

A-1006-87

A-1006-87

**Extendicare Health Services Inc. (Appellant)**

v.

**Minister of National Health and Welfare (Respondent)**

INDEXED AS: *EXTENDICARE HEALTH SERVICES INC. v. CANADA (MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE) (C.A.)*

Court of Appeal, Heald, Mahoney and MacGuigan J.J.A.—Toronto, June 19; Ottawa, June 27, 1989.

*Customs and excise — Excise Tax Act — Appeal from trial judgment nursing homes not “certified institutions” because privately operated for profit — “Bona fide public institution” in Excise Tax Act, s. 68.24 conveying intent care provided to be truly offered to public, not just to select segment — Improper to infer exclusion where intention of making profit.*

This was an appeal from the dismissal of an application for *mandamus* requiring the respondent to certify the appellant's nursing homes under section 68.24 of the *Excise Tax Act*. The Trial Judge concluded that the nursing homes were not “*bona fide public institutions*” according to the definition in that section because *bona fide* was intended to emphasize that tax exemptions should be reserved for organizations which are publicly owned or funded. The issue was whether certification is limited to non-profit-making organizations.

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

*Per* Mahoney J.A. (Heald J.A. concurring): “*Bona fide public*” is intended to convey the intent that the care provided by an institution must be truly offered to the public and not just to a select segment. *Struthers v. Town of Sudbury* should be applied. In that case, a hospital, privately owned and operated for profit, was found to be a public hospital because accommodation was provided for all, and it was subject to government supervision. Nothing in the legislation restricted the exemption to hospitals supported wholly or in part by charity. Nursing home accommodation is provided for all who are able to take advantage of it. The homes are subject to supervision and control by provincial governments and public funds are contributed by both federal and provincial governments. Had it been intended that the refund be available only to nursing homes run by governments or as charities, Parliament could easily have said so. There is no basis for reading into the provisions an exclusion with regard to institutions operated with the intention of making a profit.

**Extendicare Health Services Inc. (appelante)**

c.

**<sup>a</sup> Ministre de la Santé nationale et du Bien-Être social (intimé)**

RÉPERTORIÉ: *EXTENDICARE HEALTH SERVICES INC. c. CANADA (MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL) (C.A.)*

Cour d'appel, juges Heald, Mahoney et MacGuigan, J.C.A.—Toronto, 19 juin; Ottawa, 27 juin 1989.

*Douanes et accise — Loi sur la taxe d'accise — Appel interjeté contre le jugement de première instance qui statuait que les maisons de soins infirmiers ne sont pas des «institutions titulaires de certificat» parce qu'elles sont exploitées par des particuliers dans un but lucratif — L'expression «institution publique authentique» à l'art. 68.24 de la Loi sur la taxe d'accise laisse entendre que les soins dispensés doivent réellement être offerts au public et non uniquement à une partie privilégiée du public — Il est incorrect de présumer que le but lucratif entraîne l'inadmissibilité.*

Il s'agit d'un appel contre le rejet de la demande en vue d'obtenir un bref de *mandamus* enjoignant à l'intimé d'attester les maisons de soins infirmiers de l'appelante en application de l'article 68.24 de la *Loi sur la taxe d'accise*. Le juge de première instance a conclu que les maisons de soins infirmiers concernées n'étaient pas des «institutions publiques authentiques» selon la définition qu'en donne l'article en question parce que l'adjectif «authentique» insiste sur le fait que les exemptions fiscales sont réservées aux organismes qui appartiennent au public ou qui sont exploités dans son intérêt. La question était de savoir si l'attestation était réservée exclusivement aux organismes sans but lucratif.

*Arrêt* (le juge MacGuigan, J.C.A., dissident): l'appel devrait être accueilli.

*Le* juge Mahoney, J.C.A. (le juge Heald, J.C.A., souscrit aux motifs): L'expression «publique authentique» laisse entendre que les soins dispensés par une institution doivent réellement être offerts au public et non uniquement à une partie privilégiée du public. L'arrêt *Struthers v. Town of Sudbury* devrait être appliqué. Dans cet arrêt, un hôpital, propriété particulière des demandeurs exploitée dans un but lucratif, avait été considéré être un hôpital public parce qu'il était ouvert à tous, et qu'il était assujéti à la surveillance du gouvernement. Rien dans la loi ne restreignait l'exemption aux hôpitaux financés en tout ou en partie par des dons charitables. Des installations de soins infirmiers sont disponibles pour tous ceux qui sont capables de s'en prévaloir. Les maisons sont toutes assujétiées au contrôle et à la surveillance des gouvernements provinciaux et elles reçoivent toutes des deniers publics de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. S'il avait voulu que seules les maisons de soins infirmiers exploitées par les gouvernements ou comme organismes de charité soient admissibles au remboursement, le Parlement aurait pu le dire aisément. Rien ne s'oppose à ce qu'une institution exploitée dans un but lucratif soit admissible au remboursement.

*Per* MacGuigan J.A. (dissenting): *Struthers v. Town of Sudbury* should be distinguished. There, the hospital was specifically recognized in a list of hospitals in a schedule to the *The Charity Aid Act*. There is nothing comparable in the *Excise Tax Act*. Furthermore, *Struthers* declares the meaning of "public hospital", not "public institution".

Nothing in the *Excise Tax Act* offers any guidance as to the ordinary meaning of "public institution". The concept of institution, when reinforced with the adjective "public", does not include the notion of private profit. This exclusion of profit-making is consistent with the dictionary definition of "public institution". If *bona fide* adds anything to "public institution", it can only be to strengthen its non-profit-making character.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15, ss. 68.14 (as am. by R.S.C., 1985 (2d Supp.), c. 7, s. 34), 68.16 (as am. *idem*), 68.24 (as am. *idem*), 68.26 (as am. *idem*), 68.27 (as am. *idem*), 68.28 (as am. *idem*).  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 52(b)(i).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Struthers v. Town of Sudbury* (1900), 27 O.A.R. 217 (C.A.).

##### REVERSED:

*Extendicare Health Services Inc. v. Canada (Minister of National Health and Welfare)*, [1987] 3 F.C. 622; 87 DTC 5404 (T.D.).

##### CONSIDERED:

*Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (Co. Ct.).

