

A-764-97

C.I. Mutual Funds Inc. in a Representative Capacity as Trustee(s) of a Certain *Inter Vivos* Trust Known as the C.I. Canadian Balance Fund Trust and Trimark Investment Management Inc. in a Representative Capacity as Trustee(s) of a Certain *Inter Vivos* Trust Known as the Trimark Fund Trust (Appellants)

v.

Her Majesty the Queen (Respondent)

INDEXED AS: C.I. MUTUAL FUNDS INC. v. CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Linden, Létourneau and Sexton JJ.A.
—Toronto, February 8 and 12, 1999.

Construction of statutes — Retroactivity — Appeal from T.C.C. decision amendments to Excise Tax Act applied to management fees paid to trustees/managers by mutual fund trusts between 1991, 1995 — Amendments to Act making GST payable on management, administrative fees of mutual fund trusts passed March 20, 1997 “deemed to have come into force on December 17, 1990” — Language sufficiently clear to rebut presumption against retroactive application — Legislation applicable to actions commenced after deemed coming into force date — Interpretation Act, s. 43 not preserving vested rights of trustees because (1) s. 43 dealing with repeal of enactments; (2) trustees had no vested rights.

Customs and Excise — Excise Tax Act — Appeal from T.C.C. decision management fees paid between 1991, 1995 by mutual fund trusts to trustees/managers subject to GST — (1) Amendments to Excise Tax Act “deemed to have come into force on December 17, 1990” expressly making GST payable on management, administrative fees of mutual fund trusts applicable — (2) Management fees subject to GST under old legislation — (i) ETA providing service provided in course of commercial activity subject to GST — Provision of management services by trustee to trust within definition of “commercial activity” — (ii) Trustees’ services provided to mutual funds relating to management activities, not trustee activities, and subject to GST — (iii) Services provided by managers not exempt financial services — Definition of “financial services” in s. 123(1)(g) excluding services provided to trust, principal activity of which investing funds on behalf of other persons — “On behalf of” meaning “for benefit of” in mutual fund context — (3) Fees

A-764-97

Fonds mutuels C.I. Inc., en sa qualité de représentante à titre de fiduciaire d’une certaine fiducie non testamentaire connue sous le nom de Fonds équilibré canadien C.I. et Gestion de placements Trimark Inc., en sa qualité de représentante à titre de fiduciaire d’une certaine fiducie non testamentaire connue sous le nom de Fonds Trimark (appelantes)

c.

Sa Majesté la Reine (intimée)

RÉPERTORIÉ: FONDS MUTUELS C.I. INC. c. CANADA (C.A.)

Cour d’appel, juges Linden, Létourneau et Sexton, J.C.A.—Toronto, 8 et 12 février 1999.

Interprétation des lois — Rétroactivité — Appel de la décision de la C.C.I. selon laquelle les modifications apportées à la Loi sur la taxe d’accise s’appliquent aux frais de gestion que les fiducies de fonds communs de placement ont payés aux fiduciaires et gestionnaires entre 1991 et 1995 — Modifications à la Loi, prévoyant que la TPS doit être perçue sur les frais de gestion et d’administration des fiducies de fonds communs de placement, adoptées le 20 mars 1997 et «réputées entrées en vigueur le 17 décembre 1990» — Le libellé est suffisamment clair pour réfuter la présomption à l’encontre de la rétroactivité — La loi est applicable aux actions introduites après la date d’entrée en vigueur réputée — L’art. 43 de la Loi d’interprétation ne maintient pas les droits acquis des fiduciaires parce que: 1) l’art. 43 traite de l’abrogation des lois; 2) les fiduciaires n’avaient pas de droits acquis.

