

A-525-78

A-525-78

E.W. Bickle Ltd. (Applicant)

v.

Minister of National Revenue (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Urie J. and Kelly D.J.—Vancouver, March 27, 1979.

Judicial review — Federal sales tax — Exemptions — Newspapers — Proviso in Schedule to Act that Minister sole judge of printed material falling within exempt classes — Minister deciding that these publications devoted to advertising not exempt despite falling within scope of word “newspaper” established by the Supreme Court — Whether decision attacked is one contemplated by s. 28(1) of the Federal Court Act — If so, whether or not Minister’s decision should be set aside as one based on an error of law — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(1) — Excise Tax Act, R.S.C. 1970, c. E-13, ss. 27, 29(1), Schedule III, Part III, s. 3.

This is a section 28 application to set aside a decision of the Minister of National Revenue that certain publications are not newspapers for the purpose of the exemption from federal sales tax provided in section 3 of Part III of Schedule III to the *Excise Tax Act*. The Minister is empowered, as stated at the end of Part III, to be the sole judge of whether printed material comes within an exempted class. These publications were found not to be newspapers even though they fell within the scope of the word “newspaper” earlier established by the Supreme Court. The Court is to decide whether or not the decision attacked is one contemplated by section 28(1) of the *Federal Court Act*, and if so, whether the Minister’s decision should be set aside as having been based on an error of law.

Held, the application is allowed. While the decision is an administrative decision, it is one that must be exercised on a quasi-judicial basis, for it is a decision whereby taxability or non-taxability is determined. The Minister has not been empowered by the statute to vary, arbitrarily or otherwise, the ambit of the exemption. In making a decision as to whether the exemption applies, the Minister’s duty is to find the facts and apply the exempting words. In this case, the vital word—newspaper—has been the subject of a judgment of the Supreme Court of Canada. In making his decision, the Minister has rejected that argument and has claimed a “statutory discretion”, which he apparently regards as giving him a power to vary the ambit of the exemption from what it would be if the Supreme Court’s view were applied. The Minister erred in law as there is nothing in the statute empowering him to do anything other than be the “judge” as to whether the law contained in the particular section of Part III applied to the facts before him. It cannot be said that the Minister’s decision might not have been different if he had applied the ordinary meaning of the word “newspaper” instead of applying the arbitrary definition that had been conveyed by his Department to the applicant.

E.W. Bickle Ltd. (Requérante)

c.

a

Le ministre du Revenu national (Intimé)

Cour d’appel, le juge en chef Jackett, le juge Urie et le juge suppléant Kelly—Vancouver, le 27 mars 1979.

b

Examen judiciaire — Taxe de vente fédérale — Exemptions — Journaux — Une disposition de l’annexe de la Loi prévoit qu’il appartient au Ministre seul de juger si un imprimé entre dans l’une des catégories exemptées — Le Ministre a conclu que les publications en cause, étant consacrées à la publicité, n’étaient pas exemptées bien qu’elles s’accordent à la définition de «journal» établie par la Cour suprême — Il s’agit de savoir si l’art. 28(1) de la Loi sur la Cour fédérale s’applique à la décision contestée — Dans l’affirmative, il s’agit de savoir s’il y a lieu d’annuler la décision du Ministre pour cause d’erreur de droit — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28(1) — Loi sur la taxe d’accise, S.R.C. 1970, c. E-13, art. 27, 29(1), annexe III, Partie III, art. 3.

c

d

Cette demande fondée sur l’article 28 vise l’annulation d’une décision du ministre du Revenu national, selon laquelle certaines publications ne sont pas des journaux exemptés de la taxe de vente fédérale comme le prévoit l’article 3 de la Partie III de l’annexe III de la *Loi sur la taxe d’accise*. Aux termes de la dernière disposition de la Partie III, il appartient au Ministre seul de juger si quelque imprimé entre dans l’une des catégories exemptées. Il a conclu que les publications en cause n’étaient pas des journaux bien qu’elles tombent dans la définition de «journal», établie auparavant par la Cour suprême. La Cour doit conclure si l’article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* s’applique à la décision contestée et, dans l’affirmative, si la décision du Ministre devrait être annulée au motif qu’elle a été rendue par suite d’une erreur de droit.

e

f

g

h

i

j

Arrêt: la demande est accueillie. Bien que la décision soit de nature administrative, elle doit être soumise à un processus quasi judiciaire, car l’assujettissement à l’impôt dépend de cette décision. La loi n’accorde pas au Ministre le pouvoir, discrétionnaire ou autre, de modifier la portée de l’exemption. En rendant sa décision sur l’application éventuelle de celle-ci, le Ministre doit examiner les faits et appliquer à la lettre la disposition prévoyant l’exemption. En l’espèce, le mot important, «journal», a fait l’objet d’un jugement de la Cour suprême du Canada. Le Ministre a écarté ce jugement en invoquant le pouvoir discrétionnaire à lui conféré par la loi, et qu’il considère sans doute comme lui permettant de modifier la portée de l’exemption, qui serait autre si le point de vue de la Cour suprême était adopté. Le Ministre a commis une erreur de droit car rien dans la loi ne lui permet de faire autre chose que «juger» si la disposition de l’article en question de la Partie III s’applique aux faits qui lui sont soumis. On ne peut dire que la décision du Ministre aurait été la même s’il avait tenu compte du sens ordinaire du mot «journal» plutôt que d’appliquer la définition arbitraire communiquée à la requérante par son Ministère.

