

T-351-87

T-351-87

Extendicare Health Services Inc. (Applicant)

v.

Minister of National Health and Welfare (Respondent)INDEXED AS: *EXTENDICARE HEALTH SERVICES INC. v. CANADA (MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE)*

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, May 25; Ottawa, September 18, 1987.

Customs and excise — Excise Tax Act — S. 44.25 certificate — “Bona fide public institution” — Applicant operating homes providing long-term nursing care for aged, infirm or incapacitated persons — Services available to anyone needing them provided residency requirements met — Homes run for profit — Applicant satisfying conditions of government aid and providing care for aged in Excise Tax Act, s. 44.25 — Not “bona fide public institution” — Tax exemptions reserved for organizations which, in addition to providing health care to public, either publicly owned or operated — Object of s. 44.25 to relieve organizations supported entirely by tax money from paying further taxes — Excise Tax Act, R.S.C. 1970, c. E-13, s. 44.25 (as added by S.C. 1986, c. 9, s. 34) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Construction of statutes — Excise Tax Act, s. 44.25 — “Bona fide public institution” — Statute to be construed to prevent any clause, sentence or word from being superfluous — When legislature enacting particular phrase in statute, presumption that saying something not said immediately before — Parliament intending to emphasize tax exemptions reserved for organizations which, in addition to providing health care to public, either publicly owned or operated — Excise Tax Act, R.S.C. 1970, c. E-13, s. 44.25 (as added by S.C. 1986, c. 9, s. 34).

This is an application for *mandamus* requiring the respondent to issue certificates pursuant to section 44.25 of the *Excise Tax Act*. The applicant operates nursing homes, which provide long-term care for aged, infirm or incapacitated persons. Each home receives provincial aid and operates under provincial nursing home legislation. Services are available to anyone who needs them provided certain residency requirements are satisfied. The homes are, however, run for profit. The Department refused certification on the ground that the term “*bona fide public institution*”, used to define “certified institution”, meant one which derives its operational authority and support from public sources, as opposed to one which is owned and operated for private purposes or personal gain. There are three prerequisites for an institution to be certified under section 44.25: 1) it must be a *bona fide public institution* 2) it must provide care

Extendicare Health Services Inc. (requérante)

c.

a **Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (intimé)**RÉPERTORIÉ: *EXTENDICARE HEALTH SERVICES INC. v. CANADA (MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL)*

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 25 mai; Ottawa, 18 septembre 1987.

Douanes et accise — Loi sur la taxe d'accise — Certificat prévu à l'art. 44.25 — «Institution publique authentique» — La requérante exploite des maisons qui fournissent des soins infirmiers de longue durée aux vieillards, aux infirmes et aux invalides — Ces services sont destinés à ceux qui en ont besoin et qui répondent à certaines conditions de résidence — L'exploitation de ces maisons vise un but lucratif — La requérante remplit les conditions quant à l'aide gouvernementale et aux soins à fournir aux vieillards posées par l'art. 44.25 de la Loi — Il ne s'agit pas d'une institution publique authentique — Les exemptions fiscales sont réservées aux organismes qui non seulement dispensent des soins médicaux au public, mais encore lui appartiennent ou sont exploités dans son intérêt — L'art. 44.25 vise à exempter d'impôt les organismes qui fonctionnent entièrement à l'aide de l'argent provenant des recettes fiscales — Loi sur la taxe d'accise, S.R.C. 1970, chap. E-13, art. 44.25 (ajouté par S.C. 1986, chap. 9, art. 34) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18.

Interprétation des lois — Loi sur la taxe d'accise, art. 44.25 — «Institution publique authentique» — Une loi doit être interprétée de façon qu'aucune disposition, aucune phrase ni aucun mot ne soit superflu — Lorsqu'une législature use d'une certaine locution dans une loi, on doit présumer qu'elle ajoute à ce qui la précède — Le législateur a voulu 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 — Loi sur la taxe d'accise, S.R.C. 1970, chap. E-13, art. 44.25 (ajouté par S.C. 1986, chap. 9, art. 34).