Douanes et accise — Loi sur la taxe d’accise — Appel de la décision de la C.C.I. selon laquelle les frais de gestion que les fiducies de fonds communs de placement ont payés aux fiduciaires et gestionnaires entre 1991 et 1995 sont assujettis à la TPS — 1) Les modifications apportées à la Loi sur la taxe d’accise «sont réputées entrées en vigueur le 17 décembre 1990» et prévoient expressément que la TPS doit être perçue sur les frais de gestion et d’administration applicables des fiducies de fonds communs de placement — 2) Les frais de gestion étaient assujettis à la TPS en vertu de l’ancienne loi — (i) La LTA prévoit qu’un service fourni dans le cadre d’une activité commerciale est assujetti à la TPS — La prestation de services de gestion par la fiduciaire à la fiducie est visée par la définition d’«activité commerciale» — (ii) Les services que les fiduciaires fournissent aux fonds communs de placement se rapportent à des activités de gestion et non aux activités du fiduciaire, et sont assujettis à la TPS — (iii) Les services fournis par les gestionnaires

for costs of employees providing administrative services taxable; securities filing fees paid by managers as agents for trusts not subject to GST.

These were appeals from the Tax Court's finding that amendments to the *Excise Tax Act* applied to management fees paid to trustees by mutual fund trusts between 1991 and 1995.

The appellants were trustees and managers of large mutual fund trusts. They appealed in a representative capacity on behalf of the trusts. In return for the management of the trusts, the managers received management fees. The managers charged, and the trusts paid, GST on those amounts. The managers were also paid an administrative fee relating to salaries paid to administrative employees (i.e. employees not engaged in the business of managing or marketing the trusts) and securities commission filing fees. Appeals were commenced on March 22, 1996 to obtain a refund of GST mistakenly paid by the trusts on account of management and administrative fees. On April 23, 1996, the federal government proposed amendments to the *Excise Tax Act* which expressly made GST payable on the management and administrative fees of mutual fund trusts. Those amendments were passed on March 20, 1997, and were "deemed to have come into force on December 17, 1990".

The issues were: (1) whether the legislation applied retroactively to interfere with vested rights; (2) if not, whether the management fees were not subject to GST under the old legislation.

Held, the appeals should be dismissed, except that GST paid on securities commission filing fees should be refunded.

(1) A review of the case law regarding retroactive legislation disclosed that the test is whether the language is sufficiently clear to rebut the presumption against retroactive application. Parliament's language was amply clear. For the reasons given by the Tax Court, and because common sense suggests that provisions which are deemed to have come into force on a certain date apply to all actions which commenced after that date, the legislation applied to these

res n'étaient pas des services financiers exonérés — La définition de «services financiers» prévue à l'art. 123(1)g exclut les services rendus à une fiducie dont l'activité principale consiste à investir des fonds pour le compte d'autres personnes — «Pour le compte de» signifie «pour le bénéfice de» dans le contexte des fonds communs de placement — 3) Les frais représentant le coût des employés qui fournissent des services d'administration sont taxables; les droits de dépôt auprès des commissions des valeurs mobilières payés par les gestionnaires à titre de mandataires des fiducies ne sont pas assujettis à la TPS.

Il s'agit d'appels de la décision de la Cour de l'impôt selon laquelle les modifications apportées à *Loi sur la taxe d'accise* s'appliquent aux frais de gestion payés par les fiducies de fonds communs de placement aux fiduciaires entre 1991 et 1995.

Les appelantes sont fiduciaires et gestionnaires d'importantes fiducies de fonds communs de placement. Elles ont formé un appel en leur qualité de représentantes pour le compte des fiducies. En contrepartie de la gestion des fiducies, les gestionnaires perçoivent des frais de gestion. Les gestionnaires ont facturé de la TPS sur ces montants, que les fiducies leur ont payée. Les gestionnaires perçoivent également des frais d'administration ayant trait aux salaires versés aux employés administratifs (c.-à-d. les employés ne s'occupant pas de la gestion ou de la commercialisation des fiducies) et aux droits de dépôt auprès des commissions des valeurs mobilières. Les appels intentés le 22 mars 1996 visent le remboursement de la TPS payée, par erreur, par les fiducies au titre des frais de gestion et d'administration. Le 23 avril 1996, le gouvernement fédéral a proposé des modifications à la *Loi sur la taxe d'accise* par lesquelles la TPS devait expressément être perçue sur les frais de gestion et d'administration des fiducies de fonds communs de placement. Ces modifications ont été adoptées le 20 mars 1997 et «sont réputées entrées en vigueur le 17 décembre 1990».

