exacte et des conseils spécialisés sur des problèmes personnels de la vie courante;

e) mettre sur pied, organiser, parrainer ou promouvoir de quelque autre façon des mesures d'éducation des adultes et de formation technique de toutes sortes, notamment l'explication des lois et des avis et publications du gouvernement;

f) aider les citoyens à profiter des services publics et à les utiliser à bon escient;

g) de façon générale, conseiller les citoyens sur les nombreuses difficultés qu'ils peuvent rencontrer;

h) de façon générale, apporter, suivant les modalités fixées par le Comité central, toute assistance — financière ou autre — aux citoyens qui s'adressent au Service.

3. Le Service est un organisme indépendant et libre de toute influence, politique ou autre. Il s'efforce de conseiller, renseigner et aider quiconque s'adresse à lui.

114 Lord Wilberforce observed that the Service possessed no single dominant purpose which could be classified as charitable in law, and to which the other objects could be viewed as subsidiary or ancillary. He also held, at p. 33, that the overall object of the Service, the provision of advice to citizens, was "too indefinite and vague to support a finding of charitable purpose". However, as the purposes set out in paragraphs (a), (d) and (g) of clause 2 of the Service's constitution were not charitable, the appeal was dismissed on the ground that the Service's purposes were not exclusively charitable.

Lord Wilberforce note que le Service ne poursuivait aucune fin dominante qui puisse être considérée comme une fin de bienfaisance en droit et au regard de laquelle les autres fins pourraient être considérées comme accessoires. Il a également statué, à la p. 33, que la fin générale poursuivie par le Service, c'est-à-dire conseiller les citoyens, était [TRADUCTION] «trop vague et indéfinie pour permettre de conclure qu'il s'agissait d'une fin de bienfaisance». Toutefois, comme les fins énoncées aux alinéas 2a), d) et g) des statuts du Service n'étaient pas des fins de bienfaisance, le pourvoi a été rejeté pour le motif que les fins poursuivies par le Service n'étaient pas exclusivement des fins de bienfaisance.

115 I consider *D'Aguiar* to be easily distinguishable from the facts of the present appeal. In *D'Aguiar*, paragraphs (a), (d) and (g) of clause 2 outline purposes that are phrased so broadly that they could encompass almost anything. No such problem bedevils the purpose of the Society in the present appeal. As I understand it, Iacobucci J.'s position (though he might not phrase it this way himself) is

J'estime qu'il est facile d'établir une distinction entre les faits du présent pourvoi et l'affaire *D'Aguiar*. Dans *D'Aguiar*, les alinéas 2a), d) et g) énoncent des fins dont le libellé est tellement général qu'elles pourraient englober presque n'importe quoi. La fin poursuivie par l'association en l'espèce ne souffre pas de ce problème. Si j'ai bien compris, la position du juge Iacobucci (quoiqu'il

that although the Society's purpose is charitable, the Society's activities are too vague. Thus, as I see it, the fundamental objection raised by Iacobucci J. is not that the Society's purpose is vague, but rather that it is unclear how its activities relate to its purpose. That is a very different objection than that which rendered the organization at issue in *D'Aguiar* non-charitable. Critically, *D'Aguiar* says nothing whatsoever about the vagueness (or put another way, the lack of "connectedness") of activities.

Ultimately, the basis upon which Iacobucci J. dismisses the Society's appeal on this ground is that it has improperly included two words in a paragraph of its purposes section. My colleague contends that by inserting the words "or conducive" into clause 2(e), the Society places itself outside the scope of legal charity. He says that those two words render the language of (e) so broad as to make it "difficult to discern whether it is a means of fulfilment or an end in itself" (para. 193). I find this argument unconvincing. Some light is shed on the matter by A. B. C. Drache, *Canadian Taxation of Charities and Donations* (loose-leaf), at pp. 1-26 to 1-27, where the author suggests, on the basis of an anecdotal account, that Revenue Canada has recently taken the position that the term "conductive" is too broad. If that is so, I must say that the legal authority for Revenue Canada's position is obscure. I also note that this particular objection was not raised in either oral or written argument before us.

That said, I am not persuaded that the argument can succeed even on its merits. To see why, it is useful to reproduce clause 2(e) in full:

e. to provide services and to do all such things that are incidental or conducive to the attainment of the

ne la formulerait peut-être pas en ces termes) est que, bien que la fin poursuivie par l'association soit une fin de bienfaisance, les activités qu'elle mène sont trop vagues. Par conséquent, selon moi, l'objection fondamentale que soulève le juge Iacobucci n'est pas que la fin poursuivie par l'association est vague, mais plutôt que le rapport entre cette fin et les activités de l'association n'est pas clair. Cette objection est bien différente de celle pour laquelle le statut d'organisme de bienfaisance a été refusé à l'organisme en cause dans *D'Aguiar*. Fait crucial, l'arrêt *D'Aguiar* est muet sur la question du caractère vague (ou, autrement dit, du manque de «connexité») des activités.

En dernière analyse, le fondement invoqué par le juge Iacobucci afin de rejeter le pourvoi de l'association pour ce motif est qu'elle a à tort inséré deux mots dans une des clauses énonçant les fins qu'elle poursuit. Mon collègue affirme que, en insérant les mots «ou propres» dans la clause 2e), l'association s'exclut du champ d'application de la notion d'organisme de bienfaisance en droit. Il dit que ces deux mots rendent le texte de l'alinéa e) tellement général qu'il est «difficile de dire s'il décrit un moyen de réaliser une fin ou une fin en soi» (par. 193). Je ne trouve pas cet argument convaincant. Un certain éclairage est apporté sur ce point par A. B. C. Drache, *Canadian Taxation of Charities and Donations* (feuilles mobiles), aux pp. 1-26 et 1-27, où l'auteur mentionne, à partir d'un compte rendu anecdotique, que Revenu Canada aurait récemment adopté la position que le mot anglais «conductive» («propre à») est trop général. Si c'est le cas, je dois dire que le fondement juridique de la position de Revenu Canada est obscur. Je tiens en outre à signaler que cette objection n'a été soulevée ni dans les plaidoiries orales ni dans les mémoires présentés à notre Cour.

Cela dit, je ne suis pas convaincu du bien-fondé en soi de cet argument. Afin de bien comprendre pourquoi, il est utile que je reproduise en entier le texte de la clause 2e):

[TRADUCTION]

e. offrir des services et faire toutes choses accessoires ou propres à assurer la réalisation des fins énoncées

above stated objects, including the seeking of funds from governments and/or other sources for the implementation of the aforementioned objectives.

ci-dessus, y compris solliciter des fonds auprès des gouvernements et d'autres sources pour la mise en œuvre des objectifs mentionnés précédemment.

118 The plain language of the clause indicates the obvious intent of the drafter to enable the Society to carry out certain activities in furtherance of its purpose. The clause merely provides, as the Society argues, a mechanism by which the Society's main purpose may be achieved. It is self-evident that, despite the status of clause 2(e) as a "purpose" clause, to engage in the activities set out in clause 2(e) is not to pursue an end or purpose in itself. Clause 2(e) merely specifies a means "to the attainment of the above stated objects". My colleague takes the position that incidental and "conducive" have very different meanings, and that while the former implies a subordinate relationship ("having a minor role in relation to"), the latter does not ("contributing or helping [towards]") (*Concise Oxford Dictionary* (9th ed. 1995), at pp. 686 and 278). Thus, my colleague argues, at para. 193, that "while doing things that are 'incidental' to the attainment of charitable purposes might safely be treated as a means of fulfilment of the purposes, the same cannot be said of doing things that are merely 'conducive' to those ends". On this view, an activity might be conducive to the Society's main purpose without necessarily being incidental to it.

Le langage clair de cette clause indique l'intention manifeste du rédacteur d'habiliter l'association à mener certaines activités tendant à la réalisation de la fin qu'elle poursuit. La clause crée simplement, comme le soutient l'association, un mécanisme permettant de réaliser la fin principale qu'elle poursuit. Il est évident que, même si l'alinéa 2e) est une clause énonçant une «fin», le fait de mener les activités y mentionnées ne revient pas à poursuivre une fin en soi. L'alinéa e) ne fait que préciser un moyen d'«assurer la réalisation des fins énoncées ci-dessus». Mon collègue est d'avis que les mots «accessoires» et «propres» ont un sens très différent et que, alors que le premier implique un lien de subordination («Qui vient avec ou après ce qui est principal, essentiel»), ce n'est pas le cas du second («fait pour») (*Le Nouveau Petit Robert* (1996), aux pp. 14 et 1802). En conséquence, il affirme, au par. 193, que «bien que le fait d'accomplir toutes choses "accessoires" à la réalisation de fins de bienfaisance puisse sans trop de risque d'erreur être assimilé à un moyen de réaliser de telles fins, on ne peut en dire autant de l'accomplissement de toutes choses simplement "propres" à assurer la réalisation de ces fins». Suivant ce point de vue, une activité pourrait être propre à assurer la réalisation de la fin principale de l'association sans nécessairement y être accessoire.

119 Although I acknowledge the distinction drawn by my colleague, I do not view it as a meaningful one on the facts of the present appeal. First, the argument simply assumes that the "or" is disjunctive rather than conjunctive. This Court demonstrated the futility of such an argument the last time it heard an appeal on the law of charity. In *Jones v. T. Eaton Co.*, *supra*, at p. 641, it was contended that the words "or deserving" in the phrase "needy or deserving" were "so broad and indefinite that they deprive the bequest of its charitable characteristic". The argument did not fare well. The Court interpreted the word "deserving" in its proper context. The result was that the trust at issue was held to be charitable, even if the word

Quoique j'accepte la distinction faite par mon collègue, je ne considère pas qu'elle soit utile au vu des faits du présent pourvoi. Premièrement, cet argument présume simplement que le mot «ou» est disjonctif plutôt que «conjunctif». Notre Cour a démontré la futilité d'un tel argument, la dernière fois qu'elle a entendu un pourvoi touchant le droit relatif aux organismes de bienfaisance. Dans *Jones c. T. Eaton Co.*, précité, à la p. 641, on prétendait que les mots «ou méritants» dans l'expression «nécessiteux ou méritants» était «d'une signification si large et imprécise qu'elle enl[evait] au legs son caractère charitable». Cet argument n'a pas été accepté. La Cour a interprété le mot «méritants» en tenant compte du contexte. La fiducie en cause a

“deserving” might, interpreted abstractly, be amenable to an alternative gloss.

Second, my colleague’s argument is answered by this Court’s decision in *Guaranty Trust, supra*. In that case, one of the purposes of the association at issue, as set out in its Letters Patent, was (at p. 141):

(g) To do all such other things as are incidental or conducive to the attainment of the above objects. [Emphasis added.]

This language is identical to (and if anything, the full clause itself is broader than) the language contained in clause 2(e) in the present appeal. Yet the phrase “incidental or conducive” did not arouse the attention of either Ritchie J., writing for the majority, or Cartwright J. in dissent, nor indeed, of the Exchequer Court below ([1965] 2 Ex. C.R. 69). One can only speculate as to the reason for the Court’s silence, but I am left to conclude that this Court did not address that language in *Guaranty Trust* for the simple reason that the Court considered it to raise no concerns.

Again, though notionally a purpose clause, it must be recalled that what is contemplated by clause 2(e) is the ability to conduct activities, not purposes. As I indicated above, the precise boundary between an activity and a purpose is rather protean, and so one should not expect a bright line to separate them. The key observation is that an organization whose purpose is charitable does not surrender that status merely because it engages in some activities which are not in themselves charitable, so long as those activities are subordinate to, and in furtherance of, the exclusively charitable purpose of the organization. That is the case here. Accordingly, I am not persuaded by my colleague’s argument to the contrary.

J. Should the Common Law Definition of Charity Be Revised?

été jugée une fiducie de bienfaisance, et ce même si le mot «méritants», considéré abstraitement, eût pu se prêter à une interprétation différente.

Deuxièmement, l’argument de mon collègue est réfuté par l’arrêt de notre Cour *Guaranty Trust*, précité. Dans cette affaire, l’une des fins que poursuivait l’association en cause était énoncée ainsi dans ses lettres patentes (à la p. 141):

[TRADUCTION] g) Faire toutes autres choses accessoires ou propres à assurer la réalisation des fins susmentionnées. [Je souligne.]

Le langage utilisé dans cette clause est identique à celui employé à l’alinéa 2e) en litige dans le présent pourvoi (d’ailleurs le texte complet de cette clause est même plus large que celui de l’alinéa 2e)). Pourtant, les mots «accessoires ou propres» n’ont retenu l’attention ni du juge Ritchie, qui a rendu jugement pour la majorité, ni du juge Cartwright, dissident, non plus, de fait, que celle de la Cour de l’Échiquier ([1965] 2 R.C. de l’É. 69). On ne peut que conjecturer sur la raison du silence de la Cour à cet égard, mais je ne peux qu’en conclure que notre Cour ne s’est pas arrêtée à ces mots dans *Guaranty Trust* pour la raison bien simple qu’elle n’a pas considéré qu’ils soulevaient quelque problème que ce soit.

Encore une fois, bien qu’elle soit présentée sous la forme d’une clause énonçant une fin, il faut se rappeler que ce que prévoit la clause 2e) c’est la capacité de poursuivre des activités, et non pas des fins. Comme je l’ai indiqué plus tôt, la frontière précise entre une fin et une activité est assez mouvante, et il ne faut donc pas s’attendre à trouver une ligne de démarcation nette entre les deux. L’important est de constater qu’un organisme qui poursuit une fin de bienfaisance ne perd pas son statut du seul fait qu’il mène des activités qui ne sont pas elles-mêmes des activités de bienfaisance, dans la mesure où ces activités sont accessoires à cette fin exclusive de bienfaisance et tendent à sa réalisation. C’est le cas en l’espèce. Par conséquent, je ne suis pas persuadé par l’argument de mon collègue à l’effet contraire.

J. La définition d’organisme de bienfaisance en common law devrait-elle être révisée?

120

121

122 The Society and the interveners invited this Court to modify the existing categorization of charitable purposes set out in *Pemsel* in favour of a broader test. Given my view that the existing *Pemsel* classification scheme is sufficiently flexible to comprehend the Society's claim, and my view that the Society's purpose is charitable within that framework, we need not engage in such an exercise on the facts of this appeal. This is not to suggest that the courts are precluded from recognizing new charitable purposes, or indeed, from revisiting the *Pemsel* classification itself should an appropriate case come before us. The task of modernizing the definition of charity has always fallen to the courts. There is no indication that Parliament has expressed dissatisfaction with this state of affairs, and it is plain that had Parliament wanted to develop a statutory definition of charity, it could have done so. It has not. This leads me to the conclusion that Parliament continues to favour judicial development of the law of charity. Nevertheless, on the facts of the present appeal, no wholesale revision of the law of charity is required.

123 For similar reasons, we need not take a position on the argument advanced by the Society in the Federal Court of Appeal, and by one of the interveners before this Court, that on the facts of this appeal, s. 15 of the *Charter* has been infringed, or that the *ITA* and the common law should be interpreted in accordance with the *Charter*. That the *Charter* is the repository of fundamental values which should be taken into account in the development of the common law is undoubted: *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130, at p. 1169. However, given the grounds on which I would dispose of this appeal, I need not address the possible application of that principle here.

124 My colleague calls for legislative intervention in the law of charity to rectify certain deficiencies

L'association et les intervenants ont invité notre Cour à modifier la classification existante des fins de bienfaisance établie dans *Pemsel* au profit d'un critère plus général. Comme je suis d'avis que la classification établie dans *Pemsel* est suffisamment souple pour englober la fin poursuivie par l'association, et comme j'estime que cette fin est une fin de bienfaisance suivant ce cadre analytique, nous n'avons pas besoin de donner suite à cette invitation eu égard aux faits du présent pourvoi. Ce qui ne veut pas dire que les tribunaux ne peuvent pas reconnaître de nouvelles fins de bienfaisance ou même réexaminer la classification établie dans *Pemsel* elle-même si un cas qui s'y prête leur est soumis. Il a toujours appartenu aux tribunaux de moderniser la définition d'organisme de bienfaisance. Il n'y a aucune indication que le législateur ait exprimé son insatisfaction quant à l'état actuel des choses, et il est évident que s'il avait voulu élaborer une définition législative d'organisme de bienfaisance, il aurait pu le faire. Mais il ne l'a pas fait. Cela m'amène à conclure que le législateur préfère encore que ce soit les tribunaux qui continuent d'assurer le développement du droit relatif aux organismes de bienfaisance. Néanmoins, compte tenu des faits du présent pourvoi, il n'est pas nécessaire de procéder à une révision globale du droit dans ce domaine.

Pour des motifs analogues, nous n'avons pas à nous prononcer sur l'argument avancé par l'association devant la Cour d'appel fédérale et par l'un des intervenants devant notre Cour, et portant que, au vu des faits du présent pourvoi, l'art. 15 de la *Charte* aurait été violé, ou que la *LIR* et la common law devraient être interprétées d'une manière conforme à la *Charte*. Il est incontestable que la *Charte* énonce des valeurs fondamentales qui doivent être prises en compte dans le développement de la common law: *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130, à la p. 1169. Toutefois, étant donné les motifs à l'appui de ma conclusion dans le présent pourvoi, je n'ai pas à examiner l'application possible de ce principe en l'espèce.

Mon collègue invite le législateur à intervenir dans le domaine du droit régissant les organismes

(para. 203). I acknowledge those deficiencies, and I agree that legislative intervention on a principled basis, leaving adequate flexibility in the application of the law to respond to changing social needs, would be desirable, particularly in light of a restrictive interpretation of the common law.

My colleague's position, ultimately, is that the Society's appeal fails because its purposes or activities are too vague, or else its activities are insufficiently related to its purposes. Iacobucci J.'s first objection, I emphasize, would not be affected by the expansion of the existing *Pemsel* categories. As my own reasons indicate, I am not persuaded that Revenue Canada's concerns as to the alleged vagueness of the Society's purpose or the "unconnectedness" of its activities are well grounded. I find that the Society's purpose is charitable under both the second and fourth heads of the *Pemsel* scheme. I am satisfied that the Society's activities bear a coherent relationship to, and further, its purpose, which is itself charitable. Iacobucci J.'s second objection stems from his refusal to recognize assisting immigrant women to obtain employment as a charitable purpose under the fourth head. Adopting a new approach to the *Pemsel* scheme might well render this purpose charitable. In my view, however, no such expansion is necessary, because that purpose is already recognized as charitable under the fourth head. Accordingly, Revenue Canada had no basis upon which to refuse to register the Society as a charitable organization, and the Federal Court of Appeal erred in not so finding.

V. Conclusion

For all of the above reasons, I would allow the appeal, with costs.

de bienfaisance afin de pallier certaines lacunes (par. 203). Je reconnais ces lacunes et je conviens qu'une telle intervention, fondée sur des principes et laissant une souplesse suffisante dans l'application du droit pour permettre de répondre à l'évolution des besoins sociaux, serait souhaitable, surtout suite à une interprétation restrictive de la common law.

En dernière analyse, la position de mon collègue est que le pourvoi de l'association doit être rejeté parce que ses fins ou activités sont trop vagues, ou parce que ses activités ne se rapportent pas suffisamment aux fins qu'elle poursuit. Je tiens à souligner que la première objection du juge Iacobucci ne serait pas éliminée par l'élargissement des catégories énoncées dans *Pemsel*. Comme l'indiquent mes propres motifs, je ne suis pas convaincu du bien-fondé des inquiétudes de Revenu Canada quant à la prétendue imprécision de la fin poursuivie par l'association, ou le «manque de connexité» entre ses activités et cette fin. J'estime que la fin poursuivie par l'association est une fin de bienfaisance au sens à la fois de la deuxième et de la quatrième catégories établies dans *Pemsel*. Je suis convaincu que les activités de l'association ont un rapport logique avec la fin qu'elle poursuit, qui est une fin de bienfaisance, et qu'elles tendent à sa réalisation. La seconde objection du juge Iacobucci découle de son refus de reconnaître que le fait d'aider les immigrantes à se trouver du travail est une fin de bienfaisance suivant la quatrième catégorie. Adopter une nouvelle approche à l'égard de la classification établie dans *Pemsel* pourrait bien faire de cette fin une fin de bienfaisance. À mon avis, toutefois, un tel élargissement n'est pas nécessaire parce que cette fin est déjà reconnue comme une fin de bienfaisance suivant la quatrième catégorie. En conséquence, Revenu Canada n'était aucunement fondé à refuser d'enregistrer l'association comme œuvre de bienfaisance, et la Cour d'appel fédérale a commis une erreur en décidant le contraire.

V. La conclusion

Pour tous les motifs qui précèdent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens.

125

126

The judgment of Cory, Iacobucci, Major and Bastarache JJ. was delivered by

IACOBUCCI J. —

I. Introduction

127 Considering that the law of charity in Canada continues to make reference to an English statute enacted almost 400 years ago, I find it not surprising that there have been numerous calls for its reform, both legislative and judicial. This appeal presents an opportunity to reconsider the matter. Not only is this Court invited to consider, for the first time in more than 25 years, the application of the law as it presently exists, but we also face the interesting questions of whether the time for modernization has come, and if so, what form that modernization might take. The answers to these questions will decide the ultimate issue before us: whether the appellant qualifies for registration as a charitable organization under the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.) (formerly R.S.C. 1952, c. 148).

II. Background

128 Division H of Part I of the *Income Tax Act* (“*ITA*”) describes persons who are exempt from tax under Part I. Included in this category are, among others, both registered charities and non-profit organizations, each as defined by the *ITA* (s. 149(1)(f) and (l), respectively). However, a registered charity is in a more advantageous tax position even than most other persons listed in Division H: in addition to the organization being exempt from tax, contributors to the charity are eligible to receive tax credits in respect of the contributions made. Simple non-profit organizations do not enjoy this additional benefit, which is designed to encourage the funding of activities which are generally regarded as being of special benefit to society. That is, the ability of a charitable organization to carry out activities in pursuit of its goals often depends on its ability to attract donations from the public, meaning that the capacity to offer

Version française du jugement des juges Cory, Iacobucci, Major et Bastarache rendu par

LE JUGE IACOBUCCI —

I. Introduction

Compte tenu du fait que le droit relatif aux organismes de bienfaisance au Canada continue de se reporter à une loi britannique édictée il y a près de 400 ans, je ne trouve pas étonnant que la nécessité d’une réforme, tant législative que judiciaire, ait été évoquée à maintes reprises. Le présent pourvoi nous offre l’occasion de réexaminer la question. Non seulement notre Cour est-elle invitée à se pencher, pour la première fois depuis plus de 25 ans, sur l’application de ce droit tel qu’il existe actuellement, mais elle est également appelée à répondre à deux questions intéressantes: Le temps est-il venu de moderniser ce droit? Si oui, quelle forme devrait prendre cette modernisation? La réponse à ces questions décidera le point fondamental en litige: L’appelante remplit-elle les conditions pour être enregistrée à titre d’œuvre de bienfaisance sous le régime de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.) (auparavant S.R.C. 1952, ch. 148)?

II. Contexte

La section H de la partie I de la *Loi de l’impôt sur le revenu* (la «*LIR*») énumère les personnes qui sont exemptées de l’impôt prévu par cette partie. Parmi ces personnes figurent les organismes de bienfaisance enregistrés et les organisations à but non lucratif, qui sont définis par la *LIR* (aux al. 149(1)f) et l) respectivement). Toutefois, la situation fiscale des organismes de bienfaisance enregistrés est encore plus avantageuse que celle de la plupart des autres personnes énumérées à la section H. En effet, en plus de l’exemption d’impôt dont jouit l’organisme, ceux qui leur font des dons sont admissibles à des crédits d’impôt. Les simples organisations à but non lucratif ne bénéficient pas de cet avantage supplémentaire conçu pour encourager le soutien financier d’activités généralement considérées comme présentant un intérêt spécial pour la société. En d’autres mots, comme la capacité d’une œuvre de bienfaisance d’exercer des

tax benefits to prospective donors can be a major determinant of the success of such an organization.