R. v. Montreal Stock Exchange [1935] S.C.R. 614, applied.

Arrêt appliqué: *R. c. Montreal Stock Exchange* [1935] R.C.S. 614.

APPLICATION for judicial review.

DEMANDE d'examen judiciaire.

COUNSEL:

^a AVOCATS:

Merill W. Shepard for applicant.
Karl Burdak for respondent.

Merill W. Shepard pour la requérante.
Karl Burdak pour l'intimé.

SOLICITORS:

^b PROCUREURS:

Russell & DuMoulin, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Russell & DuMoulin, Vancouver, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Minister of National Revenue that certain publications to wit:

^d LE JUGE EN CHEF JACKETT: Cette demande, présentée en vertu de l'article 28, vise l'annulation d'une décision rendue par le ministre du Revenu national et selon laquelle certaines publications, à savoir:

- (a) *Rapid Auto Mart Magazine*,
- (b) *The Century Gold Post*,
- (c) *Real Estate Victoria*, and
- (d) *Buy, Sell and Trade*,

- ^e
- a) *Rapid Auto Mart Magazine*,
 - b) *The Century Gold Post*,
 - c) *Real Estate Victoria*, et
 - d) *Buy, Sell and Trade*,

are not newspapers for the purpose of the exemption from federal sales tax provided in section 3 of Part III of Schedule III to the *Excise Tax Act*, R.S.C. 1970, c. E-13.

^f ne sont pas des journaux dégrevés de la taxe de vente fédérale comme le prévoit l'article 3, Partie III, annexe III, de la *Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1970, c. E-13.

The "Case" material, in so far as it seems to be relevant, consists of:

^g Les pièces pertinentes du dossier sont:

1. a letter from the Department of National Revenue to the applicant dated May 2, 1978, reading in part:

1. Une lettre du 2 mai 1978 envoyée par le ministère du Revenu national, à la requérante et dont certains passages se lisent comme suit:

The assessment has been reviewed by the District Manager, Victoria District Excise Tax Office and the following confirms the tax status rulings with respect to the publications assessed.

^h [TRADUCTION] La cotisation a été examinée par le gestionnaire de district, Bureau de la taxe d'accise du district de Victoria, et ce qui suit confirme, compte tenu de la jurisprudence, la situation fiscale existant à l'égard des publications faisant l'objet de la cotisation.

The weekly publication "Buy Sell & Trade", sample dated February 14-20, has been examined, and as it contains almost 100 percent advertising has been ruled to be a taxable publication.

Nous avons examiné l'hebdomadaire «Buy Sell & Trade», livraison du 14 au 20 février. Comme il ne contient que des annonces, il a été décidé qu'il s'agissait d'une publication imposable.

The weekly publication "Real Estate Victoria", sample dated February 10-16, has been examined, as it contains over 95 percent advertising has also been ruled to be a taxable publication.

ⁱ Nous avons examiné l'hebdomadaire «Real Estate Victoria», livraison du 10 au 16 février. Comme il est composé d'annonces dans une proportion supérieure à 95 p. 100, il a été décidé qu'il s'agissait également d'une publication imposable.

The "Century 21 Gold Post", issued on a random basis, containing 100 percent advertising is a taxable publication. The notation "an advertising supplement to the Comox District Free Press", printed on the bottom of the back cover page, does not qualify it as a part of a newspaper.

The publication "Rapid Auto Mart Magazine", sample dated February 28, 1978 has been examined and as it contains 100 percent advertising, is a taxable publication.

The present criteria for defining a "Newspaper" which is exempt of tax under the provisions of Schedule III, Part III, Section 3 of the Excise Tax Act is as follows:

It should be a periodical publication

—resembling a newspaper format, made up of one or more numbered pages

—with a masthead on the front page showing the date of issuance and the year of production

—containing considerable editorial content such as news items of local or common interest, some advertising and such other printed text that may or may not be found in a bona fide newspaper e.g., recipes, fashion notes, stories, poems, etc.

—it must be a medium of communication for public or general circulation issued at frequent intervals (usually daily, weekly, bi-weekly or monthly) and

—it must not have more than seventy percent of the space in more than fifty percent of the issues of such publication devoted to advertising.

The notation of advertising supplement on the "Century 21 Gold Post" was not sufficient to meet the requirements of having the date of issuance and the year of production appearing on the front page of the publication.