Les questions litigieuses sont les suivantes: 1) la loi a-t-elle un effet rétroactif de façon à porter atteinte à des droits acquis? 2) si tel n'est pas le cas, est-il vrai que les frais de gestion n'étaient pas assujettis à la TPS en vertu de l'ancienne loi?

Arrêt: les appels doivent être rejetés, si ce n'est que la TPS payée sur les droits de dépôt auprès des commissions des valeurs mobilières doit être remboursée.

1) Un examen de la jurisprudence concernant l'application rétroactive de la loi révèle que le critère applicable est le suivant: le libellé est-il suffisamment clair pour réfuter la présomption allant à l'encontre de la rétroactivité? Le libellé utilisé par le législateur est suffisamment clair. Pour les motifs fournis par la Cour de l'impôt, et parce que le bon sens implique que les dispositions qui sont réputées entrées en vigueur à une certaine date s'appliquent à toutes les

actions as if that legislation had received Royal Assent on December 17, 1990.

Interpretation Act, section 43 did not operate to preserve the so-called vested rights of the trustees because section 43 deals with the repeal of an enactment. Regardless, the trustees had no vested rights.

(2) If the legislation did not operate retroactively, the management fees were subject to GST under the old legislation.

(i) The trustees argued that management fees were not subject to GST because the services were not rendered by a “person” for purposes of the ETA. The ETA explicitly provides that services which are rendered in any manner in the course of a commercial activity are taxable. The provision of management services by the trustee to the trust was a “commercial activity”. CIMF and Trimark were engaged either in the business of providing management and administration services or in an adventure or concern in the nature of trade in the form of providing management and administrative services to the mutual fund trusts with the reasonable expectation of gaining a profit. Thus they fell within the definition of “commercial activity”. The fact that the services were necessary to bring the trusts into existence, and for them to continue to exist was irrelevant.

(ii) The trustees submitted that their services were not taxable because they were rendered by an “officer” of the recipient. The trustees were not officers of the trusts for purposes of the ETA. The ETA intended to exclude the employer-employee relationship from the application of the GST. For this reason, ETA defines “officer” to include a series of individuals. The services provided to the mutual funds, on which the GST was calculated, related to management activities, not trustee activities. Even if the trustees were officers of the trusts, they were not performing duties as trustees, but as managers, and as such these activities were subject to GST.

(iii) The trustees argued that their services were not subject to GST because they were “financial services”. The definition of “financial services” in paragraph 123(1)(g) excludes the provision of management or administrative services to a trust, the principal activity of which is the investing of funds on behalf of other persons. The trustees submitted that, as trustees, they were not investing “on behalf of” anyone, but were investing their own funds. The services provided by the managers were not exempt financial services. “On behalf of” is equivalent to “for the benefit of” in the context of mutual funds. Any other interpretation would deprive the provision of any meaning.

actions qui sont intentées après cette date, la loi s’appliquait à ces actions comme si elle avait reçu la sanction royale le 17 décembre 1990.

L’article 43 de la *Loi d’interprétation* n’a pas pour effet de maintenir les présumés droits acquis des fiduciaires parce qu’il traite de l’abrogation d’une loi. De toute façon, les fiduciaires n’avaient pas de droits acquis.

2) Si la loi n’a pas d’effet rétroactif, les frais de gestion sont assujettis à la TPS en vertu de l’ancienne loi.

