

A-292-81

A-292-81

Toronto Real Estate Board (Applicant)

v.

Minister of National Revenue (Respondent)

Court of Appeal, Heald, Urie J.J. and Kelly D.J.—
Toronto, February 25 and March 15, 1982.

Judicial review — Applications to review — Federal sales tax — Exemptions — Minister deciding publication not exempt from tax, not being newspaper — Publication "Real Estate News" aimed primarily at advertising properties and promoting services of applicant's members — Whether "newspaper" within ordinary meaning of word pursuant to decision of Supreme Court of Canada in Montreal Stock Exchange case — Minister erred in applying additional criteria to definition — Publication "newspaper", i.e. "paper printed and distributed at stated intervals . . . to convey news . . . and other matters of public interest" — Publication containing advertisements and "information" of interest to property owners, from various sources — Meaning of term not limited because publication aimed at particular group for benefit of another — Application allowed — Excise Tax Act, R.C.S. 1970, c. E-13, ss. 27(1), 29(1), Schedule III, Part III, s. 3 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Application to set aside the decision of the respondent that the applicant's publication *Real Estate News* is not a newspaper, hence not exempt from federal sales tax under section 3, Schedule III, Part III of the *Excise Tax Act*. The respondent ruled, in the light of the *Montreal Stock Exchange* and *Bickle* cases, that the publication was an advertisement circular aimed primarily at advertising properties listed on the Multiple Listing Service and at promoting the services and goodwill of Board members. The applicant argues that the Minister was in breach of a rule of natural justice, that he exceeded his jurisdiction, that his decision was unreasonable given the evidence and that the word "newspaper" should be given its ordinary meaning and, in particular, the meaning given to it by the Supreme Court of Canada in the *Montreal Stock Exchange* case.

Held, the application is allowed on the last two grounds urged. The Minister misdirected himself by applying additional criteria with respect to the meaning of "newspaper" for which neither the *Montreal Stock Exchange* case nor the *Bickle* case are authority. The publication in question meets the requirements of the definition of "newspaper" given its ordinary meaning, i.e. "a paper printed and distributed at stated intervals . . . to convey news . . . and other matters of public interest". The fact that the publication is aimed at a particular segment of the public for the benefit of another segment does not limit the meaning of the term. The publication contains not only advertisements in respect of properties listed on the Multiple Listing Service, but also "information" of interest to property owners, from various sources falling well within the phrase "other matters of public interest". The publications in the

Toronto Real Estate Board (requérante)

c.

a Le ministre du Revenu national (intimé)

Cour d'appel, juges Heald, Urie et juge suppléant Kelly—Toronto, 25 février et 15 mars 1982.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Taxe de vente fédérale — Exemptions — Décision du Ministre portant que la publication n'est pas exempte d'impôt, parce qu'elle n'est pas un journal — La publication "Real Estate News" visait d'abord à faire connaître les biens immobiliers et à promouvoir les services offerts par les membres de la requérante — La publication est-elle un «journal» au sens ordinaire que confère à ce mot la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Montreal Stock Exchange? — Le Ministre a fait erreur en appliquant des critères supplémentaires à la définition — La publication est un «journal», c.-à-d. une «publication imprimée à intervalles réguliers . . . consacrée à la communication de nouvelles . . . et d'autres affaires d'intérêt public» — La publication contient des annonces publicitaires et des «renseignements» tirés de diverses sources, susceptibles d'intéresser les propriétaires immobiliers — Le fait que la publication vise une partie de la population au profit d'une autre ne restreint pas le sens de ce mot — Demande accueillie — Loi sur la taxe d'accise, S.R.C. 1970, c. E-13, art. 27(1), 29(1), annexe III, Partie III, art. 3 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Demande visant à faire annuler la décision de l'intimé selon laquelle la publication de la requérante, le *Real Estate News*, n'est pas un journal exempt de la taxe de vente fédérale au sens de l'article 3, annexe III, Partie III de la *Loi sur la taxe d'accise*. L'intimé a décidé, à la lumière des affaires *Montreal Stock Exchange* et *Bickle*, que la publication était une circulaire publicitaire visant d'abord à faire connaître les biens immobiliers inscrits au *Multiple Listing Service* et à promouvoir les services offerts par ses membres en vue d'accroître leur clientèle. La requérante soutient que le Ministre a contrevenu à une règle de justice naturelle, qu'il a outrepassé les limites de sa compétence, que sa décision était déraisonnable eu égard à la preuve et qu'on doit donner au mot «journal» son sens ordinaire, plus précisément celui qui lui a été conféré par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Montreal Stock Exchange*.