Against this legal background, it is not surprising that the appellant, the Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women (the "Society") has a strong interest in becoming a registered charity. On May 10, 1993, the Society applied to the Minister of National Revenue (the "Minister") for this designation, as required by s. 248(1) of the *ITA*. A previous application had been denied in 1992, and the Society had amended its constitution in an attempt to conform to the requirements of the *ITA*. Thus, at the time of the second application, the Society's stated purposes were as follows:

2. (a) To educate members of the Community at large, including immigrant & visible minority women, on the needs and concerns of immigrant & visible minority women in Canada;
- (b) To foster and promote social awareness and community involvement in civic education, volunteer and membership development and preventive social services;
- (c) To facilitate immigrant and visible minority women in achieving economic and social independence and their full potential in Canadian society;
- (d) To co-operate and build a network within British Columbia, especially among immigrant and visible minority women and concerned individuals and groups, in order to provide current information and services for the purpose of mutual support;
- (e) To provide services and to do all such things that are incidental or conducive to the attainment of the above stated objects, including the seeking of funds from governments and/or other sources for the implementation of the aforementioned objectives.

activités tendant à la réalisation de ses objectifs dépend souvent de sa capacité de susciter des dons de la part de la population, cela signifie que sa capacité d'offrir des avantages fiscaux aux éventuels donateurs peut représenter un facteur déterminant de son succès.

Dans ce contexte juridique, il n'est pas étonnant que l'appelante, la Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women (l'«association»), soit fortement intéressée à devenir un organisme de bienfaisance enregistré. Le 10 mai 1993, conformément au par. 248(1) de la *LIR*, l'association a demandé au ministre du Revenu national (le «ministre») de lui reconnaître cette désignation. À la suite du rejet, en 1992, d'une demande antérieure, l'association avait modifié ses statuts dans le but de satisfaire aux exigences de la *LIR*. Ainsi, à la date de la seconde demande, les fins que l'association déclarait poursuivre étaient les suivantes:

[TRADUCTION]

2. a) instruire le grand public, y compris les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible, sur les besoins et les préoccupations des immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible au Canada;
- b) favoriser et promouvoir la connaissance et la participation de la collectivité en matière d'éducation civique, de recrutement de bénévoles et de membres ainsi qu'en matière de services sociaux préventifs;
- c) aider les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible à devenir autonomes sur les plans social et financier et à se réaliser pleinement dans la société canadienne;
- d) coopérer en vue d'établir, en Colombie-Britannique, spécialement parmi les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible ainsi que les individus et les groupes intéressés, un réseau permettant, à des fins d'appui mutuel, de communiquer des renseignements à jour et d'offrir des services;
- e) offrir des services et faire toutes choses accessoires ou propres à assurer la réalisation des fins énoncées ci-dessus, y compris solliciter des fonds auprès des gouvernements et d'autres sources pour la mise en œuvre des objectifs mentionnés précédemment.

130 In further support of its application, and as required by Revenue Canada, the Society submitted a Statement of Activities which described its objects as “non-political and charitable”, and its activities as providing a “public benefit” through services and workshops “designed to ‘relieve poverty’ and to ‘advance education’”. Among such services were “career and vocational counselling . . . where we provide information and assistance in resume writing, interview skills, and dealing with Canadian employers”. Also mentioned was an “anti-racism education workshop . . . educating the general public, particularly to teachers and students, about this important issue”.

Au soutien de sa demande, et pour satisfaire aux exigences de Revenu Canada, l’association a présenté un exposé de ses activités dans lequel elle affirmait poursuivre des fins [TRADUCTION] «de bienfaisance et non politiques», et mener des activités qui servent [TRADUCTION] «l’intérêt du public» en offrant des services et des ateliers [TRADUCTION] «destinés à “soulager la pauvreté” et à “promouvoir l’éducation”». L’association disait offrir notamment des services [TRADUCTION] «d’orientation professionnelle, [. . .] en fournissant de l’information et de l’aide en ce qui concerne la rédaction de curriculum vitæ, la préparation aux entrevues et la façon de traiter avec les employeurs canadiens». Il est également fait état d’un [TRADUCTION] «atelier de sensibilisation à la lutte contre le racisme [. . .] pour renseigner le grand public, en particulier les enseignants et les étudiants, sur cette question importante».

131 In a follow-up telephone call with Revenue Canada on August 24, 1993, an officer of the Society detailed other activities of the organization. Revenue Canada’s memorandum detailing this conversation listed the following:

Au cours d’un suivi téléphonique avec Revenu Canada, le 24 août 1993, un dirigeant de l’association a donné des précisions sur d’autres activités de l’association. Le compte rendu de Revenu Canada sur cette conversation énumère les activités suivantes:

1. Membership

About 300 members from all walks of life seeking employment opportunities and general support for integration into Canadian life.

2. Job Skills Directory

In addition to its own membership, others wishing to be included in the directory are listed, for a total of approx. 600 persons, ranging from those on social assistance to professionals who have been in the country for a few years and wish to re-enter the work force. No percentages available re income level of those listed.

The Society does not arrange interviews for persons listed. Organizations wishing to employ persons send notice to the Society of jobs that are available. While this information may be brought to the attention of individuals with the required skills, it is up to the person to make the contact and seek the job.

[TRADUCTION]

1. Membres

Environ 300 membres de tous les milieux en quête de débouchés et d’appui général pour s’intégrer à la société canadienne.

2. Répertoire de compétences

Outre les membres, y sont inscrites les autres personnes intéressées à y figurer, soit au total environ 600 personnes, bénéficiaires de l’aide sociale ou professionnels qui sont arrivés au pays depuis quelques années et souhaitent réintégrer la population active. Aucun pourcentage n’est fourni quant au niveau de revenu des individus inscrits.

L’association n’organise pas d’entrevues pour les personnes inscrites. Les employeurs qui veulent recruter font parvenir à l’association des offres d’emploi. Bien que cette information soit portée à l’attention des individus possédant les aptitudes requises, il appartient à chaque individu de communiquer avec l’employeur pour solliciter le poste.

The Directory is not circulated in the job market, but its existence is advertised by the Society in EIC, in educational institutions, etc.

3. Job Skills Training

Other than placing volunteer workers as receptionists, clerks, bookkeepers, computer operators, etc. within the Society's operation, no training in various skills is undertaken by the Society.

However, pre-Employment counselling re resumes, conduct of job interviews, where to apply for jobs, etc. is conducted by the Society.

4. Employment Equity and Foreign Credentials Committees

Both are concerned with the matter of recognition of degrees and certifications earned in other countries which are not accepted in Canada. Workshops and meetings with teaching and nursing associations and institutions are held to discuss accreditation of certifications and informing individuals of courses required to bring their qualifications to Canadian standards.

This is strictly an educational process — doesn't involve legislation.

5. ESL Classes — are conducted by Employment & Immigration Canada. The Society refers its people to EIC and advises EIC when a need for the class arises.

6. Support Group for Professionals

Assistance and encouragement is given by professional committee to professional members wishing to enter or re-enter the work force, most often with regard to upgrading their certification to meet Canadian requirements.

I questioned "preventive social services". She explained such activities as public workshop [*sic*], meetings on matters like abuse, violence vs. women, anti-racism.

L'association ne diffuse pas son répertoire sur le marché de l'emploi, mais en fait connaître l'existence dans les centres d'Emploi et Immigration Canada, les établissements d'enseignement, etc.

3. Formation professionnelle

Aucune formation professionnelle n'est offerte, si ce n'est aux bénévoles assignés, au sein de l'association, à des postes de réceptionnistes, d'employés de bureau, de commis comptables, d'opérateurs sur ordinateur, etc.

Toutefois, l'association offre des services de consultation en ce qui concerne la rédaction de curriculum vitae, la préparation aux entrevues et les endroits où s'adresser pour demander un emploi, etc.

4. Comité de l'équité en matière d'emploi et Comité d'examen des titres de compétences obtenus à l'étranger

Ces deux comités sont chargés de la question de la reconnaissance des diplômes et certificats qui ont été obtenus à l'étranger et ne sont pas acceptés au Canada. Des ateliers et des réunions avec des associations d'enseignants et d'infirmiers ainsi qu'avec des établissements d'enseignement et de soins infirmiers sont organisés pour discuter de l'agrément des titres de compétences et pour renseigner les individus sur les cours à suivre pour satisfaire aux normes canadiennes.

Il s'agit strictement d'un processus éducatif — ne vise pas la législation.

5. Cours d'anglais langue seconde — donnés par Emploi & Immigration Canada. L'association adresse sa clientèle à EIC et informe EIC lorsque le besoin d'organiser de tels cours se fait sentir.

6. Groupes de soutien à l'intention des professionnels

Un comité composé de professionnels fournit assistance et encouragement aux professionnels membres de l'association qui souhaitent intégrer ou réintégrer la population active; la plupart du temps les activités portent sur l'actualisation de leurs compétences pour satisfaire aux normes canadiennes.

Je l'ai interrogée sur les «services sociaux préventifs». Elle a expliqué qu'il s'agissait d'activités comme des ateliers publics, des réunions portant sur des sujets comme les mauvais traitements, la violence faite aux femmes, la lutte contre le racisme.

132 In a letter dated August 27, 1993, Revenue Canada raised a number of concerns with respect to the Society's application and indicated that the Society "as presently constituted [was] unlikely to qualify for registration". In general, it stated that the objectives of the Society were too broadly and vaguely worded to be acceptable as charitable purposes, and failed "to specify the charitable means of addressing the particular needs and concerns" of immigrant and visible minority women. It also indicated that the terms "to foster", "to promote", and "to facilitate", as contained in the purposes clause, were generally considered too remote from the actual conduct of a charitable program to constitute actual charitable activity.

Dans une lettre datée du 27 août 1993, Revenu Canada a fait part de certaines réserves à l'égard de la demande de l'association et indiqué que cette dernière [TRADUCTION] «telle qu'elle [était alors] constituée, n'obtiendra[it] vraisemblablement pas l'enregistrement demandé». De façon générale, Revenu Canada affirmait que les objectifs de l'association étaient rédigés en termes trop généraux et trop vagues pour être acceptables en tant que fins de bienfaisance et qu'ils ne [TRADUCTION] «précisaient] pas les mesures de bienfaisance prises pour répondre aux besoins et soucis particuliers» des immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible. Revenu Canada a en outre indiqué que les mots [TRADUCTION] «favoriser», «promouvoir» et «aider» employés dans la clause énonçant les fins poursuivies étaient généralement considérés comme trop éloignés de l'exécution concrète d'un programme de bienfaisance pour décrire de véritables activités de bienfaisance.

133 In response, on December 3, 1993, the Society proposed to amend its purposes clause again in order to conform to the required standards. The proposed clause described the Society's purposes as follows:

En réponse à cette lettre, le 3 décembre 1993, l'association a proposé de modifier à nouveau la clause énonçant les fins qu'elle poursuit afin de se conformer aux normes applicables. La nouvelle clause proposée par l'association était rédigée ainsi:

2. . . .

- a. to provide educational forums, classes, workshops and seminars to immigrant women in order that they may be able to find or obtain employment or self employment;
- b. to carry on political activities provided such activities are incidental and ancillary to the above purposes and provided such activities do not include direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office; and
- c. to raise funds in order to carry out the above purposes by means of solicitations of funds from governments, corporations and individuals.

[TRADUCTION]

2. . . .

- a) organiser des rencontres, des cours, des ateliers et des séminaires éducatifs à l'intention des immigrantes afin qu'elles puissent se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome;
- b) mener des activités politiques, dans la mesure où ces activités sont accessoires aux fins énumérées ci-dessus et où elles ne comprennent pas d'activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition à l'un ou à l'autre;
- c) recueillir des fonds au moyen de sollicitations auprès des gouvernements, des personnes morales et des particuliers afin de poursuivre les fins décrites ci-dessus.

134 However, Revenue Canada indicated by letter dated January 25, 1994, that the Society was still

Toutefois, dans une lettre datée du 25 janvier 1994, Revenu Canada a indiqué que l'association

unlikely to qualify. It explained that the “educational” purpose described in paragraph (a) “lacks the element of well-rounded, systematic instruction that characterizes education in the charitable sense”, given that the presentation of selected items of information orally or in writing to the public did not, in its view, satisfy the requirements of an educational charity: the training of the mind through the learning of a vocational skill or improvement upon a useful branch of human knowledge. Revenue Canada was of the view that the “educational” activities conducted by the Society were primarily information sessions which, although informative and helpful to interested persons, were not carried out in the systematic and structured manner required. Further, paragraphs (b) and (c) did not disclose charitable purposes, and as such could only be acceptable if considered to be ancillary and incidental activities carried on in furtherance of a primary charitable purpose.

Notwithstanding this negative feedback, the Society formally changed its purposes clause on May 10, 1994. The amended clause incorporated paragraphs (a), (b), and (c) as set out in the December 3 letter, deleted the former paragraph (d) and retained paragraph (e). The Society advised Revenue Canada of this change on May 20. In further support of its position, it also provided a variety of other material, including a paper entitled “A Study of Immigrant Women in Vancouver”, which purported to examine the plight of immigrant women in society as a whole and identified specific difficulties encountered by them in seeking employment in Canada. A letter from another officer of the Society was also sent, stressing that the Society “does not engage in any partisan political activity . . . [and] spends its ‘advocacy’ energies and dollars in assisting women in employment related activity — specifically giving information on community services, teaching job search techniques, assisting with resume writing, etc.”.

n’obtiendrait vraisemblablement pas l’enregistrement demandé. Le ministère a expliqué que la fin «éducative» énoncée à l’alinéa a) [TRADUCTION] «ne correspond pas aux mesures d’instruction bien équilibrées et systématiques qui caractérisent l’éducation dispensée dans une fin de bienfaisance», étant donné que, à son avis, la présentation orale ou écrite au public de renseignements choisis ne respectait pas les exigences applicables aux organismes de bienfaisance poursuivant des fins éducatives: la formation de l’esprit par l’enseignement d’une aptitude professionnelle ou l’amélioration d’une branche utile du savoir humain. Revenu Canada a estimé que les activités «éducatives» menées par l’association étaient principalement des séances d’information qui, bien qu’informatives et utiles aux intéressés, n’étaient pas données de la manière systématique et structurée requise. De plus, les alinéas b) et c) ne révélaient pas des fins de bienfaisance et, de ce fait, ne seraient acceptables que si elles étaient jugées des activités accessoires menées en vue de la réalisation d’une fin de bienfaisance principale.

En dépit de ces commentaires négatifs, l’association a modifié officiellement la clause de ses statuts énonçant les fins qu’elle poursuit le 10 mai 1994. La nouvelle clause incorporait les alinéas a), b) et c) figurant dans la lettre du 3 décembre, supprimait l’ancien alinéa d) et conservait l’alinéa e). L’association a informé Revenu Canada de cette modification le 20 mai. Au soutien de sa demande, elle a en outre fait parvenir divers documents, dont une étude intitulée «A Study of Immigrant Women in Vancouver», qui traite de la situation difficile des immigrantes dans la société en général et fait état de certains problèmes particuliers auxquels ces dernières font face lorsqu’elles cherchent du travail au Canada. L’association a également fait parvenir une lettre d’un autre de ses dirigeants qui soulignait que l’association [TRADUCTION] «n’exerce aucune activité politique partisane [. . .] [et que] les efforts et les fonds qu’elle consacre à “l’action sociale” vont à aider les femmes dans des activités liées à l’emploi — plus particulièrement en les renseignant sur les services communautaires, en leur enseignant des techniques de recherche d’emploi, en les aidant à rédiger un curriculum vitae, etc.».

136

By letter dated October 14, 1994, Revenue Canada formally rejected the Society's application. It expressed that it was not convinced that the organization was constituted exclusively for charitable purposes, as required for registration under the *ITA*, as it did not devote substantially all its resources to charitable activities. It rejected the Society's attempt to draw an analogy between immigrant and visible minority women and aboriginal Canadians, who had been given special treatment for the purposes of registration as a charity in *Native Communications Society of B.C. v. Canada (M.N.R.)*, [1986] 3 F.C. 471 (C.A.), opining that the special status of aboriginals in Canadian society was not comparable to the position of visible minority women. Further, it reiterated its finding that the Society's programs and activities were not "educational" within the meaning of that term for the purposes of charity law, and also expressed that, to the extent that the Society was apparently created, in whole or in part, for political purposes, it could not be considered a charitable organization for the purposes of the *ITA*. Finally, it explained that, although some of the Society's activities appeared to be charitable, the Society had not established that substantially all of its resources were devoted to charitable activities. On this score, Revenue Canada cited such activities as networking, soliciting job opportunities, and maintaining a job skills directory as non-charitable.

Par une lettre datée du 14 octobre 1994, Revenu Canada a officiellement refusé la demande de l'association. Le ministère a affirmé ne pas être convaincu que l'association était constituée exclusivement à des fins de bienfaisance, selon les conditions d'enregistrement prévues par la *LIR*, car elle ne consacrait pas presque toutes ses ressources à des activités de bienfaisance. Il a rejeté l'analogie que l'association a essayé d'établir entre, d'une part, les femmes immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible et, d'autre part, les autochtones du Canada, auxquels un traitement particulier a été accordé pour les fins de l'enregistrement comme organisme de bienfaisance dans l'arrêt *Native Communications Society of B.C. c. Canada (M.R.N.)*, [1986] 3 C.F. 471 (C.A.). Il a exprimé l'avis que la situation spéciale des autochtones au sein de la société canadienne n'était pas comparable à celle des femmes appartenant à une minorité visible. De plus, il a répété sa conclusion que les programmes et activités de l'association n'étaient pas «éducatifs» au sens du droit relatif aux organismes de bienfaisance, et il a également dit que, dans la mesure où l'association a apparemment été créée pour tout ou en partie à des fins politiques, elle ne pouvait pas être considérée comme une œuvre de bienfaisance pour l'application de la *LIR*. Finalement, il a expliqué que, même si certaines activités de l'association semblaient être des activités de bienfaisance, celle-ci n'avait pas fait la preuve qu'elle consacrait presque toutes ses ressources à de telles activités. Sur ce point, Revenu Canada a mentionné que des activités comme le réseautage, la sollicitation d'offres d'emploi et la tenue à jour d'un répertoire de compétences n'étaient pas des activités de bienfaisance.

137

The Federal Court of Appeal dismissed the Society's appeal: 96 D.T.C. 6232. Writing for himself and Linden and Strayer J.J.A., Décarý J.A. found that the Society's activities did not come within the well-established divisions of charity as originally set out by Lord Macnaghten in *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.), or the subsequent common-law development of these categories. He found that the activities were consistent neither

La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel de l'association: 96 D.T.C. 6232. S'exprimant pour lui-même et pour les juges Linden et Strayer, le juge Décarý a statué que les activités de l'association n'étaient visées par aucune des catégories bien établies d'organismes de bienfaisance telles qu'elles ont été énoncées à l'origine par lord Macnaghten dans l'arrêt *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax c. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.), ou suivant leur évolution ultérieure en common

with the advancement of education nor with benefit to the community in a way which the law regards as charitable. The activities of the Society were “not sufficiently structured and articulated as to respond to the requirements set out by the jurisprudence” for the advancement of education (p. 6233).

As to public benefit, Décary J.A., like Revenue Canada, rejected the analogy to *Native Communications Society*, *supra*, on the basis that aboriginal people “have a distinct constitutional status quite apart from the Charter” (p. 6233). Given that the appropriate question was not “who are those who are most likely to benefit?” but, rather, “do the proposed purposes and activities constitute charitable activities within the ambit of the law of charities?”, Décary J.A. could not find that providing a benefit to those, like minority women, who are in a position to invoke *Charter* rights, could in itself make charitable an activity which would not otherwise be so.

In the view of the Federal Court of Appeal, the overriding flaw in the Society’s application was that its purposes and activities were so indefinite and vague as to prevent the Minister from determining with any certainty what the activities were, who their intended beneficiaries were, and whether these beneficiaries were truly in need of charity. In other words, the purposes and activities were so vague as potentially to permit the Society’s resources to be used for non-charitable purposes: *D’Aguilar v. Guyana Commissioner of Inland Revenue*, [1970] T.R. 31 (P.C.). Thus, in the view of the court, the Society, “in being too many things to too many people has opened the door to purposes beyond the legal definition of ‘charity’” (p. 6234).

law. Il a estimé que les activités ne tendaient pas à promouvoir l’éducation et n’étaient pas utiles à la société d’une manière que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance. En ce qui concerne la promotion de l’éducation, les activités de l’association n’étaient «pas suffisamment structuré[e]s et articulé[e]s pour satisfaire aux exigences formulées par la jurisprudence» (p. 6233).

Pour ce qui est de l’élément utilité pour la société, à l’instar de Revenu Canada, le juge Décary a rejeté l’analogie proposée avec l’affaire *Native Communications Society*, précitée, parce que les autochtones «ont un statut constitutionnel distinct, tout à fait à part de la Charte» (p. 6233). Étant donné que la question qu’il convenait de se poser n’était pas de savoir «qui sont les personnes qui en profiteront le plus», mais plutôt de savoir «si les fins et les activités prévues constituent des activités charitables au sens du droit en matière d’organismes de charité», le juge Décary ne pouvait pas conclure que le fait d’offrir un service à ceux qui, comme les femmes appartenant à une minorité, sont en mesure d’invoquer les droits garantis par la *Charte*, pouvait en soi faire une activité de bienfaisance d’une activité qui ne le serait pas autrement.

138

De l’avis de la Cour d’appel fédérale, la lacune fondamentale de la demande de l’association était que ses objets et ses activités étaient indéfinis et vagues au point d’empêcher le ministre de déterminer avec quelque certitude quelles étaient ces activités, qui en étaient les véritables bénéficiaires et si ces bénéficiaires étaient vraiment des personnes ayant besoin de bienfaisance. Autrement dit, les objets et activités étaient si vagues qu’elles étaient susceptibles de permettre que les ressources soient utilisées à d’autres fins qu’à des fins de bienfaisance: *D’Aguilar c. Guyana Commissioner of Inland Revenue*, [1970] T.R. 31 (C.P.). Par conséquent, de l’avis de la Cour d’appel, «en étant trop de choses pour un trop grand nombre de personnes, [l’association] a ouvert la porte à des objets qui n’entrent pas dans la définition juridique de ce qu’est un “organisme de charité”» (p. 6234).

139

III. Relevant Statutory Provisions

¹⁴⁰ *Income Tax Act*, R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.)

149. (1) No tax is payable under this Part on the taxable income of a person for a period when that person was

...
(f) a registered charity;

149.1 (1) In this section,

“charitable foundation” means a corporation or trust that is constituted and operated exclusively for charitable purposes, no part of the income of which is payable to, or is otherwise available for, the personal benefit of any proprietor, member, shareholder, trustee or settlor thereof, and that is not a charitable organization;

“charitable organization” means an organization, whether or not incorporated,

(a) all the resources of which are devoted to charitable activities carried on by the organization itself,

(b) no part of the income of which is payable to, or is otherwise available for, the personal benefit of any proprietor, member, shareholder, trustee or settlor thereof,

(6.1) For the purposes of the definition “charitable foundation” in subsection (1), where a corporation or trust devotes substantially all of its resources to charitable purposes and

(a) it devotes part of its resources to political activities,

(b) those political activities are ancillary and incidental to its charitable purposes, and

(c) those political activities do not include the direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office,

the corporation or trust shall be considered to be constituted and operated for charitable purposes to the extent of that part of its resources so devoted.

