

A-413-94

**Vancouver Regional FreeNet Association** (*Appellant*)

v.

**Minister of National Revenue** (*Respondent*)

*INDEXED AS: VANCOUVER REGIONAL FREENET ASSN. v. M.N.R. (C.A.)*

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Décary, J.J.A.—Vancouver, June 10; Ottawa, July 8, 1996.

*Charities — Appeal from M.N.R.'s refusal to grant registered charity status to appellant — Appellant non-profit organization providing free public access to "information highway" — Appeal allowed (Décary J.A. dissenting) — Provision of free access to information within spirit, intendment of preamble to Statute of Elizabeth I, therefore charitable purpose — Control over content of messages to ensure consistent with charitable purpose not applicable since appellant merely providing access to messages, not messages themselves — That appellant's system limitless, can be used for private or commercial purposes, or misused for criminal, destructive purposes not disqualifying free provision of access thereto from obtaining charitable status.*

*Income tax — Registration as charitable organization — Appeal from M.N.R.'s refusal to grant registered charity status to appellant — Appellant non-profit organization, providing free public access to "information highway", including InterNet — Appeal allowed (Décary J.A. dissenting) — Provision of free access to information purpose within spirit and intendment of preamble to Statute of Elizabeth I — That appellant's system, and InterNet, limitless, can be used for private or commercial purposes not disqualifying free provision of access thereto from obtaining charitable status under Income Tax Act.*

This was an appeal from the Minister's refusal to grant the appellant registered charity status on the ground that it did not have sufficient control over how the facility was used. The appellant is a non-profit organization which provides free public access to the "information highway", including the Internet. Under its constitution, the Association endeavours to "develop, operate and own a free, publicly accessible community computer utility". The remaining purposes, which are collateral to the main objective of establishing and operating the facility, essen-

A-413-94

**Vancouver Regional FreeNet Association** (*appelante*)

c.

**Ministre du Revenu national** (*intimé*)

*RÉPERTORIÉ: VANCOUVER REGIONAL FREENET ASSN. c. M.R.N. (C.A.)*

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Décary, J.C.A.—Vancouver, 10 juin; Ottawa, 8 juillet 1996.

*Organismes de charité — Appel du refus du M.R.N. de reconnaître l'appelante comme organisme de bienfaisance enregistré — L'appelante est un organisme sans but lucratif qui offre un accès public gratuit à l'«inforoute» — Appel accueilli (juge Décary dissident) — Le fait de donner gratuitement accès à l'information est conforme à l'esprit du préambule de la Loi d'Elizabeth I, de sorte qu'il s'agit d'une fin de bienfaisance — Le contrôle des messages pour s'assurer que leur contenu est compatible avec une fin de bienfaisance n'est pas pertinent, car l'appelante fournit l'accès aux messages, et non les messages eux-mêmes — Le caractère illimité de son système, qui peut être utilisé à des fins privées ou commerciales, voire à des fins criminelles ou destructrices, n'empêche pas l'appelante, qui y donne accès gratuitement, d'être considérée de ce fait comme une œuvre de bienfaisance.*

*Impôt sur le revenu — Enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance — Appel du refus du M.R.N. de reconnaître l'appelante comme organisme de bienfaisance enregistré — L'appelante est un organisme sans but lucratif fournissant un accès public gratuit à l'«inforoute», y compris Internet — Appel accueilli (juge Décary dissident) — Donner gratuitement accès à l'information est une fin conforme à l'esprit du préambule de la Loi d'Elizabeth I — Le fait que le système de l'appelante et Internet aient une portée et une capacité illimitées et puissent être utilisés à des fins privées ou commerciales n'empêche pas l'accès gratuit qui y est donné d'être considéré comme bienfaisant au sens de la Loi de l'impôt sur le revenu.*

Il s'agit d'un appel visant le refus du ministre de reconnaître l'appelante comme organisme de bienfaisance enregistré pour le motif qu'elle n'a pas un contrôle suffisant sur la façon dont l'installation est utilisée. L'appelante est un organisme sans but lucratif qui fournit un accès public gratuit à l'«inforoute», y compris Internet. Suivant ses statuts constitutifs, l'association a pour objet de «mettre sur pied, faire fonctionner et posséder un centre public de traitement de l'information, à vocation communautaire et d'accès gratuit». Les autres fins, connexes à celle, princi-

tially encourage the proliferation of the service amongst computer users throughout Canada, and the development of resources accessible on the FreeNet. Users can, through the Association, access diverse information sources such as newsletters, community events calendars, government reports and environmental data. Registered users enjoy access to on-line discussion groups, "electronic mail", and a plethora of nationally and internationally sourced mail-boxes. The appellant does not censor information stored in its system, but it does reserve the right to review and remove information should it be necessary to do so for legal reasons. The appellant maintained that the Association was a general public utility in a manner analogous to public highways, public libraries and public halls.

The issue was whether the provision of free access to the information highway is a charitable activity so as to qualify the organization providing such access as a registered charity within the meaning of the *Income Tax Act*.

*Held* (Décary J.A. dissenting), the appeal should be allowed.

*Per* Hugessen J.A. (Pratte J.A. concurring): Purposes within the spirit and intendment of the preamble to the *Charitable Uses Act 1601* (Statute of Elizabeth I) may be charitable even though they are not specifically listed therein. The preamble to the Statute of Elizabeth I speaks of the repair of bridges, ports, causeways and highways. These were, at the time, the essential means of communication. The provision of free access to information and to a means by which citizens can communicate with one another on whatever subject they may please is a type of purpose similar to those which have been held to be charitable; it is within the spirit and intendment of the preamble to the Statute of Elizabeth I.

Where an organization which itself provides a message to the public seeks charitable status (e.g. a newspaper, a television station, etc.) the Minister must be concerned that it controls the messages to ensure that they are consistent with a charitable purpose and are not used for some other purpose. That type of control was not applicable herein since the appellant merely provides access to messages, not the messages themselves. Control over content has historically been imposed by providers of simple access by reason of physical limitations: i.e. a library cannot stock all the books that have ever been published and a meeting hall cannot accommodate all the persons and groups who might want to use it. But those limitations are not a condition of their charitable purpose: an infinite library or a boundless meeting hall would not

pale, de mettre sur pied et de faire fonctionner l'installation, consistent essentiellement à promouvoir le service auprès des utilisateurs d'ordinateur, à la grandeur du Canada, et à accroître les ressources accessibles grâce à Libertel. Par l'entremise de l'association, l'utilisateur peut avoir accès à différentes sources d'information, comme des bulletins, des calendriers d'événements communautaires, des rapports officiels et des données sur l'environnement. L'utilisateur qui est membre de l'association peut participer à des groupes de discussion en direct, recourir au «courrier électronique» et avoir accès à un nombre considérable de boîtes aux lettres au pays et à l'étranger. L'appelante ne censure pas l'information stockée dans son système, mais elle se réserve le droit d'examiner et d'écarter certains éléments d'information pour des impératifs d'ordre juridique. L'appelante soutient que l'association est d'utilité publique générale d'une façon analogue aux voies publiques, aux bibliothèques et aux salles publiques.

La question est de savoir si donner gratuitement accès à l'information est une activité de bienfaisance de telle sorte que l'organisme qui fournit cet accès puisse être reconnu comme organisme de bienfaisance enregistré au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

*Arrêt* (le juge Décary, J.C.A., dissident), l'appel doit être accueilli.

Le juge Hugessen, J.C.A. (avec l'appui du juge Pratte, J.C.A.): Des fins peuvent être considérées comme des fins de bienfaisance suivant l'esprit du préambule de la *Charitable Uses Act 1601* (Loi d'Elizabeth I), même si elles n'y sont pas expressément énumérées. Il est question, dans le préambule de la Loi d'Elizabeth I, de la réparation des ponts, des ports, de la chaussée et des grandes routes. Il s'agissait, à cette époque, des principaux moyens de communication. Le fait de donner gratuitement accès à l'information et à un moyen grâce auquel des citoyens peuvent communiquer les uns avec les autres sur n'importe quel sujet est une fin semblable à celles qui ont été jugées bienfaisantes et est conforme à l'esprit du préambule de la Loi d'Elizabeth I.

Lorsqu'un organisme qui transmet lui-même des messages au public demande à être reconnu en tant qu'organisme de bienfaisance (p. ex., un journal, une station de télévision), le ministre doit s'assurer qu'il exerce un contrôle sur les messages de façon que ceux-ci soient compatibles avec l'objectif de bienfaisance et n'aient pas d'autres fins. Ce type de contrôle n'est pas pertinent en l'espèce, car l'appelante fournit simplement l'accès aux messages, et non les messages eux-mêmes. Des entités fournissant un simple accès ont, par le passé, imposé un contrôle sur le contenu en raison de contraintes d'ordre matériel, une bibliothèque, par exemple, ne pouvant stocker tous les livres qui sont publiés, et une salle de réunion ne pouvant recevoir toutes les personnes et tous les groupes qui pourraient vouloir l'utiliser. Or, la vocation de bienfaisance ne

lose their charitable character. The information highway is almost limitless in its scope and capacity, but that is no reason for failing to recognize its vast potential for public benefit. The appellant's purpose in providing access to it is one of general public utility. Nor should the fact that the appellant's system, and the InterNet itself, can be used for private or commercial purposes or misused for criminal or destructive purposes, disqualify the free provision of access thereto from obtaining charitable status under the Act. Provision of public access to the modern information highway is as much a charitable purpose as was the provision of access by more conventional highways in the time of Queen Elizabeth I.

*Per* Décaré J.A. (*dissenting*): The mere provision of a benefit to the community is not tantamount to a charitable purpose. Use of analogy is unwarranted because old social needs may become obsolete or satisfied. The Court should consider the essential charitable nature of the organization on appeal. The Court must decide whether the community values underpinning a certain purpose are overshadowed by what is otherwise its essentially non-charitable character.

The Association is not a charity within the legal meaning of the word. Many of the information services provided by the appellant are of great public utility and may become essential services. Health information, news, weather bulletin boards, and other forms of information services constitute the core of the important community-oriented services provided by FreeNets. But the mere provision of a free service to the public does not provide the measure of public utility sufficient to qualify the service as charitable. The Association did not strive to limit its purposes exclusively to those which the law would regard as charitable in the nature of "general public utility". Nor did it appear that the Association would be in a position to exercise control or impose limits on the types of services to which users have access. The potential to provide a platform for the expression and promotion of private interests brought the Association outside the purview of a purely charitable purpose.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Charitable Uses Act 1601*, (U.K.), 43 Eliz. I, c. 4.  
*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 149.1(1) "charitable organization", 172(3) (as am. by S.C. 1994, c. 7, Sch. II, s. 141), 248(1) "registered charity".  
*Society Act*, R.S.B.C. 1979, c. 390.

tient pas à ces restrictions, car une bibliothèque ou une salle de réunion affranchie de toute limite de capacité ne perdrait pas pour autant son caractère bienfaisant. L'infonroute est presque illimité quant à la portée et à la capacité, mais ce n'est pas une raison pour ne pas reconnaître qu'elle a un potentiel considérable sur le plan de l'intérêt public. La fin poursuivie par l'appelante qui consiste à y donner accès est d'utilité publique générale. Le fait que, à l'instar d'Internet, le système de l'appelante puisse servir à des fins privées ou commerciales ou être utilisé à des fins criminelles ou destructrices ne saurait empêcher l'accès gratuit qui y est donné d'être considéré comme bienfaisant au sens de la Loi. Donner un accès public à l'infonroute moderne est tout aussi bienfaisant que permettre l'accès aux grandes routes à l'époque d'Elizabeth I.

Le juge Décaré, J.C.A. (*dissident*): La simple utilité à la société n'emporte pas la bienfaisance. Le recours à l'analogie est injustifié, car d'anciens besoins sociaux peuvent disparaître ou être satisfaits. La Cour devrait se pencher sur le caractère fondamentalement charitable de l'association appelante. Elle doit déterminer si les valeurs communautaires qui étayent une fin en particulier sont éclipsées par une caractéristique par ailleurs essentiellement étrangère à la bienfaisance.