Arrêt: la demande est accueillie sur le fondement des deux derniers motifs invoqués. Le Ministre a commis l'erreur de prendre sa décision en se fondant sur des critères supplémentaires quant au sens du mot «journal», critères qui ne sont prévus ni dans *Montreal Stock Exchange* ni dans *Bickle*. La publication en question correspond bien au sens ordinaire que l'on donne au mot «journal», c.-à-d. «une publication imprimée à intervalles réguliers . . . consacrée à la communication de nouvelles . . . et d'autres affaires d'intérêt public». Le fait que cette publication vise une partie de la population au profit d'une autre ne restreint pas le sens de ce mot. Cette publication ne contient pas que des annonces publicitaires concernant les biens immobiliers inscrits au *Multiple Listing Service*, mais aussi des «renseignements» susceptibles d'intéresser les propriétaires immobiliers, renseignements tirés de diverses sources et corres-

Bickle case of 1979 were held to be “newspapers” although they contained advertisements almost exclusively. They differed from mere “advertising circulars” known colloquially as “flyers” in that they contained “information (news) as to what is available in particular fields of commerce”.

E.W. Bickle Ltd. v. Minister of National Revenue [1979] 2 F.C. 448, applied. *E.W. Bickle Ltd. v. Minister of National Revenue* [1981] 2 F.C. 613; [1981] C.T.C. 25, applied. *R. v. Montreal Stock Exchange* [1935] S.C.R. 614, followed.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

John G. Parkinson, Q.C. and *David C. Poynton* for applicant.

Graham R. Garton for respondent.

SOLICITORS:

Gardiner, Roberts, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: The applicant in this section 28 application seeks to set aside the decision of the respondent that the applicant’s publication *Real Estate News* is not a “newspaper” within the meaning of section 3 of Part III to Schedule III of the *Excise Tax Act*, R.S.C. 1970, c. E-13, and thus is not exempt from sales tax.

The relevant facts, which are undisputed, are set out in the applicant’s memorandum of points to be argued as follows:

1. The Applicant, the Toronto Real Estate Board, is a corporation without share capital, the members of which are real estate brokers and salespersons in Metropolitan Toronto. The Applicant has 10,748 members of which 2,161 are brokers and 8,587 are salespersons.

2. Commencing in 1971, the Applicant began publication of a newspaper called “Toronto Real Estate”. The name of the newspaper was subsequently changed to “Real Estate News” in October, 1979.

3. On 20 March, 1973, a ruling was received from the Department of National Revenue regarding the Applicant’s publication, which ruling stated:

pendant bien au sens de l’expression «autres affaires d’intérêt public». Dans l’affaire *Bickle* de 1979, on a jugé que les publications en cause étaient des «journaux» même si elles contenaient presque exclusivement des annonces publicitaires. Elles diffèrent des «prospectus publicitaires», qu’on appelle «feuillets» dans la langue familière parce qu’elles contiennent «des renseignements, ‘des nouvelles’ de ce qui est disponible dans des secteurs commerciaux particuliers».

Jurisprudence: arrêts appliqués: *E.W. Bickle Ltd. c. Le ministre du Revenu national* [1979] 2 C.F. 448; *E.W. Bickle Ltd. c. Le ministre du Revenu national* [1981] 2 C.F. 613; [1981] C.T.C. 25. Arrêt suivi: *R. c. Montreal Stock Exchange* [1935] R.C.S. 614.

DEMANDE de contrôle judiciaire.

AVOCATS:

John G. Parkinson, c.r. et *David C. Poynton* pour la requérante.

Graham R. Garton pour l’intimé.

PROCUREURS:

Gardiner, Roberts, Toronto, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour l’intimé.

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

LE JUGE URIE: La présente demande de la requérante est fondée sur l’article 28 et tend à l’annulation de la décision de l’intimé, décision selon laquelle la publication de la requérante, le *Real Estate News*, n’est pas un «journal» exempt de la taxe de vente au sens de l’article 3, Partie III, annexe III, de la *Loi sur la taxe d’accise*, S.R.C. 1970, c. E-13.