##### COUNSEL:

*John T. Morin, Q.C.* and *Michael J. W. Round* for appellant.  
*Marlene I. Thomas* for respondent.

##### SOLICITORS:

*Campbell, Godfrey & Lewtas*, Toronto, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

Le juge MacGuigan, J.C.A. (dissident): il y a lieu d'établir une distinction entre les faits en cause dans l'affaire *Struthers v. Town of Sudbury* et ceux de l'espèce. Dans cette affaire, l'hôpital visé était expressément reconnu en raison de sa mention sur une liste figurant dans l'annexe de la *The Charity Aid Act*. La *Loi sur la taxe d'accise* ne comporte rien de comparable. En outre, l'arrêt *Struthers* donne le sens de l'expression «hôpital public», et non celui des mots «institution publique».

Rien dans le libellé de la *Loi sur la taxe d'accise* n'aide à déterminer le sens ordinaire de l'expression «institution publique». La notion du but lucratif est contraire à l'acception générale du mot institution, lorsque celle-ci est renforcée par l'emploi de l'adjectif «publique». Cette exclusion de la notion du but lucratif est conforme à la définition lexicographique d'une «institution publique». Si l'adjectif «authentique» ajoute quoi que ce soit à l'expression «institution publique», il ne peut servir qu'à renforcer son caractère non lucratif.

#### LOI ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 52b(i).  
*Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), chap. E-15, art. 68.14 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 7, art. 34), 68.16 (mod., *idem*), 68.24 (mod., *idem*), 68.26 (mod., *idem*), 68.27 (mod., *idem*), 68.28 (mod., *idem*).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Struthers v. Town of Sudbury* (1900), 27 O.A.R. 217 (C.A.).

##### DÉCISION INFIRMÉE:

*Extendicare Health Services Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-Être social)*, [1987] 3 C.F. 622; 87 DTC 5404 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (C. de comté).

#### AVOCATS:

*John T. Morin, c.r.* et *Michael J. W. Round* pour l'appelante.  
*Marlene I. Thomas* pour l'intimé.

#### PROCUREURS:

*Campbell, Godfrey & Lewtas*, Toronto, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

MAHONEY J.A.: This is an appeal from the dismissal with costs of the appellant's application to the Trial Division for *mandamus* requiring the respondent to certify its nursing homes under section 68.24 of the *Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15 (as am. by R.S.C., 1985 (2d Supp.), c. 7, s. 34) [1987] 3 F.C. 622; 87 DTC 5404. The appellant owns and operates nursing homes in a number of Canadian provinces. The only issue is whether they meet the definition of subsection 68.24(1).

68.24 (1) In this section,

“certified institution” means an institution that by a certificate issued by the Minister of National Health and Welfare is certified to be, as of the day specified in the certificate.

(a) a *bona fide* public institution whose principal purpose is to provide care for children or aged, infirm or incapacitated persons, and

(b) in receipt annually of aid from the Government of Canada or the government of a province for the care of persons described in paragraph (a);

The learned Trial Judge held [at pages 626-627 F.C.; 5406 DTC]:

There are three prerequisites for an institution to be certified under this section:

1. it must be a *bona fide* public institution;
2. it must provide care for children or aged, infirm or incapacitated persons; and
3. It must be in receipt annually of aid from the Government of Canada or a province.

There is no disagreement that Extendicare meets conditions 2 and 3. Essentially, the applicant's argument is that by doing so it also meets condition number 1. To accept that interpretation is to conclude that the first condition is superfluous and adds nothing to the law. Since Parliament has taken the trouble to confine the benefit of these provisions, not just to public institutions, but to *bona fide* public institutions, those words cannot be ignored.

It has been recognized as a “settled canon of construction” that

... a statute ought to be so construed that, if it can be prevented, no clause, sentence, or word shall be superfluous, void, or insignificant. (*Reg. v. Bishop of Oxford* (1879), 4 Q.B.D. 245, at page 261).

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

LE JUGE MAHONEY, J.C.A.: La Cour est saisie d'un appel contre le rejet avec dépens de la demande que l'appelante a présentée à la Section de première instance en vue d'obtenir une ordonnance de *mandamus* enjoignant à l'intimé d'attester ses maisons de soins infirmiers en application de l'article 68.24 de la *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), chap. E-15 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 7, art. 34), [1987] 3 C.F. 622; 87 DTC 5404. L'appelante possède et exploite des maisons de soins infirmiers dans un certain nombre de provinces canadiennes. La seule question litigieuse consiste à savoir si elles répondent à la définition du paragraphe 68.24(1), que voici:

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

«institution titulaire de certificat» Institution qui, d'après un certificat délivré par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, est désignée, à compter du jour spécifié dans le certificat, comme:

a) une institution publique authentique dont le but principal est de fournir des soins aux enfants, aux vieillards, aux infirmes ou aux invalides;

b) récipiendaire annuel, du gouvernement du Canada ou d'une province, d'une aide pour le soin de personnes visées à l'alinéa a).

Le juge de première instance a conclu ce qui suit [aux pages 626-627 C.F.; 5406 DTC]:

Pour qu'une institution obtienne un certificat sous le régime de cet article, il lui faut remplir les trois conditions préalables suivantes:

1. Elle doit être une institution publique authentique.
2. Elle doit fournir des soins aux enfants, aux vieillards, aux infirmes ou aux invalides.
3. Elle doit être récipiendaire annuel d'une aide du gouvernement du Canada ou d'une province.

Toutes les parties conviennent que Extendicare satisfait aux conditions 2 et 3. La requérante soutient essentiellement que, de ce fait, elle remplit également la première condition. Accepter cette conclusion reviendrait à conclure que la première condition est superflue et n'ajoute rien à la loi. Puisque le législateur a pris soin de limiter le bénéfice de ces dispositions non pas aux institutions publiques, mais aux institutions publiques authentiques, on ne saurait faire abstraction de cette expression.

Selon une «règle d'interprétation établie»

[TRADUCTION] ... une loi devrait être interprétée de façon que, dans la mesure du possible, aucune disposition, aucune phrase ni aucun mot ne soit superflu, nul ou dépourvu de sens. (*Reg. v. Bishop of Oxford* (1879), 4 Q.B.D. 245, à la page 261).