The other publications, not being supplements to a newspaper do not meet the last requirement noted above in that they must not have more than 70 percent of advertising in more than 50 percent of the issues.

It is understood that you wish to dispute the above rulings and resulting assessment, and as discussed the matter should now be taken up with Mr. H.G. Billingsley, Regional Director, Vancouver Region, P.O. Box 69090, Station "K", Vancouver, B.C.

2. a letter from solicitors for the applicant to the Department dated June 6, 1978, reading in part:

As we discussed over the telephone, I am writing to you for the purposes of setting forth our case in support of the proposition that a number of publications are exempt from tax under the Excise Tax Act. The publications in question are the Rapid Auto Mart Magazine, Century 21 Gold Post, Real Estate Victoria, and Buy, Sell & Trade.

It is our position that all of these publications are newspapers within the meaning of that expression as used in section

Le «Century 21 Gold Post», publié irrégulièrement ne contient que des annonces. En conséquence, il s'agit d'une publication imposable. La note «supplément publicitaire à la Comox District Free Press» imprimée au bas de la dernière page, est insuffisante pour que l'on puisse considérer cette publication comme faisant partie d'un journal.

La publication «Rapid Auto Mart Magazine», livraison du 28 février 1978, a été examinée. Ne contenant que des annonces, elle est imposable.

Les présents critères de définition d'un «journal» exempté de la taxe en vertu des dispositions de l'annexe III, Partie III, article 3 de la Loi sur la taxe d'accise sont les suivants:

Il doit s'agir d'une publication périodique

—de format semblable à celui d'un journal et constituée d'une ou de plusieurs pages numérotées;

—portant à la page frontispice un label indiquant la date de publication ainsi que l'année de la parution;

—dont une partie importante est consacrée à l'éditorial, comme des nouvelles d'intérêt local ou général, quelques annonces ainsi que d'autres textes imprimés qui peuvent ou non paraître dans un journal authentique (recettes de cuisine, chroniques de mode, récits, poèmes, etc.);

—qui constitue un moyen de communication pour le public, ou qui jouit d'un certain tirage et est publiée régulièrement, d'habitude tous les jours, une ou deux fois par semaine ou une fois par mois;

—et où les annonces ne doivent pas occuper plus de soixante-dix pour cent de l'espace dans plus de cinquante pour cent des numéros parus.

La note supplément publicitaire du «Century 21 Gold Post» ne suffisait pas pour satisfaire aux exigences voulant que la date de publication ainsi que l'année de parution y figurent sur la page frontispice.

Les autres publications n'étant pas des suppléments d'un journal, ils ne remplissaient pas les dernières exigences susmentionnées, voulant qu'elles ne contiennent pas plus de 70 p. 100 d'annonces dans plus de 50 p. 100 des numéros parus.

Il est entendu que si vous désirez contester les décisions susmentionnées ainsi que la cotisation qui en découle, le litige devrait présentement, comme nous en avons parlé, être porté à l'attention de M. H.G. Billingsley, directeur de la région de Vancouver, B.P. 69090, Succursale postale «K», Vancouver (C.-B.).

2. Une lettre du 6 juin 1978 envoyée par les avocats de la requérante, au Ministère et qui dit notamment:

[TRADUCTION] A la suite de notre conversation téléphonique, je vous écris pour faire valoir nos arguments. Selon nous, un certain nombre de nos publications ne sont pas assujetties à la taxe en vertu de la Loi sur la taxe d'accise. Les publications en question sont: Rapid Auto Mart Magazine, Century 21 Gold Post, Real Estate Victoria et Buy, Sell & Trade.

Nous sommes d'avis que toutes ces publications sont des journaux au sens de l'article 3, Partie III, annexe III, de la

3 of Part III of Schedule III of the Excise Tax Act. Accordingly, they should all be exempt.

Although the Department may have established detailed criteria for the purposes of determining whether or not a publication is a newspaper, those criteria do not have the force of law.

One must look instead to the statute itself and to the cases decided by the courts. The statute itself refers simply to "newspapers". So far I have been able to find only one case dealing with this issue and I am enclosing a copy thereof for your information. You will notice that the case went before both the Exchequer Court of Canada and the Supreme Court of Canada. It was decided in 1935 and to the best of my knowledge has not been challenged. It deals directly with the use of the word "newspapers" in the Excise Tax Act. It gives an extremely broad definition to that word. In my opinion, the definitions referred to by both the Supreme Court of Canada and the Exchequer Court are broad enough to include the publications of my client.

As you know, Mr. Billingsly drew my attention to the closing paragraph of Part III of Schedule III of the Excise Tax Act. That paragraph purports to make the Minister of National Revenue the sole judge as to whether any printed material is a newspaper. That paragraph is quite possibly successful in ousting the jurisdiction of the Tariff Review Board under the Excise Tax Act. Accordingly, there is no other appeal from a decision of the Minister thereunder except to the Federal Court of Appeal under Section 28 of the Federal Court Act. I am enclosing a copy of that section.