Les faits pertinents qui ne sont pas contestés sont énoncés comme suit dans l’exposé des points litigieux de la requérante:

[TRADUCTION] 1. La requérante, Toronto Real Estate Board, est une société sans capital social dont les membres sont courtiers et vendeurs dans le domaine immobilier pour la région métropolitaine de Toronto. Elle regroupe 10,748 membres dont 2,161 courtiers et 8,587 vendeurs.

2. En 1971, la requérante a commencé à publier un journal sous le titre «Toronto Real Estate». Le nom de cette publication fut changé pour celui de «Real Estate News» en octobre 1979.

3. Le 20 mars 1973, la requérante reçut copie de la décision du ministère du Revenu national concernant cette publication. Cette décision se lisait en partie comme suit:

The sample submitted indicates that the publication is regularly issued at stated intervals with a masthead showing the name of the publication and the date, month and year of issue.

The "Toronto Real Estate" containing news items and articles of general interest to the recipients, qualifies for exemption from sales tax as a "newspaper" under Part III(3) of Schedule III of the Excise Tax Act.

A copy of this ruling should be forwarded to Webb Offset Publications Ltd. to claim exemption from the sales tax.

4. On October 11, 1978, a further communication was received by the Applicant from Revenue Canada. That letter stated:

We have conducted a review of your publication, "Toronto Real Estate" in recent months, regarding the classification of this printed matter for purposes of the Excise Tax Act.

We have found, from the issues examined, that this publication does not now qualify for exemption from sales tax as a "newspaper" for purposes of section 3 of Part III of Schedule III of the Excise Tax Act, as they contain insufficient editorial content in comparison to the advertisements.

In view of the above, the previous ruling exempting this publication dated March 20, 1973 . . . is hereby revoked as of November 1, 1978.

5. Submissions were then made and a written Brief forwarded to the then Minister of National Revenue, Anthony C. Abbot. However, the ruling of 11 October, 1978 of taxability was confirmed by the Minister by letters dated 2 and 16 October, 1979.

6. The Applicant commenced proceedings in the Federal Court of Canada, Appeal Division to set aside the decision of the Minister on 25 October, 1979.

7. By Judgment dated the 7th day of November, 1980, the Federal Court of Appeal gave the following judgment in the case of The Toronto Real Estate Board v. The Minister of National Revenue (Court File A-622-79):

The within Section 28 application is allowed. The decision of the Respondent Minister herein that the publication "Toronto Real Estate News" is subject to tax under the Excise Tax Act is set aside and the matter is referred back to the Respondent Minister for a determination on the basis of the application of the relevant statute and jurisprudence to the facts of the case.

8. A further written Brief was forwarded to the Respondent under cover of letter dated 24 February, 1981 and, on 10 March, 1981, representatives of the Applicant and its counsel met with the Respondent at his office in Ottawa.

9. During the course of discussing the Brief with the Respondent, representatives of the Applicant orally advised the Respondent that Real Estate News was not distributed to homes by the Applicant but rather by way of demand pick-up by the public from approximately 1,550 locations in and around Toronto, comprising approximately 790 newspaper boxes, 360 stands (in malls and other enclosed areas) and 400 other locations in the offices of broker members of the Applicant.

L'étude de l'exemplaire qui nous a été fourni nous a révélé que cet imprimé est publié régulièrement à des intervalles déterminés et qu'il porte un cartouche-titre indiquant le nom de la publication, de même que le jour, le mois et l'année du numéro en question.

Le «Toronto Real Estate» qui contient des nouvelles et des articles d'intérêt général pour les abonnés constitue un «journal» exempt de la taxe de vente aux termes de la Partie III(3), annexe III, de la Loi sur la taxe d'accise.

Il conviendrait de transmettre une copie de cette décision à la Webb Offset Publications Ltd. afin qu'elle puisse réclamer l'exemption relative à la taxe de vente.

4. Le 11 octobre 1978, la requérante a reçu de Revenu Canada une autre lettre se lisant comme suit:

Au cours des derniers mois, nous nous sommes livrés à un examen de votre imprimé intitulé «Toronto Real Estate» afin de déterminer à quelle catégorie il appartient au sens de la Loi sur la taxe d'accise.