L'association n'est pas une œuvre de bienfaisance au sens juridique de ce terme. Bon nombre des services d'information fournis par l'appelante ont une grande utilité publique et peuvent devenir indispensables. L'information relative à la santé, les nouvelles, les bulletins de météo et d'autres formes de services d'information constituent l'essentiel des importants services à vocation communautaire fournis par les systèmes Libertel. Le simple fait de fournir un service gratuit au public ne confère pas une utilité publique suffisante pour assimiler le service à une activité de bienfaisance. L'association ne compte pas s'en tenir exclusivement à des activités que la Loi considère comme des activités de bienfaisance et d'«utilité publique générale». Il n'appert pas non plus qu'elle est en mesure d'exercer une surveillance ou d'établir des restrictions relativement aux genres de services auxquels les usagers ont accès. Comme l'association pourrait servir de tribune à la formulation et à la promotion d'intérêts privés, ses fins ne peuvent être considérées comme strictement charitables.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charitable Uses Act 1601*, (R.-U.), 43 Eliz. I, ch. 4.  
*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 149.1(1) «œuvre de bienfaisance», 172(3) (mod. par L.C. 1994, ch. 7, annexe II, art. 141), 248(1) «organisme de bienfaisance enregistré».  
*Society Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 390.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.); *Native Communications Society of B.C. v. Canada (M.N.R.)*, [1986] 3 F.C. 471; [1986] 4 C.N.L.R. 79; [1986] 2 C.T.C. 170; (1986), 86 DTC 6353; 23 E.T.R. 210; 67 N.R. 146 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales v. Attorney-General*, [1972] Ch. 73 (C.A.); *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corpn.*, [1968] A.C. 138 (H.L.); *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women v. Minister of National Revenue* (1996), 195 N.R. 235 (F.C.A.); *Briarpatch Inc. v. Minister of National Revenue* (1996), 197 N.R. 229 (F.C.A.); *Scowcroft, In re. Ormrod v. Wilkinson*, [1898] 2 Ch. 638 (Ch. D.).

## REFERRED TO:

*Guaranty Trust Company of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] S.C.R. 133; [1966] C.T.C. 755; (1966), 67 DTC 5003; *Morice v. Durham (Bishop of)* (1804), 9 Ves. 399; 32 E.R. 656; *Barralet v. Attorney-General*, [1980] 3 All E.R. 918 (Ch. D.); *Everywoman's Health Centre Society (1988) v. M.N.R.*, [1992] 2 F.C. 52; [1991] 2 C.T.C. 320; (1991), 92 DTC 6001; 136 N.R. 380 (C.A.); *Positive Action Against Pornography v. M.N.R.*, [1988] 2 F.C. 340; (1988), 49 D.L.R. (4th) 74; [1988] 1 C.T.C. 232; 88 DTC 6186; 29 E.T.R. 92; 83 N.R. 214 (C.A.); *Strakosch, decd., In re. Temperley v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.); *Macduff, In re. Macduff v. Macduff*, [1896] 2 Ch. 451 (C.A.); *Attorney-General v. National Provincial and Union Bank of England*, [1924] A.C. 262 (H.L.); *Williams' Trustees v. Inland Revenue Commissioners*, [1947] A.C. 447 (H.L.).

## AUTHORS CITED

- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Competition and Culture on Canada's Information Highway: Managing the Realities*. 1995.
- Gilster, P. *The New Internet Navigator*. New York: Wiley, 1995.
- Tudor on Charities*, 7th ed. by S. G. Maurice and D. B. Parker. London: Sweet & Maxwell, 1984.
- Tudor on Charities*, 8th ed. by J. Warburton, London: Sweet & Maxwell, 1995.
- Zwiebel, E. «A Truly Canadian Definition of Charity and a Lesson in Drafting Charitable Purposes» (1987), 7 *The Philanthropist* 4.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.); *Native Communications Society of B.C. c. Canada (M.R.N.)*, [1986] 3 C.F. 471; [1986] 4 C.N.L.R. 79; [1986] 2 C.T.C. 170; (1986), 86 DTC 6353; 23 E.T.R. 210; 67 N.R. 146 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales v. Attorney-General*, [1972] Ch. 73 (C.A.); *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corpn.*, [1968] A.C. 138 (H.L.); *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. Ministre du Revenu national* (1996), 195 N.R. 235 (C.A.F.); *Briarpatch Inc. c. Ministre du Revenu national* (1996), 197 N.R. 229 (C.A.F.); *Scowcroft, In re. Ormrod v. Wilkinson*, [1898] 2 Ch. 638 (Ch. D.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Guaranty Trust Company of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] R.C.S. 133, [1966] C.T.C. 755; (1966), 67 DTC 5003; *Morice v. Durham (Bishop of)* (1804), 9 Ves. 399; 32 E.R. 656; *Barralet v. Attorney-General*, [1980] 3 All E.R. 918 (Ch. D.); *Everywoman's Health Centre Society (1988) c. M.R.N.*, [1992] 2 C.F. 52; [1991] 2 C.T.C. 320; (1991), 92 DTC 6001; 136 N.R. 380 (C.A.); *Positive Action Against Pornography c. M.R.N.*, [1988] 2 C.F. 340; (1988), 49 D.L.R. (4th) 74; [1988] 1 C.T.C. 232; 88 DTC 6186; 29 E.T.R. 92; 83 N.R. 214 (C.A.); *Strakosch, decd., In re. Temperley v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.); *Macduff, In re. Macduff v. Macduff*, [1896] 2 Ch. 451 (C.A.); *Attorney-General v. National Provincial and Union Bank of England*, [1924] A.C. 262 (H.L.); *Williams' Trustees v. Inland Revenue Commissioners*, [1947] A.C. 447 (H.L.).

## DOCTRINE

- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Concurrence et culture sur l'autoroute canadienne de l'information: Gestion des réalités de transition*. 1995.
- Gilster, P. *The New Internet Navigator*. New York: Wiley, 1995.
- Tudor on Charities*, 7th ed. by S. G. Maurice and D. B. Parker. London: Sweet & Maxwell, 1984.
- Tudor on Charities*, 8th ed. by J. Warburton London: Sweet & Maxwell, 1995.
- Zwiebel, E. «A Truly Canadian Definition of Charity and a Lesson in Drafting Charitable Purposes» (1987), 7 *The Philanthropist* 4.

APPEAL from the Minister's refusal of the appellant's application for registered charity status. Appeal allowed.

COUNSEL:

*James R. Aldridge and Marcus Bartley* for appellant.  
*Roger R. LeClaire* for respondent.

SOLICITORS:

*Rosenbloom & Aldridge, Vancouver*, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

1 HUGESSEN J.A.: In this appeal we are called upon to decide whether the provision of free access to the information highway is a charitable activity so as to qualify the organization providing such access as a registered charity within the meaning of the *Income Tax Act* [R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1]. The Minister and my brother Décary J.A. think that it is not. With respect, I have a different view.

2 Somewhat anomalously, the Act does not provide a useful definition of "charity" or "charitable" so that the courts of necessity are thrown back to an obscure and not always entirely consistent corner of the law of England. Judging from the number of times that this Court has been called upon in recent years to apply that ancient law to the circumstances of life on the eve of the third millennium, I may be forgiven for expressing the wish that this is an area where some creative legislative intervention would not be out of order.

3 The starting point is the *Charitable Uses Act 1601*,<sup>1</sup> sometimes called the Statute of Elizabeth I. The preamble to that statute contains a list of what were then considered by Parliament to be charitable purposes. Rendered into modern English spelling, it is as follows:

APPEL de la décision du ministre refusant de reconnaître l'appelante comme organisme de bienfaisance enregistré. Appel accueilli.

AVOCATS:

*James R. Aldridge et Marcus Bartley* pour l'appelante.  
*Roger R. LeClaire* pour l'intimé.

PROCUREURS:

*Rosenbloom & Aldridge, Vancouver*, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

1 LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: La Cour est appelée, dans le cadre du présent appel, à déterminer si donner gratuitement accès à l'information est une activité de bienfaisance de telle sorte que l'organisme qui fournit cet accès puisse être reconnu comme organisme de bienfaisance au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1]. Le ministre et mon collègue le juge Décary, J.C.A., estiment que ce n'est pas le cas. Avec égards, je diffère d'opinion.

2 Étonnamment, la Loi ne renferme aucune définition utile des termes «organisme de bienfaisance» et «bienfaisance», et les tribunaux doivent s'en remettre à un pan obscur et pas toujours parfaitement cohérent du droit anglais. Vu le nombre de fois que la Cour a été appelée, ces dernières années, à appliquer ce droit ancien malgré l'approche du troisième millénaire, on me pardonnera de souhaiter que le législateur intervienne et fasse preuve d'une certaine créativité dans le domaine.

3 Le point de départ est la *Charitable Uses Act 1601*<sup>1</sup>, parfois appelée Loi d'Elizabeth I. Le préambule de cette loi renferme l'énumération de ce que le législateur considérait à cette époque comme des fins de bienfaisance. Cette énumération, adaptée en anglais moderne, est la suivante:

. . . 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 payment of fifteens, setting out of soldiers, and other taxes.

- 4 This list is not exhaustive; for many years now courts have considered that purposes within the spirit and intendment of the preamble may be charitable even though they are not specifically listed therein. The following categorization of charitable purposes, now considered to be classic, is taken from the speech of Lord Macnaghten in *Pemsel's* case:<sup>2</sup>

“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. The trusts last referred to are not the less charitable in the eye of the law, because incidentally they benefit the rich as well as the poor, as indeed, every charity that deserves the name must do either directly or indirectly. It seems to me that a person of education, at any rate, if he were speaking as the Act is speaking with reference to endowed charities, would include in the category educational and religious charities, as well as charities for the relief of the poor. Roughly speaking, I think he would exclude the fourth division. Even there it is difficult to draw the line. A layman would probably be amused if he were told that a gift to the Chancellor of the Exchequer for the benefit of the nation was a charity. Many people, I think, would consider a gift for the support of a lifeboat a charitable gift, though its object is not the advancement of religion, or the advancement of education, or the relief of the poor. And even a layman might take the same favourable view of a gratuitous supply of pure water for the benefit of a crowded neighbourhood.

- 5 As Lord Macnaghten’s comments make clear, it is the fourth head which was then, and continues to be,

[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.

4 La liste n’est pas exhaustive. Depuis de nombreuses années maintenant, les tribunaux estiment que des fins conformes à l’esprit du préambule peuvent avoir un caractère de bienfaisance même si elles n’y sont pas mentionnées expressément. La classification suivante des fins de bienfaisance, qui constitue aujourd’hui une référence, est tirée des propos tenus par lord Macnaghten dans l’affaire *Pemsel*<sup>2</sup>:

[TRADUCTION] Entendue dans son sens juridique, l’expression «charity» («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 des fins utiles à l’ensemble de la société et ne se situant pas à l’intérieur des catégories susmentionnées. Les fiducies mentionnées en dernier lieu ne sont pas celles qui revêtent le moins un caractère de bienfaisance aux yeux de la loi parce qu’elles bénéficient, incidemment, tant aux riches qu’aux pauvres, ce que tout organisme de bienfaisance méritant ce nom doit faire directement ou indirectement. Il me semble, compte tenu du libellé de la loi, qu’une personne dotée d’une certaine instruction serait portée à considérer comme un organisme de bienfaisance l’organisme à vocation éducative ou religieuse, de même que celui visant à soulager les pauvres. En somme, je crois qu’elle écarterait la quatrième catégorie. Même alors, il est difficile d’établir une distinction. Un citoyen non initié serait probablement amusé d’apprendre qu’un don fait au chancelier de l’Échiquier au bénéfice de la nation revêt un caractère de bienfaisance. Je pense que, pour beaucoup de gens, un don au bénéfice d’un service de sauvetage est un don de bienfaisance, bien qu’il ne vise ni la promotion de la religion ou de l’éducation ni le soulagement des pauvres. Le citoyen ordinaire pourrait même considérer l’approvisionnement d’un quartier surpeuplé en eau pure, gratuitement, comme une œuvre de bienfaisance.