You will notice that it operates notwithstanding the provisions of any other act and this would include the Excise Tax Act. Although the Department may consider the decision of the Minister herein to be of an administrative nature and not to be made on a judicial or quasi judicial basis, the provision in the Excise Tax Act actually states that the Minister shall be the sole "judge" and his decision involves an interpretation of a statute which affects the rights of many taxpayers. The courts tend to interpret administrative decisions as decisions related to public policy and public convenience. They do not look favourably upon decisions being made on a non-appealable basis by government officials, including Ministers of the Crown.

My understanding from you is that the Minister has not yet made a decision in this matter. If he does make a decision in this matter contrary to the opinion that I have expressed, I expect my client to instruct me to appeal the decision under section 28 of the Federal Court Act and I expect the Federal Court of Appeal to uphold my interpretation of the law.

3. a letter dated July 6, 1978 from the solicitors for the applicant confirming the position previously taken and adding:

Finally, I confirm that a formal decision from the Minister will only be necessary with respect to the following:

1. The edition of Real Estate Victoria dated February 3-9 1978.

Loi sur la taxe d'accise. En conséquence, elles devraient toutes être exemptées de la taxe.

Même s'il semble que le Ministère ait établi des critères aux fins de déterminer si une publication est un journal ou non, ces critères n'ont pas force de loi.

Il faut plutôt se référer au texte de loi ainsi qu'à la jurisprudence. A ce propos, la loi se contente d'employer le mot «journaux». Comme je n'ai pu trouver qu'un seul précédent pouvant s'appliquer au litige, je joins aux présentes, pour votre gouverne, copie de celui-ci. Vous constaterez que cette cause a été entendue par la Cour de l'Échiquier puis par la Cour suprême du Canada. Un jugement a été rendu en 1935, et je crois qu'il n'a pas été contesté. Il portait directement sur l'utilisation du mot «journaux» dans la Loi sur la taxe d'accise, et lui donnait un sens extrêmement large. A mon avis, les définitions mentionnées par la Cour suprême du Canada et la Cour de l'Échiquier ont une portée assez générale pour englober les publications de ma cliente.

M. Billingsly, comme vous le savez, a attiré mon attention sur l'alinéa du dernier paragraphe de la Partie III, annexe III, de la Loi sur la taxe d'accise. Cet alinéa vise à conférer au ministre du Revenu national le pouvoir exclusif de dire si un imprimé est un journal. Ledit alinéa réussit passablement bien à exclure la compétence de la Commission du tarif conformément à la Loi sur la taxe d'accise. En conséquence, il n'existe aucun autre appel de la décision rendue sur ce fondement par le Ministre, si ce n'est l'appel interjeté devant la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. J'inclus sous pli une copie de cet article.

Vous constaterez qu'il s'applique nonobstant les dispositions de toute autre loi, même de la Loi sur la taxe d'accise. Bien qu'il soit loisible au Ministère de considérer la conclusion tirée en l'instance par le Ministre comme une décision administrative sans fondement judiciaire ou quasi judiciaire, la disposition de la Loi sur la taxe d'accise dit en fait qu'il appartient au Ministre seul de «juger» et sa décision implique l'interprétation d'un texte de loi qui porte sur les droits de nombreux contribuables. Les tribunaux tendent à considérer les décisions administratives comme liées à l'intérêt et à la commodité du public. Ils ne voient pas d'un œil favorable les décisions sans appel rendues par les fonctionnaires publics, même les ministres de la Couronne.

Si je comprends bien, vous me dites que le Ministre n'a pas encore rendu de décision dans cette affaire. S'il y prononce une décision contraire à l'avis que j'ai exprimé, je m'attends à ce que ma cliente me donne instructions d'interjeter appel de la décision en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, et je suis d'avis que ce tribunal confirmera mon interprétation de la loi.

3. Une lettre du 6 juillet 1978 envoyée par les avocats de la requérante et qui confirme la position déjà soutenue en ajoutant ceci:

[TRADUCTION] En fin de compte, je confirme qu'une décision officielle de la part du Ministre sera nécessaire seulement à l'égard de ce qui suit:

1. Le numéro du Real Estate Victoria du 3 au 9 février 1978.

2. The edition of Rapid Auto Mart Magazine bearing expiry date Feb. 28, 1978.
3. Issue 16 of Volume 3 of Buy, Sell & Trade bearing the date April 18-24.
4. Edition 21 of the Century 21 Gold Post.

A decision by the Minister with respect to each of these particular editions will be accepted by us as a decision respecting all of the editions of these publications up to the present time. My understanding is that the Minister and his officials will be bound with respect to all editions of these publications up to the present time by any board or court decision made with respect to the four publications selected. If my understanding is correct, we also agree to be bound by any such decision with respect to all editions of these publications currently in existence.