Nous avons conclu, à la lecture des numéros examinés, que cette publication ne peut plus être considérée comme un «journal» exempt de la taxe de vente aux termes de l'article 3, Partie III, annexe III, de la Loi sur la taxe d'accise car la part de son contenu réservée aux éditoriaux est insuffisante par rapport à celle consacrée à la publicité.

A la lumière de ce qui précède, la décision du 20 mars 1973 exemptant cette publication de la taxe de vente . . . est par les présentes annulée à compter du 1^{er} novembre 1978.

5. Des observations ont ensuite été faites et un exposé écrit a été présenté à M. Anthony C. Abbot qui était alors ministre du Revenu national. Toutefois, dans ses lettres du 2 et du 16 octobre 1979, celui-ci confirma la décision du 11 octobre 1978 portant que la publication en question n'était pas exempte de la taxe.

6. Le 25 octobre 1979, la requérante intenta des procédures devant la Division d'appel de la Cour fédérale du Canada en vue d'obtenir l'annulation de la décision du Ministre.

7. Dans un jugement rendu le 7 novembre 1980, la Cour d'appel fédérale s'est prononcée comme suit dans l'affaire Toronto Real Estate Board c. Le ministre du Revenu national (n° du greffe A-622-79):

La demande fondée sur l'article 28 est accueillie. La décision du Ministre intimé portant que la publication intitulée «Toronto Real Estate News» n'est pas exempte de la taxe en vertu de la Loi sur la taxe d'accise est annulée et l'affaire est renvoyée devant le Ministre intimé pour qu'il rende une décision fondée sur la loi et la jurisprudence applicables aux faits de la cause.

8. Le 24 février 1981, la requérante a fait parvenir un autre exposé écrit à l'intimé et le 10 mars 1981 des représentants de la requérante ainsi que son avocat ont rencontré l'intimé à son bureau à Ottawa.

9. Au cours de cette rencontre, les représentants de la requérante informèrent l'intimé de vive voix que la requérante ne livrait pas le Real Estate News à domicile, mais le mettait plutôt à la disposition du public dans quelque 1,550 endroits, à Toronto et dans les environs, soit dans approximativement 790 boîtes à journaux, 360 kiosques (dans des centres commerciaux et autres endroits fermés à la circulation automobile) et dans 400 bureaux de courtiers membres de la société requérante.

10. The Respondent was also shown a photograph as evidence of the status of the Respondent's [*sic*] publication as a newspaper.

11. On 19 May, 1981, the solicitors for the Applicant received a letter from the Respondent whereby the Respondent gave his decision (the "Decision") that the Applicant's publication was not a "newspaper" for the purposes of the *Excise Tax Act*, such that the publication is subject to federal sales tax. The Respondent stated, *inter alia*:

I have reviewed the Brief and the publication in light of the judgments rendered by the Supreme Court of Canada in "The King vs the Montreal Stock Exchange" and the Federal Court of Appeal in "E.W. Bickle Ltd. and the Minister of National Revenue", and I have concluded that the publication "Real Estate News" not to be a newspaper for purposes of the *Excise Tax Act*.

Rather, I am of the opinion that this publication is an advertisement circular in that it is aimed primarily at advertising properties listed in the Multiple Listing Service, a commercial service provided by the Board, and promoting the services and goodwill of members of the Board, and, as such, is subject to federal sales tax.

It is from the last-mentioned decision that this section 28 application is brought.

Subsection 27(1) of the *Excise Tax Act* imposes a consumption or sales tax on all goods produced or manufactured in Canada. Subsection 29(1) provides that the tax imposed by section 27 does not apply to the sale or importation of the articles set forth in Schedule III. Part III of that Schedule provided *inter alia*, as at the relevant date, *viz*: November 1, 1978 that:

3. College and school annuals; magazines and literary papers unbound regularly issued at stated intervals not less frequently than four times yearly; newspapers; sheet music; materials for use exclusively in the manufacture thereof.

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.