(i) Les fiduciaires soutiennent que les frais de gestion ne sont pas assujettis à la TPS parce que les services n’ont pas été fournis par une «personne» aux fins de la LTA. La LTA prévoit expressément que les services qui sont fournis, de quelque façon que ce soit, dans le cadre d’une activité commerciale sont taxables. La prestation de services de gestion par la fiduciaire à la fiducie est une «activité commerciale». CIMF et Trimark s’occupent soit de la prestation de services de gestion et d’administration, soit d’un projet à risque ou d’une affaire de caractère commercial en fournissant des services de gestion et d’administration aux fiducies de fonds commun de placement dans l’attente raisonnable de réaliser un profit. Elles sont donc visées par la définition d’«activité commerciale». Le fait que les services sont nécessaires à la création et au maintien des fiducies n’est pas pertinent.

(ii) Les fiduciaires prétendent que leurs services ne sont pas taxables parce qu’ils ont été fournis par un «cadre» de la bénéficiaire. Les fiduciaires ne sont pas des mandataires des fiducies pour les fins de la LTA. La LTA a pour but d’exclure les relations entre employeur et employé de l’application de la TPS. C’est pour cette raison que la définition du terme «cadre» dans la LTA inclut toute une série de personnes. Les services fournis aux fonds communs de placement, sur lesquels la TPS a été calculée, se rapportent à des activités de gestion et non aux activités du fiduciaire. Même si les fiduciaires sont des cadres des fiducies, ils n’exercent pas leurs fonctions à titre de fiduciaires, mais à titre de gestionnaires, et de telles activités sont assujetties à la TPS.

(iii) Les fiduciaires soutiennent que leurs services ne sont pas assujettis à la TPS parce qu’il s’agit de «services financiers». La définition de «services financiers» prévue à l’alinéa 123(1)g) exclut les services de gestion ou d’administration rendus à une fiducie dont l’activité principale consiste à investir des fonds pour le compte d’autres personnes. Les fiduciaires prétendent qu’en leur qualité de fiduciaires, ils ne font pas de placements «pour le compte de» qui que ce soit, mais qu’elles investissent leurs propres fonds. Les services fournis par les gestionnaires n’étaient pas des services financiers exonérés. Les mots «pour le compte de» sont l’équivalent de l’expression «au profit de» dans le contexte des fonds communs de placement. Si elle

(3) Finally, the trustees submitted that GST should not be payable on administrative fees because they were paid by the trusts themselves, or by the managers as agent for the trusts. Administrative fees representing the cost of employees who were responsible for trust administration were taxable. While these employees performed some functions which would otherwise have to be performed by the trustees, the administrative tasks performed by these employees were not limited to trustees' services. They performed functions which were integral to the smooth operation of the trusts. It did not matter that the managers charged administrative fees at cost, but charged management fees equal to a percentage of the holdings. The fees were charged for services provided, and were taxable.

Fees representing securities commission filing fees were not subject to GST because they were paid by the managers as agents for the trusts. The managers filed registrations with securities commissions on behalf of the trust, in the course of their professional activities, and were legally and professionally obliged to do so. These actions contained all the hallmarks of agency.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Excise Tax Act, R.S.C., 1985, c. E-15, s. 123(1) "financial service" (as enacted by S.C. 1990, c. 45, s. 12; 1993, c. 27, s. 10; 1997, c. 10, s. 1), "officer" (as enacted by S.C. 1990, c. 45, s. 12).

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, c. 21, s. 43.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Esso Resources Canada Ltd. v. Canada, [1991] 1 C.T.C. 121; (1990), 3 T.C.T. 5132; 109 N.R. 272 (F.C.A.).

CONSIDERED:

Rex v. Southampton Income Tax Commissioners. Ex parte Singer, [1916] 2 K.B. 249; *A.-G. N.S. v. Davis*, [1937] 3 D.L.R. 673 (N.S.S.C.); *Hutchinson v. Jauncey*, [1950] 1 K.B. 574 (C.A.); *Western Minerals Ltd. v. Gaumont; Western Minerals Ltd. v. Brown and Beaver Sand & Gravel Ltd.* (1951), 3 WWR (NS) 434 (Alta. S.C. App. Div.); *Ferrell v. Canada*, [1999] F.C.J. No. 102 (C.A.) (QL); affg (1997), 97 DTC 1565 (T.C.C.).