5 Il ressort des propos de lord Macnaghten que c’est la quatrième catégorie qui était, et demeure, une

the source of confusion and difficulty. *Tudor on Charities*<sup>3</sup> gives the following non-exhaustive list of the kinds of undertakings which have been held from time to time to be charitable:

(i) **Public works, etc.** Trusts falling under this sub-head include trusts for the provision of public works, services or facilities, which in modern times are not usually paid for out of trust funds provided by public spirited donors or testators, but by some public authority out of public funds which the authority is bound or entitled to apply for the purpose in question. Such trusts comprise trusts for purposes which have been held charitable under Lord Macnaghten's fourth head of charity but, in fact, also fall under Sir Samuel Romilly's fourth head. Examples of such trusts are trusts for the repair of highways; to build bridges; to provide a supply of pure water for the use of the inhabitants of a town; to provide a town with lighting; for the improvement of a town; to build a courthouse; to build a workhouse; to provide a cemetery; or a crematorium; or the support of the poor of the parish. [Footnotes omitted.]

6 The same authors, in an attempt to synthesize the decided cases, state their understanding of the law as follows [at page 92]:

Although it has been contended that Lord Macnaghten's fourth class, as distinguished from Sir Samuel Romilly's fourth class, is not exclusively represented in the preamble by the repair of bridges, etc., or the maintenance of houses of correction, it is considered that trusts for the provision of public works, services or facilities are for objects of general public utility, and that general public utility, with the strongest possible emphasis on the adjective "general," was the charitable characteristic possessed in common by the purposes recited in the preamble and by the other purposes, which, in the cases cited above, were held charitable. In none of those cases were the community at large or any of the inhabitants of the geographical area of the trust excluded from benefit because they lacked some personal qualification such as membership of a specified religious body or profession or because they were not engaged in a specified trade, business or calling. It is considered that the primary test to apply for the purpose of deciding whether the trust has the necessary public character is not whether the number of persons who may be able and willing to avail themselves of the benefits is large or small, but whether or not any inhabitant of the area of the trust is excluded because he lacks some personal qualification.

source de confusion et de difficulté. L'ouvrage *Tudor on Charities*<sup>3</sup> énumère comme suit, de façon non exhaustive, les genres d'activités qui ont été reconnues comme ayant un caractère de bienfaisance:

[TRADUCTION] (i) **Travaux publics, etc.** Les fiducies appartenant à cette sous-catégorie englobent les fiducies constituées pour la réalisation de travaux publics, la prestation de services publics ou la mise en place d'installations publiques dont le paiement ne dépend habituellement pas, de nos jours, de fonds provenant de donateurs ou de testateurs soucieux du bien public, mais plutôt de fonds publics qu'une autorité peut ou doit affecter à de telles fins. Ces fiducies englobent des fiducies dont les fins ont été jugées bienfaitantes suivant la quatrième catégorie établie par lord Macnaghten et qui appartiennent aussi, dans les faits, à la quatrième catégorie reconnue par Sir Samuel Romilly. Il s'agit, par exemple, de la réparation des routes, de la construction des ponts, de l'approvisionnement des habitants d'une ville en eau pure, de l'éclairage et de l'amélioration d'une ville, de la construction d'un palais de justice, de la construction d'un hospice, de l'aménagement d'un cimetière ou d'un crématorium ou de l'aide aux pauvres d'une paroisse. [Notes en bas de page omises.]

Dans une tentative de synthèse de la jurisprudence, le même ouvrage donne l'interprétation suivante du droit applicable [à la page 92]:

[TRADUCTION] Même si on a prétendu que la quatrième catégorie établie par lord Macnaghten, par opposition à la quatrième catégorie reconnue par Sir Samuel Romilly, ne correspondait pas exclusivement, dans le préambule, à la réparation des ponts et autres ouvrages ou à l'entretien des maisons de correction, on considère que les fiducies constituées aux fins de la réalisation de travaux publics, de la prestation de services publics ou de la mise en place d'installations publiques ont une vocation d'utilité publique générale et que cette vocation, si on accorde la plus haute importance au qualificatif «générale», correspond à l'objectif de bienfaisance qui unit entre elles les fins énumérées dans le préambule, ainsi que les autres fins dont il a été reconnu, dans les affaires susmentionnées, qu'elles avaient un caractère de bienfaisance. Dans aucune de ces affaires, la collectivité en général ou certains des habitants du territoire visé par la fiducie n'étaient (de façon générale) exclus des bienfaits en cause pour des raisons liées au statut personnel, comme l'appartenance à une confession religieuse ou à une profession, ou l'exercice de certaines activités en particulier. On estime que le critère de base pour déterminer si une fiducie revêt le caractère public requis n'est pas le nombre plus ou moins élevé de personnes susceptibles de pouvoir ou de vouloir bénéficier des avantages qu'elle confère, mais le fait

7 In Canada the leading authority on the subject is Stone J.A.'s masterful review of the law in *Native Communications Society of B.C. v. Canada (M.N.R.)*.<sup>4</sup> He lays down the principles to be applied as follows:

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).

Can it be said that the purposes of the appellant fall within "the spirit and intendment" of the preamble to the Statute of Elizabeth and, therefore, within the fourth head of Lord Macnaghten's definition of the word "charity"? In answering this question we must bear in mind what Lord Greene, M.R. had to say in *In re Strakosch (supra)*, at page 537:

In *Williams' Trustees v. Inland Revenue Commissioners* ([1947] A.C. 447) the House of Lords has laid down very clearly that in order to come within Lord Macnaghten's fourth class, the gift must be not only for the benefit of the community but beneficial in a way which the law regards as charitable. In order to satisfy the latter it must be within the "spirit and intendment" of the preamble to the Statute of Elizabeth. That preamble set out what were then regarded as purposes which should be treated as charitable in law. It is obvious that as time passed and conditions changed common opinion as to what was properly covered by the word charitable also changed. This has been recognized by the courts as the most cursory examination of the cases shows. [Emphasis added.]

More recently, in *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corpn.*, [1968] A.C. 138 (H.L.),

qu'aucun des habitants du territoire visé par la fiducie n'est exclu pour des raisons liées au statut personnel.

Au Canada, l'arrêt-clé en la matière est *Native Communications Society of B.C. c. Canada (M.N.R.)*<sup>4</sup> où le juge Stone, J.C.A., procède à une analyse magistrale du droit applicable. Voici comment il énonce les principes qui s'appliquent:

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 [bienfaisante] 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 c. Inland Revenue Commissioners*, [1948] A.C. 31 (H.L.), aux pages 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 pages 44, 45 et 63).

Peut-on dire que les fins poursuivies par l'appelante sont conformes à «l'esprit» du préambule de la Loi d'Elizabeth et donc à la quatrième catégorie de la définition que donne lord Macnaghten du mot «charity»? Pour répondre à cette question, nous devons prendre en considération ce que lord Greene, le maître des rôles, déclarait dans *In re Strakosch (précité)*, à la page 537:

[TRADUCTION] Dans l'arrêt *Williams' Trustees v. Inland Revenue Commissioners* ([1947] A.C. 447), la Chambre des lords a établi très clairement que, pour entrer dans la quatrième catégorie énoncée par lord Macnaghten, le don ne doit pas seulement être utile à la société mais être utile d'une façon que la loi considère comme bienfaisante. Afin de répondre à cette dernière condition, il doit être conforme à «l'esprit» du préambule de la Loi d'Elizabeth. Ce préambule prévoyait les fins qui étaient alors considérées comme devant être tenues pour charitables en droit. Il est évident qu'avec le temps, la signification du mot charitable a évolué. Les tribunaux ont reconnu qu'il s'agissait là de l'examen le plus sommaire de la jurisprudence concernée. [Souligné dans l'original.]

Plus récemment, dans l'arrêt *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corpn.*, [1968] A.C.

Lord Wilberforce reminds us that “the law of charity is a moving subject”. I refer more fully to his opinion on the point as expressed at page 154 of the report:

On this subject, the law of England, though no doubt not very satisfactory and in need of rationalisation, is tolerably clear. The purposes in question, to be charitable, must be shown to be for the benefit of the public, or the community, in a sense or manner within the intendment of the preamble to the statute 43 Eliz. 1, c. 4. The latter 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. Lord Macnaghten’s grouping of the heads of recognised charity in *Pemsel’s* case ([1891] A.C. 531, 583) 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. [Emphasis added.]

Nor should we ignore the advice of Lord Upjohn as expressed in the same case. In deciding whether the charity there in question fell within the spirit and intendment of the preamble to the Statute of Elizabeth, he said (at page 150):

This so-called fourth class is incapable of further definition and can to-day hardly be regarded as more than a portmanteau to receive those objects which enlightened opinion would regard as qualifying for consideration under the second heading.

8 Against this background, we may now look at the facts of the present appeal. The appellant, as its name indicates, is a “FreeNet” organization. That term is usefully defined by Gilster:<sup>5</sup>

**Free-Net** A community-based, volunteer-built network. Free-Nets are springing up in cities around the world, as citizens work to provide free access to selected network resources, and to make local information available on-line.

138 (H.L.), lord Wilberforce nous rappelle que [TRADUCTION] «le droit évolue en matière d’organismes de charité». Je me reporte plus longuement à l’opinion qu’il a exprimée sur ce point à la page 154 du recueil:

[TRADUCTION] Sur ce sujet, la loi anglaise, bien que sans doute elle ne soit pas très satisfaisante et ait besoin d’être rationalisée, est assez claire. Pour que les fins en question soient charitables, il faut prouver qu’elles sont utiles au public, ou à la collectivité, dans un sens ou d’une façon qui soit conforme à l’esprit du préambule de la loi rapportée à 43 Eliz. 1, chap. 4. Cette dernière condition 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 charité conformément à l’apparition de nouveaux besoins sociaux et au respect ou à la disparition des anciens. Le groupement des catégories d’organismes de charité reconnus effectué par lord Macnaghten dans l’arrêt *Pemsel* ([1891] A.C. 531, 583) s’est révélé important et permet de résoudre plusieurs problèmes. Mais il se prête à trois commentaires que son auteur n’aurait certainement pas désavoués: premièrement, cette classification étant de convenance, certaines fins peuvent ne pas s’inscrire aisément dans l’une ou l’autre des catégories; deuxièmement, il ne convient pas d’accorder aux mots utilisés la même importance qu’à un texte de loi à interpréter; et troisièmement, le droit en matière d’organismes de charité est un domaine qui évolue et qui peut bien avoir changé même depuis 1891. [C’est moi qui souligne.]

Nous ne devrions pas non plus passer sous silence le conseil formulé par lord Upjohn dans la même affaire. Pour décider si l’organisme de charité en question était conforme à l’esprit du préambule de la Loi d’Elizabeth, il a déclaré (à la page 150):

[TRADUCTION] Il est impossible de définir davantage cette soi-disant quatrième catégorie et on peut difficilement la considérer aujourd’hui comme autre chose qu’un fourre-tout destiné à recevoir les objectifs qu’une opinion éclairée rangerait dans la deuxième catégorie.

Dans ce contexte, il est possible maintenant d’examiner les faits qui sont à l’origine du présent appel. Comme son nom l’indique, l’appelante est un organisme «Libertel» (FreeNet), ce terme étant utilement défini comme suit par Gilster:<sup>5</sup>

[TRADUCTION] **Libertel** Service télématique à caractère communautaire établi par des bénévoles dans les villes à travers le monde grâce à des citoyens qui s’efforcent de donner accès gratuitement à certaines ressources et de rendre l’information locale directement accessible.

9 The appellant is incorporated under the *Society Act* of British Columbia.<sup>6</sup> Its constitution includes the following paragraphs:

#### PURPOSES

2. The purposes of the society are to:

- (a) develop, operate and own a free, publicly accessible community computer utility in the Lower Mainland of British Columbia providing the broadest possible range of information and possibilities for the exchange of experience, ideas and wisdom;
- (b) establish and operate a FreeNet community computer utility in the Lower Mainland of B.C.;
- (c) encourage the development of a wide range of community electronic information resources;
- (d) encourage the broadest possible participation of information providers in making their information available on FreeNet;
- (e) work toward building a network of similar services in cities and towns internationally;
- (f) work toward the widest possible public access to government and other information through FreeNet and other non-profit organizations such as libraries;
- (g) work with other Canadian FreeNets to create a Canadian freenet network;
- (h) educate and encourage the public in the use of computer telecommunications and information retrieval; and
- (i) research ways to improve and expand public access to and use of electronic information resources and facilities.