III. Dispositions législatives pertinentes

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.)

149. (1) Aucun impôt n'est payable en vertu de la présente partie, sur le revenu imposable d'une personne, pour la période où cette personne était:

...
f) un organisme de bienfaisance enregistré;

149.1 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

«fondation de bienfaisance» Société ou fiducie constituée et administrée exclusivement à des fins de bienfaisance, dont aucun revenu n'est payable à un propriétaire, membre, actionnaire, fiduciaire ou auteur de la fiducie ou de la société ou ne peut par ailleurs être disponible pour servir au profit personnel de ceux-ci, et qui n'est pas une œuvre de bienfaisance.

«œuvre de bienfaisance» Œuvre, constituée ou non en société:

a) dont la totalité des ressources est consacrée à des activités de bienfaisance qu'elle mène elle-même;

b) dont aucune partie du revenu n'est payable à l'un de ses propriétaires, membres, actionnaires, fiduciaires ou auteurs ni ne peut servir, de quelque façon, à leur profit personnel;

(6.1) Pour l'application de la définition de «fondation de bienfaisance» au paragraphe (1), la société ou la fiducie qui consacre presque toutes ses ressources à des fins de bienfaisance est considérée comme constituée et administrée exclusivement à des fins de bienfaisance si les conditions suivantes sont réunies:

a) elle consacre la partie restante de ses ressources à des activités politiques;

b) ces activités politiques sont accessoires à ses fins de bienfaisance;

c) ces activités politiques ne comprennent pas d'activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition à l'un ou à l'autre.

(6.2) For the purposes of the definition “charitable organization” in subsection (1), where an organization devotes substantially all of its resources to charitable activities carried on by it and

- (a) it devotes part of its resources to political activities,
- (b) those political activities are ancillary and incidental to its charitable activities, and
- (c) those political activities do not include the direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office,

the organization shall be considered to be devoting that part of its resources to charitable activities carried on by it.

248. (1) In this Act,

. . . .

“registered charity” at any time means

- (a) a charitable organization, private foundation or public foundation, within the meanings assigned by subsection 149.1(1), that is resident in Canada and was either created or established in Canada,

. . . .

that has applied to the Minister in prescribed form for registration and that is at that time registered as a charitable organization, private foundation or public foundation;

IV. Issues

Did the Federal Court of Appeal err in law in finding that the Society did not qualify as a charitable organization within the meaning of the *ITA*? Further, if the Society does not qualify under the traditional definition of charity, should a new approach to the law of charity be adopted? If so,

(6.2) Pour l’application de la définition de «œuvre de bienfaisance» au paragraphe (1), l’œuvre qui consacre presque toutes ses ressources à des activités de bienfaisance est considérée comme y consacrant la totalité si les conditions suivantes sont réunies:

- a) elle consacre la partie restante de ses ressources à des activités politiques;
- b) ces activités politiques sont accessoires à ses activités de bienfaisance;
- c) ces activités politiques ne comprennent pas d’activités directes ou indirectes de soutien d’un parti politique ou d’un candidat à une charge publique ou d’opposition à l’un ou à l’autre.

248. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . . .

«organisme de bienfaisance enregistré» L’organisme suivant, qui a présenté au ministre une demande d’enregistrement sur formulaire prescrit et qui est enregistré, au moment considéré, comme œuvre de bienfaisance, comme fondation privée ou comme fondation publique:

- a) œuvre de bienfaisance, fondation privée ou fondation publique, au sens du paragraphe 149.1(1), qui réside au Canada et qui y a été constituée ou y est établie;

IV. Questions en litige

La Cour d’appel fédérale a-t-elle commis une erreur de droit en décidant que l’association n’était pas admissible à l’enregistrement comme œuvre de bienfaisance au sens de la *LIR*? De plus, si l’association n’est pas admissible suivant la définition traditionnelle d’organisme de bienfaisance, y a-t-il lieu d’adopter une nouvelle approche à l’égard du droit en la matière? Dans l’affirmative, quelle

what form should it take, and can the Society qualify under the new approach?

V. Analysis

A. *Charity Under the Income Tax Act and at Common Law*

¹⁴² As I have already explained, s. 248(1) of the *ITA* empowers the Minister to grant registered-charity status to qualified charitable organizations and charitable foundations. To be considered a “charitable organization” for the purposes of the *ITA*, however, an organization must come within the criteria set out in s. 149.1(1), the most significant of which for the purposes of this appeal is that the organization must devote all of its resources to charitable activities.

¹⁴³ While this may appear, at first glance, to be rather a simple test, it actually poses a number of problems. For one, the *ITA* does not define what is or is not a charitable activity. Rather, it implicitly relies upon the common law for guidance. As Stone J.A. put it in *Positive Action Against Pornography v. M.N.R.*, [1988] 2 F.C. 340 (C.A.), at p. 347:

... the Act appears clearly to envisage a resort to the common law for a definition of “charity” in its legal sense as well as for the principles that should guide us in applying that definition.

¹⁴⁴ The common-law definition of “charity” developed in the context of trust law, where a charitable purpose trust is an exception to the general rule that a purpose trust is invalid. Therefore the trust law question focuses on charitable purposes and not charitable activities. The starting point for the determination of whether a purpose is charitable has, for more than a century, been Lord Macnaghten’s classification, set out in *Pemsel*,

forme devrait-elle prendre, et l’association serait-elle admissible suivant cette nouvelle approche?

V. Analyse

A. *Les organismes de bienfaisance sous le régime de la Loi de l’impôt sur le revenu et en common law*

Comme je l’ai expliqué plus tôt, le par. 248(1) de la *LIR* habilite le ministre à accorder le statut d’organisme de bienfaisance enregistré aux œuvres de bienfaisance et fondations de bienfaisance qui satisfont aux conditions requises. Cependant, pour être reconnue comme «œuvre de bienfaisance» pour l’application de la *LIR*, une association doit respecter les critères énoncés au par. 149.1(1), dont le plus important, pour les fins du présent pourvoi, est la condition suivant laquelle l’organisme doit consacrer la totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance.

Quoique cela puisse sembler à première vue un critère assez simple, il pose en fait certains problèmes. Tout d’abord, la *LIR* ne précise pas ce qu’est ou ce que n’est pas une activité de bienfaisance. Elle s’en remet implicitement aux indications de la common law à cet égard. Comme le dit le juge Stone dans *Positive Action Against Pornography c. M.R.N.*, [1988] 2 C.F. 340 (C.A.), à la p. 347:

La Loi semble [...] clairement envisager le recours à la common law lorsqu’il s’agit de définir l’expression «organisme de charité» dans son sens juridique, et de trouver les principes qui devraient nous guider dans l’application de cette définition.

La définition d’«organisme de bienfaisance» en common law a été élaborée dans le contexte du droit des fiducies, où une fiducie constituée à des fins de bienfaisance est une exception à la règle générale de l’invalidité des fiducies constituées pour une fin donnée. Par conséquent, en droit des fiducies, la question s’attache aux fins de bienfaisance et non aux activités de bienfaisance. Pour déterminer si une fin est une fin de bienfaisance, le point de départ de l’examen est, depuis plus d’un siècle, la classification établie par lord Macnaghten dans l’arrêt *Pemsel*, précité, des fins que la com-

supra, of the purposes the common law had come to recognize as charitable:

“Charity” in its legal sense comprises four principal divisions: trusts for the relief of poverty; trusts for the advancement of education; trusts for the advancement of religion; and trusts for other purposes beneficial to the community, not falling under any of the preceding heads.

Subsequent courts and commentators have held that Lord Macnaghten was adopting Lord Romilly’s classification (as counsel) from *Morice v. Bishop of Durham* (1805), 10 Ves. Jun. 522, 32 E.R. 947, at p. 951, on appeal from the decree of the Master of the Rolls (1804), 9 Ves. Jun. 399, 32 E.R. 656, which was:

... 1st, relief of the indigent; in various ways: money: provisions: education: medical assistance; &c.: 2dly, the advancement of learning: 3dly, the advancement of religion; and, 4thly, which is the most difficult, the advancement of objects of general public utility.

This classification is generally understood to refer to the preamble of the *Charitable Uses Act, 1601*, 43 Eliz. 1, c. 4, commonly referred to as the *Statute of Elizabeth*, which listed various activities thought to be charitable. The preamble was, as D. W. M. Waters puts it, “the judicial lodestar as to what sort of activities (or trust purposes)” were to be considered charitable: *Law of Trusts in Canada* (2nd ed. 1984), at p. 550.

The preamble lists many charitable purposes and is most commonly referred to in its modern English rendition, as it was by Slade J. in *McGovern v. Attorney-General*, [1982] Ch. 321, at p. 332, and adopted on several occasions by the Federal Court of Appeal:

... the relief of aged, impotent and poor people[;] maintenance of sick and maimed soldiers and mariners, schools of learning, free schools, and scholars in universities[;] repair of bridges, ports, havens, causeways,

mon law était venue à reconnaître comme des fins de bienfaisance:

[TRADUCTION] Entendu dans son sens juridique, le terme «organisme de bienfaisance» comprend quatre types d’organismes: des fiducies ayant pour but de soulager la pauvreté, des fiducies constituées pour promouvoir l’éducation, des fiducies visant à promouvoir la religion et des fiducies constituées à d’autres fins utiles à la société et ne se situant pas à l’intérieur des catégories susmentionnées.

Par la suite, des tribunaux et commentateurs ont dit que lord Macnaghten avait fait sienne la classification suivante de lord Romilly (à titre d’avocat) dans l’affaire *Morice c. Bishop of Durham* (1805), 10 Ves. Jun. 522, 32 E.R. 947, à la p. 951, en appel de la décision du maître des rôles (1804), 9 Ves. Jun. 399, 32 E.R. 656:

[TRADUCTION] ... premièrement, le soulagement des indigents, par divers moyens: argent, nourriture, éducation, assistance médicale, etc.; deuxièmement, la promotion de l’éducation; troisièmement, la promotion de la religion; et quatrièmement, catégorie la plus difficile, la promotion de fins d’utilité publique générale.

On estime généralement que cette classification renvoie au préambule de la *Charitable Uses Act 1601*, 43 Eliz. 1, ch. 4, communément appelée *Statute of Elizabeth* (ci-après la «Loi d’Elizabeth»), où étaient énumérées diverses activités considérées comme des activités de bienfaisance. Selon D. W. M. Waters, le préambule a servi de [TRADUCTION] «fil conducteur aux tribunaux quant aux types d’activités (ou de fins fiduciaires)» devant être considérées comme des activités de bienfaisance: *Law of Trusts in Canada* (2^e éd. 1984), à la p. 550.

Le préambule, où se trouvent énumérées plusieurs fins de bienfaisance, est le plus souvent cité dans la version en anglais moderne qu’en a donnée le juge Slade dans l’arrêt *McGovern c. Attorney-General*, [1982] Ch. 321, à la p. 332, qui a été adoptée à maintes reprises par la Cour d’appel fédérale:

[TRADUCTION] ... soulager les personnes âgées, les infirmes ou les pauvres[;] pourvoir aux besoins des soldats et des marins malades ou invalides[;] subventionner les établissements scolaires, les écoles gratuites et les

churches, seabanks and highways[;] education and pre-ferment of orphans[;] relief, stock or maintenance for houses of correction[;] marriages of poor maids[;] sup- portation, aid and help of young tradesmen, handicraftsmen and persons decayed[;] relief or redemp- tion of prisoners or captives, and for aid or ease of any poor inhabitants concerning payments of fifteens, set- ting out of soldiers and other taxes.

146 However, it is important to recall Lord Macnaghten’s understanding of the status of the preamble. In *Pemsel*, *supra*, at p. 581, immediately after his observation that “charity” has a technical meaning and prior to his outline of the four divi- sions, Lord Macnaghten made the following refer- ence to the *Statute of Elizabeth*:

Whatever may have been the foundation of the jurisdic- tion of the Court over [charitable] trusts, and whatever may have been the origin of the title by which these trusts are still known, no one I think who takes the trouble to investigate the question can doubt that the title was recognised and the jurisdiction established before the Act of 43 Eliz. and quite independently of that Act. The object of that statute was merely to pro- vide new machinery for the reformation of abuses in regard to charities. But by a singular construction it was held to authorize certain gifts to charity which otherwise would have been void. And it contained in the preamble a list of charities so varied and comprehensive that it became the practice of the Court to refer to it as a sort of index or chart. At the same time it has never been for- gotten that the “objects there enumerated,” as Lord Chancellor Cranworth observes (1 D. & J. 79), “are not to be taken as the only objects of charity but are given as instances.” [Emphasis added.]

Therefore the court has always had the jurisdiction to decide what is charitable and was never bound by the preamble. Nonetheless, the preamble proved to be a rich source of examples and the law of charities has proceeded by way of analogy to the purposes enumerated in the preamble. Indeed, as Lord Wilberforce observed in *Scottish Burial*

boursiers étudiant dans les universités[;] réparer les ponts, les ports, les havres, la chaussée, les églises, le littoral et les grandes routes[;] faire élever et instruire les orphelins[;] venir en aide aux maisons de correction, leur fournir des provisions ou les subventionner[;] doter les jeunes filles pauvres[;] fournir une aide aux jeunes commerçants, aux artisans et aux personnes ruinées[;] soulager ou délivrer les prisonniers, et aider ou soulager tous les citoyens pauvres relativement au paiement de la taxe d’un quinzième, de l’impôt pour la levée des armées et d’autres taxes.

Toutefois, il importe de rappeler l’opinion de lord Macnaghten quant au statut du préambule. Dans l’arrêt *Pemsel*, précité, à la p. 581, immédia- tement après avoir fait observer que l’expression «*charity*» («organisme de bienfaisance») a un sens technique, et avant d’en énumérer les quatre caté- gories, lord Macnaghten a fait les remarques sui- vantes concernant la Loi d’Elizabeth:

[TRADUCTION] Quel qu’ait pu être le fondement de la compétence de la Cour sur les fiducies de [bienfai- sance], et quelle que soit l’origine de la désignation encore utilisée à l’égard de ces fiducies, quiconque, je pense, se donne la peine de fouiller la question ne dou- tera que la désignation a été reconnue et la compétence établie avant la Loi 43 Eliz. et tout à fait indépendam- ment de cette loi. Cette loi avait simplement pour objet de fournir un nouveau mécanisme permettant de remé- dier aux abus en matière d’organismes de bienfaisance. Mais, par une interprétation singulière, on a considéré qu’elle autorisait certains dons de bienfaisance qui autrement auraient été nuls. En préambule, figurait une liste d’organismes de bienfaisance si variés et multiples que la Cour en est venue à s’y référer comme à une sorte d’index ou de guide. Parallèlement, on n’a jamais perdu de vue que les «fins y énumérées», comme le souligne le lord chancelier Cranworth [1 D. & J. 79], «ne doivent pas être considérées comme les seules fins de bienfai- sance autorisées, mais qu’elles ne sont données qu’à titre d’exemples.» [Je souligne.]

Les tribunaux ont donc toujours eu compétence pour décider en quoi consiste un organisme de bienfaisance et ils n’ont jamais été liés par le pré- ambule. Néanmoins, celui-ci s’est avéré une riche source d’exemples, et le droit relatif aux organis- mes de bienfaisance s’est développé par voie d’analogies avec les fins y énumérées. En effet, comme l’a fait observer lord Wilberforce dans *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd.*

Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corporation, [1968] A.C. 138 (H.L.), at p. 154:

... it is now accepted that what must be regarded is not the wording of the preamble itself, but the effect of decisions given by the courts as to its scope, decisions which have endeavoured to keep the law as to charities moving according as new social needs arise or old ones become obsolete or satisfied. Lord Macnaghten's grouping of the heads of recognised charity in *Pemsel's* case is one that has proved to be of value and there are many problems which it solves. But three things may be said about it, which its author would surely not have denied: first that, since it is a classification of convenience, there may well be purposes which do not fit neatly into one or other of the headings; secondly, that the words used must not be given the force of a statute to be construed; and thirdly, that the law of charity is a moving subject which may well have evolved even since 1891.

The Supreme Court of Canada implicitly adopted the *Pemsel* classification in *The King v. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 S.C.R. 76, and explicitly approved of it in *Guaranty Trust Co. of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] S.C.R. 133. However, in *Guaranty Trust* this Court also noted, citing with approval *Verge v. Somerville*, [1924] A.C. 496 (P.C.), at p. 499, that the *Pemsel* scheme is subject to the consideration that the purpose must also be “[f]or the benefit of the community or of an appreciably important class of the community” (p. 141). This language of “benefit of the community” is unfortunate because it creates confusion with the fourth head of charity under the *Pemsel* scheme — trusts for other purposes beneficial to the community. Nonetheless, this other notion of public benefit is different and reflects the general concern that “[t]he essential attribute of a charitable activity is that it seeks the welfare of the public; it is not concerned with the conferment of private advantage”: *Waters, supra*, at p. 550. This public character is a requirement that attaches to all the heads of charity, although sometimes the requirement is attenuated under the head of poverty. It is this public quality that I also take *Rand J.* to be referring to in

c. Glasgow Corporation, [1968] A.C. 138 (H.L.), à la p. 154:

[TRADUCTION] ... il est maintenant reconnu que ce n'est pas le libellé du préambule lui-même qui doit être pris en considération mais l'effet des décisions des tribunaux sur sa portée, décisions qui ont tenté de faire évoluer le droit relatif aux organismes de bienfaisance pour tenir compte de l'apparition de nouveaux besoins sociaux ou du fait que certains besoins ont cessé d'exister ou ont été comblés. Le regroupement des catégories d'organismes de charité reconnus effectué par lord Macnaghten dans *Pemsel* s'est révélé important, et il permet de résoudre bon nombre de problèmes. Mais il se prête à trois commentaires que son auteur n'aurait certainement pas contestés: premièrement, comme il s'agit d'une classification commode, il est bien possible que certaines fins puissent ne pas entrer aisément dans l'une ou l'autre des catégories; deuxièmement, il ne convient pas d'accorder aux mots utilisés la même force qu'à un texte de loi à interpréter; et, troisièmement, le droit en matière d'organismes de bienfaisance est un domaine en constante évolution, qui peut fort bien avoir changé, même depuis 1891.

La Cour suprême du Canada a implicitement adopté la classification établie dans *Pemsel* dans *The King c. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 R.C.S. 76, et elle l'a explicitement approuvé dans *Guaranty Trust Co. of Canada c. Minister of National Revenue*, [1967] R.C.S. 133. Toutefois, dans ce dernier arrêt, elle a souligné, tout en citant avec approbation l'arrêt *Verge c. Somerville*, [1924] A.C. 496 (C.P.), à la p. 499, que cette classification est assujettie à une réserve, savoir que les fins doivent également servir [TRADUCTION] «l'intérêt de la communauté ou d'un groupe d'une certaine importance» (p. 141). L'expression «intérêt de la communauté» est malheureuse parce qu'elle crée de la confusion avec la quatrième catégorie d'organismes de bienfaisance de la classification établie dans *Pemsel* — les fiducies constituées à d'autres fins utiles à la société. Cette autre notion d'intérêt du public est différente et reflète la préoccupation générale que [TRADUCTION] «[l]a caractéristique essentielle d'une activité de bienfaisance est qu'elle tend au bien-être de la population; elle ne vise pas à conférer des avantages d'ordre privé»: *Waters, op. cit.*, à la p. 550. Ce caractère public est une condition applicable à toutes les catégories d'organismes de bienfaisance,

Sunny Brae, *supra*, at p. 88, when, after outlining the four classifications of charitable purposes, he stated that “the attributes attaching to all are their voluntariness and, directly or indirectly, their reflex on public welfare”.

bien qu'elle soit parfois atténuée dans le cas des organismes œuvrant au soulagement de la pauvreté. C'est à ce caractère public que se référerait, selon moi, le juge Rand dans *Sunny Brae*, précité, à la p. 88, lorsque, après avoir exposé les quatre catégories de fins de bienfaisance, il a déclaré que [TRADUCTION] «les attributs qui les caractérisent toutes sont leur caractère bénévole et, directement ou indirectement, leur tendance au bien-être public».

148

The difference between the *Pemsel* classification and this additional notion of being “for the benefit of the community” is perhaps best understood in the following terms. The requirement of being “for the benefit of the community” is a necessary, but not a sufficient, condition for a finding of charity at common law. If it is not present, then the purpose cannot be charitable. However, even if it is present the court must still ask whether the purpose in question has what Professor Waters calls, at p. 550, the “generic character” of charity. This character is discerned by perceiving an analogy with those purposes already found to be charitable at common law, and which are classified for convenience in *Pemsel*. The difference is also often one of focus: the four heads of charity concern what is being provided while the “for the benefit of the community” requirement more often centers on who is the recipient.

La différence entre la classification établie dans *Pemsel* et cette notion additionnelle d'«intérêt de la communauté» est peut-être plus facile à saisir lorsqu'elle est exprimée ainsi: la condition voulant que la fin serve l'«intérêt de la communauté» est une condition nécessaire, mais insuffisante, pour permettre de conclure à l'existence d'une fin de bienfaisance en common law. Si cette condition n'est pas respectée, la fin en cause ne peut alors pas être considérée comme une fin de bienfaisance. Toutefois, même si elle est respectée, les tribunaux doivent en plus se demander si la fin en question possède ce que le professeur Waters appelle, à la p. 550 de son ouvrage, le [TRADUCTION] «caractère générique» de la bienfaisance. On peut discerner la présence de ce caractère en établissant une analogie avec les fins déjà reconnues comme des fins de bienfaisance en common law et qui ont été commodément classifiées dans *Pemsel*. En outre, la différence dépend souvent du point de vue: les quatre catégories de fins de bienfaisance s'attachent à ce qui est fourni, alors que la condition voulant que la fin serve l'«intérêt de la communauté» s'attache plus souvent à l'identité du bénéficiaire.

149

Although the *Pemsel* approach has been applied countless times by Canadian courts, both prior and subsequent to *Guaranty Trust*, its application to the myriad of modern organizations vying to be identified as charitable has often proved a daunting task. There have been repeated calls for the expansion or replacement of the test to reflect more completely the standards and values of modern Canadian society. As Strayer J.A. recently observed in *Human Life International in Canada Inc. v. M.N.R.*, [1998] 3 F.C. 202 (C.A.), at para. 8, the

Même si l'approche préconisée dans *Pemsel* a été appliquée à d'innombrables reprises par les tribunaux canadiens, tant avant qu'après l'arrêt *Guaranty Trust*, son application à la myriade d'organisations modernes qui rivalisent pour l'obtention du statut d'organisme de bienfaisance s'est révélée une tâche extrêmement difficile. Maintes fois, on a demandé l'élargissement ou le remplacement du critère afin qu'il reflète de façon plus complète les normes et les valeurs de la société canadienne moderne. Récemment, dans *Human*

definition of charity “remains . . . an area crying out for clarification through Canadian legislation for the guidance of taxpayers, administrators, and the courts”.

In the absence of legislative reform, Canadian courts must contend with the difficulty of articulating how the law of charities is to keep “moving” in a manner that is consistent with the nature of the common law. As this Court held in *R. v. Salituro*, [1991] 3 S.C.R. 654, at p. 670:

Judges can and should adapt the common law to reflect the changing social, moral and economic fabric of the country. Judges should not be quick to perpetuate rules whose social foundation has long since disappeared. Nonetheless, there are significant constraints on the power of the judiciary to change the law. As McLachlin J. indicated in *Watkins, supra*, in a constitutional democracy such as ours it is the legislature and not the courts which has the major responsibility for law reform; and for any changes to the law which may have complex ramifications, however necessary or desirable such changes may be, they should be left to the legislature. The judiciary should confine itself to those incremental changes which are necessary to keep the common law in step with the dynamic and evolving fabric of our society.