était interprétée d'une façon différente, la disposition serait dénuée de sens.

3) Finalement, les fiduciaires prétendent que la TPS ne devrait pas être perçue sur les frais d'administration parce que ces frais ont été payés par les fiduciaires elles-mêmes ou par les gestionnaires à titre de mandataires des fiduciaires. Les frais d'administration représentant le coût des employés responsables de l'administration de la fiducie sont taxables. Même si ces employés exercent certaines fonctions qui devraient autrement être remplies par les fiduciaires, les tâches administratives qui leur sont confiées ne sont pas limitées aux services aux fiduciaires. Ils exercent des fonctions qui sont essentielles au bon fonctionnement des fiduciaires. Il n'importe aucunement que les gestionnaires facturent leurs frais d'administration au prix coûtant, alors qu'ils facturent leurs frais de gestion selon un pourcentage des avoirs. Les frais sont facturés pour les services fournis et sont taxables.

Les frais représentant les droits de dépôt payés aux commissions des valeurs mobilières ne sont pas assujettis à la TPS parce qu'il sont payés par les gestionnaires à titre de mandataires des fiduciaires. Les gestionnaires déposent, dans le cadre de leurs activités professionnelles, des inscriptions auprès des commissions des valeurs mobilières pour le compte de la fiducie et sont légalement et professionnellement tenus de le faire. Ces mesures présentent tous les attributs du mandat.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 43.

Loi sur la taxe d'accise, L.R.C. (1985), ch. E-15, art. 123(1) «cadre» (édicte par L.C. 1990, ch. 45, art. 12), «service financier» (édicte, *idem*; 1993, ch. 27, art. 10; 1997, ch. 10, art. 1).

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Esso Resources Canada Ltd. c. Canada, [1991] 1 C.T.C. 121; (1990), 3 T.C.T. 5132; 109 N.R. 272 (C.A.F.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Rex v. Southampton Income Tax Commissioners. Ex parte Singer, [1916] 2 K.B. 249; *A.-G. N.S. v. Davis*, [1937] 3 D.L.R. 673 (C.S.N.É.); *Hutchinson v. Jauncey*, [1950] 1 K.B. 574 (C.A.); *Western Minerals Ltd. v. Gaumont; Western Minerals Ltd. v. Brown and Beaver Sand & Gravel Ltd.* (1951), 3 WWR (NS) 434 (C.S. Alb., Div. App.); *Ferrell c. Canada*, [1999] F.C.J. n° 102 (C.A.) (QL); conf. (1997), 97 DTC 1565 (C.C.I.).

AUTHORS CITED

- Concise Oxford Dictionary of Current English*, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990, "on behalf of".
- Fridman, G. H. L. *The Law of Agency*, 7th ed. Toronto: Butterworths, 1996.
- Harvey, Cameron. *Agency Law Primer*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1993.
- Sherman, David M. *Canada GST Service*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1998.

APPEALS from Tax Court's finding that amendments to the *Excise Tax Act* making GST payable on management and administrative fees of mutual fund trusts "deemed to have come into force on December 17, 1990" applied to fees paid by the appellant trusts between 1991 and 1995 (*C.I. World Bond Fund Trust v. Canada*, [1997] T.C.J. No. 1080 (QL)). Appeals dismissed, except with respect to GST paid on securities commission filing fees.

APPEARANCES:

- William I. Innes and Patrick J. Cotter* for appellants.
- Harry Erlichman and David E. Spiro* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

- Genest Murray DesBrisay Lamek*, Toronto, for appellants.
- Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LINDEN J.A.:

INTRODUCTION

[1] The issue in this case is whether the *Excise Tax Act*¹ (ETA) applies so that the Goods and Services Tax (GST) is payable on management fees and administration fees charged by mutual fund managers

DOCTRINE

- Concise Oxford Dictionary of Current English*, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990, «on behalf of».
- Fridman, G. H. L. *The Law of Agency*, 7th ed. Toronto: Butterworths, 1996.
- Harvey, Cameron. *Agency Law Primer*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1993.
- Sherman, David M. *Canada GST Service*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1998.