Il s'agit d'une requête en mandamus enjoignant à l'intimé de délivrer les certificats prévus à l'article 44.25 de la Loi sur la taxe d'accise. La requérante exploite des maisons de soins infirmiers qui fournissent des soins de longue durée aux vieillards, aux infirmes et aux invalides. Chaque maison reçoit une aide provinciale et est exploitée en vertu de la loi provinciale sur les maisons de soins infirmiers. Ces soins sont destinés à ceux qui en ont besoin et qui répondent à certaines conditions de résidence. L'exploitation de ces maisons vise toutefois un but lucratif. Le Ministère a refusé de les attester pour le motif que l'expression «institution publique authentique», utilisée pour définir une «institution munie d'un certificat», désignait 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. Pour qu'une institution obtienne

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. The Extendicare homes satisfy the second and third requirements, so the issue is whether they are "bona fide public institutions".

Held, the application should be dismissed.

The applicant argues that by meeting two conditions, it also meets the third condition. To accept that interpretation would be to conclude that the first condition is superfluous and adds nothing to the law. The words "bona fide" cannot be ignored. After considering the canon of construction that no word shall be superfluous, the meaning given to "institution" in *Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (Co.Ct.), and dictionary definitions of "public", "public institution", and "bona fide", it is clear 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 operated. That appears to be the only interpretation which would accomplish the statute's purpose. The object of section 44.25 is to relieve organizations which are supported entirely by tax money from paying further taxes. There is no reason to conclude 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.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Reg. v. Bishop of Oxford (1879), 4 Q.B.D. 245; *Hill v. William Hill (Park Lane), Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.); *Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (Co.Ct.).

CONSIDERED:

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

REFERRED TO:

In re C.P.R. and Lac Pelletier R.M., [1944] 3 W.W.R. 637 (Sask. C.A.).

COUNSEL:

Michael J. W. Round and *John T. Morin*,
Q.C. for applicant.
Marilyn Doering-Steffen for respondent.

un certificat sous le régime de l'article 44.25, 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; et 3) elle doit être récipiendaire annuel d'une aide du gouvernement du Canada ou d'une province. Les maisons d'Extendicare satisfont aux deuxième et troisième conditions. Il reste donc à trancher la question de savoir si elles sont des «institutions publiques authentiques».

Jugement: la demande devrait être rejetée.

b La requérante soutient que, en remplissant deux conditions, elle remplit également la troisième condition. Accepter cette conclusion reviendrait à conclure que la première condition est superflue et n'ajoute rien à la loi. On ne saurait faire abstraction de l'adjectif «authentique». Après avoir examiné la règle d'interprétation selon laquelle aucun mot ne doit être interprété comme étant superflu, le sens donné au 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), et les définitions dans le dictionnaire de «public» (public), de «public institution» (institution publique) et de «bona fide» (authentique), il est clair que le législateur a expressément utilisé ces mots 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'art. 44.25 vise à exempter d'impôt les organismes qui fonctionnent entièrement à l'aide de l'argent provenant des recettes fiscales. Il n'y a 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.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Reg. v. Bishop of Oxford (1879), 4 Q.B.D. 245; *Hill v. William Hill (Park Lane), Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.); *Re Attorney-General of Ontario and Tufford Rest Home et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 636 (C. de comté).

DÉCISION EXAMINÉE:

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

DÉCISION CITÉE:

In re C.P.R. and Lac Pelletier R.M., [1944] 3 W.W.R. 637 (C.A. Sask.).

AVOCATS:

Michael J. W. Round et *John T. Morin*, c.r.
pour la requérante.
Marilyn Doering-Steffen pour l'intimé.