The applicant submitted that the Minister's decision that the applicant's publication is subject to tax, not being a "newspaper", ought to be set aside on the following grounds:

(1) That in reaching his decision the Minister had been in breach of a rule of natural justice in that he failed to apprise the applicant of all of the evidence and arguments upon which he intended to base his decision;

(2) That the Minister acted beyond his jurisdiction in that the March 20, 1973 decision was a

10. Une photographie a aussi été présentée à l'intimé dans le but d'établir que la publication était bien un journal.

11. Le 19 mai 1981, les procureurs de la requérante ont reçu de l'intimé une lettre les informant de sa décision (la «*Décision*») portant que la publication de la requérante n'était pas un «*journal*» au sens de la *Loi sur la taxe d'accise*, et qu'elle n'était, par conséquent, pas exempte de la taxe de vente fédérale. Voici le texte d'un passage de cette lettre:

Après avoir étudié l'exposé et la publication à la lumière du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire «*Le Roi c. Montreal Stock Exchange*» et de celui de la Cour fédérale d'appel dans l'arrêt «*E.W. Bickle Ltd. et le ministre du Revenu national*», j'en suis arrivé à la conclusion que la publication «*Real Estate News*» n'est pas un journal au sens de la *Loi sur la taxe d'accise*.

Je suis plutôt d'avis qu'il s'agit d'une circulaire publicitaire car elle vise d'abord à faire connaître les biens immobiliers inscrits au *Multiple Listing Service*, service offert par le *Board*, et à promouvoir les services offerts par ses membres en vue d'accroître leur clientèle; eu égard à ces faits, cette publication n'est pas exempte de la taxe de vente fédérale.

En l'espèce, la demande fondée sur l'article 28 vise la dernière décision dont il est fait mention.

Le paragraphe 27(1) de la *Loi sur la taxe d'accise* impose une taxe de vente ou de consommation sur tous les biens produits ou fabriqués au Canada. Le paragraphe 29(1) prévoit que la taxe imposée par l'article 27 ne s'applique pas à la vente ou à l'importation des articles énumérés à l'annexe III. Au 1^{er} novembre 1978, à la date qui nous intéresse en l'espèce, la Partie III de cette annexe se lisait en partie comme suit:

3. Annuaires d'écoles et collèges; magazines et journaux littéraires non reliés, régulièrement publiés à des intervalles définis, au moins quatre fois par année; journaux; musique en feuilles; matières devant servir exclusivement à leur fabrication.

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.

La requérante soutient que la décision du Ministre selon laquelle cette publication n'est pas exempte de la taxe par ce motif qu'elle n'est pas un «*journal*» doit être annulée et ce, pour les raisons suivantes:

(1) Le Ministre, en prenant sa décision, a contrevenu à une règle de justice naturelle. En effet, il a négligé d'informer la requérante de tous les éléments de preuve et de tous les arguments sur lesquels il entendait fonder sa décision;

(2) Le Ministre a outrepassé les limites de sa compétence en rendant, le 20 mars 1973, une

final binding determination by him of the tax status of the applicant's publication which, absent either a change in the facts, the law or statutory authorization, he could not reconsider;

(3) That the respondent's decision was unreasonable given the totality of the evidence; and

(4) That, in deciding whether or not a publication is a "newspaper" for the purpose of the *Excise Tax Act*, the word "newspaper" is to be accorded the ordinary meaning of that word and, in particular, the meaning given it in *The King v. Montreal Stock Exchange*.¹

I have not been persuaded that either of the first two grounds of attack has sufficient merit to warrant a finding that there has been reviewable error. However, I have concluded that the fourth ground, amplified as it was during the course of argument, does disclose that the Minister erred in applying the test laid down in the *Montreal Stock Exchange* case (*supra*) with the result that his decision as to the nature of the publication derived from the totality of the evidence may not have been reasonable, as alleged in ground three.

In *E.W. Bickle Ltd. v. M.N.R.*² this Court held that the Minister's decision under Part III of Schedule III of the *Excise Tax Act* was reviewable pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. *The King v. Montreal Stock Exchange, supra*, dealt with the scope of the word "newspapers" in Schedule III. The publications in issue there were daily reports showing the transactions on the Exchange during its morning and afternoon sessions as well as a weekly "comparative review of transactions" thereon. From time to time they contained notices of dividends, annual meetings and the loss of certificates in connection with companies whose securities were listed on the Exchange. Members of the Exchange were the primary users of the sheets although others were among the subscribers. At pages 616-617 of the report, Kerwin J., as he then was, had this to say:

¹ [1935] S.C.R. 614.