APPELS de la décision de la Cour de l'impôt selon laquelle les modifications à la *Loi sur la taxe d'accise*, qui prévoient que la TPS doit être perçue sur les frais de gestion et d'administration des fiducies de fonds communs de placement et qui «sont réputées entrées en vigueur le 17 décembre 1990», s'appliquent aux frais payés par les fiducies appelantes entre 1991 et 1995 (*Fonds d'Obligations Mondial C.I. c. Canada*, [1997] A.C.I. n° 1080 (QL)). Appels rejetés, sauf en ce qui concerne la TPS payée sur les droits de dépôt versés aux commissions des valeurs mobilières.

ONT COMPARU:

- William I. Innes et Patrick J. Cotter* pour les appelantes.
- Harry Erlichman et David E. Spiro* pour l'intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

- Genest Murray DesBrisay Lamek*, Toronto, pour les appelantes.
- Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée.

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

LE JUGE LINDEN, J.C.A.:

INTRODUCTION

[1] En l'espèce, il s'agit de savoir si la *Loi sur la taxe d'accise*¹ (LTA) s'applique de sorte que la taxe sur les produits et services (TPS) doit être perçue sur les frais de gestion et d'administration facturés par les

to the mutual fund trusts which they manage. For the following reasons, and with one exception, I would find that it does.

FACTS

[2] The appellants, C.I. Mutual Funds (CIMF) and Trimark Investment Management Inc. (TIMI) are the trustees, and, by agreement, managers of large mutual fund trusts. The appellants, hereinafter called the trustees, appeal in a representative capacity on behalf of the trusts.

[3] In return for the management of the trusts, the managers receive management fees. The management fees paid by the Trimark trusts to TIMI from January 1, 1991 to April 1, 1995 were \$395,264,684. The management fees paid by the C.I. trusts to CIMF during the same period were \$118,962,630. The managers charged, and the trusts paid, GST on those amounts, in error they say. The trustees bring this action because Revenue Canada has refused to refund the amount of the GST paid.

[4] The managers are also paid an administrative fee relating to salaries paid to administrative employees (i.e., employees not engaged in the business of managing or marketing the trusts) and securities commission filing fees. The trustees also seek a refund of GST paid mistakenly, they say, by the trusts on account of administrative fees. The appeals were commenced on March 22, 1996.

[5] On April 23, 1996, about one month later, the federal government proposed amendments to the ETA which expressly made GST payable on the management and administrative fees of mutual fund trusts. Before this Court, counsel for the trustees described the amendments as having been directed at this issue, "as if they [the government] took our pleadings and amended on that basis, without mentioning us." That

gestionnaires de fonds communs de placement aux fiducies de fonds communs de placement qu'elles gèrent. Pour les motifs qui suivent, et à une exception près, je conclus que tel est le cas.

LES FAITS

[2] Les appelantes, Fonds mutuels C.I. (FMCI) et Gestion de placements Trimark Inc. (GPTI) sont les fiduciaires, et, par convention, les gestionnaires d'importantes fiducies de fonds communs de placement. Les appelantes, ci-après appelées les fiduciaires, ont formé un appel en leur qualité de représentantes pour le compte des fiducies.

[3] En contrepartie de la gestion des fiducies, les gestionnaires perçoivent des frais de gestion. Ces frais payés par les fiducies Trimark à GPTI du 1^{er} janvier 1991 au 1^{er} avril 1995 s'élevaient à 395 264 684 \$. Les frais de gestion payés par les fiducies C.I. à FMCI au cours de la même période totalisaient 118 962 630 \$. Les gestionnaires ont facturé de la TPS sur ces montants, par erreur soutiennent-elles, que les fiducies leur ont payée. Les fiduciaires ont intenté la présente action parce que Revenu Canada a refusé de leur rembourser la TPS qu'elles ont ainsi payée.