#### WINDING-UP

3. In the event of winding-up or dissolution of the Society, funds and assets of the Society remaining after the satisfaction of its debts and liabilities, shall be given or transferred to such organization or organizations promoting the same purposes as this Society, as may be determined by the members of the Society at the time of winding up or dissolution, and if effect cannot be given to the aforesaid provisions, then such funds shall be given or transferred to some other organization or organizations,

9 L'appelante est constituée en personne morale en vertu de la *Society Act* de la Colombie-Britannique<sup>6</sup>, et ses statuts constitutifs renferment les dispositions suivantes:

#### [TRADUCTION] OBJET

2. Les fins de la société sont les suivantes:

- a) mettre sur pied, faire fonctionner et posséder dans le Lower Mainland de la Colombie-Britannique un centre public de traitement de l'information, à vocation communautaire et d'accès gratuit, qui fournit la gamme la plus étendue qui soit de renseignements et le plus grand nombre possible d'occasions de partager expériences, idées et enseignements;
- b) établir et faire fonctionner dans le Lower Mainland de la C.-B. un centre public de traitement de l'information à vocation communautaire de type Libertel;
- c) encourager l'établissement d'une grande variété de ressources communautaires d'information électronique;
- d) favoriser la participation maximale des fournisseurs d'information en rendant leur information accessible grâce au service Libertel;
- e) travailler à la mise sur pied, à l'échelle internationale, d'un réseau de services semblables dans les villes;
- f) faire en sorte que le public ait le plus grand accès possible à l'information, notamment gouvernementale, par l'entremise de Libertel et d'autres organismes sans but lucratif, comme les bibliothèques;
- g) travailler de concert avec d'autres services canadiens Libertel à la création d'un réseau national;
- h) sensibiliser le public aux télécommunications et aux recherches documentaires informatiques et l'encourager à en faire usage;
- i) chercher des moyens d'améliorer et d'accroître l'accès aux ressources et aux services d'information électronique et d'inciter le public à y recourir.

#### DISSOLUTION

3. Advenant la liquidation ou la dissolution de la société, les fonds et éléments d'actif de celle-ci, une fois payés les dettes et éléments de passif, sont remis ou cédés à un ou plusieurs organismes ayant la même vocation, selon le choix arrêté par les membres de la société au moment de la liquidation ou de la dissolution. Si cela ne peut être fait, les fonds et les éléments d'actif sont remis ou cédés à un ou plusieurs autres organismes, à la condition qu'il s'agisse d'organismes de bienfaisance enregistrés reconnus

provided however that such organization referred to in this paragraph shall be a registered charity recognized by Revenue Canada Taxation as being qualified as such under the provisions of the *Income Tax Act* of Canada from time to time in effect.

#### NON-PROFIT

4. The purposes of the Society shall be carried out without purpose of gain for its members and any profits or other accretions to the society shall be used for promoting its purposes.

#### UNALTERABLE

5. Paragraphs 3, 4 and 5 of the constitution are unalterable in accordance with the *Society Act*.

10 As the case material makes plain, the appellant provides free public access to all members of the community who wish such service in the Lower Mainland of British Columbia. It allows its users access to the Internet as well as to information stored in the appellant's own system by community organizations. Access to such information is available to FreeNet users whether or not they register with the appellant but those who do register gain the additional facility of being able to exchange information with one another either through on-line discussion groups or by individual communication through E-mail. While it is the appellant's policy not to censor information stored in its system, it does reserve the right to review and remove information should it be necessary to do so for legal reasons.

11 As I have previously indicated, the Minister took the view that the appellant does not qualify as a registered charity within the meaning of the *Income Tax Act*. The following paragraphs from the Minister's refusal letter fairly summarize his views:

You contest our opinion on the basis that the Association's role and function are analogous to corresponding physical facilities. In particular, you submit that the Association's "facility" has two distinct aspects:

1. electronic library; and
2. electronic community centre.

par Revenu Canada, Impôt en application des dispositions pertinentes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada alors en vigueur.

#### BUT NON LUCRATIF

4. La société exerce ses activités sans rechercher la réalisation d'un profit au bénéfice de ses membres. Tout profit ou autre accroissement touché par la société est affecté à la promotion de ses objectifs.

#### IMMUTABILITÉ

5. Conformément à la *Society Act*, les articles 3, 4 et 5 des présents statuts constitutifs ne peuvent être modifiés.

10 Comme la documentation l'indique clairement, l'appelante offre un accès public gratuit à tous les membres de la collectivité qui souhaitent obtenir un tel service dans le Lower Mainland de la Colombie-Britannique. Elle permet aux usagers d'avoir accès à Internet ainsi qu'à l'information stockée dans son propre système par des organismes communautaires. Les usagers de Libertel ont accès à cette information qu'ils fassent partie ou non de l'association, mais ceux qui sont membres de celle-ci ont en outre la faculté d'échanger de l'information entre eux dans le cadre de groupes de discussion en direct ou par courrier électronique individuel. Bien que l'appelante ne censure pas l'information stockée dans son système, elle se réserve le droit d'examiner et d'écarter certains éléments d'information pour des impératifs d'ordre juridique.

11 Comme je le mentionne précédemment, le ministre estime que l'appelante n'est pas admissible comme organisme de bienfaisance au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Voici un extrait de la lettre de refus qui résume assez bien le point de vue du ministre:

[TRADUCTION] Vous contestez notre avis pour le motif que le rôle et la fonction de l'Association s'apparentent à ceux d'installations physiques correspondantes. Plus particulièrement, vous faites valoir que les installations de l'association comportent deux volets distincts:

1. la bibliothèque électronique;
2. le centre communautaire électronique.

I have considered your argument, and while the library analogy is compelling, there is no clear judicial precedent to recognize networks, electronic or otherwise, and in particular computer networks, as charitable.

As explained in our letter of March 16 (copy attached), the provision of a community facility for public use for a variety of community events is charitable. This is so, insofar as the administration of such a facility retains sufficient control over the use to which the facility is applied.

In the case at hand, I am not satisfied that in its role as an "electronic" community centre, the Association serves the same purpose as a "physical" community facility. The Association's "electronic community centre" would appear to be a vehicle for the exchange of information. I am also concerned that a user of E-mail does not have to be a member, and that the messages transmitted can be either private or personal. In my view, this demonstrates that the Association does not have sufficient control over how the facility is used. [Case material, at page 7.]

12 It is from that decision that the appellant has appealed to this Court.

13 I may say at the outset that I find the Minister's decision to be revealing. He describes the analogy to a public library as "compelling" but refuses to accept it because of the absence of a "clear judicial precedent". There could hardly be a clearer invitation to this Court to provide such a precedent. I shall have more to say shortly about the Minister's apparent concern over the appellant's absence of control of the information stored in its system.

14 As I understand the law stated in the authorities previously cited, this Court, in deciding whether the appellant falls within the fourth category of charities, is required to determine whether its purposes fall within the spirit and intent of the Statute of Elizabeth I. That, in its turn, requires us to look at the appellant to see if it has the same type of purpose as those listed in the preamble to the statute. The detail of how those types of purposes will work themselves out in the real world will, of course, change as society changes but the types themselves will not.

J'ai soupesé vos prétentions et, même si l'analogie avec la bibliothèque est convaincante, aucun jugement antérieur ne reconnaît clairement qu'un réseau, électronique ou autre, et en particulier un réseau informatique, est une œuvre de bienfaisance.

Comme expliqué dans la lettre du 16 mars (dont une copie est ci-jointe), la mise à la disposition du public d'installations communautaires pour une variété d'événements revêt un caractère de bienfaisance. Il en est ainsi dans la mesure où l'administration de telles installations conserve un contrôle suffisant sur l'usage qu'il est fait de celles-ci.

En l'espèce, je ne suis pas convaincu qu'un centre communautaire «électronique» et une installation communautaire «physique» ont une fin commune. Le «centre communautaire électronique» de l'association semble être un moyen d'échanger de l'information. De plus, l'usager du courrier électronique n'est pas tenu d'être membre, de sorte que les messages transmis peuvent avoir un caractère privé ou personnel. À mon avis, il s'ensuit que l'association n'a pas un contrôle suffisant sur la façon dont l'installation est utilisée. [Documentation, à la page 7.]

L'appelante en appelle de cette décision devant la 12  
Court.

D'emblée, la décision du ministre m'apparaît 13  
révélatrice. Il y est dit que l'analogie avec une bibliothèque publique est «convaincante», mais qu'elle ne saurait être retenue vu l'absence d'une décision antérieure claire en ce sens. Il s'agit là d'une invitation à rendre une telle décision que la Cour pourrait difficilement décliner. Je reviendrai sur la préoccupation apparente du ministre concernant l'absence de contrôle de l'appelante sur l'information stockée dans son système.

Suivant mon interprétation du droit énoncé dans la 14  
jurisprudence et la doctrine précitées, pour trancher la question de savoir si l'appelante est un organisme appartenant à la quatrième catégorie, la Cour doit déterminer si ses objectifs sont conformes à l'esprit de la Loi d'Elizabeth I. Il faut donc déterminer si les fins de l'appelante sont du même type que celles énoncées dans le préambule de la loi. Évidemment, la façon dont de telles fins se concrétisent dans la réalité varie au fur et à mesure que la société évolue, mais non les fins elles-mêmes.

- 15 Information is the currency of modern life. This has been properly called the information age. The free exchange of information amongst members of society has long been recognized as a public good. It is indeed essential to the maintenance of democracy, and modern experience demonstrates more and more frequently that it, more than any force of arms, has the power to destroy authoritarianism. The recognition of freedom of speech as a core value in society is but one aspect of the importance of freedom of information.
- De nos jours, l'information a une valeur considérable. On parle à juste titre de l'âge de l'information. Il est depuis longtemps reconnu que la libre circulation de l'information, dans la société, sert l'intérêt du public. Elle est en fait essentielle à la démocratie, et l'expérience moderne montre de plus en plus souvent que c'est par l'information, plus que par les armes, qu'on peut mettre fin à l'autoritarisme. La reconnaissance du droit à la liberté d'expression comme valeur fondamentale de notre société montre bien l'importance de la liberté d'accès à l'information.
- 16 The preamble to the Statute of Elizabeth I speaks of the repair of bridges, ports, causeways and highways. These were, of course, at the time the essential means of communication. With the passage of time they have been considered so essential to the public welfare that they have been almost entirely taken over by public authorities. The same is true of the example given by Lord Macnaghten in *Pemsel's* case, and the supply of pure water, though generally not "gratuitous", is now viewed as an essential public service. Likewise, the provision of electric light, one of the examples listed in the foregoing quotation from *Tudor on Charities*.
- Il est question, dans le préambule de la Loi d'Elizabeth I, de la réparation des ponts, des ports, de la chaussée et des grandes routes. Il s'agissait, à cette époque, bien sûr, des principaux moyens de communication. Avec le temps, ils sont devenus si essentiels au bien-être public qu'ils ont été presque entièrement pris en charge par les autorités publiques. Cela est vrai également de l'exemple donné par lord Macnaghten dans l'affaire *Pemsel*, et l'approvisionnement en eau pure, bien qu'il ne soit généralement pas «gratuit», est maintenant considéré comme un service public essentiel. Il en va de même de l'éclairage électrique, l'un des exemples donnés dans la citation précédente tirée de l'ouvrage *Tudor on Charities*.
- 17 While I do not want to insist unduly on the analogy to the information highway, there is absolutely no doubt in my mind that the provision of free access to information and to a means by which citizens can communicate with one another on whatever subject they may please is a type of purpose similar to those which have been held to be charitable; it is within the spirit and intent of the preamble to the Statute of Elizabeth I.
- Je ne veux pas insister indûment sur l'analogie avec l'inforoute, mais il est absolument clair dans mon esprit que le fait de donner gratuitement accès à l'information et à un moyen grâce auquel des citoyens peuvent communiquer les uns avec les autres sur n'importe quel sujet est une fin semblable à celles qui ont été jugées bienfaites et est conforme à l'esprit du préambule de la Loi d'Elizabeth I.
- 18 I wish to say a word about the Minister's evident concern with the question of control of content. In my view, and with respect for those of a contrary opinion, it misses the mark. A distinction must be made between the medium and the message. Where an organization which itself is providing a message to the public seeks charitable status (e.g. a newspaper, a television station, etc.) there must, of course,
- J'aimerais revenir sur la préoccupation manifestée par le ministre concernant la question du droit de regard sur le contenu. Selon moi, et malgré le respect que je dois à ceux qui ne partagent pas le même avis, elle n'est pas pertinente. Il faut faire une distinction entre le médium et le message. Lorsqu'un organisme qui transmet lui-même un message au public cherche à obtenir sa reconnaissance en tant

be concern that it controls the messages so as to ensure that they are consistent with a charitable purpose and are not used for some other purpose. That is the only type of control with which the Minister can be legitimately concerned and it is not applicable to the present case since the appellant provides access to messages but not the messages themselves. It is, of course, the case that control of content has historically been imposed by providers of simple access by reason of physical limitations: a library cannot stock all the books that have ever been published and a meeting hall cannot accommodate all the persons and groups who might conceivably want to use it. Those limitations, however, are not a condition of their charitable purpose: an infinite library or a boundless meeting hall would not lose their charitable character. The information highway is almost limitless in its scope and capacity but that is no reason for failing to recognize its vast potential for public benefit. The appellant's purpose in providing access to it is one of general public utility.