SOLICITORS:

Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: The applicant seeks an order by way of *mandamus* under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] requiring the respondent to issue certificates pursuant to section 44.25 of the *Excise Tax Act*, R.S.C. 1970, c. E-13 [as added by S.C. 1986, c. 9, s. 34]. The matter came on for hearing in Toronto, Ontario, on May 25, 1987.

The application is supported by the affidavit of Douglas J. Harris, Extencicare's Controller. It reveals that the applicant, an incorporated company, operates a large number of institutions across Canada, under the name "Extencicare". The Extencicare homes are all owned by incorporated companies controlled by the applicant. They all provide long-term nursing care for aged, infirm or incapacitated persons. Each home is in receipt of aid from the government of the province in which it is located and operates under provincial nursing home legislation. Services are available to anyone who needs them and who satisfies certain residency requirements. The provincial governments pay between 50 and 80% of the total per diem ward rate and the residents pay the remainder. The applicant admits that the homes are run for profit, which presumably is distributed as dividends to shareholders.

On June 3, 1985, Extencicare submitted applications to Health and Welfare Canada for certification of two of its homes under the predecessor to section 44.25 of the *Excise Tax Act*. That section reads as follows:

44.25 (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,

PROCUREURS:

Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, pour la requérante.

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

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La requérante se fonde sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] pour conclure à une ordonnance de *mandamus* enjoignant à l'intimé de délivrer les certificats visés à l'article 44.25 de la *Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1970, chap. E-13 [ajouté par S.C. 1986, chap. 9, art. 34]. L'audition de l'affaire a eu lieu à Toronto (Ontario), le 25 mai 1987.

La requête s'appuie sur l'affidavit de Douglas J. Harris, le contrôleur d'Extencicare. Il ressort de cet affidavit que la requérante, une société légalement constituée, exploite, sous le nom de «Extencicare», un grand nombre d'établissements dans tout le Canada. Les maisons Extencicare appartiennent toutes à des sociétés légalement constituées qui relèvent de la requérante. Elles fournissent des soins infirmiers de longue durée aux vieillards, aux infirmes et aux invalides. Chaque maison reçoit de l'aide du gouvernement de la province où elle se trouve, et elle est exploitée en vertu de la loi provinciale sur les maisons de soins infirmiers. Ces soins sont destinés à ceux qui en ont besoin et qui répondent à certaines conditions de résidence. Les gouvernements provinciaux payent entre 50 et 80 % de la totalité du prix de garde quotidien et les pensionnaires, le reste. La requérante reconnaît que l'exploitation de ces maisons vise un but lucratif, les bénéfices étant vraisemblablement distribués aux actionnaires sous forme de dividendes.

Le 3 juin 1985, Extencicare a demandé à Santé et Bien-être Canada d'attester deux de ses maisons, se fondant sur l'article qui a été remplacé par l'article 44.25 de la *Loi sur la taxe d'accise*. Celui-ci porte:

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

«institution munie d'un 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) 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);

“specified day” in relation to an institution, means the later of

(a) the day specified in a certificate referred to in the definition “certified institution” as the day on which the institution became an institution as described in paragraphs (a) and (b) of that definition, and

(b) the first day of the fiscal year in which the application for a certificate referred to in the definition “certified institution” was made.

(2) Where tax under Part V has been paid in respect of any goods and a certified institution has purchased the goods on or after the specified day for the sole use of the institution and not for resale, an amount equal to the amount of that tax shall, subject to this Part, be paid to that institution if it applies therefor within two years after it purchased the goods.

(3) Where tax under Part V has been paid in respect of any goods and an institution under construction that subsequently becomes a certified institution, or a person acting on behalf of such an institution, has purchased the goods within two years before the specified day for the sole use of the institution and not for resale, an amount equal to the amount of that tax shall, subject to this Part, be paid to that institution if it applies therefor within two years after the day on which the certificate was issued in respect of the institution.