After citing additional authorities for that proposition and considering dictionary definitions of "institution" and "public", he concluded [at pages 628-629 F.C.; 5407 DTC] that each nursing home was not a *bona fide* public institution because:

Finally, the term "*bona fide*", when used as an adjective, is generally taken to mean "honestly", "genuinely" or "in good faith". (See *Stroud's Judicial Dictionary*, 4th Ed., (London, 1971), at pages 302-305). It seems obvious that Parliament used these specific words to emphasize that tax exemptions should be reserved for organizations which, in addition to providing health care to the public, are either publicly owned or publicly operated.

Indeed, that appears to be the only interpretation which would accomplish the statute's purpose. The object of section [68.24] is to relieve organizations which are supported entirely by tax money from paying further taxes. If an institution is created and supported by the taxpayers through one taxing authority, it doesn't make sense for it to pay taxes to another. There is no reason to conclude, however, that Parliament intended by section [68.24] to improve the profit picture of a privately-owned company even if it does provide health care services to the public.

In this conclusion, the learned Trial Judge has accepted the respondent's position set forth in his decision, Appeal Book, page 21.

I would like to draw your attention to the definition of the term "*bona fide* public" institution as it appears in our guidelines. It is defined as being "an institution which has been verified as one which derives its operational authority and support from public sources as opposed to one which is owned and operated by an individual or individuals for private purposes or personal gain. A *bona fide* public institution would normally be incorporated under provincial legislation, such as the Societies Act governing non-profit corporations or under Part 2 of the Companies Act of Canada or recognized as being charitable or non-profit for purposes of the Federal Income Tax Act."

There was no evidence upon which the learned Trial Judge could conclude that certification, with the consequent entitlement to apply for the refund of excise tax paid would necessarily improve the applicant's profit picture. That is speculation. It may equally be speculated that any refund would be offset by reduced government subsidy. The proposition that a certified institution must be supported "entirely by tax money" is not borne out by the definition, which requires only that it be "in receipt annually of aid from federal or provincial governments." It stipulates no proportion, much less 100%. Those conclusions, however, do not go

Après avoir cité d'autres arrêts à l'appui de cette proposition et avoir étudié les définitions lexicographiques des mots «institution» et «publique», il a conclu que toute maison de soins infirmiers ne constitue pas une institution publique authentique pour les motifs suivants [aux pages 628-629 C.F.; 5407 DTC]:

En dernier lieu, l'expression «*bona fide*» (authentique), employée comme adjectif, est généralement comprise comme signifiant «honnêtement» «authentiquement» ou «de bonne foi». (Voir *Stroud's Judicial Dictionary*, 4<sup>e</sup> éd., (Londres, 1971), aux pages 302 à 305). Il semble évident que le législateur a expressément utilisé cette expression pour insister sur le fait que les exemptions fiscales devraient être réservées aux organismes qui non seulement dispensent des soins médicaux au public, mais encore lui appartiennent ou sont exploités dans son intérêt.

Il semble que ce soit là la seule interprétation qui correspond à la fin visée par la loi. L'article [68.24] vise à exempter d'impôt les organismes qui fonctionnent entièrement à l'aide de l'argent provenant des recettes fiscales. Il serait illogique qu'une institution créée et financée par les contribuables, par l'entremise d'une autorité fiscale, doive payer des impôts à une autre autorité fiscale. Il n'y a cependant pas lieu de conclure que le législateur a voulu, par l'article [68.24], ajouter aux bénéfices des compagnies privées lors même qu'elles dispensent des soins médicaux au public.

Dans cette conclusion, le juge de première instance a fait sienne la position que l'intimé a exposée dans sa décision, à la page 21 du Dossier d'appel.

[TRADUCTION] Je tiens à attirer votre attention sur le terme institution «publique authentique» tel qu'il apparaît dans nos lignes directrices. Il y est défini comme étant «une institution dirigée et financée par les pouvoirs publics, et non celle que son propriétaire exploite à des fins privées ou dans la poursuite d'un gain personnel. Une institution publique authentique serait normalement constituée sous le régime de lois provinciales, comme la Societies Act, régissant les corporations sans but lucratif, ou en vertu de la Partie 2 de la Loi des compagnies (loi fédérale) ou reconnue comme étant un organisme de charité ou sans but lucratif aux fins de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu.»

Le juge de première instance ne disposait d'aucun élément lui permettant de conclure que l'attestation, qui permettrait à l'appelante de demander d'être remboursée de la taxe d'accise qu'elle avait payée, rentabiliserait nécessairement davantage cette dernière. Il s'agit-là de conjectures. On peut aussi présumer que tout remboursement serait annulé par la réduction des subsides gouvernementaux. La proposition selon laquelle une institution titulaire de certificat doit être «entièrement financée par les deniers publics» ne trouve pas sa justification dans la définition, qui se contente simplement d'exiger que l'institution soit «le récipiendaire

to the *ratio*, which is that such an institution must be “either publicly owned or operated” in the sense that it must be operated as a charity or not for profit. With respect, those are words and concepts demonstrably well known in Canadian tax legislation which are not encompassed in the concept of *bona fides*.

It seems to me that the term “*bona fide public*” is intended to convey the intent that the care provided by an institution be truly offered to the public and not just to a select segment. Examples come readily to mind. I shall not set out a list, as it is equally easy to visualize litigation as to some, but what of an institution which ostensibly offers care generally to one of the stipulated categories but refuses admission on irrelevant discriminatory bases? The good faith of its professed public character may be questioned. The modifier “*bona fide*” can be given an effect in the definition which is consonant with its generally accepted meaning as rightly recognized by the learned Trial Judge.

I would also note that where, in the Act, Parliament has chosen to limit refund entitlement to manifestations of another level of government, it has done so by specific reference to municipal and provincial governments and instrumentalities, e.g. sections 68.14, 68.26, 68.27. Likewise, the Act provides specific opportunities for refund to profit-making undertakings, e.g. sections 68.16, 68.28.