There are thus limits to the law reform that may be undertaken by the judiciary.

Furthermore, given that the present appeal concerns the definition of a charitable organization for the purposes of the *ITA*, it is imperative to preserve the distinction that the *ITA* makes between charitable and non-profit organizations. Non-profit organizations, according to s. 149(1)(l), include

a club, society or association that, in the opinion of the Minister, was not a charity within the meaning assigned by subsection 149.1(1) and that was organized and operated exclusively for social welfare, civic improvement, pleasure or recreation or for any other purpose except profit, no part of the income of which was payable to, or was otherwise available for the personal benefit of, any

Life International in Canada Inc. c. M.R.N., [1998] 3 C.F. 202 (C.A.), au par. 8, le juge Strayer a souligné que la définition d’organisme de bienfaisance «demeure [...] un domaine qui a bien besoin d’être précisé dans la législation canadienne pour la gouverner des contribuables, des administrateurs et des tribunaux».

En l’absence de réforme législative, les tribunaux canadiens doivent composer avec la difficulté de veiller à l’«évolution» du droit relatif aux organismes de bienfaisance d’une manière qui soit compatible avec la nature de la common law. Comme a statué notre Cour dans *R. c. Salituro*, [1991] 3 R.C.S. 654, à la p. 670:

Les juges peuvent et doivent adapter la common law aux changements qui se produisent dans le tissu social, moral et économique du pays. Ils ne doivent pas s’efforcer de perpétuer des règles dont le fondement social a depuis longtemps disparu. D’importantes contraintes pèsent cependant sur le pouvoir des tribunaux de changer le droit. Comme le juge McLachlin l’a souligné dans l’arrêt *Watkins*, précité, en régime de démocratie constitutionnelle comme le nôtre, c’est le législateur et non les tribunaux qui assume, quant à la réforme du droit, la responsabilité principale; et tout changement qui risquerait d’entraîner des conséquences complexes devrait, aussi nécessaire ou souhaitable soit-il, être laissé au législateur. Le pouvoir judiciaire doit limiter son intervention aux changements progressifs nécessaires pour que la common law suive l’évolution et le dynamisme de la société.

Les tribunaux sont donc assujettis à certaines limites en matière de réforme du droit.

Qui plus est, comme le présent pourvoi porte sur la définition d’œuvre de bienfaisance pour l’application de la *LIR*, il est impérieux de préserver la distinction que fait cette loi entre les œuvres de bienfaisance et les organisations à but non lucratif. Aux termes de l’al. 149(1)l), sont compris parmi les organisations à but non lucratif:

un cercle ou une association qui, de l’avis du ministre, n’était pas un organisme de bienfaisance au sens du paragraphe 149.1(l) et qui est constitué et administré uniquement pour s’assurer du bien-être social, des améliorations locales, s’occuper des loisirs ou fournir des divertissements, ou exercer toute autre activité non lucrative, et dont aucun revenu n’était payable à un pro-

proprietor, member or shareholder thereof unless the proprietor, member or shareholder was a club, society or association the primary purpose and function of which was the promotion of amateur athletics in Canada;

Therefore according to the *ITA*, it must be possible to have an organization that is “operated exclusively for social welfare” and is not constituted for private advantage, but which is not a charitable organization. The common law of charities must not be interpreted so as to undermine this distinction between non-profit organizations and charitable organizations.

152 While the definition of “charitable” is one major problem with the standard in s. 149.1(1), it is not the only one. Another is its focus on “charitable activities” rather than purposes. The difficulty is that the character of an activity is at best ambiguous; for example, writing a letter to solicit donations for a dance school might well be considered charitable, but the very same activity might lose its charitable character if the donations were to go to a group disseminating hate literature. In other words, it is really the purpose in furtherance of which an activity is carried out, and not the character of the activity itself, that determines whether or not it is of a charitable nature. Accordingly, this Court held in *Guaranty Trust, supra*, that the inquiry must focus not only on the activities of an organization but also on its purposes.

153 Unfortunately, this distinction has often been blurred by judicial opinions which have used the terms “purposes” and “activities” almost interchangeably. Such inadvertent confusion inevitably trickles down to the taxpayer organization, which is left to wonder how best to represent its intentions to Revenue Canada in order to qualify for registration. In fact, as may become clear shortly,

priétaire, un membre ou un actionnaire, ou ne pouvait par ailleurs servir au profit personnel de ceux-ci, sauf si le propriétaire, le membre ou l'actionnaire était un cercle ou une association dont le but premier et la fonction étaient de promouvoir le sport amateur au Canada;

Par conséquent, suivant la *LIR*, il est possible qu'une organisation ne soit pas constituée pour conférer un avantage personnel et soit «administré[e] uniquement pour s'assurer du bien-être social» sans pour autant être une œuvre de bienfaisance. Les règles de la common law en matière d'organismes de bienfaisance ne doivent pas être interprétées d'une manière qui saperait cette distinction entre les organisations à but non lucratif et les œuvres de bienfaisance.

Bien que la définition de «bienfaisance» constitue un problème important pour ce qui est de la norme établie par le par. 149.1(1), ce n'est pas le seul. En effet, l'accent qui est mis sur les «activités de bienfaisance» plutôt que sur les fins en est un autre. La difficulté est que le caractère d'une activité est, au mieux, ambigu. Par exemple, même si la rédaction d'une lettre sollicitant des dons au profit d'une école de danse pourrait bien être considérée comme une activité de bienfaisance, cette même activité pourrait perdre ce caractère si les dons devaient aller à un groupe diffusant de la littérature haineuse. Autrement dit, c'est en réalité la fin pour laquelle une activité est exercée, et non le caractère de l'activité elle-même, qui détermine s'il s'agit d'une activité de bienfaisance. En conséquence, dans l'arrêt *Guaranty Trust*, précité, notre Cour a décidé que l'examen doit porter non seulement sur les activités d'un organisme, mais aussi sur les fins qu'il poursuit.

Malheureusement, cette distinction a souvent été embrouillée par des opinions judiciaires dans lesquelles les mots «fins» et «activités» ont pratiquement été utilisés l'un pour l'autre. Cette confusion involontaire se répercute inévitablement sur l'organisme contribuable, qui en est réduit à se demander quelle est la meilleure façon de présenter ses intentions à Revenu Canada pour satisfaire aux conditions d'enregistrement. En fait, comme cela deviendra plus clair un peu plus loin, l'association

the Society may have suffered exactly this difficulty in drafting its purposes clause.

The final consideration raised by s. 149.1 is that of exclusive charitability. Under subs. (1), the definition of “charitable foundation” includes the requirement that it “is constituted and operated exclusively for charitable purposes” and “charitable organization” means, *inter alia*, an organization “all the resources of which are devoted to charitable activities carried on by the organization itself”. The *ITA*, therefore, clearly requires that all of the purposes and activities of the foundation or organization be charitable. In light of the preceding discussion regarding the construal of charitable activities, exclusively charitable activities would be those that directly further charitable purposes and not other, non-charitable, purposes.

The *ITA* does make an exception to this requirement of exclusive charitability in s. 149.1(6.1) and (6.2). Subsection (6.1) reads as follows:

(6.1) For the purposes of the definition “charitable foundation” in subsection (1), where a corporation or trust devotes substantially all of its resources to charitable purposes and

- (a) it devotes part of its resources to political activities,
- (b) those political activities are ancillary and incidental to its charitable purposes, and
- (c) those political activities do not include the direct or indirect support of, or opposition to, any political party or candidate for public office,

the corporation or trust shall be considered to be constituted and operated for charitable purposes to the extent of that part of its resources so devoted.

Subsection (6.2) is identical except that it applies to a “charitable organization” rather than “charitable foundation” and refers to “charitable activities” rather than “charitable purposes”. Thus the *ITA*

a peut-être fait face précisément à cette difficulté en rédigeant la clause énonçant les fins qu’elle poursuit.

La dernière considération que soulève l’art. 149.1 est celle de l’affectation exclusive des ressources à la bienfaisance. Aux termes du par. (1), la définition de «fondation de bienfaisance» exige que celle-ci soit «constituée et administrée exclusivement à des fins de bienfaisance», et l’expression «œuvre de bienfaisance» s’entend notamment de l’œuvre «dont la totalité des ressources est consacrée à des activités de bienfaisance qu’elle mène elle-même». La *LIR* exige donc clairement que toutes les fins ou les activités de la fondation ou de l’œuvre, selon le cas, soient des fins ou activités de bienfaisance. Compte tenu de l’analyse qui précède concernant l’interprétation d’activités de bienfaisance, seraient des activités exclusivement de bienfaisance celles qui tendent directement à la réalisation de fins de bienfaisance et non d’autres fins n’ayant pas ce caractère.

La *LIR* prévoit une exception à cette condition d’affectation exclusive des ressources à la bienfaisance aux par. 149.1(6.1) et (6.2). Le paragraphe (6.1) dit ceci:

(6.1) Pour l’application de la définition de «fondation de bienfaisance» au paragraphe (1), la société ou la fiducie qui consacre presque toutes ses ressources à des fins de bienfaisance est considérée comme constituée et administrée exclusivement à des fins de bienfaisance si les conditions suivantes sont réunies:

- a) elle consacre la partie restante de ses ressources à des activités politiques;
- b) ces activités politiques sont accessoires à ses fins de bienfaisance;
- c) ces activités politiques ne comprennent pas d’activités directes ou indirectes de soutien d’un parti politique ou d’un candidat à une charge publique ou d’opposition à l’un ou à l’autre.

Le paragraphe (6.2) est identique, sauf qu’il s’applique aux «œuvres de bienfaisance» plutôt qu’aux «fondations de bienfaisance», et qu’il parle d’«activités de bienfaisance» plutôt que de «fins de

154

155

will accept as charitable an organization/trust/corporation that devotes “substantially all” rather than all of its resources to charitable activities or purposes only when that organization/trust/corporation meets the requirements of subs. (6.1) and (6.2) which refer to political activities. Otherwise, an organization that devotes substantially all of its resources, rather than all, to charitable activities would run afoul of the general requirement of exclusive charity found in the definitions of “charitable foundation” and “charitable organization” in s. 149.1(1).

156 There is, however, one other exception to this rule. Though they concerned a provision of an Act other than our *ITA*, I believe the words of Denning L.J. in *British Launderers’ Research Association v. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462 (C.A.), at pp. 467-68, as adopted by this Court in *Guaranty Trust*, *supra*, at p. 143, are apposite in this instance as well:

It is not sufficient that the society should be instituted “mainly” or “primarily” or “chiefly” for the purposes of science, literature or the fine arts. It must be instituted “exclusively” for those purposes. The only qualification — which, indeed, is not really a qualification at all — is that other purposes which are merely incidental to the purposes of science and literature or the fine arts, that is, *merely a means to the fulfilment of those purposes*, do not deprive a society of the exemption. Once however, the other purposes cease to be merely incidental but become collateral; that is, cease to be a means to an end, but become an end in themselves; that is, become additional purposes of the society; then, whether they be main or subsidiary, whether they exist jointly with or separately from the purposes of science, literature or the fine arts, the society cannot claim the exemption. [Emphasis added by Ritchie J. in *Guaranty Trust*.]

157 In *Guaranty Trust*, Ritchie J., for the majority, relied on this statement to find that, although a particular purpose was not itself charitable, it was incidental to another, charitable purpose, and was therefore properly to be considered not as an end

bienfaisance». Ainsi, la *LIR* reconnaît comme organisme de bienfaisance une œuvre, une fiducie ou une société qui consacre «presque toutes» — et non toutes — ses ressources à des activités ou à des fins de bienfaisance seulement si cette œuvre, fiducie ou société respecte les conditions des par. (6.1) et (6.2) qui parlent d’activités politiques. Sans cela, un organisme qui consacre presque toutes ses ressources, mais non toutes, à des activités de bienfaisance ne satisferait pas à la condition générale d’affectation exclusive des ressources à la bienfaisance qui figure aux définitions de «fondation de bienfaisance» et d’«œuvre de bienfaisance» au par. 149.1(1).

Il existe toutefois une autre exception à cette règle. Même s’ils portaient sur une disposition d’une autre loi que notre *LIR*, les propos de lord Denning dans *British Launderers’ Research Association c. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462 (C.A.), aux pp. 467 et 468, que notre Cour a fait siens dans l’arrêt *Guaranty Trust*, précité, à la p. 143, sont tout aussi pertinents dans le cas présent:

[TRADUCTION] Il ne suffit pas que l’association soit constituée «principalement», «en premier lieu» ou encore «spécialement» pour promouvoir la science, la littérature ou les beaux-arts. Elle doit être constituée «exclusivement» à ces fins. La seule réserve — qui, de fait, n’en est pas vraiment une — est que d’autres fins qui sont simplement accessoires aux fins relatives à la science, à la littérature et aux beaux-arts, c’est-à-dire *simplement des moyens de réaliser ces fins*, ne privent pas l’association de l’exemption. Toutefois, dès que les autres fins cessent d’être simplement accessoires pour devenir des fins parallèles, autrement dit lorsqu’elles cessent d’être des moyens d’arriver à une fin et deviennent des fins en elles-mêmes; c’est-à-dire lorsqu’elles deviennent des fins additionnelles de l’association; alors, qu’elles soient des fins principales ou accessoires, qu’elles existent conjointement ou séparément de la fin qui consiste à promouvoir la science, la littérature ou les beaux-arts, l’association ne peut pas réclamer l’exemption. [Italiennes du juge Ritchie dans *Guaranty Trust*.]

Dans *Guaranty Trust*, le juge Ritchie, pour la majorité, a invoqué ces remarques pour conclure que, même si une fin particulière n’était pas en soi une fin de bienfaisance, elle était accessoire à une autre fin de bienfaisance et devait donc, à juste

in itself, but as a “means of fulfilment” of another purpose, which had already been determined to be charitable. Viewed in this way, it did not vitiate the charitable character of the organization. (See also *Positive Action Against Pornography*, *supra*, at p. 355, where a similar argument was considered and rejected, but only on the facts.)

The chief proposition to be drawn from this holding is that even the pursuit of a purpose which would be non-charitable in itself may not disqualify an organization from being considered charitable if it is pursued only as a means of fulfilment of another, charitable, purpose and not as an end in itself. That is, where the purpose is better construed as an activity in direct furtherance of a charitable purpose, the organization will not fail to qualify as charitable because it described the activity as a purpose.

In conclusion, on the basis of the Canadian jurisprudence, the requirements for registration under s. 248(1) come down to two:

- (1) the purposes of the organization must be charitable, and must define the scope of the activities engaged in by the organization; and
- (2) all of the organization’s resources must be devoted to these activities unless the organization falls within the specific exemptions of s. 149.1(6.1) or (6.2).

In the absence of legislative reform providing guidelines, the best way in which to discern the charitable quality of an organization’s purposes is to continue to proceed by way of analogy to those purposes already found to be charitable by the common law, and conveniently classified in *Pemsel*, subject always to the general requirement of providing a benefit to the community, and with an eye to society’s current social, moral, and economic context. The task at hand, then, is to con-

titre, être considérée non pas comme une fin en soi, mais comme un «moyen de réaliser» une autre fin, laquelle avait déjà été jugée être une fin de bienfaisance. Considérée sous cet angle, elle n’enlevait pas à l’organisme son caractère de bienfaisance. (Voir aussi l’arrêt *Positive Action Against Pornography*, précité, à la p. 355, où un argument semblable a été étudié et rejeté, mais seulement à la lumière des faits de l’espèce.)

La principale proposition qui se dégage de cette conclusion est que même le fait de poursuivre une fin qui n’est pas en soi une fin de bienfaisance peut ne pas avoir pour effet d’empêcher un organisme d’être considéré comme une œuvre de bienfaisance si la fin en question est poursuivie uniquement en tant que moyen de réaliser une autre fin — de bienfaisance celle-là — et non comme une fin en soi. Autrement dit, si la fin s’apparente davantage à une activité menée directement en vue de réaliser une fin de bienfaisance, cela n’empêchera pas l’organisme d’être considéré comme une œuvre de bienfaisance du seul fait qu’il a décrit l’activité comme une fin.

En conclusion, suivant la jurisprudence canadienne, il y a deux conditions d’enregistrement pour l’application du par. 248(1):

- (1) les fins poursuivies par l’organisme doivent être des fins de bienfaisance, et elles doivent définir le champ des activités menées par l’organisme;
- (2) la totalité des ressources de l’organisme doit être consacrée à ces activités, à moins que celui-ci soit visé par les exemptions expressément prévues au par. 149.1(6.1) ou (6.2).

En l’absence de réforme législative donnant des indications à cet égard, le meilleur moyen de déterminer si les fins poursuivies par un organisme possèdent le caractère de bienfaisance requis consiste encore à procéder par voie d’analogie avec les fins qui ont déjà été reconnues comme telles par la common law et commodément classifiées dans *Pemsel*, sous réserve toujours du respect de la condition générale que les fins en question servent l’intérêt de la communauté, et tout en tenant

158

159

sider whether the Society, as presently constituted, has met these criteria.

B. *Charitable Purposes*

¹⁶⁰ The Society submits that its purposes clause restricts it to activities which qualify as charitable either under the second heading in *Pemsel*, the advancement of education, or the fourth heading, purposes beneficial to the community. However, for the reasons that follow, I cannot accede to this submission. In the end, while it is true that at least some of the Society's purposes contemplate charitable activities, it cannot be said that they restrict the Society to charitable activities alone, even if this was the intention behind the re-drafting of the clause.

(1) Advancement of Education

¹⁶¹ In Canada, "advancement of education" has been given a fairly restricted meaning. As noted by Stone J.A. in *Positive Action Against Pornography*, *supra*, at pp. 348-49, it has generally been limited to the "formal training of the mind" or the "improvement of a useful branch of human knowledge", and even that has been considered an expansion of the traditional view, which admitted only of the former. Relying upon this, Stone J.A. rejected the submission that the distribution of "educational" material regarding the issue of pornography was a charitable activity. As he stated, at p. 349, "the presentation to the public of selected items of information and opinion . . . cannot be regarded as educational in the sense understood by this branch of the law". See also *Interfaith Development Education Association, Burlington v. M.N.R.*, 97 D.T.C. 5424 (F.C.A.), as well as *Briarpatch Inc. v. The Queen*, 96 D.T.C. 6294 (F.C.A.), in which Robertson J.A. relied (at p. 6295) on the following passage from *Maclean Hunter Ltd. v. Deputy Minister of National Reve-*

compte du contexte social, moral et économique de la société au moment concerné. La tâche qui nous incombe est donc de décider si l'association, telle qu'elle est constituée actuellement, satisfait à ces critères.

B. *Les fins de bienfaisance*

L'association soutient que, en vertu de la clause énonçant les fins qu'elle poursuit, elle ne peut exercer que des activités de bienfaisance visées soit par la deuxième catégorie de l'arrêt *Pemsel*, la promotion de l'éducation, soit par la quatrième catégorie, les fins utiles à la société. Toutefois, pour les motifs qui suivent, je ne peux pas accepter cet argument. En dernière analyse, quoiqu'il soit vrai qu'au moins certaines des fins poursuivies par l'association visent des activités de bienfaisance, il est impossible d'affirmer qu'elles limitent l'association à de telles activités, même si c'était là l'intention visée par la modification de la clause.

(1) La promotion de l'éducation

Au Canada, la «promotion de l'éducation» a été interprétée de manière assez restrictive. Comme l'a souligné le juge Stone dans l'arrêt *Positive Action Against Pornography*, précité, aux pp. 348 et 349, elle a été généralement limitée à la «formation classique de l'esprit» et à «l'amélioration d'une branche utile du savoir humain», et même cette définition a été considérée comme un élargissement de l'interprétation traditionnelle, qui n'autorisait que le premier élément mentionné. S'appuyant sur ce qui précède, le juge Stone a rejeté l'argument que la diffusion de documentation «éducative» sur la pornographie constituait une activité de bienfaisance. Selon lui, «la [. . .] présentation au public de renseignements et d'opinions choisis ayant trait à la pornographie [. . .] ne peut être considéré[e] comme étant éducati[ve] au sens où l'entend cette branche du droit» (p. 349). Voir aussi *Interfaith Development Education Association, Burlington c. M.N.R.*, 97 D.T.C. 5424 (C.A.F.), et *Briarpatch Inc. c. La Reine*, 96 D.T.C. 6294 (C.A.F.), où le juge Robertson s'est guidé (à la p. 6295) sur le passage qui suit de l'arrêt *Maclean Hunter Ltd. c. Sous-ministre du Revenu*

nue for Customs and Excise, 88 D.T.C. 6096 (F.C.A.), as a guide:

[W]hen the word “education” or “educational” is used without qualification, it has reference to a fundamental process of learning which is aimed at preparing either for life in general or for a large purpose such as a particular profession or trade, and is in any event without an immediately utilitarian focus.

Viewed in light of these common-law parameters, the decisions by Revenue Canada and the Federal Court of Appeal to deny registration to the Society under the advancement of education category are neither surprising nor incorrect. Although purpose (a) does contemplate the provision of “educational forums, classes, workshops and seminars”, the goal of these programs is clearly “immediately utilitarian”: preparing women “to find or obtain employment or self-employment”. This does not, in my view, equate to preparation for “life in general” or for a “particular profession or trade”.

This conclusion is bolstered, I think, by the nature of the activities which the Society viewed as coming within purpose (a). On the basis of the Society’s submissions and follow-up conversations, it was not unreasonable for Revenue Canada to conclude that there was no systematic instructional structure or format to the supposedly educational activities planned by the Society. Indeed, quite apart from the way in which these programs ultimately may have been implemented, it seems that the Society was unable even to show any actual intention to confine its activities to within either the formal training of the mind or the improvement of a useful branch of human knowledge, as those terms have been defined at common law. It is easy to see how information sessions presented on such topics as human rights, employment equity, violence and abuse against women, and how to start a small business, while probably informative and important, would appear to be more in the nature of “the presentation to the pub-

national pour les douanes et l’accise, 88 D.T.C. 6096 (C.A.F.):

[L]es termes «education» («éducation, études») ou «educational» («éducatif»), lorsqu’ils se trouvent utilisés sans être assortis de précisions, visent un processus fondamental d’acquisition d’habiletés et de connaissances ayant pour objet de préparer une personne soit à la vie en général soit en vue d’un objectif large tel (*sic*) la pratique d’un métier ou d’une profession: l’objet visé, quoi qu’il en soit, n’a pas un caractère utilitaire immédiat.

Considérées sous l’éclairage de ces paramètres de la common law, les décisions de Revenu Canada et de la Cour d’appel fédérale qui ont refusé l’enregistrement de l’association sur le fondement de la catégorie «promotion de l’éducation» ne sont ni étonnantes ni incorrectes. Quoique la fin énoncée à l’alinéa a) envisage l’organisation de «rencontres, d[e] cours, d[']ateliers et d[e] séminaires éducatifs», le but de ces programmes a clairement un «caractère utilitaire immédiat»: préparer les femmes à «se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome». À mon avis, cela n’équivaut pas à préparer des personnes à «la vie en général» ou à «la pratique d’un métier ou d’une profession».