19 Nor should the fact that the appellant's system, and indeed the Internet itself, can be used for private or commercial purposes or misused for criminal or destructive purposes serve to disqualify the free provision of access thereto from obtaining charitable status under the Act. Once again, we are dealing only with the medium and not with the content of the message. A real highway or bridge in the time of the first Elizabeth was recognized as a public good because it allowed the inhabitants of a town or village to communicate with the outside world and vice versa. It might be used by persons going to market as well as to church or school. It might also be used by highwaymen or by absconding debtors. The nature of the traffic, however, did not serve to dilute or diminish the great public good provided by the facility itself.

20 The appellant's purpose is to provide public access for the inhabitants of the Lower Mainland of British Columbia to the modern information high-

qu'organisme de bienfaisance (p. ex., un journal, une station de télévision), il importe évidemment de s'assurer qu'il exerce un contrôle sur les messages de façon que ceux-ci soient compatibles avec l'objectif de bienfaisance et n'aient pas d'autres fins. Il s'agit du seul type de contrôle dont le ministre puisse légitimement se soucier et il n'est pas pertinent en l'espèce, car l'appelante fournit l'accès aux messages, et non les messages eux-mêmes. Certes, des entités fournissant un simple accès ont, à travers l'histoire, imposé un contrôle en raison de contraintes d'ordre matériel, une bibliothèque ne pouvant stocker tous les livres qui ont été publiés, et une salle de réunion ne pouvant recevoir toutes les personnes et tous les groupes qui pourraient théoriquement vouloir l'utiliser. Cependant, la vocation de bienfaisance ne tient pas à ces restrictions, car une bibliothèque ou une salle de réunion affranchie de toute limite de capacité ne perdrait pas pour autant son caractère bienfaisant. L'inforoute est presque illimitée quant à la portée et à la capacité, et ce n'est pas une raison pour ne pas reconnaître qu'elle a un potentiel considérable sur le plan de l'intérêt public. L'objet de l'appelante qui consiste à y donner l'accès est d'utilité publique générale.

Le fait que, à l'instar d'Internet, le système de l'appelante puisse servir à des fins privées ou commerciales ou être utilisé à des fins criminelles ou destructrices ne saurait empêcher l'accès gratuit qui y est donné d'être considéré comme une œuvre de bienfaisance au sens de la Loi. Je le rappelle, seul le médium est en cause, et non la teneur du message. Au temps d'Elizabeth 1<sup>re</sup>, une grande route ou un pont était considéré comme un bien public, car il permettait aux habitants d'une ville ou d'un village de communiquer avec l'extérieur et vice versa. Les gens pouvaient s'en servir pour se rendre au marché, de même qu'à l'église ou à l'école. Les détresseurs et les débiteurs en fuite pouvaient également l'emprunter. Cependant, l'ouvrage n'en constituait pas moins un bien public important.

La fin poursuivie par l'appelante est de fournir aux habitants du Lower Mainland de la Colombie-Britannique un accès public à l'inforoute moderne.

way. That is, in my view, as much a charitable purpose in the time of the second Elizabeth as was the provision of access by more conventional highways in the time of the first Queen of that name.

Selon moi, cette fin est tout autant bienfaitrice sous le règne d'Elizabeth II que celle de donner accès aux grandes routes au temps d'Elizabeth I<sup>re</sup>.

21 I would allow the appeal, set aside the decision of the Minister and refer the matter back to the Minister for reconsideration on the basis that the appellant is a charitable organization within the meaning of the *Income Tax Act*.

J'accueillerais l'appel, annulerais la décision du ministre et renverrais l'affaire à ce dernier en vue d'un réexamen pour le motif que l'appelante est une œuvre de bienfaisance au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. 21

22 PRATTE J.A.: I agree.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris. 22

\* \* \*

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

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

23 DÉCARY J.A. (*dissenting*): The appellant, the Vancouver Regional FreeNet Association (the Association) applied for charitable status pursuant to subsection 248(1) of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, hereinafter the Act. The Minister of National Revenue refused the application, and the appellant now appeals from that determination pursuant to subsection 172(3) [as am. by S.C. 1994, c. 7, Sch. II, s. 141] of the Act.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A. (*dissent*): L'appelante, la Vancouver Regional FreeNet Association (l'association) a présenté une demande afin d'être reconnue à titre d'organisme de bienfaisance enregistré au sens du paragraphe 248(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, ci-après appelée la Loi. Le ministre du Revenu national a opposé un refus à la demande, et l'appelante en appelle aujourd'hui de cette décision en vertu du paragraphe 172(3) [mod. par L.C. 1994, ch. 7, ann. II, art. 141] de la Loi. 23

24 The Association is incorporated under the laws of British Columbia. It is a non-profit organization which offers free access to the "information highway," including the Internet. Individuals equipped with personal computers and modems can, through the Association, access diverse information sources such as newsletters, community events calendars, government reports and environmental data. Registered users enjoy access to on-line discussion groups, "electronic mail", and a plethora of nationally and internationally sourced mailboxes. The service offered by the Association is maintained by community volunteers and is funded by membership fees and donations.

L'association est constituée en personne morale sous le régime des lois pertinentes de la Colombie-Britannique. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif qui offre un accès gratuit à l'«inforoute», y compris Internet. Par son entremise, le particulier doté d'un ordinateur personnel et d'un modem peut avoir accès à différentes sources d'information, comme des bulletins, des calendriers d'événements communautaires, des rapports officiels et des données sur l'environnement. L'utilisateur qui est membre de l'association peut participer à des groupes de discussion en direct, recourir au «courrier électronique» et avoir accès à un nombre considérable de boîtes aux lettres au pays et à l'étranger. Le service offert par l'association est assuré par des bénévoles issus de la collectivité et il est financé par des droits d'adhésion et des dons. 24

25 The purposes of the Association are defined in its constitution as follows:

Les fins de l'association sont énoncées comme suit dans ses statuts constitutifs: 25

2. The purposes of the society are to:

(a) develop, operate and own a free, publicly accessible community computer utility in the Lower Mainland of British Columbia providing the broadest possible range of information and possibilities for the exchange of experience, ideas and wisdom;

(b) establish and operate a FreeNet community computer utility in the Lower Mainland of B.C.;

(c) encourage the development of a wide range of community electronic information resources;

(d) encourage the broadest possible participation of information providers in making their information available on FreeNet;

(e) work toward building a network of similar services in cities and towns internationally;

(f) work toward the widest possible public access to government and other information through FreeNet and other non-profit organizations such as libraries;

(g) work with other Canadian FreeNets to create a Canadian freenet network;

(h) educate and encourage the public in the use of computer telecommunications and information retrieval; and

(i) research ways to improve and expand public access to and use of electronic information resources and facilities. [Appeal Book, at page 65.]

26 The Association applied on July 29, 1993 for registration as a charity. Following a protracted exchange of correspondence, the Minister informed the Association by letter dated July 25, 1994, of its refusal to grant the application for charitable status. I have selected the following passages from the Minister's letters of March 16, 1994 and July 25, 1995 as summarizing the essence of his decision:

Your position is that the Association should be recognized as serving a function of "general public utility", that it provides a service that is the modern equivalent of a library, museum, public hall, reading room, or observatory.

[TRADUCTION]

2. Les fins de la société sont les suivantes:

a) mettre sur pied, faire fonctionner et posséder dans le Lower Mainland de la Colombie-Britannique un centre public de traitement de l'information, à vocation communautaire et d'accès gratuit, qui fournit la gamme la plus étendue qui soit de renseignements et le plus grand nombre possible d'occasions de partager expériences, idées et enseignements;

b) établir et faire fonctionner dans le Lower Mainland de la C.-B. un centre public de traitement de l'information à vocation communautaire de type Libertel [FreeNet];

c) encourager l'établissement d'une grande variété de ressources communautaires d'information électronique;

d) favoriser la participation maximale des fournisseurs d'information en rendant leur information accessible grâce au service Libertel;

e) travailler à la mise sur pied, à l'échelle internationale, d'un réseau de services semblables dans les villes;

f) faire en sorte que le public ait le plus grand accès possible à l'information, notamment gouvernementale, par l'entremise de Libertel et d'autres organismes sans but lucratif, comme les bibliothèques;

g) travailler de concert avec d'autres services canadiens Libertel à la création d'un réseau national;

h) sensibiliser le public aux télécommunications et aux recherches documentaires informatiques et l'encourager à en faire usage;

i) chercher des moyens d'améliorer et d'accroître l'accès aux ressources et aux services d'information électronique et d'inciter le public à y recourir. [Dossier d'appel, à la page 65.]

26 Le 29 juillet 1993, l'association a présenté une demande en vue d'être enregistrée en tant qu'œuvre de bienfaisance. Après une longue correspondance, dans une lettre datée du 25 juillet 1994, le ministre a informé l'association de son refus de faire droit à la demande. Voici certains extraits des lettres du ministre en date du 16 mars 1994 et du 25 juillet 1995 qui résument l'essentiel de sa décision:

[TRADUCTION] Vous soutenez que le caractère d'«utilité publique générale» devrait être reconnu à l'égard de l'association, que cette dernière assure un service qui est l'équivalent moderne d'une bibliothèque, d'un musée, d'une salle publique, d'une salle de lecture ou d'un observatoire.

We see important differences between these sorts of public facilities, and the function served by the Association.

Essentially, we see the Association as a telecommunication network, a transmitter of information, in much the same way as a newspaper, a magazine, or a radio or television network. In our view, these sorts of "networks" and "transmitters" are not charitable as fourth head purposes.

Moreover, it is our understanding that in providing a library, museum, and reading room, the administrators of these facilities determine the materials to be housed within for public use. These organizations select which materials they wish to provide to the public so that they may have access to books, scientific objects, works of art, etc.. In our view, the Association is more a provider of a "facility" for others to house whatever information or material they wish within that structure.

The provision of a public hall, a park, or a community centre facility (real property) for the general use of the public for a variety of community activities (including, among others, a meeting place for social gatherings and events, enjoyment of beauty and nature, healthy recreation and incidental sports activities) is charitable. The provision of a communications network for the public to transmit and receive information electronically, does not, in our view, provide an analogous function.

An observatory is more a facility which provides for the observation of natural phenomena (as in astronomy), and is devoted exclusively to the study and advancement of the sciences. The Association is not established for such purposes or activities.

We appreciate that some of these facilities might incidentally provide public space for advertising, similar to a computer bulletin board. Again, however, we believe that these sorts of organizations are responsible for ensuring that the materials placed on their public bulletin boards meet a standard for acceptable content. On the other hand, the Association's provision of a bulletin board seems to have more prominence in its overall function, and it does not seem to regulate the content of messages, etc., carried on the network.