² [1979] 2 F.C. 448 at p. 455.

décision définitive et obligatoire portant que la publication de la requérante était imposable; seuls des faits nouveaux, une modification de la loi ou une autorisation conférée par celle-ci pourraient lui permettre de réviser cette décision;

(3) La décision de l'intimé était déraisonnable eu égard à l'ensemble de la preuve; et

(4) Lorsqu'il est appelé à décider si une publication est un «journal» au sens de la *Loi sur la taxe d'accise*, le Ministre doit donner à ce mot son sens ordinaire, plus précisément celui qui lui a été donné dans l'arrêt *Le Roi c. Montreal Stock Exchange*.¹

Selon moi, aucun des deux premiers motifs d'appel n'est suffisamment fondé pour justifier une révision de la décision. Cependant, je suis d'avis que le quatrième motif dont on a beaucoup discuté à l'audition, révèle en effet que le Ministre a appliqué incorrectement le principe énoncé dans l'arrêt *Montreal Stock Exchange* précité. Il en résulte que la décision qu'il a prise relativement à la nature de la publication en se fondant sur l'ensemble de la preuve peut, comme le prétend la requérante dans son troisième motif, être déraisonnable.

Dans l'affaire *E.W. Bickle Ltd. c. M.N.R.*² cette Cour a décidé que la décision rendue par le Ministre en vertu de la Partie III, annexe III, de la *Loi sur la taxe d'accise* pouvait faire l'objet d'une révision en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. Dans *Le Roi c. Montreal Stock Exchange*, précité, il avait été question de la portée du mot «journaux» à l'annexe III. Les publications visées dans l'arrêt précité étaient des rapports quotidiens sur les transactions boursières de la matinée et de l'après-midi ainsi qu'une [TRADUCTION] «analyse comparée des transactions» qui était publiée chaque semaine. De temps à autre, elles contenaient aussi des avis relatifs à des déclarations de dividendes, à la tenue d'assemblées annuelles et à la perte de certificats d'action, renseignements concernant tous des compagnies dont les valeurs étaient cotées en Bourse. Les membres de la Bourse étaient, bien entendu, les principaux utilisateurs de ces feuillets, mais

¹ [1935] R.C.S. 614.

² [1979] 2 C.F. 448 à la p. 455.

The term "newspapers" is not defined in the Act and while we were referred to various definitions in other Dominion and provincial statutes, the statement of the present Chief Justice, in delivering the judgment of the Court in *Milne-Bingham Printing Co. Limited v. The King* ([1930] S.C.R. 282, at 283) is peculiarly appropriate.

The usage of that word in other statutes may be looked at, if the other statute happens to be in *pari materia*, but it is altogether a fallacy to suppose that because two statutes are in *pari materia*, a definition in one can be bodily transferred to the other. * * *

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 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").

In a second *E.W. Bickle Ltd. v. M.N.R.* case³ this Court held that the Minister's task under Part III of Schedule III to the Act is to formulate an opinion. Facts must be established to enable the formulation of the opinion. In that case it was held that there was evidence in the record upon which the Minister could properly have reached the conclusion that the publications there in issue were not "newspapers" within the meaning of the exempting provisions of the Act and as that term was interpreted in the *Montreal Stock Exchange* case, (*supra*) with the result that the section 28 application was dismissed.

While an excerpt from the Minister's letter to the applicant's solicitors, apparently dated May 14, 1981, has already been included earlier herein, for convenience sake I will repeat that excerpt.

d'autres personnes y étaient aussi abonnées. Le juge Kerwin, tel était alors son titre, aux pages 616 et 617 de son jugement, s'exprimait ainsi:

[TRADUCTION] Le terme «journaux» n'est pas défini dans la Loi et bien qu'on nous ait cité plusieurs définitions des législations fédérale et provinciales, le langage tenu par l'actuel juge en chef, lorsqu'il prononça l'arrêt de la Cour dans *Milne-Bingham Printing Co. Limited c. Le Roi* ([1930] R.C.S. 282, à la p. 283), est particulièrement approprié.

On peut considérer l'usage fait du terme dans d'autres lois, si elles se révèlent comparables, *pari materia*, mais il est fallacieux de supposer que parce que des lois sont comparables, *pari materia*, la définition de l'une peut, telle quelle, être transposée dans l'autre. * * *

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 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:

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 le sens de l'expression, comme cela est clairement démontré par les publications religieuses ou amicales. Les rapports en question contiennent non seulement un relevé des opérations du marché coté ou 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»).