Applications for the other homes were submitted thereafter. An official of the respondent Department replied to these applications, indicating that the term “*bona fide* public institution” had been defined in Department guidelines as being one which derives its operational authority and support from public sources as opposed to one which is owned and operated for private purposes or personal gain. Because the applicant’s institutions are profit-making, they fall outside this definition.

Extendicare’s argument on this application is that profit is irrelevant and that since Extendicare has fulfilled all conditions set out in the Act, the Minister is under a duty to issue the certificates. I must therefore consider whether the Extendicare homes qualify for certification under section 44.25. There is no question that they satisfy the requirements of government aid and providing care for aged or infirm persons. The remaining question is

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).

«jour spécifié» À l’égard d’une institution, celui des jours suivants qui survient en dernier lieu:

a) le jour spécifié dans un certificat visé par la définition d’une «institution munie d’un certificat» comme étant le jour où l’institution est devenue une institution décrite aux alinéas a) et b) de cette définition;

b) le premier jour de l’exercice financier où a été faite la demande d’un certificat visé par la définition d’une «institution munie d’un certificat».

(2) Lorsque la taxe a été payée en vertu de la Partie V à l’égard de marchandises et qu’une institution munie d’un certificat a acheté les marchandises le jour spécifié, ou après celui-ci, pour l’usage exclusif de l’institution et non pour la revente, une somme égale au montant de cette taxe doit, sous réserve de la présente Partie, être versée à cette institution, si elle en fait la demande dans les deux ans suivant l’achat des marchandises.

(3) Lorsque la taxe a été payée en vertu de la Partie V à l’égard de marchandises et qu’une institution en cours de construction qui devient ultérieurement une institution munie d’un certificat, ou une personne agissant au nom d’une telle institution, a acheté les marchandises dans les deux années antérieures au jour spécifié, pour l’usage exclusif de l’institution et non pour la revente, une somme égale au montant de cette taxe doit, sous réserve de la présente Partie, être versée à cette institution, si elle en fait la demande dans les deux ans suivant la date à laquelle le certificat concernant l’institution a été délivré.

Des demandes visant d’autres maisons ont été soumises par la suite. Un fonctionnaire du ministère intimé y a répondu, faisant savoir que l’expression «institution publique authentique» désignait, selon les lignes directrices du Ministère, 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. Les institutions de la requérante visant un but lucratif, elles ne sont pas visées par cette définition.

Dans sa requête, Extendicare fait valoir que la question du profit n’est pas pertinente et que, puisqu’elle a rempli toutes les conditions prévues par la Loi, le ministre est tenu de lui délivrer les certificats en cause. Il échet donc d’examiner si les maisons Extendicare ont droit au certificat visé à l’article 44.25. Il ne fait pas de doute qu’elles remplissent toutes les conditions quant à l’aide gouvernementale et aux soins à fournir aux vieillards.

whether they constitute “*bona fide* public institutions”.

There is no definition of the term in the statute, so the search for meaning must begin elsewhere. I was referred during the hearing to a decision of the Ontario Court of Appeal which deals with the definition of a “public hospital”. In *Struthers v. Town of Sudbury* (1900), 27 O.A.R. 217, the Court of Appeal considered a section of *The Assessment Act*, R.S.O. 1887, c. 193, s. 7, which exempted from taxation “Every . . . public hospital . . .”. The issue was whether Sudbury General Hospital, which was privately owned and managed for profit, qualified for the exemption. The applicants here laid great stress on the following passage from this decision (at page 221):

That an institution is established for private gain or is held in a private hand is not necessarily inconsistent with its being in its nature of a public character.

It is important, however, to put this statement in context. The Court prefaced its holding in this matter by noting [at page 220]:

Other clauses of the exemption section do not throw much, if any, light on the subject.

and [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 . . .

We are more fortunate in this case in that the other paragraphs of section 44.25 serve to cast considerable light on the meaning of a “*bona fide* public institution”. 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.

lards ou aux invalides. Il reste à trancher la question de savoir si elles constituent des «institutions publiques authentiques».