[4] Les gestionnaires perçoivent également des frais d'administration ayant trait aux salaires versés aux employés administratifs (c.-à-d. les employés ne s'occupant pas de la gestion ou de la commercialisation des fiducies) et aux droits de dépôt auprès des commissions des valeurs mobilières. Les fiduciaires demandent également le remboursement de la TPS payée, par erreur selon elles, par les fiducies au titre des frais d'administration. Les appels ont été intentés le 22 mars 1996.

[5] Le 23 avril 1996, soit environ un mois plus tard, le gouvernement fédéral a proposé des modifications à la LTA par lesquelles la TPS devait expressément être perçue sur les frais de gestion et d'administration des fiducies de fonds communs de placement. Devant la présente Cour, l'avocat des fiduciaires a indiqué que les modifications traitaient précisément de cette question, [TRADUCTION] «comme si [le gouvernement]

Bill, C-70, was passed by Parliament and received Royal Assent on March 20, 1997. The relevant portions of Bill C-70 affecting the trustees [section 1] “is [are] deemed to have come into force on December 17, 1990.”²

ISSUES

[6] The trustees raised three issues before this Court. First, the trustees argue that the legislation should not apply retroactively to interfere with vested rights. Second, if that is so, the trustees argue that the management fees are not subject to GST, because (a) services were not rendered by a “person” for purposes of the ETA, (b) services were rendered by an “officer” of the recipient, and (c) the services here are properly described as “financial service” as that term is defined in the ETA [subsection 123(1) (as enacted by S.C. 1990, c. 45, s. 12; S.C. 1997, c. 10, s. 1)]. Finally, the trustees argue that in any event GST should not be payable on administrative fees because those fees were paid by the trusts themselves, or, alternatively, by the managers as agent for the trusts.

ANALYSIS

1. Does the 1997 legislation apply retroactively?

[7] If the 1997 legislation applies retroactively, then it is conceded that GST is payable on management fees regardless of the merits of the trustees’ other arguments regarding the application of the wording in the pre-amendment ETA.

[8] At the Tax Court of Canada, Rip J.T.C.C. held that the language used by Parliament was sufficiently clear to apply retroactively.³ He specifically held that there was no need for Parliament to specifically refer to pending litigation in order to affect the rights of litigants.⁴

avait examiné nos plaidoiries et fait les modifications en s’appuyant sur elles, mais sans mentionner notre nom». Le projet de loi C-70 a été adopté par le Parlement et a reçu la sanction royale le 20 mars 1997. Les parties pertinentes du projet de loi C-70 touchant les fiduciaires [article premier] «est [sont] réputé[s] entré[es] en vigueur le 17 décembre 1990»².

LES QUESTIONS EN LITIGE

[6] Les fiduciaires ont soulevé trois questions devant la présente Cour. Tout d’abord, elles font valoir que la loi ne devrait pas s’appliquer rétroactivement pour porter atteinte à des droits acquis. Deuxièmement, si tel est le cas, elles soutiennent que les frais de gestion ne sont pas assujettis à la TPS, parce que a) les services n’ont pas été fournis par une «personne» aux fins de la LTA, b) que les services ont été fournis par un «cadre» de la bénéficiaire, et c) que les services en question sont correctement décrits comme étant des «service[s] financier[s]» au sens donné à cette expression dans la LTA [paragraphe 123(1) (édicte par L.C. 1990, ch. 45, art. 12; L.C. 1997, ch. 10, art. 1)]. Finalement, les fiduciaires prétendent que, de toute façon, la TPS ne devrait pas être perçue sur les frais d’administration parce que ces frais ont été payés par les fiduciaires elles-mêmes ou, subsidiairement, par les gestionnaires à titre de mandataires des fiduciaires.