Eligibility for refunds under the Act is not an end in itself. In some instances, it appears clearly intended to relieve against indirect taxation of the Crown in right of the provinces. In others, Parliament has crafted the legislation to benefit certain activities in a way it deems desirable. Those activities may be variously carried on by government instrumentalities and/or non-governmental organizations or persons. I see no proper basis for reading into the provisions, as they apply to non-gov-

annuel, du gouvernement du Canada ou d'une province, d'une aide». Aucun pourcentage n'est mentionné, et encore moins parle-t-on de 100 %. Ces conclusions, toutefois, ne visent pas le considérant de la décision, qui veut que l'institution en question soit exploitée ou possédée par les pouvoirs publics en ce sens qu'elle doit être exploitée comme organisme de charité ou sans but lucratif. En toute déférence, il s'agit-là de mots et de concepts nullement étrangers à la législation fiscale canadienne qui ne sont pas compris dans la notion de l'authenticité.

Il me semble que l'expression «publique authentique» laisse entendre que les soins dispensés par l'institution doivent réellement être offerts au public et non uniquement à une partie privilégiée du public. Des exemples me viennent facilement à l'esprit. Je ne donnerai aucune liste, car il est tout aussi facile d'imaginer que certains d'entre eux soient litigieux, mais que faut-il penser d'une institution qui offre ostensiblement des soins de façon générale à l'une des catégories stipulées tout en refusant d'accepter des patients pour des motifs de discrimination non pertinents? L'authenticité de son soi-disant caractère public peut être mise en doute. Le qualificatif «authentique» peut recevoir dans la définition une interprétation conforme à son sens généralement accepté et correctement reconnu par le juge de première instance.

Je soulignerais aussi que lorsque le Parlement a choisi, dans la Loi, de restreindre le droit au remboursement aux organes d'un autre niveau de gouvernement, il l'a fait en mentionnant expressément les gouvernements provinciaux et municipaux et leurs organismes, comme par exemple aux articles 68.14, 68.26 et 68.27. De la même façon, la Loi prévoit des cas particuliers de remboursement aux entreprises à but lucratif, comme par exemple aux articles 68.16 et 68.28.

L'admissibilité au remboursement en vertu de la Loi n'est pas une fin en elle-même. Dans certains cas, elle semble clairement destinée à remédier aux taxes indirectes de la Couronne du chef des provinces. Dans d'autres cas, le Parlement a rédigé la loi en sorte de favoriser certaines activités d'une façon qu'il juge souhaitable. Ces activités peuvent être exercées de façons diverses par des organismes gouvernementaux aussi bien que par des organismes non gouvernementaux et des particuliers. Je

ernmental organizations or persons, an exclusion where there is the intention of making a profit.

In *Struthers v. Town of Sudbury* (1900), 27 O.A.R. 217, the Ontario Court of Appeal dealt with a provision of the provincial *The Assessment Act* [R.S.O. 1887, c. 193] which exempted, *inter alia*, public hospitals from assessment. Of the hospital in issue, it was said at pages 218 ff.,

It is the private property of the plaintiffs, who are practising physicians in the town of Sudbury, and all the profits and gains derived from its management are their own personal profits and gains.

The circumstance mainly relied upon as establishing the character of the hospital as a public hospital, in addition to the fact that a comparatively general and extensive relief for sick and poor is administered there, is, that it has been placed upon the list of institutions receiving provincial aid from public moneys under the Charity Aid Act.

The taxing statute did not define the term "public hospital". Osler J.A., at pages 221 ff., held:

In the present case the charitable element, if that were essential, is not wholly wanting, although it is not very prominently put forward. I find, however, nothing in the Assessment Act, which, . . . restricts the exemption to the case of hospitals wholly or in part supported by charity.

In the absence of any legislative declaration on the subject, and the words "public hospital" having no technical meaning or any precise legal meaning, it seems more reasonable to hold that they are used in their popular sense and that any institution which, though not in a strictly legal right, in a popular sense may be called a public hospital, may claim exemption . . . We here have a hospital, in which as a building, hospital accommodation is provided for all in that part of the country who are able, to the extent of such accommodation, to take advantage of it. This accommodation is subject to the control and supervision of the Government on behalf of the public, and public funds are by statute contributed to its support. Had it been intended that the exemption should be confined to a corporate institution or one wholly or in part supported by charity, I think the Legislature would have said so, but, if there is nothing inconsistent in an institution owned by private persons and managed for their own gain, being a public hospital so far as the benefits and advantages conferred upon the public thereby are concerned, we may properly hold that the Sudbury General Hospital is a public hospital and entitled to exemption under the Act.

MacLennan J.A., agreed in the result but would have disposed of the appeal on the basis of the

ne vois aucun motif réel de voir dans les dispositions, comme elles s'appliquent aux organismes non gouvernementaux ou aux particuliers, une exclusion dans les cas où il y a intention de faire un profit.

Dans l'arrêt *Struthers v. Town of Sudbury* (1900), 27 O.A.R. 217, la Cour d'appel de l'Ontario s'est penchée sur une disposition de *The Assessment Act* [R.S.O. 1887, chap. 193] provinciale qui exemptait notamment les hôpitaux publics de l'imposition. Aux pages 218 et suivantes, la Cour a dit ce qui suit de l'hôpital en question:

[TRADUCTION] Il s'agit de la propriété particulière des demandeurs, qui pratiquent la médecine dans la ville de Sudbury, et tous les profits et gains tirés de son exploitation leur appartiennent en propre.

Le fait sur lequel on s'est principalement appuyé pour établir le caractère public de l'hôpital, outre que l'on s'y occupe considérablement et généralement des malades et des pauvres, est que l'hôpital figure sur la liste des institutions bénéficiaires de subventions provinciales sous le régime de la Charity Aid Act.

La loi fiscale n'a pas défini l'expression «hôpital public». Le juge Osler, de la Cour d'appel, a dit aux pages 221 et suivantes:

[TRADUCTION] En l'espèce l'élément charitable, s'il était nécessaire, ne fait pas complètement défaut, bien que l'on n'en fasse pas état de façon préminente. Je ne trouve cependant rien dans l'Assesment Act qui . . . restreigne l'exemption aux hôpitaux financés, en tout ou en partie, par les dons charitables.