4. a letter dated August 24, 1978 from the applicant's solicitors to the Minister of National Revenue reading:

Pursuant to the instructions of Mr. I. Ferguson, Regional Chief, Excise Tax Administration in Vancouver, I am enclosing all of the extra copies of the publications in this case which are available to my client, E.W. Bickle Ltd.

I assume that Mr. Ferguson and Mr. Hugh Anderson, M.P. have provided you with all the other material necessary for a decision by you.

We are asking that you rule that the enclosed publications are newspapers for the purposes of the exemption given under section 3 of Part III of Schedule III of the Excise Tax Act. Our request is based upon the definition of newspaper set out in the case of *The King v. Montreal Stock Exchange and Exchange Printing Co.* (1 DTC 288 and 307).

5. a letter from the Minister to the solicitors for the applicant dated September 28, 1978 reading in part:

Thank you for your letter of August 24, 1978, concerning the application of federal sales tax to the "Rapid Auto Mart Magazine", "The Century Gold Post", "Real Estate Victoria" and "Buy Sell & Trade" which are published by E.W. Bickle Ltd. of Courtenay, B.C.

I have examined these publications and have found that they are essentially advertising circulars. Publications of this kind have not been granted exempt status as newspapers, and I can only confirm the previous decisions that they are subject to sales tax.

I have noted your reference to the case of "The King v Montreal Stock Exchange and Exchange Printing Co." and I must tell you that, over the years, this case has been mentioned by other persons writing to my Department. After reference to legal counsel, our position is that it is not a precedent and does not preclude the exercise of statutory discretion conveyed to the Minister of National Revenue by the Excise Tax Act.

2. Le numéro de Rapid Auto Mart Magazine dont la date d'expiration est le 28 février 1978.
3. Le numéro 16, volume 3 de Buy, Sell & Trade portant les dates du 18 au 24 avril.
4. Le numéro 21 de Century 21 Gold Post.

Nous acceptons la décision que le Ministre rendra sur chacun de ces numéros, et nous la considérerons comme englobant toutes les livraisons de ces publications, et ce, jusqu'à ce jour. Cependant, si j'ai bien compris, le Ministre et ses fonctionnaires seront liés jusqu'à ce jour, en ce qui concerne toutes les livraisons de ces publications, par la décision d'une commission ou d'une cour, rendue à l'égard des quatre publications choisies. Enfin, si j'ai bien saisi, nous acceptons aussi d'être liés par une telle décision rendue à l'égard de toutes les livraisons de ces publications qui circulent encore aujourd'hui.

4. Une lettre du 24 août 1978, envoyée par les avocats de la requérante, au ministre du Revenu national et portant ce qui suit:

[TRADUCTION] Conformément aux instructions de M. I. Ferguson, chef régional des services administratifs à Vancouver, je vous adresse dans cette caisse tous les exemplaires supplémentaires des publications dont dispose ma cliente, E.W. Bickle Ltd.

Je présume que Messieurs Ferguson et Hugh Anderson M.P., vous ont fourni tous les autres documents nécessaires pour que vous puissiez rendre une décision.

Nous vous demandons de statuer que les publications ci-incluses sont des journaux aux fins de l'exemption prévue par l'article 3, Partie III de l'annexe III de la Loi sur la taxe d'accise. Notre demande se fonde sur la définition du mot journal, laquelle est énoncée dans l'arrêt: *Le Roi c. Montreal Stock Exchange and Exchange Printing Co.* (1 DTC 288 et 307).

5. Une lettre du 28 septembre 1978 envoyée par le Ministre aux avocats de la requérante et dont voici quelques extraits:

[TRADUCTION] Merci pour votre lettre du 24 août 1978 concernant l'application de la taxe de vente fédérale aux publications suivantes: «Rapid Auto Mart Magazine», «The Century Gold Post», «Real Estate Victoria» et «Buy, Sell & Trade» lesquelles sont publiées par E.W. Bickle Ltd., de Courtenay (C.-B.).

J'ai examiné ces publications et trouvé qu'elles sont avant tout des prospectus publicitaires. Les publications de ce genre ne jouissent pas du régime d'exemption accordé aux journaux, et je ne puis que confirmer les décisions antérieures les assujettissant à la taxe de vente.

J'ai pris note de votre référence à l'arrêt «Le Roi c. Montreal Stock Exchange and Exchange Printing Co.»; et je dois vous informer qu'au cours des années, d'autres personnes l'ont communiqué à notre Ministère. Après en avoir parlé à notre conseiller juridique, nous sommes d'avis qu'il ne s'agit pas d'un précédent, et qu'il n'interdit pas au ministre du Revenu national d'exercer le pouvoir discrétionnaire à lui conféré par la Loi sur la taxe d'accise.

(This letter from the Minister is the decision being attacked by this section 28 application.)