Cette conclusion est, je crois, renforcée par la nature des activités qui, de l’avis de l’association, étaient visées par l’alinéa a). Sur la base des observations de l’association et des conversations de suivi, il n’était pas déraisonnable pour Revenu Canada de conclure que les activités censément éducatives envisagées par l’association n’étaient pas structurées ou présentées de façon systématique. De fait, indépendamment de la manière dont ces programmes ont pu être mis en œuvre concrètement, il semble que l’association a été incapable de prouver avoir quelque intention réelle de limiter ses activités soit à la formation classique de l’esprit, soit à l’amélioration d’une branche utile du savoir humain, suivant le sens donné à ces expressions en common law. Il est facile de voir pourquoi des séances d’information sur des sujets tels que les droits de la personne, l’équité en matière d’emploi, la violence et les mauvais traitements infligés aux femmes ou encore les moyens de lancer une petite entreprise, quoiqu’elles soient probablement

162

163

lic of selected items of information and opinion”, to borrow the language of Stone J.A. in *Positive Action Against Pornography*, *supra*. Thus, if lacking the quality of systematic instruction must necessarily disqualify an activity from coming within the advancement of education, then the Federal Court of Appeal was justified in finding that the Society’s activities were not charitable under this heading, and consequently that the purposes clause, to the extent that it contemplated such activities, did not restrict the Society to charitable activities for the advancement of education.

164 However, while the Federal Court of Appeal may have followed its own jurisprudence, it is not clear to me that this Court should as well. I think that Stone J.A.’s statement that “the presentation to the public of selected items of information” is not educational must be read in light of his conclusions with respect to the fourth head of charity, namely that the material being disseminated exhibited a strong anti-pornography bias. Clearly such biased material, in most cases, would disqualify an organization from the second head of charity without necessitating an inquiry into whether the organization pursued some kind of formal training of the mind, broadly understood.

165 I do not endorse Robertson J.A.’s approval, in *Briarpatch*, *supra*, of the definition of “education” found in *Maclean Hunter*, *supra*. *Maclean Hunter* is not a charities case, and was concerned, among other things, with the meaning of the “printed books . . . [used] solely for educational . . . purposes” exemption from sales tax under the *Excise Tax Act*, R.S.C. 1970, c. E-13, ss. 27(1), 29(1) and Sch. III, Part III, s. 3(a). The court referred to the plain meaning of “education” to decide this question. However, to find that a purpose falls under the second head of charity, one proceeds by way of analogy to other cases found to

instructives et importantes, semblent participer davantage de la «présentation au public de renseignements et d’opinions choisis», pour reprendre la formule du juge Stone dans l’arrêt *Positive Action Against Pornography*, précité. En conséquence, si le fait qu’une activité n’a pas le caractère de l’enseignement systématique l’empêche nécessairement de relever de la catégorie «promotion de l’éducation», la Cour d’appel fédérale était justifiée de conclure que les activités de l’association n’étaient pas des activités de bienfaisance visées par cette catégorie et par conséquent que, dans la mesure où elle prévoyait de telles activités, la clause énonçant les fins poursuivies par l’association ne limitait pas celle-ci à des activités de bienfaisance destinées à promouvoir l’éducation.

Toutefois, bien que la Cour d’appel fédérale ait suivi sa propre jurisprudence, il n’est pas évident à mon sens que notre Cour doive faire de même. L’affirmation du juge Stone que la «présentation au public de renseignements [. . .] choisis» n’a pas un caractère éducatif doit être considérée à la lumière de ses conclusions sur la quatrième catégorie d’organismes de bienfaisance, savoir que la documentation diffusée témoignait d’un fort parti pris contre la pornographie. À l’évidence, la diffusion de pareille documentation partielle empêcherait dans la plupart des cas un organisme d’être admissible à l’enregistrement selon la deuxième catégorie d’organismes de bienfaisance sans qu’il soit nécessaire de se demander si l’organisme en cause œuvre de quelque façon que ce soit à la «formation classique de l’esprit» au sens large.

Je ne souscris pas à l’approbation par le juge Robertson, dans *Briarpatch*, précité, de la définition du mot «éducation» donnée dans l’arrêt *Maclean Hunter*, précité. Ce dernier cas n’était pas une affaire d’organismes de bienfaisance: il portait, entre autres choses, sur le sens de l’exemption de taxe de vente accordée à l’égard des «livres imprimés [. . .] servant exclusivement à des fins éducatives» accordée par la *Loi sur la taxe d’accise*, S.R.C. 1970, ch. E-13, par. 27(1), 29(1), et annexe III, partie III, al. 3a). La cour s’est reportée au sens ordinaire du mot «éducation» pour trancher cette question. Toutefois, pour déterminer si

fall under that head, not by asking whether the purpose would be found to fall within the plain meaning of “education”. In other words, the question is what is educational in the way the law of charities uses the term.

For these reasons, I believe that the law regarding the educational head of charity should be modified and in that respect it is worth considering the slightly more expansive approach taken by the English courts. Although Stone J.A. alluded to this in *Positive Action Against Pornography*, the full inclusiveness of this approach certainly did not find its way into Canadian law by virtue either of that judgment or of its progeny. In *Inland Revenue Commissioners v. McMullen*, [1981] A.C. 1, at p. 15, the House of Lords recognized that

both the legal conception of charity, and within it the educated man’s ideas about education, are not static, but moving and changing. Both change with changes in ideas about social values. Both have evolved with the years. In particular in applying the law to contemporary circumstances it is extremely dangerous to forget that thoughts concerning the scope and width of education differed in the past greatly from those which are now generally accepted.

See also *Re Hopkins’ Will Trusts*, [1964] 3 All E.R. 46 (Ch. D.), and *Scottish Burial Reform, supra*.

This judicial attitude has led, for example, to the characterization as charitable of a trust for the support of an amateur soccer league, on the grounds that it promoted the physical education and development of students as an adjunct to their formal education (*McMullen*), as well as a trust for the promotion of conferences on a wide variety of academic subjects: *Re Koepler Will Trusts*, [1986] Ch. 423 (C.A.). Even in Canada, the law has occasionally recognized non-traditional educational activities as charitable, such as a summer camp

une fin relève de la deuxième catégorie d’organisme de bienfaisance, on procède par voie d’analogie avec les autres affaires où il a été jugé que la fin en cause relevait de cette catégorie, et non en se demandant si la fin correspond au sens ordinaire du mot «éducation». Autrement dit, il faut se demander ce qui constitue de l’éducation au sens où ce terme est utilisé dans le droit relatif aux organismes de bienfaisance.

Pour ces motifs, je crois que le droit concernant la catégorie d’organismes de bienfaisance œuvrant à la «promotion de l’éducation» devrait être modifié et que, à cet égard, il vaut la peine d’examiner l’approche un peu plus libérale adoptée par les tribunaux anglais. Bien que le juge Stone y ait fait allusion dans l’arrêt *Positive Action Against Pornography*, le caractère extensible de cette approche n’est certes pas entré dans le droit canadien, que ce soit sous l’effet de ce jugement ou de ceux qui s’en sont inspirés. Dans *Inland Revenue Commissioners c. McMullen*, [1981] A.C. 1, à la p. 15, la Chambre des lords a reconnu que

[TRADUCTION] tant la conception juridique de la bienfaisance que, à l’intérieur de celle-ci, les idées des gens instruits sur l’éducation ne sont pas immuables, mais changent. Elles changent en même temps que changent les idées sur les valeurs sociales. Elles évoluent au fil des ans. S’agissant en particulier d’appliquer le droit aux circonstances d’aujourd’hui, il est très dangereux d’oublier que les opinions qui avaient cours autrefois sur l’étendue de l’éducation différaient grandement de celles qui sont généralement acceptées aujourd’hui.

Voir aussi *Re Hopkins’ Will Trusts*, [1964] 3 All E.R. 46 (Ch. D.), et *Scottish Burial Reform*, précité.

Cette attitude des tribunaux les a amenés, par exemple, à conclure qu’une fiducie établie pour soutenir une ligue de soccer amateur était une œuvre de bienfaisance parce qu’elle encourageait l’éducation et le développement physiques des élèves en tant qu’activité complémentaire de leur éducation formelle (*McMullen*), tout comme l’était une fiducie établie pour aider à la tenue de conférences sur un large éventail de matières théoriques: *Re Koepler Will Trusts*, [1986] Ch. 423 (C.A.). Même au Canada, le droit a parfois reconnu des

166

167

where children were taught about their heritage and ancestral culture: *Re Societa Unita and Town of Gravenhurst* (1977), 16 O.R. (2d) 785 (H.C.), aff'd (1978), 6 M.P.L.R. 172 (Ont. Div. Ct.).

activités éducatives non traditionnelles telles que des camps d'été où les enfants recevaient un enseignement sur leur héritage et la culture de leurs ancêtres: *Re Societa Unita and Town of Gravenhurst* (1977), 16 O.R. (2d) 785 (H.C.), conf. par (1978), 6 M.P.L.R. 172 (C. div. Ont.)

168

In my view, there is much to be gained by adopting a more inclusive approach to education for the purposes of the law of charity. Indeed, compared to the English approach, the limited Canadian definition of education as the “formal training of the mind” or the “improvement of a useful branch of human knowledge” seems unduly restrictive. There seems no logical or principled reason why the advancement of education should not be interpreted to include more informal training initiatives, aimed at teaching necessary life skills or providing information toward a practical end, so long as these are truly geared at the training of the mind and not just the promotion of a particular point of view. Notwithstanding the limitations posed by the existing jurisprudence, to adopt such an approach would amount to no more than the type of incremental change to the common law of which this Court has approved in such decisions as *Watkins v. Olafson*, [1989] 2 S.C.R. 750, and *Salituro*, *supra*.

Je suis d'avis qu'il y a beaucoup à gagner à adopter une approche plus extensive à l'égard de la notion d'éducation pour l'application du droit relatif aux organismes de bienfaisance. De fait, en comparaison avec l'approche retenue en Angleterre, la définition limitée appliquée à l'éducation au Canada, savoir la «formation classique de l'esprit» et l'«amélioration d'une branche utile du savoir humain», semble excessivement restrictive. Il ne semble pas exister de raison logique ou fondée sur des principes justifiant de ne pas interpréter la promotion de l'éducation de manière à inclure des moyens de formation moins traditionnels, destinés à enseigner des connaissances de base nécessaires à la vie de tous les jours ou la communication de renseignements pratiques, dans la mesure où ces moyens visent réellement à former l'esprit et non seulement à promouvoir un point de vue particulier. Malgré les limitations fixées par la jurisprudence existante, l'adoption d'une telle approche représenterait tout au plus le type de changement progressif de la common law que notre Cour a approuvé dans des arrêts comme *Watkins c. Olafson*, [1989] 2 R.C.S. 750, et *Salituro*, précité.

169

To limit the notion of “training of the mind” to structured, systematic instruction or traditional academic subjects reflects an outmoded and under inclusive understanding of education which is of little use in modern Canadian society. As I said earlier, the purpose of offering certain benefits to charitable organizations is to promote activities which are seen as being of special benefit to the community, or advancing a common good. In the case of education, the good advanced is knowledge or training. Thus, so long as information or training is provided in a structured manner and for a genuinely educational purpose — that is, to advance the knowledge or abilities of the recipients — and not solely to promote a particular point

Le fait de limiter la notion de «formation de l'esprit» à l'enseignement structuré et systématique, ou aux matières théoriques traditionnelles, reflète une conception démodée et trop limitative de l'éducation, qui est peu utile dans la société canadienne moderne. Comme je l'ai dit plus tôt, la fin poursuivie en accordant certains avantages aux œuvres de bienfaisance est d'encourager la tenue d'activités qui sont considérées comme ayant un intérêt spécial pour la communauté ou servant un intérêt commun. Dans le cas de l'éducation, l'intérêt commun est la connaissance ou la formation. En conséquence, dans la mesure où l'information ou la formation est donnée d'une manière structurée et dans une fin véritablement éducative —

of view or political orientation, it may properly be viewed as falling within the advancement of education.

As the Ontario Law Reform Commission pointed out in its 1996 *Report on the Law of Charities*, knowledge can take many forms. It can be theoretical or practical, speculative or technical, scientific or moral. Moreover, it can be sought in many different ways, and for many different reasons, whether for its own sake or as a means to an end. Viewed in this way, there is no good reason why non-traditional activities such as workshops, seminars, self-study, and the like should not be included alongside traditional, classroom-type instruction in a modern definition of “education”. Similarly, there is no reason to exclude education aimed at advancing a specific, practical end. In terms of encouraging activities which are of special benefit to the community, which is the ultimate policy reason for offering tax benefits to charitable organizations, there is nothing to be gained, and much to be lost, by arbitrarily denying benefits to organizations devoted to advancing various types of useful knowledge.

That is not to say that education should be broadened beyond recognition, however. Even while advocating a more inclusive approach to education, the Ontario Law Reform Commission also cautioned against treating as educational those activities which, although they advance legitimate goods, do not include any actual teaching or learning component. The concern is that, in certain cases, activities which fit awkwardly with the concept of education — such as, for example, a trust to assist the publication of unknown authors — seem to have been accorded charitable status under that category nonetheless, mainly because they did not fall within any of the other categories. I would

c’est-à-dire l’amélioration des connaissances ou des aptitudes des bénéficiaires — et non seulement dans le but de promouvoir un point de vue particulier ou une orientation politique donnée, l’information ou la formation peut à bon droit être considérée comme relevant de la promotion de l’éducation.

Comme l’a souligné la Commission de réforme du droit de l’Ontario dans son *Report on the Law of Charities* de 1996, le savoir peut prendre bien des formes. Il peut être théorique ou pratique, spéculatif ou technique, scientifique ou moral. De plus, on peut souhaiter l’acquérir de bien des manières et pour toutes sortes de raisons, qu’on recherche le savoir pour le savoir ou encore comme moyen d’arriver à une fin. Dans cette optique, aucun motif valable ne s’oppose à ce que des activités non traditionnelles tels les ateliers, les séminaires, l’autoformation et autres mesures du genre soient comprises dans la définition moderne d’«éducation» au même titre que l’enseignement traditionnel en salle de classe. De même, il n’y a aucune raison d’exclure une mesure d’éducation visant à l’avancement d’un objectif pratique précis. Si l’on veut encourager des activités qui présentent un intérêt spécial pour la communauté, ce qui est en définitive la raison qui sous-tend l’octroi d’avantages fiscaux aux œuvres de bienfaisance, on a beaucoup à perdre et rien à gagner à refuser arbitrairement des avantages à des organismes qui se consacrent à promouvoir divers types de connaissances utiles.

Ceci ne veut pas dire, toutefois, qu’il faut élargir la notion d’éducation au point de la rendre méconnaissable. Même si elle préconise une interprétation plus extensive de cette notion, la Commission de réforme du droit de l’Ontario a toutefois fait une mise en garde contre le fait de qualifier d’éducatives des activités qui, encore qu’elles servent des intérêts légitimes, ne comportent ni enseignement véritable ni acquisition de connaissances. La raison en est que, dans certains cas, des activités qui cadrent mal avec la notion d’éducation — par exemple, une fiducie établie pour aider à la publication d’auteurs inconnus — semblent néanmoins s’être vu reconnaître le statut d’activités de bien-

170

171

agree with that caution. To my mind, the threshold criterion for an educational activity must be some legitimate, targeted attempt at educating others, whether through formal or informal instruction, training, plans of self-study, or otherwise. Simply providing an opportunity for people to educate themselves, such as by making available materials with which this might be accomplished but need not be, is not enough. Neither is “educating” people about a particular point of view in a manner that might more aptly be described as persuasion or indoctrination. On the other hand, formal or traditional classroom instruction should not be a prerequisite, either. The point to be emphasized is that, in appropriate circumstances, an informal workshop or seminar on a certain practical topic or skill can be just as informative and educational as a course of classroom instruction in a traditional academic subject. The law ought to accommodate any legitimate form of education.

faisance au titre de cette catégorie, principalement parce qu’elles n’entraient dans aucune autre. Je souscris à cette mise en garde. J’estime que le critère minimal qui doit être respecté pour qu’une activité puisse être qualifiée d’éducative est la présence d’efforts légitimes et ciblés d’éducation d’autrui, soit par un enseignement traditionnel ou non, soit par des activités de formation ou encore par des programmes d’autoformation ou d’autres types de mesures. Le simple fait de donner aux gens la possibilité de s’instruire, par exemple en mettant à leur disposition de la documentation utile à cette fin mais non indispensable, ne suffit pas. Il ne suffit pas non plus d’«éduquer» les gens au sujet d’un point de vue particulier par des méthodes qu’il serait peut-être plus juste de qualifier de persuasion ou d’endoctrinement. En revanche, l’enseignement scolaire traditionnel ne doit pas non plus être un préalable. Ce qu’il faut bien comprendre c’est que, dans des circonstances appropriées, un atelier ou séminaire — même de type non scolaire — sur une matière ou une aptitude pratique donnée peut être tout aussi informatif et éducatif qu’un cours suivi en salle de classe et portant sur une matière scolaire traditionnelle. Le droit devrait faire une place à toute forme légitime d’éducation.

172

A further concern is that once we allow education to be directed toward a practical end and not just the “formal training of the mind” or the “improvement of a useful branch of human knowledge”, at some point education ceases to be an end in itself and is better characterized as an activity directed toward an end that must be independently determined to be charitable. However, education is unique in that it can be characterized both as an activity in furtherance of some specific end and as an activity that provides transferable skills and knowledge that enable one to continue to learn new things throughout one’s life. In this way, education is an end in itself even when it also has an instrumental character. There may be situations in which education cannot be said to have this dual aspect, and so ceases to be an end in itself, but

Un autre problème est que si nous acceptons que l’éducation puisse viser un objectif pratique et non simplement la «formation classique de l’esprit» ou l’«amélioration d’une branche utile du savoir humain», elle cessera à partir d’un certain point d’être une fin en soi pour s’apparenter davantage à une activité visant une fin dont il faut déterminer, de façon indépendante, s’il s’agit d’une fin de bienfaisance. Toutefois, l’éducation a quelque chose d’unique en ce qu’elle peut être qualifiée à la fois d’activité menée dans la poursuite de quelque fin déterminée et d’activité de transmission d’aptitudes et de connaissances permettant aux individus de continuer à apprendre durant toute leur vie. À cet égard, l’éducation est une fin en soi même si elle revêt également un caractère instrumental. Il peut exister des situations où il serait impossible d’affirmer que l’éducation ne présente pas cette dualité et donc qu’elle cesse d’être une fin en soi, mais pareilles situations sont

such situations are likely rare and certainly do not include the case at bar.

In summary, then, I reiterate my view that purpose (a), the primary purpose of the Society, would not qualify as charitable under the traditional approach to education, as it seems to lack the element of systematic instruction that is required by the existing Canadian jurisprudence in this area. However, given the commitment “to provide educational forums, classes, workshops and seminars” to enable the Society’s constituents “to find or obtain employment”, it would be charitable under the more expansive definition of education I have proposed. That is, the purpose is to train the minds of immigrant women in certain important life skills, with a specific end in mind: equipping them to find and secure employment in Canada. I find that this is indeed a valid charitable purpose. Moreover, certain activities carried out in furtherance of this purpose, such as the provision of the educational programs contemplated by the purposes clause, are undoubtedly charitable within this expanded definition, whether or not they have the quality of systematic instruction traditionally associated with education in the charitable sense.

Even if the purpose is charitable under the second head of the *Pemsel* classification, it must still satisfy the requirement that it benefit “the community or . . . an appreciably important class of the community”. This requirement, in the context of education, has been held to mean that the class must be substantial, or at least not so small that there is no benefit to the community as a whole, and the benefits cannot be provided exclusively to a particular class of private individuals, defined only by their personal relationships to the organization or their creed: *Oppenheim v. Tobacco Securities Trust Co.*, [1951] A.C. 297 (H.L.); see also *Tudor on Charities* (8th ed. 1995), at pp. 60-62. I must say that there is no doubt in my mind that the fact that the class of beneficiaries is lim-

probablement rares et la présente espèce n’en est certes pas une.

En résumé, donc, je répète qu’à mon sens la fin énoncée à l’alinéa a), savoir la fin principale poursuivie par l’association, n’est pas une fin de bienfaisance selon l’approche traditionnelle en matière d’éducation, car elle semble dépourvue de l’aspect enseignement systématique exigé par la jurisprudence canadienne dans ce domaine. Toutefois, compte tenu de l’engagement d’«organiser des rencontres, des cours, des ateliers et des séminaires éducatifs» à l’intention des personnes visées, afin qu’elles puissent se trouver du travail comme salarié ou travailleur autonome, cette fin serait une fin de bienfaisance suivant la définition plus large de l’éducation que je propose. Autrement dit, la fin consiste à former l’esprit des immigrantes en leur enseignant certaines connaissances de base importantes, et ce dans un but bien précis: les préparer à trouver et conserver un emploi au Canada. J’estime qu’il s’agit vraiment d’une fin de bienfaisance valide. De plus, certaines activités menées dans la poursuite de cette fin, telles que la mise sur pied des programmes éducatifs envisagés par la clause énonçant les fins poursuivies, sont certainement des activités de bienfaisance au sens de cette définition élargie, qu’elles présentent ou non le caractère d’enseignement systématique traditionnellement associé à l’éducation en matière de bienfaisance.

Même s’il s’agit d’une fin de bienfaisance relevant de la deuxième catégorie de la classification établie dans *Pemsel*, cette fin doit satisfaire la condition suivante: servir l’intérêt de «la communauté ou d’un groupe d’une certaine importance». En matière d’éducation, cette condition a été interprétée comme signifiant que le groupe doit être considérable, ou du moins ne pas être tellement restreint qu’aucun bienfait n’en résulte pour l’ensemble de la société, et les bienfaits ne peuvent pas être accordés exclusivement à un groupe particulier d’individus, définis seulement par leur rapports personnels avec l’organisme ou par leur croyance: *Oppenheim c. Tobacco Securities Trust Co.*, [1951] A.C. 297 (H.L.); voir aussi *Tudor on Charities* (8^e éd. 1995), aux pp. 60 à 62. Je dois

173

174

ited to immigrant and visible minority women would pose no problem to the Society's application.

(2) Fourth Head of Charity: Public Benefit

¹⁷⁵ In *Native Communications Society, supra*, at pp. 479-80, the Federal Court of Appeal set out certain "necessary preliminaries" for the determination of a charitable purpose under the fourth category of Lord Macnaghten's formulation. As Stone J.A. put it, the purpose must be beneficial to the community "in a way which the law regards as charitable" by coming within the "spirit and intendment" of the preamble to the *Statute of Elizabeth* if not within its letter, and whether a purpose would or may operate for the public benefit is to be answered by the court on the basis of the record before it and in exercise of its equitable jurisdiction in matters of charity.

¹⁷⁶ In other words, more is required than simple "public benefit", in the ordinary sense of that term, to bring a purpose within the fourth head of *Pemsel*. In *Positive Action Against Pornography, supra*, at p. 352, Stone J.A. stressed that the task of the court under this heading is relatively narrow; it is not called upon "to decide what is beneficial to the community in a loose sense, but only what is beneficial in a way the law regards as charitable" (emphasis added). Thus, it is not sufficient to assert, as the Society has, that, by helping immigrant and visible minority women to obtain employment, it creates a "level playing field", which is in the public benefit because it is "in the public interest of immigrants and in fact of all Canadians that immigrants obtain employment as quickly as possible". Rather than laying claim to public benefit only in a loose or popular sense, it is incumbent upon the Society to explain just how it

dire qu'il ne fait aucun doute dans mon esprit que le fait que le groupe de bénéficiaires se limite aux immigrantes et aux femmes appartenant à une minorité visible ne nuirait en rien à la demande de l'association.