#### Request for Analogy

In general, the Department has not taken a restrictive view of the requirement for analogy to decided cases and has not felt constrained to deny registration where a reasonable analogy can be drawn between the purposes at hand and those previously held to be charitable.

Nous voyons d'importantes différences entre ces types d'installations publiques et les fins poursuivies par l'association.

Essentiellement, nous considérons l'association comme un réseau de télécommunications, un transmetteur de renseignements, au même titre qu'un journal, un magazine ou un réseau de radiodiffusion ou de télédiffusion. À notre avis, de tels «réseaux» et «transmetteurs» ne sont pas des œuvres de bienfaisance suivant la quatrième catégorie.

Nous estimons par ailleurs que, en mettant à la disposition de la collectivité une bibliothèque, un musée ou une salle de lecture, les administrateurs en cause décident des documents et des objets qui pourront être consultés ou vus. Ils choisissent le matériel qu'ils souhaitent mettre à la disposition du public, qu'il s'agisse notamment de livres, d'objets scientifiques ou d'œuvres d'art. Selon nous, l'association fournit plutôt à d'autres un «moyen» de stocker l'information ou la documentation de leur choix.

Mettre à la disposition du public en général une salle publique, un parc ou un centre communautaire (bien immeuble) aux fins d'activités communautaires variées (notamment une salle de réunion pour la tenue de rencontres ou d'événements à caractère social, pour goûter les joies de la beauté et de la nature, pour les activités récréatives et sportives favorisant le bien-être) revêt un caractère de bienfaisance. Mettre à la disposition du public un réseau de communication permettant de transmettre et de recevoir de l'information électroniquement ne revêt pas, selon nous, un caractère analogue.

Un observatoire est davantage une installation qui permet l'observation de phénomènes naturels (comme en astronomie) et se consacre exclusivement à l'étude et au progrès de la science. L'association n'a pas été mise sur pied à de telles fins ni en vue de telles activités.

Nous reconnaissons que certains des services peuvent incidemment offrir des espaces publicitaires au public, tel un babillard électronique. Cependant, nous croyons que l'organisme qui met à la disposition du public un babillard électronique doit s'assurer que la teneur des annonces respecte certaines normes. Pour sa part, l'association semble offrir le service d'un babillard électronique de façon plus globale et elle ne semble pas contrôler le contenu des messages et autres données transmis grâce au réseau.

#### Analogie

En règle générale, le ministère a fait preuve d'ouverture en ce qui concerne l'analogie avec des décisions antérieures et a accordé l'enregistrement lorsqu'une analogie raisonnable pouvait être établie entre les fins poursuivies par le requérant et celles dont on a jugé qu'elles revêtaient un caractère de bienfaisance.

However, the analogies you have drawn do not overcome our concern that the Association is not established to operate exclusively for charitable purposes. [March 16, 1994, letter, Appeal Book, at pages 20-21.]

and

You contest our opinion on the basis that the Association's role and function are analogous to corresponding physical facilities. In particular, you submit that the Association's "facility" has two distinct aspects:

1. electronic library; and
2. electronic community centre.

I have considered your argument, and while the library analogy is compelling, there is no clear judicial precedent to recognize networks, electronic or otherwise, and in particular computer networks, as charitable. [July 25, 1994, letter, Appeal Book, at page 7.]

27 The Court finds itself once again compelled to consider the purport of the legal definition of "charity" as expressed in the *Income Tax Act*. Subsection 248(1) defines "registered charity" as follows:

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 . . .

. . .

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;

28 The definition of "charitable organization" is considered in subsection 149.1(1) of the Act:

149.1 (1) . . . .

"charitable organization" means an organization, whether or not incorporated,

Toutefois, les analogies que vous invoquez ne nous convainquent pas que l'association existe uniquement à des fins de bienfaisance. [Lettre du 16 mars 1994, Dossier d'appel, aux pages. 20 et 21.]

et

Vous contestez notre avis pour le motif que le rôle et la fonction de l'association s'apparentent à ceux d'installations physiques correspondantes. Plus particulièrement, vous faites valoir que les installations de l'association comportent deux volets distincts:

1. la bibliothèque électronique;
2. le centre communautaire électronique.

J'ai soupesé vos prétentions et, même si l'analogie avec la bibliothèque est convaincante, aucun jugement antérieur ne reconnaît clairement qu'un réseau électronique ou autre, et en particulier un réseau informatique, est une œuvre de bienfaisance. [Lettre du 25 juillet 1994, Dossier d'appel, à la page 7.]

La Cour est de nouveau appelée à examiner la 27 définition de «bienfaisance» (*charity*) selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le paragraphe 248(1) définit comme suit l'«organisme de bienfaisance enregistré»:

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;

. . .

Voici la définition d'«œuvre de bienfaisance» qui 28 figure au paragraphe 149.1(1) de la Loi:

149.1 (1) . . .

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

(a) all the resources of which are devoted to charitable activities carried on by the organization itself, [My emphasis.]

29 It is well accepted in Canada<sup>7</sup> that “charity” is defined by reference to the four classifications elaborated by Lord Macnaghten in *Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.), at page 583. An activity will be deemed charitable at law where its purpose is the relief of poverty, the advancement of education, the advancement of religion, or other purposes beneficial to the community not falling under any of the preceding heads.

30 The fourth head, with which we are now concerned, has proven the testbed for the “gradual extension” of the law of charities beyond those purposes which have been recognized at common law. This open class is limited only by the qualification that purposes which benefit the community must do so in a way the law regards as charitable in order to enjoy the special status of a charity. The test remains whether the purpose, and hence the benefit conferred, is within the spirit and intentment of the preamble to the *Charitable Uses Act 1601*.<sup>8</sup> This law, commonly referred to as the Statute of Elizabeth I, was drafted to curb abuses in the administration of trusts of a charitable nature, and listed in its preamble the following charitable purposes:

... relief of the 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.

31 *Tudor on Charities*<sup>9</sup> identifies the two approaches that the English courts have taken when deciding whether or not a purpose is within the spirit and

a) dont la totalité des ressources est consacrée à des activités de bienfaisance qu'elle mène elle-même; [Non souligné dans le texte de loi.]

Il est bien établi au Canada<sup>7</sup> que le terme «bienfaisance» (*charity*) est défini par renvoi aux quatre catégories proposées par lord Macnaghten dans *Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.), à la page 583. Une activité est réputée, en droit, avoir un caractère de bienfaisance si elle vise à soulager la pauvreté, à promouvoir l'éducation ou la religion ou d'autres fins utiles à l'ensemble de la société et n'appartenant pas aux catégories précédentes.

La catégorie qui nous intéresse en l'occurrence, à savoir la quatrième, s'est révélée être un banc d'essai aux fins de l'élargissement progressif du droit relatif aux organismes de bienfaisance de façon à englober d'autres fins que celles reconnues en common law. La seule restriction applicable à cette catégorie est que la fin utile à la collectivité le soit d'une façon que la loi juge bienfaisante, auquel cas le statut d'œuvre de bienfaisance est accordé. Il s'agit donc de déterminer si la fin, et par conséquent l'avantage conféré, est conforme à l'esprit du préambule de la *Charitable Uses Act 1601*.<sup>8</sup> Ce texte législatif communément appelé la Loi d'Elizabeth I a été rédigé en vue de mettre fin aux abus dans l'administration de fiducies à vocation de bienfaisance et énumère, dans son préambule, les fins charitables suivantes:

[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.

L'ouvrage intitulé *Tudor on Charities*<sup>9</sup> fait état de deux grilles d'analyse appliquées par les tribunaux anglais pour déterminer si une fin est conforme à

intendment of the preamble. The earlier, restrictive doctrine required that a purpose could only be brought within the spirit of the Act by analogy to an existing charitable purpose: *Morice v. Durham (Bishop of)* (1804), 9 Ves. 399; 32 E.R. 656, and more recently *Barralet v. Attorney-General*, [1980] 3 All E.R. 918 (Ch. D.), at page 926. The later doctrine adopts a much broader approach in determining whether or not a purpose is within the spirit and equity of the Preamble. In *Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales v. Attorney-General*, [1972] Ch. 73 (C.A.), Russell L.J. said, at page 88 of the report:

In a case such as the present, in which in my view the object cannot be thought otherwise than beneficial to the community and of general public utility, I believe the proper question to ask is whether there are any grounds for holding it to be outside the equity of the Statute: and I think the answer to that is here in the negative.

32 In a prior decision, *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corpn.*, [1968] A.C. 138 (H.L.), Lord Wilberforce comments that the classes of charitable purposes are far from circumscribed:

The latter requirement [that purposes fall within the spirit and intendment of the preamble] does not mean quite what it says; for it is now accepted that what must be regarded is not the wording to 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.<sup>10</sup>

33 To begin with, I am not prepared to accept in its entirety the approach adopted by the English courts in *Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales, supra*. To my mind, there is no Canadian authority for the principle that all purposes which in some way benefit the community are presumed to be charitable. There is no such presumption. To be recognized under the *Income Tax Act* as a “charitable organization” is a privilege that the Minister confers upon being satisfied that an organization meets the required conditions, an essential one being that all its resources “are devoted to charitable activities”. The onus is therefore on the

l’esprit du préambule. Suivant la première théorie, de nature restrictive, une fin ne peut être jugée conforme à l’esprit de la loi que par l’établissement d’une analogie avec une fin charitable existante: *Morice v. Durham (Bishop of)* (1804), 9 Ves. 399; 32 E.R. 656 et, plus récemment, *Barralet v. Attorney-General*, [1980] 3 All E.R. 918 (Ch. D.), à la page 926. La deuxième théorie se fonde sur une perspective beaucoup plus large. Dans *Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales v. Attorney-General*, [1972] Ch. 73 (C.A.), le lord juge Russell dit ce qui suit, à la page 88 du recueil:

[TRADUCTION] Dans un cas comme la présente espèce où, selon moi, la fin ne peut être qu’utile à la collectivité et au public en général, je crois que la question qu’il convient de trancher est s’il existe ou non un motif qui justifie que l’on juge cette fin étrangère à l’esprit de la Loi; j’estime qu’il faut répondre à cette question par la négative.

Dans une décision antérieure, *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. v. Glasgow Corpn.*, [1968] A.C. 138 (H.L.), lord Wilberforce opine que les catégories de fins de bienfaisance sont loin d’être limitées:

[TRADUCTION] Cette dernière condition [la conformité à l’esprit du préambule] 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 charité conformément à l’apparition de nouveaux besoins sociaux et au respect ou à la disparition des anciens<sup>10</sup>.

33 Tout d’abord, je ne suis pas disposé à souscrire sans réserve à l’analyse faite par les tribunaux anglais dans *Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales, précité*. Selon moi, il ne ressort d’aucun arrêt de jurisprudence canadien que toute fin qui, d’une certaine façon, est utile à la société est présumée bienfaisante. Une telle présomption n’existe pas. La reconnaissance en tant qu’«œuvre de bienfaisance» au sens de la *Loi de l’impôt sur le revenu* est un privilège accordé par le ministre lorsqu’il est convaincu que l’entité en cause respecte les conditions établies, dont l’une, essentielle, est que la totalité des ressources soit «consacrée à

organization to convince the Minister, and eventually this Court, that on paper as well as in reality it is worthy of such recognition.

- 34 Canadian courts have acknowledged that the fourth category is not closed and that the law of charities is a “moving subject” as evinced by Lord Wilberforce: *Native Communications Society of B.C. v. Canada (M.N.R.)*, [1986] 3 F.C. 471 (C.A.); *Everywoman’s Health Centre Society (1988) v. M.N.R.*, [1992] 2 F.C. 52 (C.A.); *Positive Action Against Pornography v. M.N.R.*, [1988] 2 F.C. 340 (C.A.); *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women v. Minister of National Revenue (1996)*, 195 N.R. 235 (F.C.A.); *Briarpatch Inc. v. Minister of National Revenue (1996)*, 197 N.R. 229 (F.C.A.). Nonetheless, the “gradual extension” of the fourth head has been allowed in only the most meritorious of circumstances. Justice Robertson of this Court adverted in *Briarpatch*,<sup>11</sup> *supra*, that:

Although broadly worded as a residual “catch-all”, the fourth category has been interpreted cautiously, if not narrowly, by the courts.