Section 27 of the *Excise Tax Act* imposes a sales tax on goods produced or manufactured in, or imported into, Canada, and section 29(1) thereof exempts from that tax articles mentioned in Schedule III to that Act. Section 3 of Part III of Schedule III mentions *inter alia* "newspapers". At the end of Part III appear the words

The Minister shall be the sole judge as to whether any printed material comes within any of the classes mentioned in sections 1, 3, 5 and 8 of this Part.

In *The King v. Montreal Stock Exchange* [1935] S.C.R. 614, a question arose with reference to the scope of the word "newspapers" in Schedule III at a time when the quoted words did not appear in Part III. That case was initiated by an action for sales tax in which the defendant claimed the exemption; and the reasons for judgment of the Supreme Court of Canada, in so far as relevant, read as follows [at pages 615-617]:

For some years the Montreal Stock Exchange and later the Exchange Printing Company printed, about noon of each day that the Exchange was in session, a sheet showing the transactions on the Exchange during the morning, and in the afternoon a similar record of the transactions for the remainder of the day. In like manner were published the transactions on the Montreal Curb market. Each week was printed a "comparative review of transactions" on the Exchange and a "comparative review of transactions" on the Curb.

These sheets from time to time contained notices of dividends, annual meetings and the loss of certificates, in connection with companies whose stock was listed on the Exchange. The weekly publications besides summaries of the week's business, contained a tabulation comparing the business of that particular week with the business of the corresponding week in the previous year.

The members of the Exchange formed the greater bulk of the users of these sheets for which they paid on a sliding scale but copies were also exchanged with similar institutions in Canada and the United States. Some were sold to outsiders and the result of the evidence of the acting secretary-treasurer of the Exchange is that any member of the public might become a subscriber.

In the instant case, the word under discussion is not defined in any statute *in pari materia* and it remains only to give to it the

(Cette lettre du Ministre constitue une décision qui est contestée par la présente demande présentée en vertu de l'article 28.)

L'article 27 de la *Loi sur la taxe d'accise* impose une taxe de vente sur les marchandises produites, fabriquées ou importées au Canada, et l'article 29(1) en accorde l'exemption pour ce qui est des articles mentionnés à l'annexe III de ladite loi. L'article 3 de la Partie III, annexe III, mentionne entre autre les «journaux». A la fin de la Partie III on peut lire la phrase suivante:

Il appartient au Ministre seul de juger si quelque imprimé entre dans l'une quelconque des catégories énumérées aux articles 1, 3, 5, et 8 de la présente Partie.

Dans *Le Roi c. Montreal Stock Exchange* [1935] R.C.S. 614, la question s'est posée de la portée que pouvait avoir le mot «journaux» de l'annexe III, et ce, au moment où les mots cités ne figuraient pas dans la Partie III. Ce litige est né par suite d'une action en réclamation de la taxe de vente dont la défenderesse demandait à être exemptée; les motifs pertinents du jugement rendu par la Cour suprême du Canada sont ainsi libellés [aux pages 615 à 617]:

[TRADUCTION] Pendant plusieurs années la Bourse de Montréal et plus tard l'Exchange Printing Company a imprimé vers midi, chaque jour où ladite Bourse tenait séance, un feuillet sur lequel figuraient les opérations boursières qui y avaient été effectuées le matin. Un rapport semblable où figuraient ses opérations boursières pour le reste de la journée était aussi imprimé. Les opérations boursières du marché hors-cote de Montréal étaient publiées de la même façon. Chaque semaine on imprimait «deux analyses comparées», l'une portant sur les opérations admises à la cote, l'autre ayant trait aux opérations hors-cote.

Ces rapports contenaient de temps à autre des avis de dividendes, d'assemblées annuelles et de perte de certificats; ils établissaient la liaison avec les compagnies dont les actions étaient cotées à la Bourse. Les publications hebdomadaires, en sus des résumés relatifs aux activités commerciales de la semaine contenaient un tableau comparatif des activités commerciales de la semaine en question et de celles qui avaient eu lieu dans la semaine correspondante de l'année précédente.

Les membres de la Bourse étaient les principaux utilisateurs de ces rapports pour lesquels ils versaient une cotisation en fonction d'une échelle mobile. Cependant, des exemplaires des rapports, étaient échangés avec d'autres institutions semblables situées au Canada et aux États-Unis. Quelques exemplaires étaient vendus à des profanes et selon le témoignage du secrétaire-trésorier intérimaire de la Bourse, le public pouvait s'abonner à ces rapports.

En l'espèce, le mot en discussion n'est défini dans aucun texte de loi portant sur la même matière, et on ne peut que lui

ordinary meaning that it usually bears. Webster's New International Dictionary may be taken as giving a definition of "newspaper" which is expressed in corresponding terms in other well recognized dictionaries:—

a paper printed and distributed at stated intervals *** to convey news *** and other matters of public interest.