(2) La quatrième catégorie de fins de bienfaisance: les fins servant l'intérêt du public

Dans l'arrêt *Native Communications Society*, précité, aux pp. 479 et 480, la Cour d'appel fédérale a énoncé certaines «conditions préalables» pour déterminer si une fin particulière peut être considérée comme une fin de bienfaisance visée par la quatrième catégorie de la classification de lord Macnaghten. Pour reprendre les propos du juge Stone, la fin doit être utile à la société «d'une façon que la loi considère comme charitable» en étant conforme à «l'esprit» du préambule de la Loi d'Elizabeth, si ce n'est à sa lettre, et c'est en se fondant sur le dossier dont elle dispose et en exerçant sa compétence en *equity* en matière d'organismes de bienfaisance que la cour doit déterminer si une fin servirait ou pourrait servir l'intérêt du public.

Autrement dit, le seul «intérêt du public», au sens ordinaire de cette expression, ne suffit pas pour qu'une fin relève de la quatrième catégorie énoncée dans *Pemsel*. Dans *Positive Action Against Pornography*, précité, à la p. 352, le juge Stone a souligné que la tâche de la cour dans l'application de cette catégorie est relativement limitée; elle n'a pas à décider «ce qui est utile à la collectivité dans un sens large, mais simplement ce qui lui est utile d'une façon à laquelle la loi reconnaît un caractère charitable» (je souligne). Par conséquent, il ne suffit pas d'affirmer, comme l'a fait l'association, qu'en aidant les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible à trouver du travail, elle rend les [TRADUCTION] «règles du jeu équitables», et sert ainsi l'intérêt du public, parce qu'il est dans [TRADUCTION] «l'intérêt des immigrantes et, de fait, de tous les Canadiens, que les premières trouvent du travail le plus rapidement possible». Plutôt que d'invoquer seulement l'intérêt du public dans un sens large ou commun, l'association doit expliquer en quoi au juste les fins qu'elle poursuit sont utiles d'une façon que le

purposes are beneficial in a way the law regards as charitable.

In *D'Aguiar, supra*, it was recognized that the guidance provided by the common law in this area is not particularly clear. I agree. The requirement that the purposes benefit the community “in a way the law regards as charitable” is obviously circular, and the various examples enumerated in the preamble to the *Statute of Elizabeth* seem to lack a common character or thread on which to base any coherent argument from analogy. That notwithstanding, however, the Privy Council in that case set out what is in my view a useful approach to the assessment of an organization’s purposes under the fourth head (at p. 33):

[The Court] must first consider the trend of those decisions which have established certain objects as charitable under this heading, and ask whether, by reasonable extension or analogy, the instant case may be considered to be in line with these. Secondly, it must examine certain accepted anomalies to see whether they fairly cover the objects under consideration. Thirdly — and this is really a cross-check upon the others — it must ask whether, consistently with the objects declared, the income and property in question can be applied for purposes clearly falling outside the scope of charity; if so, the argument for charity must fail.

To this I would add the general requirement, outlined in *Verge v. Somerville, supra*, at p. 499, that the purpose must also be “for the benefit of the community or of an appreciably important class of the community” rather than for private advantage.

In considering these requirements, then, it is first necessary to determine what “trend”, if any, can be discerned from previous decisions under the fourth head. My colleague, Gonthier J., reasons, at para. 95, that there is a line of cases recognizing that “immigrants are often in special need of assistance in their efforts to integrate into their new

droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance.

Dans *D'Aguiar, précité*, on a reconnu que les indications de la common law dans ce domaine n'étaient pas particulièrement claires. Je suis d'accord avec cette affirmation. La condition voulant que les fins soient utiles à la société «d'une façon que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance» est de toute évidence circulaire, et les exemples énumérés dans le préambule de la Loi d'Elizabeth semblent dépourvus de tout dénominateur ou fil commun susceptible d'étayer une argumentation par analogie qui soit cohérente. Malgré cela, toutefois, le Conseil privé a énoncé dans cette affaire ce qui est à mon sens une méthode utile d'appréciation, au regard de la quatrième catégorie, des fins poursuivies par un organisme (à la p. 33):

[TRADUCTION] Premièrement, [le tribunal] doit considérer la tendance qui se dégage des décisions qui ont reconnu certaines fins comme étant des fins de bienfaisance au sens de la quatrième catégorie et se demander si, par extension ou analogie raisonnable, le cas à l'étude est semblable aux précédents. Deuxièmement, il doit examiner certaines anomalies acceptées pour voir si elles couvrent les fins en cause. Troisièmement, — et c'est vraiment un contrôle par recoupement des autres — il doit se demander si, en conformité avec les fins déclarées, le revenu et les biens en question peuvent être affectés à des fins clairement étrangères à la notion de bienfaisance; dans l'affirmative, l'argument qu'il s'agit de fins de bienfaisance ne peut être retenu.

À cela, j'ajouterais la condition générale, énoncée dans l'arrêt *Verge c. Somerville, précité*, à la p. 499, que la fin doit également servir «l'intérêt de la communauté ou d'un groupe d'une certaine importance» plutôt que des intérêts privés.

Dans l'examen de ces conditions, il faut donc premièrement décider quelle est, le cas échéant, la «tendance» qui se dégage des décisions antérieures sur la quatrième catégorie. Au paragraphe 95, mon collègue le juge Gonthier fait valoir qu'il existe un courant jurisprudentiel reconnaissant que «les immigrants ont souvent un besoin particulier d'as-

177

178

home”. Helping immigrant women obtain employment would therefore be included within this purpose. With respect, I disagree that the cases cited in support of this proposition can be so characterized.

sistance pour s’intégrer à leur nouvelle patrie». Le fait d’aider les immigrantes à se trouver du travail relèverait donc de cette fin. Avec égards, je n’estime pas que la jurisprudence citée à l’appui de cette proposition puisse être qualifiée de la sorte.

179 In differing with my colleague on these cases, I do not wish to be taken as disagreeing with the underlying sentiment that assistance to immigrant women is a laudable goal. The question before this Court, however, is not whether this purpose should be considered charitable but whether the common law recognizes it to be charitable. I agree that the law in this area is in need of reform but there are limits to the degree of change that the common law can accommodate. It is one thing to change the law by legislative amendment and quite another to alter the existing jurisprudence by a fundamental turning in direction.

Je ne veux pas que mon désaccord avec mon collègue sur l’effet de ces arrêts soit interprété comme un rejet du sentiment sous-jacent que l’assistance aux immigrantes est un objectif louable. Cependant, la question dont est saisie notre Cour n’est pas de savoir si cette fin devrait être considérée comme une fin de bienfaisance, mais plutôt si la common law lui reconnaît ce caractère. Je conviens que le droit en la matière a besoin de réforme, mais il y a des limites au degré de changement auquel la common law peut se prêter. Changer le droit par voie de modification législative est une chose, mais modifier la jurisprudence existante par un changement fondamental d’orientation constitue quelque chose de tout à fait différent.

180 It is imperative to recall also the various ways in which one may presently obtain immigrant status. There are many categories of admission under the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2. Of particular relevance to the present case is the category for those who seek to immigrate under the points system, sometimes colloquially referred to as the “independent class”. D. B. N. Bagambiire, in his text *Canadian Immigration and Refugee Law* (1996), at p. 35, lists the following individuals under this categorization:

Il est également impérieux de rappeler les diverses façons d’obtenir actuellement le statut d’immigrant. La *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, établit plusieurs catégories d’admission. Une catégorie particulièrement pertinente dans le cas qui nous occupe est celle visant les personnes qui désirent immigrer en invoquant le système de points, parfois appelée communément la «catégorie des indépendants». Dans son ouvrage intitulé *Canadian Immigration and Refugee Law* (1996), à la p. 35, D. B. N. Bagambiire dit qu’appartiennent à cette catégorie les personnes suivantes:

... applicants who wish to immigrate purely on the basis of their education, training, experience and skills possessed, known as “skilled workers”; applicants who seek to immigrate under the business immigration program and sub-programs; the self-employed persons, entrepreneurs and investors; and those immigrants who are related to Canadian citizens and permanent residents, but whose relationship with those relatives is not close enough for them to qualify as members of the coveted and preferred family class category, generically known as “assisted relatives”. Applicants under each

[TRADUCTION]... les requérants qui désirent immigrer uniquement sur la foi de leur scolarité, formation, expérience et qualification professionnelle, qu’on appelle les «travailleurs qualifiés»; les requérants qui désirent immigrer dans le cadre du programme et des sous-programmes d’immigration des gens d’affaires; les travailleurs indépendants, les entrepreneurs et les investisseurs; et les immigrants qui ont des liens avec des citoyens canadiens et des résidents permanents, liens qui ne sont toutefois pas assez étroits pour leur permettre d’être admis en tant que membres de la catégorie —

one of these subcategories are evaluated and assessed on the basis of criteria set forth in the regulations.

What this means is that these applicants must be assessed according to a point system outlined in the regulations: *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 6.11 to 6.19 and 8 to 11.1; see also s. 6(8) and 9(1.4) of the *Immigration Act*. The central question in this assessment is whether the applicant will be able to integrate successfully into Canadian society, with particular emphasis placed upon employment skills and opportunities. Given this expectation of successful integration and despite its unquestionable worthiness as a social goal — indeed, not only for immigrants but also for all Canadians — I fail to see how providing assistance with integration to independent immigrants is to be considered charitable at common law. Of course, many other groups of immigrants may in fact be in special need of such assistance. But in so far as an organization assists all immigrants, I find it difficult to see how such an organization does not run afoul of the exclusive charity rule, absent either specific legislation or the targeting by the organization of groups with special needs relating to their immigrant status. In my opinion the case law from other jurisdictions, cited by Gonthier J., supports this position rather than undermines it.

In *Re Stone* (1970), 91 W.N. (N.S.W.) 704, the Supreme Court of New South Wales held that the promotion of Jewish settlement in Israel was charitable under the fourth head of charity. In finding the trust charitable under this head, Helsham J. referred to the case of *Verge v. Somerville, supra*, which held that a trust to help resettle ex-servicemen in their native land and give them a “fresh start” was for a charitable purpose. He does not discuss why the resettlement of soldiers is analo-

convoitée et préférée — de la famille, immigrants qui sont désignés globalement sous le vocable de «parents aidés». Les demandes des requérants relevant de ces diverses sous-catégories sont évaluées en fonction des critères réglementaires.

Cela signifie que les demandes de ces requérants sont évaluées suivant le système de points précisé dans le règlement: *Règlement de l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 6.11 à 6.19, et 8 à 11.1; voir également les par. 6(8) et 9(1.4) de la *Loi sur l'immigration*. La question centrale dans cette évaluation est celle de savoir si le requérant sera en mesure de s'intégrer avec succès à la société canadienne. On s'attache particulièrement à sa qualification professionnelle et à ses possibilités d'emploi. Vu cette attente d'intégration fructueuse et malgré le caractère incontestablement valable de cette intégration en tant qu'objectif social — de fait, non seulement pour les immigrants mais pour tous les Canadiens — il est difficile de voir comment le fait d'aider les immigrants «indépendants» à s'intégrer peut être considéré une fin de bienfaisance en common law. Évidemment, il est possible que, dans les faits, de nombreux autres groupes d'immigrants aient besoin de façon particulière d'une telle aide. Toutefois, dans la mesure où un organisme vient en aide à tous les immigrants, je vois difficilement comment on pourrait dire qu'il ne déroge pas à la règle concernant l'affectation exclusive de ses ressources à la bienfaisance, sans mesures législatives spécifiques ou sans que l'organisme limite son action à des groupes ayant des besoins particuliers liés à leur situation d'immigrants. À mon avis, la jurisprudence étrangère citée par le juge Gonthier appuie plus qu'elle ne réfute cette position.

Dans *Re Stone* (1970), 91 W.N. (N.S.W.) 704, la Cour suprême de New South Wales a statué que le fait de promouvoir l'établissement de personnes juives en Israël était une fin de bienfaisance visée par la quatrième catégorie de fiducies. En concluant qu'il s'agissait d'une fiducie de bienfaisance relevant de la quatrième catégorie, le juge Helsham s'est référé à l'arrêt *Verge c. Somerville*, précité, où il a été jugé qu'une fiducie constituée pour aider d'anciens militaires à se réinstaller dans leur pays

gous to Jewish settlement in Israel, but I find the context for this analogy to be provided by Helsham J.'s earlier discussion of the argument that this was also a trust for the advancement of religion. Although Helsham J. rejected this argument, following a previous House of Lords decision, he did discuss at length the religious duty of the Jewish people to return to the Promised Land. To my mind, it is this aspect of return, combined with the persecution of the Jewish people that culminated in the establishment of the State of Israel, that makes this trust analogous to that in *Verge v. Somerville*, *supra*. However, I do not think that the analogy embraces the more general case of helping any immigrants to settle in a new land. Immigrants, considered generally, are not returning either to their native country or their spiritual home. Nor have they necessarily been subjected to the hardships of soldiers or the persecution of members of the Jewish faith. I note that Helsham J. does make a broader claim, at p. 718, referring to "the encouragement and settlement of migrants". However, I am struck by the lack of reasoning to support this statement, and would therefore confine the decision to the context of Jewish settlement in Israel.

natal et à y prendre un «nouveau départ» visait une fin de bienfaisance. Le juge Helsham n'explique pas en quoi la réinstallation de soldats est analogue à l'établissement de personnes juives en Israël, mais j'estime que le contexte de cette analogie ressort de l'examen qu'il fait, plus tôt dans ses motifs, de l'argument suivant lequel il s'agissait également d'une fiducie constituée pour la promotion de la religion. Bien que le juge Helsham ait rejeté cet argument, suivant en cela un arrêt antérieur de la Chambre des lords, il a examiné de manière approfondie l'obligation religieuse qu'ont les Juifs de retourner à la Terre promise. À mon sens, c'est cette idée de retour, conjuguée aux persécutions infligées aux Juifs ayant abouti à la création de l'État d'Israël, qui rend cette fiducie analogue à celle en cause dans *Verge c. Somerville*, précité. Cependant, je ne crois pas que l'analogie s'applique au fait plus général d'aider tout immigrant à s'établir dans un nouveau pays. Considérés de façon générale, les immigrants ne retournent ni dans leur pays natal ni dans leur foyer spirituel. Ils n'ont pas non plus nécessairement vécu les épreuves des soldats ou les persécutions des tenants de la foi hébraïque. Je souligne que le juge Helsham a effectivement fait un énoncé plus général, à la p. 718, et mentionné [TRADUCTION] «l'encouragement et l'établissement des migrants». Toutefois, je suis frappé par l'absence de raisonnement étayant cette affirmation, et je limiterais donc cet arrêt au contexte de l'établissement des Juifs en Israël.

182

Another case cited by my colleague is *In re Wallace*, [1908] V.L.R. 636 (S.C.), in which a trust to aid immigrants was upheld as a trust for the relief of poverty. The case was clearly decided on this basis and although Hood J. commented in *obiter* that, given the fact of the *Immigration Acts*, a trust to aid immigration could be charitable as for the public benefit, he also noted, at p. 640, that "there are divergent opinions on the subject". This latter position, involving looking to the fact of legislation as evidence of public benefit, invokes an understanding of public benefit that is wider than, and contrary to, the common law of charities. The common law determines public benefit under the fourth head through analogy to cases already found

Une autre décision citée par mon collègue est *In re Wallace*, [1908] V.L.R. 636 (S.C.), dans laquelle une fiducie établie pour aider les immigrants a été considérée comme une fiducie pour le soulagement de la pauvreté. Cette affaire a manifestement été décidée sur ce fondement, et bien que le juge Hood ait dit, dans des remarques incidentes, qu'en raison de l'existence des *Immigration Acts*, une fiducie ayant pour but d'aider l'immigration pourrait avoir un caractère de bienfaisance parce qu'elle sert l'intérêt du public, il a également souligné, à la p. 640, [TRADUCTION] «qu'il y a des divergences d'opinions sur le sujet». Cette dernière position, qui exige d'accepter le fait de l'existence d'une loi comme preuve de l'intérêt du public, implique une

to be charitable. I would therefore decline to follow Hood J.'s reasoning on this point.

I do not wish to be taken as saying that the existence of legislation in a field is never relevant to the question of what is charitable. Indeed, the Federal Court of Appeal in *Everywoman's Health Centre Society (1988) v. M.N.R.*, [1992] 2 F.C. 52, pointed to legislation in order to rebut the argument that the provision of abortions in private clinics was contrary to public policy. But this is simply to say that a finding of public benefit, understood broadly, is a necessary but not sufficient condition for a finding of charity under the fourth head; if there is no public benefit, then there is no charity. Public benefit alone, however, does not equal charity.

I would also distinguish the case at bar from *In re Cohen*, [1954] N.Z.L.R. 1097 (S.C.). There the court found that a trust for the assistance of refugees was charitable under both the first and fourth heads. It held, at p. 1101, that "the establishment in a new country of persons uprooted from and compelled to flee their own homes" was analogous to the repatriation of returned soldiers at issue in *Verge v. Somerville*, *supra*. The relief of refugees was also upheld as charitable in *Re Morrison* (1967), 111 Sol. Jo. 758, 117 New L.J. 757 (Ch. D.). While it is true that refugees and immigrants may share many interests and needs, it is the fact that refugees are "compelled to flee their own homes" in the face of persecution that makes their

interprétation de la notion d'intérêt du public qui non seulement déborde le cadre des règles de la common law en matière d'organismes de bienfaisance mais y est également contraire. En common law, on détermine l'existence de l'intérêt du public au sens de la quatrième catégorie par voie d'analogie avec les cas où des fins ont déjà été reconnues comme des fins de bienfaisance. Je refuse donc de suivre le raisonnement du juge Hood sur ce point.

Je ne dis pas que l'existence de mesures législatives régissant un secteur donné n'est jamais pertinente pour déterminer si une fin a un caractère de bienfaisance. De fait, dans *Everywoman's Health Centre Society (1988) c. M.R.N.*, [1992] 2 C.F. 52, la Cour d'appel fédérale a fait état de l'existence de mesures législatives pour réfuter l'argument que la prestation de services d'avortement en cliniques privées était contraire à la politique générale. Mais cela revient simplement à dire que la constatation de l'existence de l'intérêt du public, au sens large de cette expression, est une condition nécessaire mais insuffisante pour permettre de conclure à l'existence d'une fin de bienfaisance visée à la quatrième catégorie; si l'intérêt du public n'est pas servi, il n'y a pas de bienfaisance. Toutefois, le seul fait qu'une fin serve l'intérêt du public ne signifie pas pour autant qu'elle a un caractère de bienfaisance.

183

Je distinguerais également le présent cas de l'affaire *In re Cohen*, [1954] N.Z.L.R. 1097 (S.C.), où la cour a conclu qu'une fiducie constituée pour venir en aide aux réfugiés poursuivait une fin de bienfaisance visée par les première et quatrième catégories. Elle a jugé, à la p. 1101, que [TRADUCTION] «l'établissement dans un nouveau pays d'individus déracinés et contraints de fuir leur pays d'origine» était analogue à la réinstallation des anciens combattants dans l'affaire *Verge c. Somerville*, précitée. L'aide aux réfugiés a également été reconnue comme une fin de bienfaisance dans *Re Morrison* (1967), 111 Sol. Jo. 758, 117 New L.J. 757 (Ch. D.). Même s'il est vrai que les réfugiés et les immigrants ont en commun de nombreux intérêts et besoins, c'est le fait que les réfugiés sont «contraints de fuir leur pays d'origine» devant la

184

situation analogous to that of soldiers returning from war.

persécution qui rend leur situation analogue à celle des soldats revenant de la guerre.

185

I would similarly distinguish the Ethnic Minority Training and Employment Project, Reg. No. 1050917, registered by the Charity Commissioners for England and Wales in November 22, 1995, from the case at bar. The purposes of that organization are to assist and educate

De même, je distinguerais le cas de l'association de celui de l'Ethnic Minority Training and Employment Project, Reg. No. 1050917, qui a été enregistrée par les Charity Commissioners for England and Wales le 22 novembre 1995. Cet organisme a pour fins d'aider et d'instruire

refugees, asylum seekers, migrants and others who recently arrived in the United Kingdom, in particular those from the Horn of Africa, who through their social and economic circumstances are in need and unable to further their education or gain employment, and who may be at risk or [sic] permanent exclusion from the labour market;

[TRADUCTION] les réfugiés, les demandeurs d'asile, les migrants et autres individus arrivés récemment au Royaume-Uni, en particulier ceux de la Corne de l'Afrique, qui, en raison de leur situation sociale et économique, sont dans le besoin et sont incapables de compléter leur éducation ou de se trouver un emploi, et qui risquent peut-être d'être exclus en permanence du marché du travail;

Refugees and asylum seekers are distinguishable from immigrants generally, for the reasons outlined above. Nonetheless, this organization also aids "migrants and others". However, it strongly qualifies this through reference to those from the Horn of Africa and those whose circumstances are such that they face "permanent exclusion from the labour market". To my mind, these factors go to the relief of poverty. Indeed, in *Re Central Employment Bureau for Women and Students' Careers Association Inc.*, [1942] 1 All E.R. 232 (Ch. D.), at p. 233, Simonds J. held that

Les réfugiés et les demandeurs d'asile se distinguent des immigrants en général pour les raisons exposées précédemment. Néanmoins, cet organisme aide également les «migrants et autres individus». Toutefois, il restreint considérablement cette dernière catégorie en parlant des personnes arrivant de la Corne de l'Afrique et de celles dont la situation est telle qu'elles risquent «d'être exclu[e]s en permanence du marché du travail». À mon sens, ces facteurs relèvent du soulagement de la pauvreté. De fait, dans *Re Central Employment Bureau for Women and Students' Careers Association Inc.*, [1942] 1 All E.R. 232 (Ch. D.), à la p. 233, le juge Simonds a conclu ainsi:

[i]t is clear from the cases which have been cited to me that a gift may be a good charitable gift, as in relief of poverty, although the recipients of the gift are not in destitution, or even on the borderline of destitution. "Poverty," it has been said, is a relative term. I think here that the implication of the gift to enable the recipients to become self-supporting is a sufficient indication that they stand on the poverty side of the borderline — that is to say, that they are persons who could not be self-supporting, in whatever enterprise they embarked, without the assistance of this fund. [Emphasis added.]

[TRADUCTION]... il ressort clairement de la jurisprudence qui m'a été citée qu'un don peut être un don de bienfaisance valide, destiné au soulagement de la pauvreté, même si les bénéficiaires ne sont pas dans l'indigence ou même au bord de l'indigence. La «pauvreté», a-t-on dit, est un terme relatif. Je crois en l'espèce qu'un don destiné à permettre aux bénéficiaires de devenir aptes à subvenir à leurs besoins est une indication suffisante qu'elles se trouvent sous le seuil de la pauvreté — c'est-à-dire qu'il s'agit de personnes qui, quelles que soient les activités qu'elles entreprennent, ne pourraient pas devenir autonomes sans l'aide de ce fonds. [Je souligne.]

In the present case, it is not clear that the Society is targeting those who are at risk of permanent exclusion from the job market, or who cannot become self-supporting without the Society's assistance.

The final authority cited by my colleague is a ruling of the Internal Revenue Service in the United States that a non-profit organization that assists immigrants "in overcoming social, cultural and economic problems by either personal counselling or referral to the appropriate public or private agencies" is charitable: U.S. Rev. Rul. 76-205 in Internal Revenue Cumulative Bulletin 1976-1, at p. 154. The revenue ruling held that:

The organization was formed to aid immigrants to the United States in overcoming social, cultural, and economic problems by either personal counseling or referral to the appropriate public or private agencies. The organization has found that immigrants may be subject to discrimination and prejudice, often arrive without friends or relatives, possess a limited knowledge of English, and lack an awareness of employment opportunities. To help overcome these handicaps, the organization offers instruction in English by its multilingual staff, job counseling, and social and recreational functions that permit a mingling of immigrants with each other and with United States citizens. The organization also distributes a newsletter containing information on becoming a citizen, securing decent housing, and obtaining medical care.