La loi étant muette à ce sujet, et l'expression «hôpital public» n'ayant aucun sens technique ni aucun sens juridique précis, il semble plus raisonnable de décider qu'elle est employée dans son sens courant, et que toute institution qui peut être appelée, communément mais non d'une façon rigoureusement juridique, hôpital public peut prétendre à l'exemption . . . Nous sommes ici en présence d'un hôpital qui offre des installations hospitalières à tous ceux qui habitent cette région et qui sont capables, dans la mesure de ces installations, de s'en prévaloir. Ces installations sont assujetties au contrôle et à la surveillance du gouvernement pour le compte du public, dont les derniers, aux termes de la loi, contribuent à assurer l'exploitation desdites installations. Si l'on avait voulu que l'exemption ne vise qu'une institution constituée en société ou une institution financée en tout ou en partie par des dons charitables, je crois que la Législature l'aurait précisé, mais si rien ne s'oppose à ce qu'une institution possédée par des particuliers et gérée pour leur propre avantage soit un hôpital public en ce qui concerne les avantages qu'elle offre au public, nous pouvons correctement conclure que l'Hôpital Général de Sudbury est un hôpital public et que l'exemption prévue par la Loi s'y applique.

Le juge MacLennan, de la Cour d'appel, s'est montré d'accord avec le dispositif, mais il y serait

hospital's recognition under *The Charity Aid Act* [R.S.O. 1887, c. 248]. The remaining judges evidently concurred with both.

I find the reasoning of Osler J.A., most persuasive. What was said of the Sudbury hospital may, on the evidence, be said *mutatis mutandis* of the appellant's nursing homes. Nursing home accommodation is provided for all who are able, to the extent of such accommodation, to take advantage of it. The nursing homes are all subject to the control and supervision of provincial governments on behalf of the public and public funds are contributed to all by both federal and provincial governments. Had it been intended that the refund be available only to nursing homes run by governments or as charities, Parliament could easily have said so. There is nothing inconsistent in a regulated nursing home, operated for gain, being a public institution in so far as concerns the benefits thereby conferred on the public.

Since the only basis upon which certification was refused by the respondent was that the definition of section 68.24 required exclusion of an institution operated in expectation of profit, I would allow the appeal with costs here and in the Trial Division and, pursuant to subparagraph 52(b)(i) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7], direct the respondent to grant the application for certification.

HEALD J.A.: I concur.

\* \* \*

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

MACGUIGAN J.A. (*dissenting*): The issue in this case is essentially whether the appellant is excluded from eligibility for a federal sales tax refund under the *Excise Tax Act* ("the Act") by reason of being a profit-making company.

arrivé en s'appuyant sur la reconnaissance de l'hôpital en vertu de *The Charity Aid Act* [R.S.O. 1887, chap. 248]. Les autres juges ont souscrit semble-t-il aux motifs des deux juges.

<sup>a</sup> Je trouve le raisonnement du juge Osler, de la Cour d'appel, très persuasif. Ce qui a été dit de l'hôpital de Sudbury peut s'appliquer, selon la preuve et avec les adaptations de circonstance, aux maisons de soins infirmiers de l'appelante. Des installations de soins infirmiers sont disponibles pour tous ceux qui sont capables, dans la mesure de ces installations, de s'en prévaloir. Les maisons de soins infirmiers sont toutes assujetties au contrôle et à la surveillance des gouvernements provinciaux pour le compte du public, et ces maisons reçoivent toutes des deniers publics de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. S'il avait voulu que seules les maisons de soins infirmiers exploitées par les gouvernements ou comme organismes de charité soient admissibles au remboursement, le Parlement aurait pu le dire aisément. Rien ne s'oppose à ce qu'une maison réglementée de soins infirmiers, exploitée dans un but lucratif, soit une institution publique en ce qui concerne les avantages qu'elle offre au public.

<sup>b</sup> Puisque l'intimé a refusé d'accorder un certificat à l'appelante uniquement parce que la définition à l'article 68.24 exigeait l'exclusion des institutions exploitées dans un but lucratif, j'accueillerais l'appel avec dépens devant cette Cour et la Section de première instance et, conformément au sous-alinéa 52b)(i) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7], j'ordonnerais à l'intimé de faire droit à la demande d'attestation de l'appelante.

<sup>c</sup> LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

\* \* \*

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

<sup>d</sup> LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A. (*dissentant*): La question en litige consiste entièrement à savoir si le fait que l'appelante soit une société à but lucratif la rend inadmissible au remboursement d'une taxe de vente fédérale en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise* («la Loi»).

The only disputed aspect of the definition in section 68.24 as to which bodies may be so certified is that it must be "a *bona fide* public institution." In holding that the appellant was not entitled to be a "certified institution" the learned Trial Judge said [at pages 627-629 F.C.; 5406-5407 DTC]:

What, then, is a *bona fide* public institution? The word "institution" was given careful consideration by Kovacs Co.Ct. J. in *Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (Co. Ct.). In that case he was deciding whether a privately-owned nursing home was subject to inspection under the *The Public Institutions Inspection Act, 1974*, S.O. 1974, c. 64. He began with dictionary definitions (at pages 639-640):

I was given various definitions of "institution". The New Oxford Dictionary defines "institution" as:

3. Organization for promotion of some public object, religious, charitable, reformatory, etc.; building used by this; (esp. pop.) building used by benevolent or educational institution.

The Oxford English Dictionary gives the definition:

7. An establishment, organization, or association, instituted for the promotion of some object, esp. one of public or general utility, religious, charitable, educational, etc., e.g., a church, school, college, hospital, asylum, reformatory, mission, or the like.

It would appear that the connotation of "institution" bears with it the concept of it having a public object. The evidence was that the private company operating the nursing home in this instance had the object of operating a nursing home for private profit. I hold that the concept of private profit is alien to the generally-accepted meaning of an institution. I note as well that the Act is entitled, in s. 9, as "The *Public Institutions Inspection Act, 1974*". (Emphasis added.) Accordingly, the concept of "institution" having a connotation of a public object, as distinguished from a private enterprise, is reinforced by the adjective "public" used in the title to the Act.

I accordingly hold that privately operated nursing homes are not "institutions" within the meaning of s. 4 of the *Public Institutions Inspection Act, 1974*.