The sheets in question meet these requirements; the mere fact that any particular publication is meant to interest only a section of the public does not limit the meaning of the expression as a reference to religious or fraternal publications will at once make clear. The sheets in question contain not merely a record of transactions on the Exchange or curb market but also information to those desiring it as to such transactions; and the other items from time to time included give "tidings, new information, fresh events reported," (*vide* Concise Oxford Dictionary defining "news").

Being of opinion that the publications are newspapers for the purposes of the *Special War Revenue Act*, the respondents have brought themselves within the language of an exempting proviso.

The first question that has to be considered on this section 28 application is whether the decision attacked is a decision contemplated by section 28(1) of the *Federal Court Act*.¹

While the decision being attacked was made under a statutory provision that made the Minister the "sole judge" as to whether the publications in question came within the word "newspapers", in my view, the use of the word "judge" does not make the decision a decision of a judicial character as opposed to a decision of an administrative character. In effect, the provision confers on the Minister, who is charged with the administration of the

¹ Section 28(1) reads:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

attribuer son sens général. Le Webster's New International Dictionary fournit une définition du mot «journal» qui est exprimée en termes correspondants dans d'autres dictionnaires faisant autorité. La voici:

a une publication imprimée à intervalles réguliers *** consacrée à la communication de nouvelles *** et d'autres affaires d'intérêt public.

Les rapports en question réunissent ces éléments; le simple fait qu'une publication particulière s'adresse uniquement à une partie du public ne limite pas l'expression en question aux publications religieuses ou amicales. Les rapports en question contiennent non seulement un relevé des opérations du marché coté et hors-cote de la Bourse, mais aussi des renseignements pour ceux qui sont intéressés à ces opérations; les autres articles paraissant de temps à autre consistaient à fournir «des nouvelles, de nouveaux renseignements et aussi à communiquer des événements récents» (voir le Concise Oxford Dictionary pour la définition du mot «nouvelles»).

Étant d'avis que les publications constituent des journaux aux fins de la *Loi spéciale des revenus de guerre*, les intimés se sont placés dans le cadre d'une disposition d'exemption fiscale.

d

La première question à examiner en ce qui concerne cette demande présentée en vertu de l'article 28, est de savoir si l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*¹ s'applique à la décision contestée.

e

Bien que la décision en cause ait été rendue en vertu d'une disposition de la loi selon laquelle il appartient au Ministre «seul de juger» si les publications en question répondent à la définition du mot «journaux», l'emploi du mot «juger» n'a pas pour effet d'attribuer à la décision un caractère judiciaire pour la différencier d'une décision de nature administrative. En fait, la disposition confère au Ministre responsable de l'administration de

f

g

¹ Voici le libellé de l'article 28(1):

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Act, the exclusive power to decide, in the course of such administration, what articles fall within the exempting provision. Nevertheless, while the decision is, in my view, an administrative decision, it is one that must be exercised on a quasi-judicial basis, for it is a decision whereby taxability or non-taxability is determined.² That being so, in my view, since the enactment of section 28 of the *Federal Court Act*, such a decision may be reviewed under section 28(1) thereof, whether or not it could have been questioned before that time as having been made on a wrong view of the legal ambit of the exemption.

The further question to be considered is whether the Minister's decision should be set aside as having been based on an error of law.

Very briefly, as I understand it, there has been a long-standing exemption of "newspapers" from sales tax under the *Excise Tax Act* and, more recently, the Minister has been made the "judge" of whether a particular publication falls within that exemption. The Minister has not, however, as I understand the statute, been empowered, arbitrarily or otherwise, to vary the ambit of the exemption. In making a decision as to whether the exemption applies, the Minister's duty as I conceive it, is to find the facts and apply the exempting words. In this case, the vital word—newspaper—has been the subject of a judgment of the Supreme Court of Canada and, in making his decision, the Minister has rejected that judgment and has laid claim to a "statutory discretion", which he, apparently, regards as giving him a power to vary the ambit of the exemption from what it would be if the Supreme Court's view were applied. In taking this view, I am of opinion that

² The power is to decide whether an article is, or is not, exempt by virtue of certain specified sections and it is not a decision that "forms ... part of the definition of the case provided for". Contrast *K. v. Noxzema Chemical Company of Canada Limited* [1942] S.C.R. 178 per Kerwin J. at p. 186. While I recognize that it is frequently difficult to decide whether there is an implied obligation on a person who has a statutory power to decide something to give those affected an opportunity to be heard, I find it difficult to conceive of a case where a person would not be entitled to be heard, before the determination of his statutory obligations, in the absence of an express provision to the contrary.

la Loi, le pouvoir exclusif de décider, dans l'exercice de cette administration, quels sont les articles qui tombent dans le champ d'application de cette disposition d'exemption fiscale. Toutefois, bien que la décision soit, à mon avis, de nature administrative, elle doit être soumise à un processus quasi judiciaire, car l'assujettissement à l'impôt dépend de cette décision.² En conséquence je suis d'avis, depuis l'adoption de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une telle décision peut être révisée en vertu de l'article 28(1) de ladite loi, que la décision eût pu ou non être contestée avant cette adoption pour avoir été fondée sur une fausse conception de la portée juridique de l'exemption.