The organization relies upon grants and contributions from the general public for support. It does not charge for its services.

Section 501(c)(3) of the Code provides for the exemption from Federal income tax of organizations organized and operated exclusively for charitable and educational purposes.

Section 1.501(c)(3)-1(d)(3) of the Income Tax Regulations defines the term "educational" as including the instruction of the public on subjects useful to the individual and beneficial to the community.

Dans le présent cas, il n'apparaît pas clairement que l'association vise les personnes qui risquent d'être exclues en permanence du marché du travail ou qui, sans son aide, sont incapables de devenir autonomes.

La dernière décision citée par mon collègue est une décision de l'Internal Revenue Service des États-Unis suivant laquelle un organisme sans but lucratif qui aide les immigrants [TRADUCTION] «à surmonter des obstacles d'ordre social, culturel et économique en leur offrant des services de consultation personnelle ou en les adressant aux organismes publics ou privés compétents» est un organisme de bienfaisance: U.S. Rev. Rul. 76-205 dans Internal Revenue Cumulative Bulletin 1976-1, à la p. 154. Il a été statué dans cette décision que:

[TRADUCTION] L'organisme a été formé pour aider les personnes qui immigreront aux États-Unis à surmonter des obstacles d'ordre social, culturel et économique en leur offrant des services de consultation personnelle ou en les adressant aux organismes publics ou privés compétents. L'organisme a constaté que les immigrants peuvent être victimes de discrimination et de préjugés, qu'ils arrivent souvent sans amis ou parents, qu'ils ont une connaissance limitée de l'anglais et qu'ils sont peu au fait des possibilités d'emploi. Pour les aider à surmonter ces handicaps, l'organisme organise des cours d'anglais donnés par son personnel multilingue, des séances d'orientation professionnelle ainsi que des activités sociales et récréatives permettant aux immigrants de se rencontrer et de rencontrer des citoyens des États-Unis. L'organisme diffuse aussi un bulletin donnant de l'information sur la marche à suivre pour devenir citoyen des États-Unis, se trouver un logement décent et obtenir des soins médicaux.

L'organisme compte sur des subventions et sur la générosité du grand public pour assurer son fonctionnement. Il offre ses services gratuitement.

Suivant l'article 501(c)(3) du Code, sont exempts de l'impôt sur le revenu fédéral les organismes constitués et exploités exclusivement à des fins de bienfaisance et à des fins éducatives.

L'article 1.501(c)(3)-1(d)(3) du règlement de l'impôt sur le revenu définit le mot «éducatives» en disant qu'il s'entend notamment du fait d'instruire le public sur des sujets utiles aux individus et profitables à la communauté.

Section 1.501(c)(3)-1(d)(2) of the regulations provides that the term “charitable,” as used in section 501(c)(3) of the Code, includes the elimination of prejudice and discrimination.

By counseling immigrants, the organization is instructing the public on subjects useful to the individual and beneficial to the community, and is, therefore, furthering an educational purpose. Personal counseling has been recognized as a valid method of instruction for educational organizations. See Rev. Rul. 73-569, 1973-2 C.B. 178. In addition, by offering instruction in English, by assisting immigrants in finding helpful agencies, by aiding immigrants to attain full citizenship, and by providing opportunities for immigrants to meet and discuss problems with each other and United States citizens, the organization is also eliminating prejudice and discrimination.

The activities that the organization engages in beyond education were therefore clearly held to be charitable because they eliminate prejudice and not because they are aimed at the more general purpose of helping immigrants integrate into society.

Suivant l’article 1.501(c)(3)-1(d)(2) du règlement, le mot «bienfaisance» à l’article 1.501(c)(3) du Code s’entend notamment de la lutte contre les préjugés et la discrimination.

En conseillant les immigrants, l’organisme renseigne le public sur des sujets utiles aux individus et profitables à la société et tend, par conséquent, à réaliser une fin éducative. La consultation personnelle a été reconnue comme une méthode valable d’instruction pour les organismes éducatifs. Voir Rev. Rul. 73-569, 1973-2 C.B. 178. De plus, en offrant des cours d’anglais, en faisant connaître aux immigrants les organismes utiles, en les aidant à obtenir la citoyenneté et en leur donnant la possibilité de se réunir et de discuter de problèmes entre eux et avec des citoyens des États-Unis, l’organisme lutte aussi contre les préjugés et la discrimination.

Les activités que mènent l’organisme en plus de ses activités éducatives ont donc clairement été considérées comme des activités de bienfaisance parce qu’elles luttent contre les préjugés et non parce qu’elles visent la fin plus générale qui est d’aider les immigrants à s’intégrer à la société.

187

I have difficulty agreeing that the activities described in the above revenue ruling are directly in furtherance of the purpose of eliminating prejudice and discrimination so as to make them exclusively charitable. Even if they are, I have difficulty in accepting the same with respect to the case at bar. The Society is solely aimed at helping immigrant women obtain employment, and it is not clear that all of the difficulties faced by immigrant women in obtaining employment stem from prejudice and discrimination so as to make this an exclusively charitable purpose. For example, making contacts and obtaining information pose difficulties with respect to gaining employment, but these difficulties do not necessarily indicate prejudice and discrimination. Therefore the Society’s objects fail the third step of the *D’Aguiar* approach to the fourth head of charity, which asks whether “consistently with the objects declared, the income and property in question can be applied for purposes clearly falling outside the scope of charity” (p. 33). As the matter is not in issue, I would also decline to comment as to whether the

J’ai de la difficulté à admettre que les activités décrites dans la décision susmentionnée visent directement la fin que constitue la lutte contre les préjugés et la discrimination et qu’elles sont exclusivement des activités de bienfaisance. Même si elles le sont, j’ai de la difficulté à accepter que c’est le cas dans l’affaire qui nous est soumise. L’association vise uniquement à aider les immigrantes à se trouver du travail, et il n’est pas clair que toutes les difficultés que ces dernières rencontrent dans la recherche d’un emploi découlent de préjugés et de discrimination et qu’il s’agit exclusivement d’une fin de bienfaisance. Par exemple, établir des contacts et obtenir de l’information sont deux aspects de la recherche d’un emploi qui ne manquent pas de soulever des difficultés, mais ces difficultés sont inhérentes au fait de s’établir dans un nouveau pays. Elles ne sont pas nécessairement indicatives de l’existence de préjugés et de discrimination. Par conséquent, les fins poursuivies par l’association ne satisfont pas au troisième volet de l’approche préconisée dans l’arrêt *D’Aguiar* pour ce qui est de la quatrième catégorie d’orga-

elimination of prejudice and discrimination may be recognized as a charitable purpose at common law.

The only Canadian authority provided to me is *Re Fitzgibbon* (1916), 27 O.W.R. 207 (H.C.), in which a bequest to an institution for the assistance of immigrant girls was upheld. With respect, I do not find the reasoning in this case persuasive. Middleton J. did not follow the *Pemsel* approach endorsed by this Court and, moreover, drew analogies to cases that appear to have an educational component and so provide little assistance in determining the content of the fourth head of charity.

In summary, I do not find any support for the proposition that assisting immigrant women to integrate into society through helping them to obtain employment is a charitable purpose under the fourth head of charity. Therefore I would characterize purpose (a) listed in the Society's purposes solely in terms of education. That, however, does not end the inquiry. For one thing, it remains to be determined whether all of the Society's resources are devoted to activities in furtherance of charitable purposes. But, before I turn to answer that question, the Society must overcome another preliminary hurdle and that is the examination of its listed purposes (b), (c), and (e). In *Guaranty Trust, supra*, this Court confirmed the rather obvious proposition that, even if one or more of an organization's purposes are charitable, the organization still cannot be considered charitable if its other purposes cannot qualify as such. That is, a valid charitable organization must be constituted exclusively for charitable purposes. For reasons that I will outline, I believe that if purposes (b), (c), and (e) are to be upheld, they must be found to

nismes de bienfaisance, lequel consiste à se demander si, «en conformité avec les fins déclarées, le revenu et les biens en question peuvent être affectés à des fins clairement étrangères à la notion de bienfaisance» (p. 33). Comme il ne s'agit pas d'une question en litige, je refuse également de commenter la question de savoir si la lutte contre les préjugés et la discrimination peut être reconnue comme une fin de bienfaisance en common law.

La seule décision canadienne qui m'a été présentée est *Re Fitzgibbon* (1916), 27 O.W.R. 207 (H.C.), dans laquelle la validité d'un legs fait à un établissement venant en aide aux jeunes filles immigrantes a été confirmée. Avec égards, je ne trouve pas convaincant le raisonnement fait dans cette décision. Le juge Middleton n'a pas suivi l'approche établie dans *Pemsel*, à laquelle a souscrit notre Cour, et il a en outre fait des analogies avec des décisions qui semblent comporter un aspect éducatif et, de ce fait, sont de peu de secours pour déterminer le contenu de la quatrième catégorie d'organismes de bienfaisance.

188

En résumé, rien à mon avis ne vient étayer l'argument voulant que le fait d'assister les immigrantes dans leur intégration à la collectivité en les aidant à se trouver du travail constitue une fin de bienfaisance visée par la quatrième catégorie. Par conséquent, je qualifierais la fin énoncée à l'alinéa a) de la liste des fins poursuivies par l'association uniquement de fin éducative. Cependant, cette constatation ne met pas fin à l'examen. Tout d'abord, il reste à décider si la totalité des ressources de l'association est consacrée à des activités menées à des fins de bienfaisance. Toutefois, avant de passer à cette question, l'association doit surmonter un autre obstacle préliminaire, savoir l'examen de ses fins énumérées aux alinéas b), c) et e). Dans l'arrêt *Guaranty Trust*, précité, notre Cour a confirmé la proposition par ailleurs assez évidente suivant laquelle, même si une ou plusieurs des fins poursuivies par l'organisme sont des fins de bienfaisance, celui-ci ne peut pas pour autant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance si les autres fins qu'il poursuit n'ont pas cette qualité. Autrement dit, un organisme de bien-

189

be ancillary and incidental to the valid educational purpose found in purpose (a).

(3) Ancillary and Incidental Purposes

¹⁹⁰ Purposes (b) and (c) contemplate carrying out political activities and soliciting funds from public and private sources. Political purposes are not generally considered charitable (see, for example, *Positive Action Against Pornography, supra*), and certain exceptions available under s. 149.1 of the *ITA*, which I will discuss below, apply only to political activities incidental and ancillary to other, charitable activities, not political purposes incidental and ancillary to other, charitable purposes: *Human Life International, supra*.

¹⁹¹ Thus, it is significant to note that paragraphs (b) and (c) of the Society's purposes clause make it quite clear that the activities to be carried out in furtherance of those purposes are to be "ancillary and incidental" to purpose (a), which I have found to be a valid educational purpose. I believe that the inclusion of this language was actually an attempt to bring the Society into conformity with the exception in s. 149.1(6.2) of the *ITA*, which provides that, to the extent that political activities carried out by an organization are "incidental and ancillary" to charitable activities, the portion of the organization's resources that is devoted to the political activities is deemed to be devoted to charitable activities.

¹⁹² As I have already indicated, s. 149.1(6.2) makes no mention of political purposes and thus provides no direct assistance to the Society. However, the indirect result of the Society's effort to comply with the section is that its purposes clause now makes clear that the sole purpose of carrying out political activities and raising funds is to facilitate a valid educational purpose. Thus, in my view,

faisance authentique doit être constitué exclusivement à des fins de bienfaisance. Pour les motifs que je vais exposer, j'estime que, pour être considérées valides, les fins énumérées aux alinéas b), c) et e) doivent être jugées accessoires à la fin éducative authentique reconnue à l'alinéa a).

(3) Fins accessoires

Les alinéas b) et c) prévoient l'exercice d'activités politiques et la sollicitation de fonds auprès de sources publiques ou privées. Les fins politiques ne sont généralement pas considérées comme des fins de bienfaisance (voir, par exemple, l'arrêt *Positive Action Against Pornography*, précité), et certaines exceptions prévues par l'art. 149.1 de la *LIR*, que je vais examiner plus loin, s'appliquent seulement aux activités politiques accessoires à des activités de bienfaisance, et non aux fins politiques accessoires à d'autres fins de bienfaisance: voir *Human Life International*, précité.

En conséquence, il importe de souligner que les alinéas b) et c) de la clause énonçant les fins poursuivies par l'association indiquent très clairement que les activités menées pour réaliser ces fins doivent être «accessoires» à la fin énoncée à l'alinéa a), que j'ai jugé être une fin éducative valide. Je crois que l'utilisation de cette formulation était en réalité une tentative visant à permettre à l'association de se conformer à l'exception prévue au par. 149.1(6.2) de la *LIR*, qui dit que, dans la mesure où les activités politiques d'un organisme sont «accessoires» à ses activités de bienfaisance, la partie de ses ressources consacrée à des activités politiques est réputée consacrée à des activités de bienfaisance.

Comme je l'ai indiqué précédemment, le par. 149.1(6.2) ne parle pas de fins politiques et n'apporte donc aucun secours direct à l'association. Toutefois, l'effet indirect de la tentative de celle-ci de se conformer à cette disposition est que la clause énonçant les fins qu'elle poursuit indique désormais clairement que les activités politiques et les activités de levée de fonds ont pour seul but de

purposes (b) and (c) can be taken as means to the fulfilment of purpose (a), not ends in themselves, and thus do not disqualify the Society from obtaining registration as a charity under the *ITA*.

Purpose (e), on the other hand, poses a more serious problem. Because of its extremely broad drafting, which mandates the Society to do “all such things that are incidental or conducive to the attainment of” its other purposes, it is difficult to discern whether it is a means of fulfilment or an end in itself. That is, while doing things that are “incidental” to the attainment of charitable purposes might safely be treated as a means of fulfilment of the purposes, the same cannot be said of doing things that are merely “conducive” to those ends. To say that an action is “conducive” to a result implies only that the action leads or contributes to the result, not that it is carried on only in pursuit thereof. In other words, one purpose may be conducive to another while still remaining an end in itself, not merely a means to the fulfilment of the second purpose. This, combined with the exceedingly vague content of purpose (e), leads me to conclude that it cannot be classified as charitable simply on the basis of its relationship to the educational purpose disclosed in purpose (a).

But the inquiry cannot stop there. In *Guaranty Trust, supra*, at p. 144, this Court expressed the view that the question of whether an organization was constituted exclusively for charitable purposes cannot be determined solely by reference to the objects and purposes for which it was originally established. It is also necessary to consider the nature of the activities presently carried on by the organization as a potential indicator of whether it has since adopted other purposes. In other words, as Lord Denning put it in *Institution of Mechanical Engineers v. Cane*, [1961] A.C. 696 (H.L.), at

faciliter une fin éducative valide. Par conséquent, je suis d’avis que les fins b) et c) peuvent être considérées comme des moyens de réaliser la fin énoncée à l’alinéa a) et non comme des fins en soi et que, de ce fait, elles ne rendent pas l’association inadmissible à l’enregistrement comme organisme de bienfaisance en vertu de la *LIR*.

Par contre, la fin énoncée à l’alinéa e) pose un problème plus sérieux. Parce que l’alinéa est rédigé en termes extrêmement généraux et qu’il confie à l’association le mandat de «faire toutes choses accessoires ou propres à assurer la réalisation» de ses autres fins, il est difficile de dire s’il décrit un moyen de réaliser une fin ou une fin en soi. En d’autres mots, bien que le fait d’accomplir toutes choses «accessoires» à la réalisation de fins de bienfaisance puisse sans trop de risque d’erreur être assimilé à un moyen de réaliser de telles fins, on ne peut en dire autant de l’accomplissement de toutes choses simplement «propres» à assurer la réalisation de ces fins. Dire qu’une action est «propre» à permettre un résultat implique seulement que cette action conduit ou contribue au résultat, et non qu’elle est accomplie uniquement dans la poursuite de ce résultat. Autrement dit, une fin peut être propre à assurer la réalisation d’une autre fin tout en restant une fin en soi, et ne pas constituer simplement un moyen de réaliser la seconde fin. Cette considération, conjuguée à la teneur extrêmement vague de la fin énoncée à l’alinéa e), m’amène à conclure que cette fin ne peut pas être qualifiée de fin de bienfaisance simplement en se fondant sur son rapport avec la fin éducative indiquée à l’alinéa a).

Mais l’examen ne peut prendre fin ici. Dans *Guaranty Trust*, précité, à la p. 144, notre Cour a dit être d’avis que la question de savoir si un organisme est constitué exclusivement à des fins de bienfaisance ne peut pas être tranchée en se référant seulement aux fins et objets pour lesquels il a été établi à l’origine. Il faut également prendre en compte les activités exercées par l’organisme au moment de l’examen afin de voir si celui-ci n’a pas, depuis sa constitution, adopté d’autres fins. En d’autres mots, comme a dit lord Denning dans l’arrêt *Institution of Mechanical Engineers c. Cane*,

193

194

p. 723, the real question is, “for what purposes is the society *at present* instituted?” (Emphasis in original.)

¹⁹⁵ Thus, even if I have given too restrictive or literal a reading to purpose (e) of the Society, I draw further support for my conclusion as to its non-charitable character from the nature of the activities carried out by the Society. For example, I do not see how the provision of a job skills directory and the establishment of support groups for professionals constitute educational activities, nor do they appear to me to be “incidental” to the attainment of purpose (a) of the Society. Hence, unless they are carried out in contravention of the purposes clause, they must fall under purpose (e) as activities “conducive” to the other purposes. However, while these may well be useful services, they are directly in furtherance of helping immigrant women to find employment, which in itself is not a charitable purpose. This proves that the purposes of the Society can and do accommodate non-charitable activities. They are simply too vague and indeterminate to permit the Society to qualify for charitable status under the fourth head of *Pemsel*.

C. A New Approach?

¹⁹⁶ A finding that the Society does not satisfy the traditional requirements of charity does not exhaust its arguments. In fact, it reserved perhaps its most forceful submissions to urge this Court to consider adopting an entirely new approach to the definition of “charitable”. Citing reports by law reform commissions in England and Australia, the Society observed that the law of charities has historically been difficult to define and even more difficult to reform. These commissions have typically found that the traditional definition reflects a narrow and outdated view of the type of activities which should be encouraged and protected by the

[1961] A.C. 696 (H.L.), à la p. 723, la véritable question est la suivante: [TRADUCTION] «à quelles fins l’association est-elle constituée à *ce moment-ci*?» (En italique dans l’original.)

En conséquence, même si j’ai interprété de façon trop restrictive ou littérale la fin énoncée à l’alinéa e), la nature des activités exercées par l’association vient renforcer ma conclusion qu’il ne s’agit pas d’une fin de bienfaisance. Par exemple, je ne vois pas comment l’établissement d’un répertoire de compétences et la création de groupes de soutien à l’intention de professionnels peuvent constituer des activités éducatives, et de telles activités ne me semblent pas «accessoires» à la réalisation de la fin énoncée à l’alinéa a). Par conséquent, à moins qu’elles soient exercées en contravention de la clause énonçant les fins poursuivies, ces activités ne peuvent que relever de l’alinéa e) en tant qu’activités «propres» à assurer la réalisation des autres fins. Toutefois, même si elles peuvent fort bien constituer des services utiles, elles visent directement à aider les immigrantes à se trouver du travail, ce qui en soi n’est pas une fin de bienfaisance. Cela prouve que les fins poursuivies par l’association peuvent donner lieu et, de fait, donnent lieu à des activités autres que des activités de bienfaisance. Elles sont simplement trop vagues et imprécises pour rendre l’association admissible au statut d’organisme de bienfaisance suivant la quatrième catégorie énoncée dans *Pemsel*.

C. Une nouvelle approche?

Conclure que l’association ne satisfait pas aux conditions traditionnelles d’enregistrement des organismes de bienfaisance ne répond pas à tous ses arguments. En fait, l’association a réservé ses arguments peut-être les plus puissants pour exhorter notre Cour à envisager l’adoption d’une approche entièrement nouvelle à l’égard de la définition de «bienfaisance». Citant des rapports de commissions de réforme du droit en Angleterre et en Australie, l’association a fait remarquer que, depuis toujours, le droit relatif aux organismes de bienfaisance a été difficile à définir et encore plus difficile à réformer. Ces commissions ont généra-

law, that it provides little guidance to the ordinary citizen, and that it is reactive and unable to respond to changing societal needs. However, their various attempts to devise either a new definition or alternative, acceptable categories have been unsuccessful.

Accordingly, the Society has submitted that a new, “contextual” approach to charity should be adopted. Such an approach, it is suggested, would respect the precedents developed in the jurisprudence, but not to the exclusion of finding new activities to be charitable. This new approach, which would be triggered only upon an organization’s failing to meet the traditional requirements, would be to ask whether the organization is performing a “public benefit”. There would be no fixed definition or categories of public benefit. Instead, the court would consider a series of questions in making the determination, including whether the activities of the organization are consistent with constitutional and *Charter* values, whether the activities complement the legislative goals enunciated by elected representatives, and whether they are of a type in respect of which government spending is typically allocated. It is further suggested that such factors as vagueness and uncertainty could negate a finding of charity, but that vagueness alone would not be an automatic bar to classification as charitable because “many activities that we consider charitable are by their very nature vague and uncertain”.

The Society, in support of this approach, relies upon certain passages from the decisions of the Federal Court of Appeal in *Native Communications Society, supra*, and *Everywoman’s Health Centre Society, supra*. At the outset, I must note that, while I am not unsympathetic to the argument that a new approach to the definition of charity

lement conclu que la définition traditionnelle reflète une conception étroite et démodée du type d’activités qui doivent être encouragées et protégées par le droit, qu’elle fournit peu d’indications aux citoyens, qu’elle permet uniquement de réagir aux situations et non de tenir compte de l’évolution des besoins de la société. Toutefois, leurs divers efforts en vue d’élaborer soit une nouvelle définition soit de nouvelles catégories acceptables n’ont pas porté fruit.

Par conséquent, l’association a soutenu qu’il y a lieu d’adopter une nouvelle approche, «contextuelle» celle-là, à l’égard de la notion d’organisme de bienfaisance. Une telle approche, a-t-elle affirmé, respecterait les précédents établis par la jurisprudence sans toutefois écarter la possibilité que de nouvelles activités se voient reconnaître la qualité d’activités de bienfaisance. Cette nouvelle approche, qui ne s’appliquerait que si un organisme ne satisfait pas aux conditions traditionnelles, consisterait à se demander si cet organisme sert un «intérêt social». Ni définition ni catégories fixes ne seraient établies à l’égard de cette notion. Les tribunaux répondraient plutôt à une série de questions, notamment celles-ci: Les activités de l’organisme sont-elles compatibles avec les valeurs inscrites dans la Constitution et la *Charte*? Ces activités complètent-elles les objectifs législatifs établis par les élus du peuple? S’agit-il d’activités auxquelles des fonds publics sont généralement affectés? L’association a soutenu en outre que des facteurs tels que le caractère vague et incertain d’une activité pourrait empêcher de conclure que celle-ci est une activité de bienfaisance, mais qu’un tel caractère n’exclurait pas à lui seul une telle reconnaissance, car [TRADUCTION] «bien des activités que nous considérons comme des activités de bienfaisance sont, de par leur nature même, vagues et incertaines».

Au soutien de cette approche, l’association invoque certain passages des arrêts de la Cour d’appel fédérale *Native Communications Society* et *Everywoman’s Health Centre Society*, précités. Tout d’abord, je dois souligner que, bien que je ne sois pas insensible à l’argument qu’une nouvelle approche est souhaitable à l’égard de la notion

197

198

would be welcome, my reading of these cases discloses nothing that could be taken to support the suggested approach. Indeed, I must say that I find the suggestion that the Federal Court of Appeal erred in law by failing to apply what amounts to an entirely novel doctrine to be quite surprising.