I find this analysis very appropriate to the problem we are considering in this case. I would observe that, as in the statute before Kovacs Co.Ct. J., section 44.25 reinforces the word "institution" with the adjective "public". *Black's Law Dictionary* [Fifth Edition] defines a "public institution" as

#### Institution . . . .

*Public Institution.* One which is created and exists by law or public authority, for benefit of public in general; e.g., a public hospital, charity, college, university, etc.

Le seul aspect contesté de la définition de l'article 68.24, quand il s'agit de savoir quels organismes sont admissibles à être titulaires d'un certificat, tient à la mention que le certificat est délivré à «une institution publique authentique». En concluant que l'appelante ne pouvait être une «institution titulaire de certificat», le juge de première instance a dit ce qui suit [aux pages 627-629 C.F.; 5406 et 5407 DTC]:

Que faut-il donc entendre par institution publique authentique? Le juge Kovacs de la Cour de comté s'est penché sur le mot «institution» dans l'affaire *Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (C. de comté), où il était question de savoir si une maison privée de soins infirmiers était assujettie à l'inspection prévue à *The Public Institutions Inspection Act, 1974*, S.O. 1974, chap. 64. Il a commencé par citer des définitions du dictionnaire (aux pages 639 et 640):

[TRADUCTION] On m'a donné diverses définitions du mot «institution». The New Oxford Dictionary définit le mot «institution» de la façon suivante:

3. Organisme visant un but d'intérêt public, religieux, de bienfaisance, de redressement etc.; immeuble utilisé par cet organisme; (surtout au sens courant) immeuble utilisé par une institution de bienfaisance ou d'enseignement.

The Oxford English Dictionary donne cette définition:

7. Établissement, organisme ou association visant un but quelconque, surtout un but d'intérêt public ou général, religieux, de bienfaisance, d'enseignement, p. ex., une église, une école, un hôpital, un asile, une maison de redressement, une mission, ou quelque chose du genre.

Il semble que le mot «institution» implique un but d'intérêt public. Il ressort de la preuve que, en l'espèce, la société privée exploitant la maison de soins infirmiers poursuivait un but lucratif. J'estime que la notion de but lucratif est contraire à l'acception générale du mot «institution». Je fais également remarquer que, à l'article 9, la loi s'intitule «The *Public Institutions Inspection Act, 1974*». (C'est moi qui souligne). En conséquence, la notion que le mot «institution» implique un but d'intérêt public, par opposition à ce qui est le cas pour une entreprise privée, est renforcée par l'emploi de l'adjectif «public» dans le titre de la Loi.

J'en conclus donc que les maisons privées de soins infirmiers ne sont pas des «institutions» au sens de l'article 4 de la *Public Institutions Inspection Act, 1974*.

J'estime que cette analyse s'applique parfaitement en l'espèce. Je ferais remarquer que, tout comme dans la loi invoquée devant le juge Kovacs de la Cour de comté, l'article 44.25 renforce le mot «institution» par l'adjectif «public». *Black's Law Dictionary* [cinquième édition] définit l'expression «*public institution*» de la façon suivante:

[TRADUCTION] *Institution* . . .

*Institution publique.* institution créée par la loi ou l'autorité publique, dans l'intérêt du public en général; p. ex. un hôpital, un organisme de bienfaisance, un collège, une université publique etc.

*The Shorter Oxford English Dictionary* [Third Edition] gives the adjective "public" as meaning:

1. Of or pertaining to the people as a whole; . . . 2. Done or made by or on behalf of the community as a whole; . . . 3. That is open to may be used by, or may or must be shared by, all members of the community; generally accessible or available . . . Also (in narrower sense), That may be used, enjoyed, shared or competed for, by all persons legally or properly qualified; . . . 4. Open to general observation; . . . 5. Of, pertaining to, or engaged in the affairs or service of the community. . . . 6. Of or pertaining to a person in the capacity into which he comes into contact with the community; . . . 7. Devoted or directed to the promotion of the general welfare; public-spirited, patriotic. Now chiefly in phr. p. spirit.

Finally, the term "*bona fide*", when used as an adjective, is generally taken to mean "honestly", "genuinely" or "in good faith". (See *Stroud's Judicial Dictionary*, 4th Ed., (London, 1971) at pages 302-305). It seems obvious that Parliament used these specific words to emphasize that tax exemptions should be reserved for organizations which, in addition to providing health care to the public, are either publicly owned or publicly operated.

Indeed, that appears to be the only interpretation which would accomplish the statute's purpose. The object of section 44.25 [now s. 68.24] is to relieve organizations which are supported entirely by tax money from paying further taxes. If an institution is created and supported by the taxpayers through one taxing authority, it doesn't make sense for it to pay taxes to another. There is no reason to conclude, however, that Parliament intended by section 44.25 to improve the profit picture of a privately-owned company even if it does provide health care services to the public.

The Trial Judge may have been in error in the last paragraph cited above where he stated the object of the Act in terms limited to "organizations which are supported entirely by tax money." There seems to be nothing in the Act to support such an interpretation, and I agree with my brother Mahoney J.A. that there is no evidence in the record that any refund would necessarily improve the appellant's profit picture.

Nevertheless, as Mr. Justice Mahoney states, the real issue is whether certification must be limited to non-profit-making organizations, a category which admittedly excludes the appellant.

The appellant relied heavily on *Struthers v. Town of Sudbury* (1900), 27 O.A.R. 217, in which the Ontario Court of Appeal held that the private-

*The Shorter Oxford English Dictionary* [troisième édition] attribue le sens suivant à l'adjectif «public»:

[TRADUCTION] 1. Qui concerne les gens pris dans leur ensemble; . . . 2. Qui est fait ou fabriqué par ou pour l'ensemble de la collectivité; . . . 3. Qui est accessible à tous les membres de la collectivité, qui peut être utilisé, partagé ou doit être partagé par ceux-ci; généralement accessible ou disponible . . . Également (dans un sens plus restreint), dont toutes les personnes légalement qualifiées peuvent se servir, jouir ou qu'elles peuvent partager ou disputer; 4. Qui se prête à l'examen du public; 5. Qui se rapporte ou qui est consacré aux affaires ou au service de la collectivité; 6. Qui se rapporte à une personne dans ses rapports avec la collectivité; 7. Qui est consacré ou destiné au bien public; qui fait preuve de civisme, de patriotisme. S'emploie maintenant dans l'expression «*public-spirited*» («qui a le sens de l'intérêt général»)

En dernier lieu, l'expression «*bona fide*» (authentique), employée comme adjectif, est généralement comprise comme signifiant «honnêtement» «authentiquement» ou «de bonne foi». (Voir *Stroud's Judicial Dictionary*, 4<sup>e</sup> éd., (Londres, 1971) aux pages 302 à 305). Il semble évident que le législateur a expressément utilisé cette expression pour insister sur le fait que les exemptions fiscales devraient être réservées aux organismes qui non seulement dispensent des soins médicaux au public, mais encore lui appartiennent ou sont exploités dans son intérêt.