Puisque la Loi ne définit nullement cette expression, il y a lieu d'en chercher le sens en recourant à d'autres sources. Au cours de l'audition, la requérante a cité un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui porte sur la définition d'[TRADUCTION] «hôpital public». Dans l'affaire *Struthers v. Town of Sudbury* (1900), 27 O.A.R. 217, la Cour d'appel a examiné un article de *The Assessment Act*, R.S.O. 1887, chap. 193, art. 7, qui exemptait d'impôt [TRADUCTION] «Tout . . . hôpital public . . .». La question se posait de savoir si le Sudbury General Hospital, qui était une clinique privée et qui visait un but lucratif, avait droit à cette exemption. En l'espèce, la requérante a insisté sur le passage suivant de cette décision (à la page 221):

[TRADUCTION] Le fait qu'une institution poursuive un but lucratif ou soit privée ne l'empêche pas nécessairement de revêtir un caractère public.

Il importe toutefois de situer cette déclaration dans son contexte. La Cour a fait précéder sa décision de cette remarque [à la page 220]:

[TRADUCTION] D'autres dispositions de l'article portant sur l'exemption n'éclaircissent guère la question.

et [à la page 222]:

[TRADUCTION] 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 . . .

En l'espèce, nous nous félicitons de ce que les autres dispositions de l'article 44.25 éclaircissent considérablement le sens de l'expression «institution publique authentique». 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.

There is no disagreement that Extencicare 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).

This principle was given even clearer articulation by Viscount Simon in *Hill v. William Hill (Park Lane), Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.), at pages 546-547:

... it is to be observed that though a Parliamentary enactment (like parliamentary eloquence) is capable of saying the same thing twice over without adding anything to what has already been said once, this repetition in the case of an Act of Parliament is not to be assumed. When the legislature enacts a particular phrase in a statute the presumption is that it is saying something which has not been said immediately before. The rule that a meaning should, if possible, be given to every word in the statute implies that, unless there is good reason to the contrary, the words add something which would not be there if the words were left out.

This doctrine of construction has also found approval in Canada. (See, for example, *In re C.P.R. and Lac Pelletier R.M.*, [1944] 3 W.W.R. 637 (Sask. C.A.).)

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;

Toutes les parties conviennent que Extencicare 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).

Le vicomte Simon a précisé cette règle dans l'affaire *Hill v. William Hill (Park Lane), Ltd.*, [1949] A.C. 530 (H.L.), aux pages 546 et 547:

[TRADUCTION] ... il convient de noter que, bien qu'un texte législatif (comme un discours devant le Parlement) puisse se répéter sans rien ajouter à ce qu'il a déjà dit, on ne doit pas présumer que c'est le cas lorsqu'il s'agit d'une loi du Parlement. En effet, lorsque la législature use d'une certaine locution dans une loi, on doit présumer qu'elle ajoute à ce qui la précède. La règle selon laquelle, dans la mesure du possible, il faut accorder un sens à chaque mot d'une loi implique qu'en l'absence d'une bonne raison pour croire le contraire, les mots ajoutent au texte un élément qui n'existerait pas sans eux.

Cette règle d'interprétation a également été appliquée au Canada (Voir par exemple *In re C.P.R. and Lac Pelletier R.M.*, [1944] 3 W.W.R. 637 (C.A. Sask.).)

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

(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.

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 in which he comes in 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

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 [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

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 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.

I therefore find that the Extendicare homes are not entitled to be granted certificates under section 44.25 of the *Excise Tax Act*. The application will be dismissed with costs.

Stroud's Judicial Dictionary, 4^e 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 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.

Je conclus donc que les maisons Extendicare n'ont pas droit au certificat prévu à l'article 44.25 de la *Loi sur la taxe d'accise*. La demande sera rejetée avec dépens.