199 That aside, I also see a number of serious flaws in the approach proposed by the Society. To begin with, the Society appears to confuse the concept of charitable purposes with that of charitable activities. As I have already noted, any definition of charity must be concerned primarily with the former, not the latter, as the true issue is whether activities are carried on in furtherance of a charitable purpose or purposes. Activities which may on first glance appear to be non-charitable or ambiguous may take on an entirely different character when carried on in furtherance of a purpose which is clearly charitable.

200 Even more importantly, though, the new approach would constitute a radical change to the common law and, consequently, to tax law. In my view, the fact that the *ITA* does not define “charitable”, leaving it instead to the tests enunciated by the common law, indicates the desire of Parliament to limit the class of charitable organizations to the relatively restrictive categories available under *Pemsel* and the subsequent case law. This can be seen as reflecting the preferred tax policy: given the tremendous tax advantages available to charitable organizations, and the consequent loss of revenue to the public treasury, it is not unreasonable to limit the number of taxpayers who are entitled to this status. For this Court suddenly to adopt a new and more expansive definition of charity, without warning, could have a substantial and serious effect on the taxation system. In my view, especially in light of the prominent role played by legislative priorities in the “new approach”, this would be a change better effected by Parliament than by the courts.

d’organisme de bienfaisance, je ne vois rien dans ces arrêts qui étaye l’approche proposée. De fait, je dois dire que je trouve très étonnante l’assertion selon laquelle la Cour d’appel fédérale aurait commis une erreur de droit en n’appliquant pas ce qui équivalait à une doctrine entièrement nouvelle.

Cet aspect mis à part, j’estime que l’approche proposée par l’association comporte plusieurs lacunes sérieuses. Tout d’abord, l’association semble confondre le concept de fins de bienfaisance et celui d’activités de bienfaisance. Comme je l’ai dit précédemment, toute définition d’organisme de bienfaisance doit s’attacher principalement aux premières et non aux secondes, car la véritable question est de savoir si des activités sont exercées en vue de réaliser une ou plusieurs fins de bienfaisance. Il est possible que des activités qui, à première vue, semblent ne pas être des activités de bienfaisance ou semblent ambiguës prennent un caractère tout à fait différent quand elles sont exercées en vue de réaliser une fin qui est clairement une fin de bienfaisance.

Fait plus important encore, cependant, la nouvelle approche modifierait radicalement la common law et, en conséquence, le droit fiscal. À mon avis, le fait que la *LIR* ne définisse pas le mot «bienfaisance», mais s’en remette plutôt aux critères énoncés par la common law, témoigne de la volonté du législateur de limiter les œuvres de bienfaisance reconnues aux catégories relativement restrictives établies dans l’arrêt *Pemsel* et la jurisprudence subséquente. Ce fait peut être considéré comme reflétant la politique fiscale qui est privilégiée: vu les avantages fiscaux énormes consentis aux œuvres de bienfaisance et la perte de recettes qui en résulte pour le Trésor, il n’est pas déraisonnable de limiter le nombre de contribuables ayant droit à ce statut. Si notre Cour adoptait soudain une nouvelle définition élargie de l’expression organisme de bienfaisance, cela risquerait d’entraîner des conséquences graves et importantes pour le système fiscal. Je suis d’avis, particulièrement à la lumière du rôle important que jouent les priorités législatives dans la «nouvelle approche», qu’il est préférable que ce soit le législateur plutôt que les tribunaux qui apporte un tel changement.

Still, it is difficult to dispute that the law of charity has been plagued by a lack of coherent principles on which consistent judgment may be founded. The *Statute of Elizabeth* was never intended to provide an exhaustive list of charitable purposes, and although the categories enunciated by Lord Macnaghten in *Pemsel* are to some extent a useful classification of what the common law has decided is charitable, they should not and have not been read strictly by the courts. Again, the law of charity has always been treated as a “moving subject”: *Scottish Burial Reform, supra*, at p. 154. But if this is to remain the case, very little assistance is provided by such standards as “in a way which the law regards as charitable” and “within the spirit and intendment of the preamble to the Statute of Elizabeth”, given their circular reasoning and retrospective bias. In the submission of the intervenor, the Canadian Centre for Philanthropy (the “Centre”), “without having available a method which allows for consideration of the underlying elements of charitable purpose, any movement forward may be frustrated”.

As I have said, it would not be appropriate for the Court, in the context of this case, to adopt an entirely new definition of charity. If this is to be done, especially for the purposes of the *ITA*, the specifics of the desired approach will be for Parliament to decide. Although it is not necessary for me to comment on proposals for change, particularly since aspects of the Centre’s proposals may themselves need further clarifications and refinements, I would commend for serious consideration the general framework suggested by the Centre as potentially a useful guide for the legislator. Consistent both with the conceptual approach taken by the Ontario Law Reform Commission (albeit not with its ultimate recommendations, which advise against a legislated definition of charity) and with *D’Aguilar, supra*, and drawing heavily from G. H. L. Fridman’s article, “Charities and Public Benefit” (1953), 31 *Can. Bar Rev.* 537,

Néanmoins, il est difficile de nier que le droit relatif aux organismes de bienfaisance a souffert de l’absence de principes cohérents autour desquels aurait pu s’articuler une jurisprudence uniforme. La Loi d’Elizabeth n’a jamais eu pour objet de fournir une liste exhaustive des fins de bienfaisance et, quoique les catégories énumérées par lord Macnaghten dans *Pemsel* soient dans une certaine mesure une classification utile des fins reconnues par la common law comme des fins de bienfaisance, elles ne doivent pas être interprétées strictement par les tribunaux et, de fait, elles ne l’ont pas été. Encore une fois, le droit relatif aux organismes de bienfaisance a toujours été considéré comme un «domaine en constante évolution»: *Scottish Burial Reform, précité*, à la p. 154. Mais s’il doit continuer d’en être ainsi, des normes exprimées par des formules telles que «d’une façon que le droit considère comme ayant un caractère de bienfaisance» et «conforme à l’esprit du préambule de la Loi d’Elizabeth» sont très peu utiles, étant donné le raisonnement circulaire sur lequel elles reposent et leur tendance rétrospective. Le Centre canadien de philanthropie (le «Centre») intervenant a soutenu que, [TRADUCTION] «en l’absence d’une méthode permettant de tenir compte des éléments sous-jacents d’une fin de bienfaisance, tout progrès pourrait être impossible».

Je le répète, il ne serait pas opportun, dans le contexte du présent pourvoi, que notre Cour adopte une définition entièrement nouvelle d’organisme de bienfaisance. Si une telle mesure doit être prise, particulièrement pour l’application de la *LIR*, c’est au législateur qu’il appartient d’en arrêter le détail. Bien qu’il ne soit pas nécessaire que je commente les propositions de changement, compte tenu particulièrement du fait que certains aspects des propositions du Centre peuvent nécessiter des clarifications et précisions, je tiens cependant à souligner que le cadre général proposé par le Centre mérite toute l’attention du législateur, car il pourrait se révéler un guide utile. Conformément à l’approche conceptuelle de la Commission de réforme du droit de l’Ontario (mais non à ses recommandations finales, qui sont défavorables à toute définition législative d’organisme de bienfaisance), d’une part, et à l’arrêt *D’Aguilar, précité*, d’autre part, et

201

202

at pp. 551-52, the Centre proposes an approach which focuses on whether a given project pursues a good for the benefit of strangers in a way that is practically useful. A three-step inquiry is suggested, as follows:

- (1) Determine whether the purposes are charitable within the first three heads of *Pemsel*: the relief of poverty, the advancement of religion, or the advancement of education.
- (2) If not, determine whether a public benefit is offered, by examining whether
 - (a) the purpose benefits an identifiable group of people, of whatever size, having a common interest;
 - (b) the benefit is physical or spiritual, measurable or intangible, direct or indirect; and
 - (c) the benefit is reasonably recognized and realistically to be provided, as opposed to merely speculative, putative, or hoped-for.

If these requirements are met, then a *prima facie* presumption of charitable purpose is raised. If not, then proceed to determine whether the purpose falls within one of the decided anomalies under the fourth head of *Pemsel*.

- (3) Once a *prima facie* presumption of charity is established, determine whether there are grounds for holding the purpose to be non-charitable by reason of one or more of the following:
 - (a) exceptions previously decided (e.g., political purpose or purpose contrary to public policy);
 - (b) reasons of public policy relating to the nature of the common interest; or
 - (c) a failure to be exclusively charitable because the means or activities undertaken

s'inspirant largement de l'article de G. H. L. Friedman, «Charities and Public Benefit» (1953), 31 *R. du B. can.* 537, aux pp. 551 et 552, le Centre propose une approche axée sur la question de savoir si un projet donné vise à réaliser, d'une manière utile et pratique, un bienfait pour autrui. Le Centre suggère l'examen à trois volets qui suit:

- (1) Déterminer si les fins poursuivies sont des fins de bienfaisance au sens de l'une des trois premières catégories de l'arrêt *Pemsel*: soulagement de la pauvreté, promotion de la religion ou promotion de l'éducation.
- (2) Dans la négative, déterminer si un bienfait public est offert, en vérifiant si les conditions suivantes sont réunies:
 - a) la fin bénéficie à un groupe identifiable de personnes — indépendamment de leur nombre — qui ont un intérêt commun;
 - b) le bienfait peut être matériel ou spirituel, mesurable ou intangible, direct ou indirect;
 - c) le bienfait est raisonnablement reconnu et sera réalistement fourni, par opposition à simplement hypothétique, présumé ou souhaité;

Si ces conditions sont réunies, il s'agit à première vue d'une fin de bienfaisance. Dans la négative, il faut déterminer si la fin relève d'une des anomalies acceptées au titre de la quatrième catégorie de l'arrêt *Pemsel*.

- (3) Une fois établie l'existence à première vue d'une fin de bienfaisance, il faut déterminer s'il est justifié d'arriver à la conclusion contraire pour l'un ou plusieurs des motifs suivants:
 - a) la fin relève d'une exception reconnue (par exemple, il s'agit d'une fin politique ou contraire à une politique générale);
 - b) il existe des raisons de politique générale touchant à la nature de l'intérêt commun en cause;
 - c) il ne s'agit pas exclusivement d'une fin de bienfaisance parce que les moyens ou les

are not primarily concerned with giving actual effect to the stated purpose or, at least, subordinate to the primary concern.

activités utilisés ou menées ne visent pas principalement à réaliser la fin déclarée ou, du moins, ne sont pas subordonnés à l'objet principal.

As a general matter, there is much to be said for this approach, which focuses primarily on the purposes and not the activities of a given organization and respects both the established law of charity and the need for a flexible approach that will permit movement forward. Certainly, it poses a viable solution to the interpretive problems now inherent in the law, which is preferable not only to the Society's proposal but also to the suggestion that the Court simply add another category to the categories established by *Pemsel*, a suggestion which, in my view, would do little to enhance the fairness or flexibility of the law. However, I reiterate that, even though some substantial change in the law of charity would be desirable and welcome at this time, any such change must be left to Parliament. To be sure, the proposed change would amount to much more than merely a clarification of the law; indeed, it would likely result in a major expansion of the range of organizations that can qualify as charitable both under the *ITA* and otherwise. This would go well beyond the type of incremental change to the common law which this Court has been prepared to make.

De façon générale, cette approche présente beaucoup d'intérêt: elle met principalement l'accent sur les fins poursuivies par un organisme donné et non sur ses activités, et elle respecte le droit établi en matière d'organismes de bienfaisance tout en apportant la souplesse nécessaire pour permettre à celui-ci d'évoluer. Elle offre certainement une solution viable aux problèmes d'interprétation qui affligent actuellement le droit, et elle est préférable non seulement à la proposition de l'association, mais également à la suggestion qui a été faite à notre Cour d'ajouter simplement une autre catégorie à celles établies dans *Pemsel*, suggestion qui, à mon sens, ferait peu pour accroître l'équité du droit ou sa souplesse. Toutefois, je répète que, même si certains changements substantiels du droit en matière d'organismes de bienfaisance seraient souhaitables et bienvenus à ce moment-ci, il faut laisser au législateur le soin de les apporter. Il ne fait aucun doute que les changements proposés feraient bien plus que simplement préciser le droit; de fait, ils entraîneraient probablement un élargissement considérable de l'éventail d'organismes susceptibles d'être reconnus comme organismes de bienfaisance tant sous le régime de la *LIR* qu'autrement. Ces changements iraient beaucoup plus loin que le genre de changements progressifs de la common law que notre Cour est disposée à effectuer.

203

D. *Are All of the Organization's Resources Devoted to Charitable Activities or Does the Organization Fall Within the Specific Exemptions of Section 149.1(6.1) or (6.2)?*

D. *La totalité des ressources de l'organisme est-elle consacrée à des activités de bienfaisance, ou l'organisme tombe-t-il sous le coup des exemptions expressément prévues au par. 149.1(6.1) ou (6.2)?*

It will be clear from the foregoing that I am of the view that the purposes of the Society do not restrict it to charitable activities, and thus that the Society cannot be viewed as being constituted exclusively for charitable purposes. As such, it is unnecessary for me to decide whether all of the organization's resources are devoted to charitable

Les propos qui précèdent auront clairement indiqué que je suis d'avis que les fins poursuivies par l'association ne la limitent pas à des activités de bienfaisance et que, de ce fait, elle ne peut pas être considérée comme ayant été constituée exclusivement à de telles fins. Il n'est donc pas nécessaire de décider si la totalité des ressources de cet

204

activities or whether the organization falls within the specific exemptions of s. 149.1(6.1) or (6.2). That is, its application for registration as a charitable organization would have been properly rejected by Revenue Canada even on the basis of its purposes clause alone. However, given the great deal of argument focused on the activities actually carried out by the Society, and despite the inevitable overlap between the discussions of purposes and activities, a few brief remarks about the nature of the Society's activities are, I believe, appropriate at this point.

205

Even if I were to assume that all of the Society's stated purposes are charitable, it is clear that several of the activities detailed in its submissions to Revenue Canada, including the aforementioned job skills directory as well as networking, liaising for accreditation of credentials, soliciting job opportunities, and offering referral services, are not. These activities cannot be said to be carried on in furtherance of, or incidental or ancillary to, any valid charitable purpose. That is, teaching women skills they require to obtain employment in Canada is one thing; publishing a directory and otherwise marketing those skills to prospective employers is quite another. While these additional services are no doubt helpful to the members of the Society as well as, presumably, to their eventual employers, the Society has failed to show how they fall within any of the established categories of charity, either directly or by analogy. Thus, it is impossible, in my view, to say either that the Society's activities are actually restricted to charitable activities or that substantially all of its resources are allocated to such activities. In fact, the opposite conclusion is indicated.

organisme est consacrée à des activités de bienfaisance ou si celui-ci tombe sous le coup des exemptions expressément prévues au par. 149.1(6.1) ou (6.2). En d'autres mots, Revenu Canada aurait à bon droit refusé la demande d'enregistrement à titre d'œuvre de bienfaisance en se basant uniquement sur la clause énonçant les fins poursuivies par l'association. Toutefois, étant donné qu'une grande partie de l'argumentation a porté sur les activités exercées dans les faits par l'association, et quoique l'examen des fins et celui des activités se chevauchent inévitablement, je crois qu'il convient, à ce moment-ci de l'analyse, de faire quelques brèves remarques sur la nature des activités de l'association.

Même si je supposais que toutes les fins que déclare poursuivre l'association sont des fins de bienfaisance, il est évident que plusieurs des activités précisées dans les observations qu'elle a présentées à Revenu Canada, notamment le répertoire de compétences susmentionné, le réseautage, les communications en vue de l'attestation des titres de compétences, la sollicitation d'offres d'emploi et les services d'orientation, ne sont pas des activités de bienfaisance. Il est impossible d'affirmer que ces activités sont exercées en vue de réaliser une fin de bienfaisance légitime ou qu'elles sont accessoires à une telle fin. En d'autres mots, enseigner aux femmes des aptitudes dont elles ont besoin pour se trouver du travail au Canada est une chose; publier un répertoire de compétences ou faire connaître de quelque autre façon ces compétences à d'éventuels employeurs est quelque chose de tout à fait différent. Même si ces services additionnels sont sans aucun doute utiles aux membres de l'association et aussi, peut-on supposer, à leurs employeurs éventuels, l'association n'a pas démontré comment ils relèvent de l'une ou l'autre des catégories établies d'organismes de bienfaisance, soit directement soit par analogie. En conséquence, il est impossible à mon avis de dire que les activités de l'association se limitent dans les faits à des activités de bienfaisance ou que celle-ci consacre presque toutes ses ressources à de telles activités. En fait, la conclusion contraire s'impose.

In the result, I am of the view that the Society has not satisfied either of the two criteria for registration as a charity under s. 248(1) of the *ITA*. In this respect, while I differ somewhat in the reasoning involved, I am in substantial agreement with the ultimate conclusion reached by both Revenue Canada and the Federal Court of Appeal.

E. *Charter Considerations*

One final submission merits some consideration. It was argued by the interveners, the Minority Advocacy and Rights Council, the Canadian Ethnocultural Council, and the Centre for Research Action on Race Relations that the rule in *Pemsel*, as incorporated in ss. 248(1) and 149.1(1) of the *ITA*, violates s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by discriminating against immigrant and visible minority women on the basis of the analogous ground of immigrant status as well as the enumerated grounds of race, gender, and national or ethnic origin. Very briefly, the argument runs as follows. The purpose of the *Pemsel* rule is to support socially desirable activities of registered charities for the benefit of their beneficiaries by facilitating the raising of revenue to fund these activities. Denying the Society registration under the aforementioned subsections of the *ITA* may result in its being able to raise less revenue, which means that immigrant and visible minority women may not enjoy the full range of activities that otherwise might be available to them. The result, it is submitted, is that these women are denied benefits made available to others by virtue of “irrelevant personal characteristics”.

With respect, because I see no merit to this argument, it can be dealt with briefly. The interplay of *Pemsel* and the *ITA* results in a scheme whereby any organization, by restricting itself to charitable purposes and activities, can qualify for registration as a charitable organization. This proposition also

Par conséquent, je suis d’avis que l’association n’a satisfait à aucun des deux critères régissant l’enregistrement en tant qu’organisme de bienfaisance sous le régime du par. 248(1) de la *LIR*. À cet égard, bien que mon raisonnement soit un peu différent du leur, je souscris pour l’essentiel à la conclusion de la Cour d’appel fédérale et de Revenu Canada.

E. *Considérations relatives à la Charte*

Un dernier argument mérite que nous nous y arrêtions. Les intervenants, en l’occurrence le Conseil de revendication des droits des minorités, le Conseil ethnoculturel du Canada et le Centre de recherche-action sur les relations raciales, ont prétendu que la règle énoncée dans *Pemsel*, incorporée dans les par. 248(1) et 149.1(1) de la *LIR*, viole l’art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* du fait qu’elle crée, à l’endroit des immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible, de la discrimination fondée sur un motif analogue, savoir le statut d’immigrant, ainsi que sur les motifs énumérés suivants: race, sexe et origine nationale ou ethnique. Voici, très brièvement, en quoi consiste cet argument. La règle énoncée dans *Pemsel* a pour objet de soutenir les activités socialement désirables exercées par les organismes de bienfaisance enregistrés à l’intention de leurs bénéficiaires, en facilitant la levée de fonds destinés à financer ces activités. Le fait de refuser à l’association l’enregistrement sous le régime des paragraphes précités de la *LIR* peut se traduire par des levées de fonds moins importantes, ce qui signifie que les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible ne pourront peut-être pas bénéficier de toute la gamme des activités qui pourraient autrement leur être offertes. Il en résulte, plaide-t-on, que pour des [TRADUCTION] «caractéristiques personnelles non pertinentes» ces femmes sont privées d’avantages dont bénéficient d’autres personnes.

Avec égards, comme je ne vois aucun fondement à cet argument, il est possible d’y répondre en peu de mots. L’interaction de l’arrêt *Pemsel* et de la *LIR* donne un régime dans le cadre duquel tout organisme qui se limite à des fins et activités de bienfaisance peut être admissible à l’enregistre-

206

207

208

holds in its inverse form: every organization, to qualify for registration under s. 248(1), must restrict itself to charitable purposes and activities. This requirement applies uniformly to every organization that seeks to be registered as charitable. The rejection of the Society's application for registration was a consequence of the nature of its purposes and activities, not of the characteristics of its intended beneficiaries. In fact, as I have already stated, the personal characteristics of the class of beneficiaries would erect no barrier to the Society's application if it could show that its purposes and activities were otherwise charitable. Simply put, nothing in the law operates to prevent immigrant and visible minority women from forming the beneficiary class of a properly constituted charitable organization. The denial of registration in this case has been the result not of any discrimination within the meaning of s. 15, but of the organization's inability to bring itself within established guidelines of uniform application.

ment comme œuvre de bienfaisance. La proposition réciproque vaut également: pour être admissible à l'enregistrement, sous le régime du par. 248(1), tout organisme doit se limiter à des fins et activités de bienfaisance. Cette condition s'applique uniformément à tout organisme qui demande à être enregistré comme œuvre de bienfaisance. Le refus de la demande d'enregistrement de l'association découle de la nature de ses fins et activités et non des caractéristiques des bénéficiaires visés. En fait, comme je l'ai dit précédemment, les caractéristiques personnelles de la catégorie de bénéficiaires ne feraient pas obstacle à la demande de l'association si celle-ci pouvait démontrer que ses fins et ses activités sont par ailleurs des fins et activités de bienfaisance. Simplement, cela signifie qu'aucune règle de droit n'a pour effet d'empêcher les immigrantes et les femmes appartenant à une minorité visible d'être les bénéficiaires d'une œuvre de bienfaisance valablement constituée. En l'espèce, le refus de l'enregistrement résulte non pas de discrimination au sens de l'art. 15, mais plutôt de l'incapacité de l'association de se conformer aux lignes directrices établies, qui sont appliquées uniformément.

²⁰⁹ Thus, I must reject the suggestion that the operation of the charitable registration scheme in the *ITA* constitutes a violation of the s. 15 rights of the Society's intended beneficiaries.

En conséquence, je dois rejeter la suggestion selon laquelle l'application du régime prévu par la *LIR* en matière d'enregistrement des organismes de bienfaisance porte atteinte aux droits que garantit l'art. 15 aux bénéficiaires visés par l'association.

VI. Disposition

VI. Dispositif

²¹⁰ For all of the above reasons, I would dismiss the appeal, with no order as to costs.

Pour tous les motifs qui précèdent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi, sans ordonnance en ce qui concerne les dépens.

Appeal dismissed, L'HEUREUX-DUBÉ, GONTHIER and MCLACHLIN JJ. dissenting.

Pourvoi rejeté, les juges L'HEUREUX-DUBÉ, GONTHIER et MCLACHLIN sont dissidents.

Solicitor for the appellant: Community Legal Assistance Society, Vancouver.

Procureur de l'appelante: Community Legal Assistance Society, Vancouver.

Solicitor for the respondent: George Thomson, Ottawa.

Procureur de l'intimé: George Thomson, Ottawa.

Solicitor for the interveners Minority Advocacy and Rights Council, Canadian Ethnocultural Council and Centre for Research Action on Race Relations: Emilio S. Binavince, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Canadian Centre for Philanthropy: Worton & Hunter, Edmonton; Drache Burke-Robertson & Buchmayer, Ottawa.

Procureur des intervenants le Conseil de revendication des droits des minorités, le Conseil ethnoculturel du Canada et le Centre de recherche-action sur les relations raciales: Emilio S. Binavince, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant le Centre canadien de philanthropie: Worton & Hunter, Edmonton; Drache Burke-Robertson & Buchmayer, Ottawa.