Il semble que ce soit là la seule interprétation qui corresponde à la fin visée par la loi. L'article 44.25 [désormais l'article 68.24] vise à exempter d'impôt les organismes qui fonctionnent entièrement à l'aide de l'argent provenant des recettes fiscales. Il serait illogique qu'une institution créée et financée par les contribuables, par l'entremise d'une autorité fiscale, doive payer des impôts à une autre autorité fiscale. Il n'y a cependant pas lieu de conclure que le législateur a voulu, par l'article 44.25, ajouter aux bénéficiaires des compagnies privées lors même qu'elles dispensent des soins médicaux au public.

Le juge de première instance peut avoir commis une erreur dans le dernier paragraphe précité lorsqu'il a dit que la Loi visait «des organismes qui fonctionnent entièrement à l'aide de l'argent provenant de recettes fiscales». Il semble que rien dans la Loi n'appuie cette interprétation, et je suis d'accord avec mon collègue le juge Mahoney, de la Cour d'appel, quand il dit que le dossier ne laissait aucunement penser qu'un remboursement rentabiliserait nécessairement davantage l'appelante.

Cependant, comme l'a dit le juge Mahoney, la question réelle consiste à savoir si la délivrance d'un certificat doit se limiter aux organismes sans but lucratif, catégorie qui exclut évidemment l'appelante.

L'appelante s'est appuyée dans une large mesure sur l'arrêt *Struthers v. Town of Sudbury* (1900), 27 O.A.R. 217, dans lequel la Cour d'appel de

ly owned Sudbury General Hospital was a "public hospital" within the meaning of the Ontario *The Assessment Act* [R.S.O. 1887, c. 193]. In the principal judgment for a five-judge Court Osler J.A. said (at page 222):

In the absence of any legislative declaration on the subject, and the words "public hospital" having no technical meaning or any precise legal meaning, it seems more reasonable to hold that they are used in their popular sense and that any institution which, though not in a strictly legal right, in a popular sense may be called a public hospital, may claim exemption: Harrison's Municipal Manual, 5th ed., p. 716. We here have a hospital, in which as a building, hospital accommodation is provided for all in that part of the country who are able, to the extent of such accommodation, to take advantage of it. This accommodation is subject to the control and supervision of the Government on behalf of the public, and public funds are by statute contributed to its support. Had it been intended that the exemption should be confined to a corporate institution or one wholly or in part supported by charity, I think the Legislature would have said so, but, if there is nothing inconsistent in an institution owned by private persons and managed for their own gain, being a public hospital so far as the benefits and advantages conferred upon the public thereby are concerned, we may properly hold that the Sudbury General Hospital is a public hospital and entitled to exemption under the Act.

This conclusion of Osler J.A. can be fully understood only if read in the context of his earlier statement as to the statutory public funds being paid to the hospital (at page 219):

The circumstance mainly relied upon as establishing the character of the hospital as a public hospital, in addition to the fact that a comparatively general and extensive relief for sick and poor is administered there, is, that it has been placed upon the list of institutions receiving provincial and from public moneys under the Charity Aid Act, R.S.O. (1887) ch. 248.

This fact is more clearly emphasized by Maclennan J.A. in concurring reasons as follows (at pages 222-223):

I agree that this appeal must be dismissed.

It is not necessary to say what would be the proper conclusion but for the legislative recognition of the appellants' hospital under the provisions of the Act to regulate Public Aid to Charitable Institutions, R.S.O. (1887), ch. 248. But having regard to that recognition, I think we ought to hold, as was done by the learned Chief Justice, that although in many respect the hospital is a private enterprise, the order-in-council, ratified by resolution of the Assembly, under statutory authority, has given to it a public character, which makes it a "public hospital" within the meaning of the exemption clause of the Assessment Act.

Since the other three judges are described as having simply concurred, which presumably must

l'Ontario a conclu que l'Hôpital Général de Sudbury, propriété d'un particulier, était un «hôpital public» au sens de *The Assessment Act* [R.S.O. 1887, chap. 193] de l'Ontario. Dans le jugement principal d'une cour formée de cinq juges, le juge d'appel Osler a dit ce qui suit (à la page 222):

La loi étant muette à ce sujet, et l'expression «hôpital public» n'ayant aucun sens technique ni aucun sens juridique précis, il semble plus raisonnable de décider qu'elle est employée dans son sens courant, et que toute institution qui peut être appelée, communément mais non d'une façon rigoureusement juridique, hôpital public peut prétendre à l'exemption . . . Nous sommes ici en présence d'un hôpital qui offre des installations hospitalières à tous ceux qui habitent cette région et qui sont capables, dans la mesure de ces installations, de s'en prévaloir. Ces installations sont assujetties au contrôle et à la surveillance du gouvernement pour le compte du public, dont les derniers, aux termes de la loi, contribuent à assurer l'exploitation desdites installations. Si l'on avait voulu que l'exemption ne vise qu'une institution constituée en société ou une institution financée en tout ou en partie par des dons charitables, je crois que la Législature l'aurait précisé, mais si rien ne s'oppose à ce qu'une institution possédée par des particuliers et gérée pour leur propre avantage soit un hôpital public en ce qui concerne les avantages qu'elle offre au public, nous pouvons correctement conclure que l'Hôpital Général de Sudbury est un hôpital public et que l'exemption prévue par la Loi s'y applique.