Dans la seconde affaire *E.W. Bickle Ltd. c. M.R.N.*³, cette Cour a jugé qu'il est du devoir du Ministre, aux termes de la Partie III de l'annexe III de la Loi, d'émettre une opinion. Il lui faut, à cette fin, établir les faits. Dans l'affaire susmentionnée, la Cour a jugé que le dossier comportait des preuves sur lesquelles le Ministre aurait pu se fonder pour déclarer que les publications en litige n'étaient pas des «journaux» au sens des dispositions d'exemption de la Loi et au sens donné à ce mot dans l'arrêt *Montreal Stock Exchange* (précité). La demande fondée sur l'article 28 fut donc rejetée.

Bien que l'extrait suivant de la lettre que le Ministre a apparemment fait parvenir aux procureurs de la requérante le 14 mai 1981 ait déjà été cité aux présents motifs il serait utile, je crois, de le rappeler:

³ [1981] 2 F.C. 613 at pp. 617-619; [1981] C.T.C. 25 at p. 29.

³ [1981] 2 C.F. 613 aux pp. 617 à 619; [1981] C.T.C. 25 à la p. 29.

I have reviewed the Brief and the publication in light of the judgments rendered by the Supreme Court of Canada in "The King vs the Montreal Stock Exchange" and the Federal Court of Appeal in "E.W. Bickle Ltd. and the Minister of National Revenue", and I have concluded that the publication "Real Estate News" not to be a newspaper for purposes of the Excise Tax Act.

Rather, I am of the opinion that this publication is an advertisement circular in that it is aimed primarily at advertising properties listed in the Multiple Listing Service, a commercial service provided by the Board, and promoting the services and goodwill of members of the Board, and, as such, is subject to federal sales tax.

Clearly the first paragraph above quoted indicates that the respondent was cognizant of both the *Montreal Stock Exchange* and the *E.W. Bickle* cases, *supra*. Had he left it at that and applied the test enunciated therein, counsel for the applicant conceded that he would have had difficulty in attacking the decision. However, the second quoted paragraph makes it clear, in my opinion, that the Minister expanded the test of what is a "newspaper", formulated in the *Montreal Stock Exchange* case. It appears that he considered that because, in his view, the publication was "aimed primarily at advertising properties listed in the Multiple Listing Service, . . . and promoting the services and goodwill of members of the Board . . ." it could not be a "newspaper". The employment of such criteria is clearly contrary, in my view, to the *ratio decidendi* of the judgment in the *Montreal Stock Exchange* case.

To paraphrase the words of Kerwin J. in that case, the publication in issue here meets the requirement of the definition of "newspaper" given its ordinary meaning. The fact that it is aimed at a particular segment of the public for the benefit of another segment does not limit the meaning of the term. The publication contains not only advertisements in respect of properties listed in the Multiple Listing Service but also "information" of interest to property owners, from various sources falling well within the phrase "other matters of public interest."

For these reasons I have concluded that the respondent, in reaching his decision, did not confine himself to the test enunciated by Mr. Justice Kerwin and that, therefore, the decision must be

Après avoir étudié l'exposé et la publication à la lumière du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire «Le Roi c. Montreal Stock Exchange» et de celui de la Cour fédérale d'appel dans l'arrêt «E.W. Bickle Ltd. et le ministre du Revenu national», j'en suis arrivé à la conclusion que la publication «Real Estate News» n'est pas un journal au sens de la Loi sur la taxe d'accise.

Je suis plutôt d'avis qu'il s'agit d'une circulaire publicitaire car elle vise d'abord à faire connaître les biens immobiliers inscrits au *Multiple Listing Service*, service offert par le *Board*, et à promouvoir les services offerts par ses membres en vue d'accroître leur clientèle; eu égard à ces faits, cette publication n'est pas exempte de la taxe de vente fédérale.

Il ne fait aucun doute, à la lumière du premier paragraphe rapporté ci-dessus, que l'intimé connaissait les arrêts *Montreal Stock Exchange* et *E.W. Bickle*, précités. Si, de dire l'avocat de la requérante, l'intimé s'était contenté d'appliquer le principe qui y est énoncé, sa décision aurait été difficilement attaquable. Selon moi, il est évident à la lecture du second paragraphe que je viens de citer que le Ministre a étendu la portée du principe proposé dans *Montreal Stock Exchange* pour déterminer si une publication est un «journal». A mon avis, il a agi ainsi parce que, selon lui, la publication «vise d'abord à faire connaître les biens immobiliers inscrits au *Multiple Listing Service*, . . . et à promouvoir les services offerts par ses membres en vue d'accroître leur clientèle . . .» et ne peut donc être un «journal». Selon moi, le recours à de tels critères va nettement à l'encontre des motifs déterminants de l'arrêt *Montreal Stock Exchange*.