L'autre question à examiner est celle de savoir si la décision du Ministre devrait être annulée au motif qu'elle a été rendue par suite d'une erreur de droit.

En résumé, si j'ai bien compris, les « journaux » sont exemptés depuis fort longtemps de la taxe de vente en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise* et tout récemment, il appartenait au Ministre seul de « juger » si une publication particulière tombait dans le champ d'application de l'exemption. Cependant si je comprends bien la loi, le Ministre n'a pas le pouvoir, discrétionnaire ou autre, de modifier la portée de ladite exemption. En rendant sa décision sur l'application éventuelle de celle-ci, le Ministre doit, selon moi, examiner les faits et appliquer à la lettre la disposition prévoyant l'exemption. En l'espèce, le mot important, « journal », a fait l'objet d'un jugement de la Cour suprême du Canada. Le Ministre a écarté ce jugement en invoquant le pouvoir discrétionnaire à lui conféré par la loi, et qu'il considère sans doute comme lui permettant de modifier la portée de l'exemption, qui serait autre si le point de vue de la Cour suprême était adopté. Je suis d'avis que ce faisant, le Ministre a

² Il s'agit du pouvoir de décider si un objet est ou n'est pas exempté en vertu d'articles précis de la Loi, et ce n'est pas une décision qui [TRADUCTION] « fait ... partie de la définition de l'arrêt prévu ». A distinguer d'avec l'affaire *K. c. Noxzema Chemical Company of Canada Limited* [1942] R.C.S. 178 par le juge Kerwin à la page 186. Je reconnais qu'il est souvent difficile de statuer sur la question de savoir si une obligation implicite est imposée à une personne jouissant du pouvoir, conféré par la loi, de prendre une décision et de donner à ceux qui en font l'objet, la possibilité d'être entendus. Mais j'estime difficile de trouver un cas où une personne n'aurait pas le droit d'être entendue avant la détermination de ses obligations statutaires, en l'absence d'une disposition expresse d'effet contraire.

the Minister erred in law, as I find nothing in the statute empowering him to do anything other than be the "judge" as to whether the law contained in the particular section of Part III applied to the facts before him.

I am further of opinion that it cannot be said that the Minister's decision might not have been different if he had applied the ordinary meaning of the word "newspaper" instead of applying, as it seems probable that he did, the arbitrary definition that had already been conveyed by his Department to the applicant. While I recognize that opinions may differ, when I read the publications that were the subject matter of the decision attacked in the light of the Supreme Court's judgment in the *Montreal Stock Exchange* case, I can see room for the conclusion that they are "newspapers" even though they consist exclusively, or almost exclusively of advertisements. As I understand them, they are not mere "advertising circulars" in the sense of advertising by the person who distributes them. On the contrary they contain information (news) as to what is available in particular fields of commerce even though such information is conveyed by way of advertising by third parties who have things to sell.

I am of opinion that the section 28 application should be allowed, that the decision referred to therein should be set aside and the matter should be referred back for reconsideration on the basis of the application of the statute to the facts.

* * *

URIE J. concurred.

* * *

KELLY D. J. concurred.

commis une erreur de droit. Je ne vois rien dans la loi qui lui permette de faire autre chose que «juger» si la disposition de l'article en question de la Partie III s'applique aux faits qui lui sont soumis.

a

En outre, on ne peut dire, à mon avis, que la décision rendue par le Ministre aurait été la même s'il avait tenu compte du sens ordinaire du mot «journal» plutôt que d'appliquer, comme il semble l'avoir fait, la définition arbitraire déjà communiquée à la requérante par son Ministère. Même si je reconnais que les avis peuvent être différents, lorsque je lis les publications faisant l'objet de la décision contestée en tenant compte du jugement rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Montreal Stock Exchange*, je constate qu'il est possible de conclure qu'elles constituent des «journaux», même si elles contiennent exclusivement ou quasi exclusivement des annonces. Comme je les conçois, elles ne sont pas de simples «prospectus publicitaires», où l'on ferait de la réclame pour celui qui les distribue. Elles contiennent au contraire des renseignements, «des nouvelles» de ce qui est disponible dans des secteurs commerciaux particuliers, même si ces renseignements sont communiqués par voie d'annonces communiquées par les tiers qui ont des choses à vendre.

b

c

d

e

f

Je suis d'avis d'accueillir la demande présentée en vertu de l'article 28, d'annuler la décision mentionnée aux présentes et de renvoyer l'affaire pour nouvel examen fondé sur l'application de la loi aux faits de l'espèce.

g

* * *

LE JUGE URIE y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY y a souscrit.