- 35 Notwithstanding that the Court is prepared to adopt an open-minded approach in characterizing purposes under the fourth head, it remains that the mere provision of a benefit to the community is not tantamount to a charitable purpose: *Strakosch, decd., In re. Temperly v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.); *Macduff, In re. Macduff v. Macduff*, [1896] 2 Ch. 451 (C.A.); *Attorney-General v. National Provincial and Union Bank of England*, [1924] A.C. 262 (H.L.); *Williams’ Trustees v. Inland Revenue Commissioners*, [1947] A.C. 447 (H.L.). In *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women, supra*, this Court observed as follows:

The provision of services and workshops to the community, while laudable, is not necessarily charitable at law and activities and objects of general public utility are not always charitable in the legal sense. Lord Wilberforce, in *D’Aguiar v. Guyana Inland Revenue Commissioner*, [1970] T.R. 31 (P.C.), cautioned the courts against granting charity status where the language used was “so vague as to permit the property to be used for non-charitable

des activités de bienfaisance». Il incombe donc à l’organisme de convaincre le ministre (et la Cour, le cas échéant) qu’il est digne d’un tel privilège sur la foi de ses statuts constitutifs et des activités qu’il exerce réellement.

À l’instar de lord Wilberforce, les tribunaux canadiens ont reconnu que la quatrième catégorie n’était pas fermée et que le droit relatif aux organismes de bienfaisance évoluait: *Native Communications Society of B.C. c. Canada (M.R.N.)*, [1986] 3 C.F. 471 (C.A.); *Everywoman’s Health Centre Society (1988) c. M.R.N.*, [1992] 2 C.F. 52 (C.A.); *Positive Action Against Pornography c. M.R.N.*, [1988] 2 C.F. 340 (C.A.); *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. Ministre du Revenu national (1996)*, 195 N.R. 235 (C.A.F.); *Briarpatch Inc. c. Ministre du revenu national (1996)*, 197 N.R. 229 (C.A.F.). Toutefois, l’«élargissement progressif» de la quatrième catégorie n’a été reconnu que dans les circonstances qui le justifiaient le plus. Mon collègue le juge Robertson fait la mise en garde suivante dans l’arrêt *Briarpatch*<sup>11</sup>:

Bien qu’elle soit largement définie comme un «fourre-tout» résiduel, la quatrième catégorie a été interprétée avec précaution, sinon restrictivement, par les tribunaux.

Même si la Cour est prête à faire preuve d’ouverture en englobant certaines fins dans la quatrième catégorie, il demeure que la simple utilité à la société n’emporte pas la bienfaisance: *Strakosch, decd., In re. Temperly v. Attorney-General*, [1949] Ch. 529 (C.A.); *Macduff, In re. Macduff v. Macduff*, [1896] 2 Ch. 451 (C.A.); *Attorney-General v. National Provincial and Union Bank of England*, [1924] A.C. 262 (H.L.); *Williams’ Trustees v. Inland Revenue Commissioners*, [1947] A.C. 447 (H.L.). Dans l’arrêt *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*, précité, la Cour fait les remarques suivantes:

L’offre de services et d’ateliers à la collectivité, bien que louable, n’est pas nécessairement charitable au sens de la loi, et les activités et les objets qui visent le bien public ne sont pas toujours charitables au sens juridique du terme. Lord Wilberforce, dans l’arrêt *D’Aguiar v. Guyana Inland Revenue Commissioner*, [1970] T.R. 31 (P.C.), a mis en garde les tribunaux contre le fait d’accorder le statut d’organisme de charité lorsque les termes de la

34

35

purposes” (at p. 34) and where the purpose was not “sufficiently definite and specific” to enable the court to be satisfied that the organization will be administered “in a manner recognized as charitable.”<sup>12</sup> [My emphasis.]

36 The appellant relies on certain analogies which have been characterized as charitable under the rubric of “public works”. In particular, counsel for the appellant proposes to include the Association within the fourth head of charity as being of “general public utility” in a manner analogous to public highways, public libraries and public halls. In my opinion, it would be useful at this point to dispense with the potentially misleading use of analogies in determining the charitable nature of the service offered by the Association. I would borrow the following suggestion of Stone J.A. as stated in *Native Communications, supra*:

... it would be a mistake to dispose of this appeal on the basis of how this purpose or that may or may not have been seen by the courts in the decided cases as being charitable or not.<sup>13</sup>

Use of analogies is particularly unwarranted because as observed by Lord Wilberforce in *Scottish Burial, supra*, old social needs may become obsolete or satisfied. What was charitable in the past is not necessarily charitable in the present age.

37 The “information highway” is a concept that is novel to our era and compares only marginally with the examples raised by the appellant. The Court should rise above the constraints of analogy and, rather than compare the extrinsic qualities of past charitable purposes with the subject before it, consider the essential charitable nature of the organization on appeal.

38 Public benefit is an interminably broad concept, which spills over from the pure altruism of community welfare at one end of the spectrum into the realm of collective self-interest at the other. It is the courts’ role to decide in each case whether the community values underpinning a certain purpose are

demande sont [TRADUCTION] «vagues au point de permettre au bien d’être utilisé à d’autres fins qu’à des fins charitables» (à la p. 34) et lorsque l’objet n’est pas [TRADUCTION] «suffisamment défini et précis» pour convaincre la cour que l’organisme sera administré [TRADUCTION] «à la manière d’un organisme de charité»<sup>12</sup>. [Non souligné dans l’original.]

L’appelante se fonde sur certaines affaires analogues où des fins ont été jugées charitables sous la rubrique «travaux publics». Plus particulièrement, son avocat propose d’inclure l’association dans la quatrième catégorie d’œuvres de bienfaisance parce qu’elle est d’«utilité publique générale» d’une façon analogue aux voies publiques, ainsi qu’aux bibliothèques et aux salles publiques. À mon avis, il importe, à ce stade-ci, d’écarter le recours à l’analogie, qui peut se révéler trompeur, pour déterminer si le service offert par l’association revêt un caractère de bienfaisance. Je cite à cet égard les propos suivants du juge Stone, J.C.A., dans l’arrêt *Native Communications, précité*:

... ce serait une erreur de décider du présent appel selon qu’une fin en particulier peut avoir été considérée ou non comme charitable aux yeux de la jurisprudence<sup>13</sup>.

Le recours à l’analogie est particulièrement injustifié, car comme le fait remarquer lord Wilberforce dans l’arrêt *Scottish Burial, précité*, d’anciens besoins sociaux peuvent disparaître ou être satisfaits. Une œuvre qui était charitable dans le passé ne l’est plus nécessairement de nos jours.

L’«inforoute» est un phénomène propre à notre époque et a très peu d’affinités avec les exemples proposés par l’appelante. La Cour devrait se soustraire aux contraintes de l’analogie et, au lieu de comparer les qualités extrinsèques d’anciennes fins charitables avec les fins visées en l’espèce, se pencher sur le caractère fondamentalement charitable de l’association appelante.

L’intérêt du public est une notion particulièrement élastique qui va de l’altruisme pur voué au bien-être collectif à la défense de l’intérêt particulier d’une collectivité. Il appartient aux tribunaux de déterminer, dans chaque cas, si les valeurs communautaires qui étayent une fin en particulier sont éclipsées par

overshadowed by what is otherwise its essentially non-charitable character. I note that in *Scowcroft, In re. Ormrod v. Wilkinson*, [1898] 2 Ch. 638 (Ch. D.), in finding that the gift of a reading room was a devise for the public benefit, the Court did not disregard the objects of the bequest which stated that the room was “to be kept free from intoxicants and dancing.”<sup>14</sup>

39 In the absence of a statutory definition of charity, the courts are bound to exercise their supervisory role in determining the *quantum* and quality of “public benefit” deserving of charitable status. While I do recognize the value of the service which the Association provides to the community, I do not believe that the Association is a charity within the legal meaning of the word. The FreeNet movement is a visionary community-based initiative which strives to fulfil a demand for affordable and universal access to the information highway. Many of the information services provided by the appellant are of great public utility and, with the proliferation of personal computers, may at some time become essential services. Health information, news, weather bulletin boards, and other forms of information services constitute the core of the important community-oriented services provided by FreeNets. Nonetheless, a survey of the record and close scrutiny of the appellant’s constituting document does not permit me to conclude that the appellant would have restricted its activities exclusively to the aforementioned charitable purposes.

40 The appellant’s constitution is drafted in general terms, with the primary purpose established in paragraph 2(a). The Association endeavours to “develop, operate and own a free, publicly accessible community computer utility”. The remaining purposes, which are collateral to the main objective of establishing and operating the facility, constitute essentially in encouraging the proliferation of the service amongst computer users and throughout Canada, and in encouraging the development of resources accessible on the FreeNet. For reasons stated earlier, the mere provision of a free service to the public does

une caractéristique par ailleurs essentiellement étrangère à la bienfaisance. Je remarque que, dans *Scowcroft, In re. Ormrod v. Wilkinson*, [1898] 2 Ch. 638 (Ch. D.), pour conclure que la donation d’une salle de lecture servait l’intérêt du public, le tribunal n’a pas ignoré la mention, dans le legs, que la salle [TRADUCTION] «ne devait pas servir à la consommation de substances intoxicantes et à la danse»<sup>14</sup>.

39 Vu l’absence d’une définition légale de la bienfaisance, les tribunaux doivent s’acquitter de leur rôle de surveillance en déterminant à quel point, sur les plans quantitatif et qualitatif, une activité doit servir l’intérêt du public pour être jugée bienfaisante. Je reconnais la valeur du service que l’association fournit à la collectivité, mais je ne crois pas que l’association soit une œuvre de bienfaisance au sens de la loi. Le mouvement Libertel est un projet à la fois visionnaire et communautaire qui s’efforce de répondre à la demande d’accès abordable et universel à l’information. Bon nombre des services d’information fournis par l’appelante ont une grande utilité publique et, compte tenu de la multiplication des ordinateurs personnels, peuvent à un certain moment devenir indispensables. L’information relative à la santé, les nouvelles, les bulletins de météo et d’autres formes de services d’information constituent l’essentiel des importants services à vocation communautaire fournis par les systèmes Libertel. Néanmoins, l’examen du dossier et l’étude minutieuse des statuts constitutifs de l’appelante ne permettent pas de conclure que cette dernière n’exercera ses activités qu’aux seules fins de bienfaisance susmentionnées.

40 Les statuts constitutifs de l’appelante sont rédigés à l’aide de termes généraux, et son objet premier est précisé à l’alinéa 2a). L’association s’efforce de [TRADUCTION] «mettre sur pied, faire fonctionner et posséder . . . un centre public de traitement de l’information, à vocation communautaire et d’accès gratuit». Les autres fins, connexes à celle, principale, de mettre sur pied et de faire fonctionner le service, consistent essentiellement à promouvoir le service auprès des utilisateurs d’ordinateur, à la grandeur du Canada, et à accroître les ressources accessibles grâce à Libertel. Pour les motifs énoncés précédem-

not provide the measure of public utility sufficient to qualify the service as charitable. An analysis of the nature and content of the service is required.

41 The appellant raises in support of its submissions a government document entitled *Competition and Culture on Canada's Information Highway: Managing the Realities*<sup>15</sup> which advocates the development of public access to the information highway. This illustration is well taken, and had the record revealed that the Association was to operate solely as a "public access point" giving users access to a restricted range of public interest services, I may have concluded differently. However, the Association's constitution in no manner reflects what are in my view necessary limits to the services which the Association, as a charity, should be authorized to provide. Contrary to the apparently unlimited scope of the appellant's offerings, the service projected by the CRTC is in the nature of a community access point to a "public lane" offering only selected information highway services of exclusively community interest.

42 I have not been convinced that the Association strives to limit its purposes exclusively to those which the law would regard as charitable in the nature of "general public utility". Nor does it appear from the evidence that the Association would be in a position to exercise control or impose limits on the types of services to which users have access. Although I refrain from making a finding with respect to the respondent's contention that political platforms and commercial interests might be advanced on the appellant's service, I have no doubt that this type of activity is well within the realm of possibility on the Internet. Despite the formidable capacity of this tool as an information provider and educator, it is also vested with the manifest capacity to provide a platform for the expression and promotion of private interests. This potential, in my view, brings the Association outside the purview of a purely charitable purpose.

ment, le simple fait de fournir un service gratuit au public ne confère pas une utilité publique suffisante pour assimiler le service à une activité de bienfaisance. Une analyse de la nature et de la teneur du service s'impose.