Je fais miens les propos du juge Kerwin dans l'affaire susmentionnée pour affirmer que la publication dont il est question en l'espèce correspond bien au sens ordinaire que l'on donne au mot «journal». Le fait que cette publication vise une partie de la population au profit d'une autre ne restreint pas le sens de ce mot. Cette publication ne contient pas que des annonces publicitaires concernant les biens immobiliers inscrits au *Multiple Listing Service*, mais aussi des «renseignements» susceptibles d'intéresser les propriétaires immobiliers, renseignements tirés de diverses sources et correspondant bien au sens de l'expression «autres affaires d'intérêt public».

Par ces motifs, je conclus que l'intimé ne s'est pas contenté d'appliquer le principe posé par le juge Kerwin lorsqu'il a pris sa décision et que celle-ci doit, par conséquent, être annulée. Pour en

set aside. In reaching that conclusion I have not overlooked the submission of counsel for the respondent that the opinion formulated by the Minister accorded with the view of this Court that a "newspaper" consisted of something more than a mere "advertising circular" as expressed by Jackett C.J. in the first *E.W. Bickle* case, *supra*, where he said at page 456:

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 do not think that Chief Justice Jackett in the above excerpt from his judgment intended in any way to vary the ambit of the definition of "newspaper" given by Mr. Justice Kerwin. As I interpret his comment he distinguished the publications which were before the Court in the *Bickle* case from the "advertising circulars", colloquially described as "flyers", which merchants, suppliers of services and others distribute to households by hand or perhaps even as newspaper inserts to promote the sale of their goods and services. Those "advertising circulars", in Jackett C.J.'s view, differ from publications which "contain information (news) as to what is available in particular fields of commerce..." In my opinion the respondent failed to apply only the appropriate definition to the facts of the case. He misdirected himself by applying additional criteria for which neither the *Montreal Stock Exchange* nor the *E.W. Bickle* cases are authority.

Accordingly, the section 28 application should be allowed. 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 as interpreted in the relevant jurisprudence, to the facts.

HEALD J.: I agree.

KELLY D.J.: I agree.

arriver à cette conclusion, j'ai tenu compte de l'argument invoqué par l'avocat de l'intimé, argument selon lequel l'opinion émise par le Ministre était conforme à celle exprimée par le juge en chef Jackett au nom de cette Cour dans la première affaire *E.W. Bickle*, précitée, et selon laquelle un «journal» n'est pas un simple «prospectus publicitaire». Voici d'ailleurs en quels termes s'exprimait le juge en chef à la page 456:

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.

Je ne crois pas que le juge en chef Jackett ait voulu, dans l'extrait susmentionné, donné au mot «journal» un sens plus large que ne l'a fait le juge Kerwin. A mon avis, il cherchait par ce commentaire à distinguer les publications en cause dans l'arrêt *Bickle* des «prospectus publicitaires» qu'on appelle [TRADUCTION] «feuilletts» dans la langue familière et que les marchands, les fournisseurs de services et autres livrent à domicile ou insèrent dans les journaux dans le but de mousser la vente des biens et services qu'ils offrent. Aux yeux du juge en chef Jackett, ces «prospectus publicitaires» diffèrent des publications qui «contiennent... des renseignements, 'des nouvelles' de ce qui est disponible dans des secteurs commerciaux particuliers...» Selon moi, l'intimé n'a pas appliqué la définition pertinente aux faits du litige. Il a commis l'erreur de prendre sa décision en se fondant sur des critères supplémentaires que ne prévoient ni l'arrêt *Montreal Stock Exchange*, ni les affaires *E.W. Bickle*.

La demande fondée sur l'article 28 est donc accueillie. La décision visée en l'espèce est annulée et l'affaire est renvoyée pour nouvel examen fondé sur l'application de la loi et de son interprétation jurisprudentielle aux faits de l'espèce.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris à ces motifs.