On ne peut pleinement comprendre cette conclusion tirée par le juge Osler, de la Cour d'appel, que si on la lit en tenant compte du contexte de sa conclusion antérieure sur les deniers publics prévus par la Loi et versés à l'hôpital (à la page 219):

[TRADUCTION] Le fait sur lequel on s'est principalement appuyé pour établir le caractère public de l'hôpital, outre que l'on s'y occupe considérablement et généralement des malades et des pauvres, est que l'hôpital figure sur la liste des institutions bénéficiaires de subventions provinciales sous le régime de la Charity Aid Act, R.S.O. (1877), chap. 248.

Ce fait est souligné plus clairement aux pages 222 et 223 des motifs concourants du juge d'appel Maclennan:

[TRADUCTION] J'estime que cet appel doit être rejeté.

Il n'est pas nécessaire de dire quelle serait la bonne conclusion, n'était-ce de la reconnaissance de l'hôpital des appelants en vertu des dispositions de l'*Act to regulate Public Aid to Charitable Institutions*, R.S.O. (1887), chap. 248. Mais étant donné cette reconnaissance, je crois que nous devons conclure, comme l'a fait le juge en chef, que même si à bien des égards l'hôpital est une entreprise privée, le décret, ratifié par résolution de l'Assemblée, en vertu d'un pouvoir légal, lui a conféré un caractère public qui en fait un «hôpital public» au sens de la clause d'exemption de l'Assessment Act.

Puisque l'on dit que les trois autres juges de la Cour d'appel ont simplement souscrit aux motifs,

be taken to mean with both Osler and MacLennan J.J.A., one must conclude that they found the reasoning of the two compatible with each other. Indeed, in my analysis both Judges decided as they did for the same reason, viz., the statutory recognition of the hospital in the *The Charity Aid Act* of 1887 [R.S.O. 1887, c. 248]. There is nothing in the *Excise Tax Act* comparable to the recognition provided by the list of specific hospitals in Schedule A of the *The Charity Aid Act* (to which the Sudbury General Hospital had been added by Order in Council approved by the Legislature in 1895). Moreover, even apart from this factor of statutory recognition, *Struthers* declares the meaning of "public hospital," not "public institution." It is the latter phrase of which the ordinary meaning must be sought, following the dictum of Osler J.A.

There is nothing in the context of the words in the *Excise Tax Act* which appears to offer any guidance. It is true that the Act provides for refunds to some profit-making undertakings, but only in very specific situations which have no relevance to the case at bar: section 68.16 (concerning gasoline purchased for the sole use of certain named purchasers), section 68.28 (concerning certain qualified goods purchased for the sole use of small manufacturers or producers prescribed by regulation).

I find myself in agreement with the decision of Kovacs Co.Ct. J. in the *Tufford* case [*Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (Co.Ct.)] cited by the Trial Judge that the concept of institution, when reinforced with the adjective "public", does not include the notion of private profit. This exclusion of profit-making is consistent with the definition of public institution in *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition 1979, which the Trial Judge cited [at pages 628 F.C.; 5407 DTC]:

#### Institution . . . .

*Public institution.* One which is created and exists by law or public authority, for benefit of public in general; e.g. a public hospital, charity, college, university, etc.

et qu'il faut probablement entendre par cela qu'ils se sont montrés d'accord aussi bien avec le juge Osler qu'avec le juge MacLennan, juges de la Cour d'appel, force est de conclure qu'ils ont trouvé le raisonnement de chacun des juges compatible l'un avec l'autre. En effet, à mon sens, les deux juges se sont prononcés comme ils l'ont fait pour le même motif, c'est-à-dire la reconnaissance de l'hôpital en vertu de *The Charity Aid Act* de 1887 [R.S.O. 1887, chap. 248]. La *Loi sur la taxe d'accise* ne comporte rien qui se compare à la reconnaissance que confère la liste d'hôpitaux particuliers figurant à l'Annexe A de *The Charity Aid Act* (liste à laquelle avait été ajouté l'Hôpital Général de Sudbury par décret de la Législature en 1895). De plus, même mis à part ce facteur de l'attestation légale, l'arrêt *Struthers* donne le sens de l'expression «hôpital public» et non celui des mots «institution publique». C'est de ces derniers mots dont il faut rechercher le sens ordinaire, en suivant la remarque incidente du juge d'appel Osler.

Le libellé de la *Loi sur la taxe d'accise* ne nous est d'aucun secours. Il est exact que la Loi prévoit le remboursement de certaines entreprises à but lucratif, mais seulement dans des cas bien particuliers n'ayant aucun rapport avec l'espèce; voir l'article 68.16 (qui vise l'achat d'essence pour l'usage exclusif de certains acheteurs précis) et l'article 68.28 (qui vise l'achat de certaines marchandises admissibles pour l'usage exclusif des petits fabricants ou des producteurs prescrits par règlement).

Je suis d'accord avec la décision que le juge Kovacs, de la Cour de comté, a rendue dans l'affaire *Tufford* [*Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (C. de comté) et que le juge de première instance a citée, selon laquelle la notion du but lucratif est contraire à l'acception générale du mot institution, lorsque celle-ci est renforcée par l'emploi de l'adjectif «publique». Cette exclusion de la notion du but lucratif est conforme à la définition d'une institution publique dans *Black's Law Dictionary*, cinquième édition, 1979, que le juge de première instance a citée [aux pages 628 C.F.; 5407 DTC]:

#### [TRADUCTION] Institution . . . .

*Institution publique.* institution créée par la loi ou l'autorité publique, dans l'intérêt du public en général: p. ex. un hôpital, un organisme de bienfaisance, un collège, une université publiques etc.

If the term *bona fide* adds anything to “public institution”, it can only be to strengthen its non-profit-making character.

In my view this language usage was not effectively challenged by the appellant. It is, perhaps, not the best-chosen language to exclude profit-making ventures, but in my view its meaning is nevertheless plain.

I would therefore dismiss the appeal with costs.

Si l'adjectif «authentique» ajoute quoique ce soit à l'expression «institution publique», il ne peut servir qu'à renforcer son caractère non lucratif.

<sup>a</sup> À mon sens, l'appelante n'a pas mis en question de façon convaincante l'emploi des mots litigieux. On aurait peut-être pu avoir un choix de mots plus judicieux pour exclure les entreprises lucratives, mais à mon avis le sens du libellé n'en reste pas moins évident.

<sup>b</sup> Je regretterais donc l'appel avec dépens.