L'appelante invoque à l'appui de ses prétentions un document gouvernemental intitulé *Concurrence et culture sur l'autoroute canadienne de l'information: Gestion des réalités de transition*<sup>15</sup> qui prône l'établissement d'un accès public à l'information. L'exemple est bien choisi et, si le dossier avait révélé que l'association devait fonctionner à titre de «point d'accès public» seulement et permettre aux usagers d'avoir accès à une gamme restreinte de services d'intérêt public, ma conclusion aurait pu être différente. Toutefois, je ne vois rien, dans les statuts constitutifs de l'association, qui permette de restreindre les services que l'association fournit à ces seuls services qu'à mon avis elle pourrait rendre si elle devait être reconnue en tant qu'œuvre de bienfaisance. Contrairement aux services offerts par l'appelante dont la portée est apparemment illimitée, les services envisagés par le CRTC correspondent à un point d'accès communautaire à une «voie publique» sur l'information, n'offrant que certains services d'intérêt purement communautaire.

Je ne suis pas convaincu que l'association compte s'en tenir exclusivement à des activités que la loi considère comme des activités de bienfaisance et d'«utilité publique générale». Il ne ressort pas non plus de la preuve qu'elle est en mesure d'exercer une surveillance ou d'établir des restrictions relativement aux genres de services auxquels les usagers ont accès. Bien que je m'abstienne de tirer une conclusion concernant la prétention de l'intimé selon laquelle des programmes politiques et des intérêts commerciaux pourraient être promus grâce au service de l'appelante, je ne doute nullement que cela soit tout à fait possible sur le réseau Internet. Malgré son formidable potentiel comme source d'information et moyen pédagogique, cet outil peut manifestement servir, par ailleurs, de tribune pour la formulation et la promotion d'intérêts privés. C'est pourquoi, à mes yeux, les fins de l'association ne sont pas strictement charitables.

43 In *Native Communications Society, supra*, Stone J.A. applied a benignant construction in adopting as charitable the objects of a similarly deficient constituting document. At issue was whether the Minister had erred in refusing to register the Society whose purposes included developing radio and television productions related to the native people of British Columbia and in publishing a non-profit newspaper devoted to the same. In allowing the appeal, Stone J.A. analyzed the content of the newspaper *Kahtou* which the organization proposed to publish. Ellen Zwiebel, in an article entitled “A Truly Canadian Definition of Charity and a Lesson in Drafting Charitable Purposes”,<sup>16</sup> commented on the Court’s approach which went beyond mere consideration of the Native Communications Society’s purposes:

The modern trend to broad statements of corporate purposes developed for the most part because of the need for business corporations to avoid the doctrine of ultra vires. A different set of concerns operates for charitable organizations. Because an organization must have only charitable purposes to qualify for charitable status, it is important to have charitable purposes clearly expressed. The issue presented in subparagraphs 2a through c [of the Native Communications Society’s Certificate of Incorporation] is whether the language is restrictive enough, or whether it is capable of including non-charitable subject matter. For instance, programs “of relevance to native people” could include programs with partisan political content or the simple broadcasting of hockey games which, although they might be appealing to the targeted audience, are devoid of charitable content. In general the courts have been willing to look to extrinsic evidence for confirmation that their purposes are restricted to charitable activities. [My emphasis.]

44 In this regard, Stone J.A. wrote, at pages 481-482 of the report:

Counsel for the respondent contends that the newspaper contains only “news” which cannot be seen as “educational”. I have difficulty in following this argument for it seems to me that in the minds of its readers the newspaper could well be regarded as educational as well as informative. I need not decide the point. It is apparent that the newspaper is used more than as a mere vehicle for conveying news. An examination of its pages shows that

Dans l’arrêt *Native Communications Society*,<sup>43</sup> précité, le juge Stone, J.C.A., a fait preuve d’indulgence lorsqu’il a qualifié de charitables les fins énoncées dans des statuts constitutifs comportant de semblables lacunes. La question en litige était de savoir si le ministre avait commis une erreur en refusant d’enregistrer l’organisme dont les objectifs comprenaient l’élaboration d’émissions de radio et de télévision se rapportant aux autochtones de la Colombie-Britannique et la publication d’un journal sans but lucratif sur des sujets connexes. Avant d’accueillir l’appel, le juge Stone a analysé la teneur du journal intitulé *Kahtou*, que l’organisme se proposait de publier. Dans un article intitulé «A Truly Canadian Definition of Charity and a Lesson in Drafting Charitable Purposes»<sup>16</sup>, Ellen Zwiebel commente l’analyse de la Cour, qui va bien au-delà du simple examen des fins poursuivies par la Native Communications Society:

[TRADUCTION] La tendance moderne à recourir à des énoncés généraux en ce qui concerne les objets d’une entreprise est surtout attribuable au désir des sociétés par actions d’éviter l’application de la doctrine de l’ultra vires. Ce sont d’autres motivations qui animent les organismes de bienfaisance. Comme un organisme ne doit poursuivre que des fins de bienfaisance pour être considéré comme une œuvre de bienfaisance, il importe que ces fins soient clairement énoncées. La question qui se pose relativement aux alinéas 2a) à c) [du certificat de constitution de la Native Communications Society] est de savoir si le libellé est suffisamment restreint ou s’il peut englober des objectifs étrangers à la bienfaisance. Par exemple, des émissions «qui ont rapport aux autochtones» pourraient comprendre des émissions ayant un parti pris politique ou la simple télédiffusion de matchs de hockey qui, même s’ils plairaient à l’auditoire cible, seraient dénués de tout élément de bienfaisance. En général, les tribunaux se sont montrés disposés à tenir compte d’une preuve extrinsèque pour confirmer que les fins se limitent à l’exercice d’activités de bienfaisance. [Non souligné dans l’original.]

À ce sujet, le juge Stone, J.C.A., dit ce qui suit aux pages 481 et 482 du recueil:

L’avocat de l’intimé soutient que le journal ne contient que des «nouvelles» qui ne peuvent pas être considérées comme «éducatives». J’ai de la difficulté à suivre ce raisonnement, car il me semble que, dans l’esprit de ses lecteurs, le journal pourrait bien être considéré comme aussi éducatif qu’informatif. Je n’ai pas à me prononcer sur ce point. Il appert que le journal n’est pas utilisé seulement comme simple transmetteur de nouvelles. Un

through them the Indian readers are made aware of activities of a cultural nature going on elsewhere in the wider Indian community and of attempts being made to foster language and culture as, for example, through greater use of native languages and the revival of ancient crafts, music and story telling. All of this may well instill a degree of pride of ancestry in the readers of *Kahtou*, deepen an appreciation of Indian culture and language and thereby promote a measure of cohesion among Indian people of British Columbia that might otherwise be missing. The record indicates that radio and television programs are being designated along the same general lines. [My emphasis.]

examen de ses pages montre que les Indiens qui les lisent prennent connaissance d'activités culturelles qui se déroulent ailleurs dans la communauté indienne et des tentatives de promotion de la langue et de la culture grâce notamment à l'utilisation accrue des langues autochtones et à la remise en vogue d'anciens métiers, de la musique et des récits. Tout cela va peut-être insuffler aux lecteurs de *Kahtou* une certaine fierté de leurs origines, valoriser davantage la culture et la langue indiennes et, de ce fait, promouvoir parmi les Indiens de la Colombie-Britannique une certaine unité qui, sans cela, n'aurait peut-être pas existé. Le dossier révèle que les programmes de radio et de télévision visent les mêmes buts généraux. [Non souligné dans l'original.]

45 The appellant does not undertake in its constitution to limit the provision of services to those displaying a clearly public, or charitable nature. Nor does the Court have before it any "extrinsic evidence" upon which to base a conclusion regarding the full sweep of the services which are or may become accessible on the rapidly evolving information highway. In my view, this is fatal to the appeal. The Court is prevented, upon analysis of the Association's stated purposes and activities, from satisfying itself as to the breadth of the subject-matter accessible on the Vancouver FreeNet. In my opinion, FreeNet is a tool whose uses, unless specifically prescribed, fall well beyond the purview of activities which are exclusively charitable in the legal sense.

45 Dans ses statuts constitutifs, l'appelante ne s'engage pas à restreindre ses activités de façon à n'offrir que des services qui revêtent un caractère manifestement public ou de bienfaisance. La Cour n'est pas non plus saisie de quelque élément de «preuve extrinsèque» qui lui permettrait de tirer une conclusion au sujet de la gamme complète des services qui sont accessibles ou qui pourraient le devenir sur l'infornoute en constante évolution. C'est pourquoi, selon moi, l'appel ne peut réussir. La Cour ne peut, en analysant les fins et les activités officielles de l'association, connaître l'étendue du matériel accessible grâce au service Libertel de Vancouver. À mon avis, ce service est un outil dont l'utilisation, à moins qu'elle ne soit expressément circonscrite, va bien au-delà des activités qui sont strictement de bienfaisance au sens de la Loi.

46 For the above reasons, I am of the opinion that the appeal should be dismissed.

46 Pour ces motifs, je rejeterais l'appel.

<sup>1</sup> (U.K.), 43 Eliz. I, c. 4.

<sup>2</sup> *Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.), at pp. 583-584.

<sup>3</sup> Spencer G. Maurice and David B. Parker, 7<sup>th</sup> ed., London: Sweet & Maxwell, 1984, at pp. 90-91.

<sup>4</sup> [1986] 3 F.C. 471 (C.A.), at pp. 479-481.

<sup>5</sup> Paul Gilster. *The New Internet Navigator*. New York: Wiley, 1995, glossary.

<sup>6</sup> R.S.B.C. 1979, c. 390.

<sup>7</sup> *Guaranty Trust Company of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] S.C.R. 133.

<sup>8</sup> (U.K.), 43 Eliz. I, c. 4.

<sup>9</sup> Jean Warburton, *Tudor on Charities*, 8<sup>th</sup> ed. London: Sweet & Maxwell, 1995, at p. 86.

<sup>10</sup> At p. 154.

<sup>1</sup> (R.-U.), 43 Eliz. I, ch. 4.

<sup>2</sup> *Commissioners of Income Tax v. Pemsel*, [1891] A.C. 531 (H.L.), aux p. 583 et 584.

<sup>3</sup> Spencer G. Maurice et David B. Parker, 7<sup>e</sup> éd., Londres: Sweet & Maxwell, 1984, aux p. 90 et 91.

<sup>4</sup> [1986] 3 C.F. 471 (C.A.), aux p. 479 à 481.

<sup>5</sup> Paul Gilster. *The New Internet Navigator*. New York: Wiley, 1995, glossaire.

<sup>6</sup> R.S.B.C. 1979, ch. 390.

<sup>7</sup> *Guaranty Trust Company of Canada v. Minister of National Revenue*, [1967] R.C.S. 133.

<sup>8</sup> (R.-U.), 43 Eliz. I, ch. 4.

<sup>9</sup> Jean Warburton, *Tudor on Charities*, 8<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1995, à la p. 86.

<sup>10</sup> À la p. 154.

<sup>11</sup> At p. 231.

<sup>12</sup> At p. 238.

<sup>13</sup> At p. 482.

<sup>14</sup> At p. 642.

<sup>15</sup> Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Competition and Culture on Canada's Information Highway: Managing the Realities*. May 19, 1995, at pp. 43-44.

<sup>16</sup> *The Philanthropist*, (Fall 1987) Vol. 7, No. 1, at p. 4.

<sup>11</sup> À la p. 231.

<sup>12</sup> À la p. 238.

<sup>13</sup> À la p. 482.

<sup>14</sup> A la p. 642.

<sup>15</sup> Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Concurrence et culture sur l'autoroute canadienne de l'information: Gestion des réalités de transition*. 19 mai 1995, aux p. 43 et 44 (en anglais).

<sup>16</sup> *The Philanthropist*, automne 1987, vol. 7, n° 1, à la p. 4.