ANALYSE

1. La Loi de 1997 a-t-elle un effet rétroactif?

[7] Si la loi de 1997 a un effet rétroactif, alors les parties reconnaissent que la TPS est payable sur les frais de gestion, abstraction faite du bien-fondé des autres moyens invoqués par les fiduciaires concernant l’application du texte de loi antérieur aux modifications apportées à la LTA.

[8] Le juge Rip de la Cour canadienne de l’impôt a conclu que le libellé utilisé par le législateur était suffisamment clair pour donner un effet rétroactif aux modifications³. Il a statué que le législateur n’avait pas à traiter expressément des actions en cours d’instance pour porter atteinte aux droits des parties au litige⁴.

[9] While the trustees concede that there must be some retroactive application of this legislation, they argue that Parliament's use of bland and inconclusive language in a large, technical bill should not act to interfere with the rights of litigants whose appeals were in progress and specifically known to the government at the time the legislation was drafted.

[10] Despite the able argument of counsel for the trustees, Mr. Innes, I am in substantial agreement with the thorough review of the jurisprudence and subsequent conclusions of Rip J.T.C.C. rejecting that argument. Parliament's language, that the sections "is [are] deemed to have come into force on December 17, 1990," is amply clear so as to rebut any presumption against retroactive application.

[11] I will not attempt to reproduce the thorough review of jurisprudence undertaken by Rip J.T.C.C. I would, however, add one point which was ably made by Mr. Spiro, counsel for the respondent. A review of the jurisprudence regarding retroactive legislation leads to the conclusion that in different times and in different places those who draft retroactive legislation have chosen different styles with which to do so. For example, in *Rex v. Southampton Income Tax Commissioners. Ex parte Singer*, the legislative passage in question read that:

Notwithstanding anything in section one hundred and six or one hundred and forty six of the Income Tax Act, 1842, or in any other enactment relating to income tax, a person may be charged to income tax under Schedule D. or E., . . . and if any person has been so charged before the commencement of this Act, the charge shall not be deemed invalid by reason of that person not having been charged by the right commissioners.⁵ [Emphasis added.]

[12] In *A.-G. N.S. v. Davis*, the relevant legislation read as follows:

Sections 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, and 13 of this Act shall, with respect to the matters therein provided for, be deemed to be and to declare the law on and since the tenth

[9] Bien que les fiduciaires concèdent que cette loi doit avoir un certain effet rétroactif, elles soutiennent que l'utilisation par le législateur de termes neutres et imprécis dans un projet de loi volumineux et technique ne devrait pas avoir pour effet de porter atteinte aux droits des parties à un litige dont les appels étaient en cours d'instance, ce qui était expressément connu du gouvernement au moment de la rédaction de la loi.

[10] Malgré cet argument très éloquent de l'avocat des fiduciaires, M. Innes, je souscris fondamentalement à l'examen exhaustif de la jurisprudence effectué par le juge Rip et aux conclusions par lesquelles il a rejeté ce moyen. Le libellé utilisé par le législateur, indiquant que les articles «est [sont] réputé[s] entré[s] en vigueur le 17 décembre 1990», est suffisamment clair pour réfuter toute présomption à l'encontre de la rétroactivité.

[11] Je n'essaierai pas de reprendre ici l'examen exhaustif de la jurisprudence qu'a fait le juge Rip. Toutefois, j'aimerais ajouter un point qui a été élaboré de façon tout à fait convaincante par M. Spiro, l'avocat de l'intimée. Un examen de la jurisprudence concernant l'application rétroactive de la loi mène à la conclusion que les rédacteurs des lois ayant un effet rétroactif ont, à différentes époques et à différents endroits, choisi des styles différents pour parvenir à cette fin. Par exemple, dans l'arrêt *Rex v. Southampton Income Tax Commissioners. Ex parte Singer*, le passage de la loi en question était ainsi conçu:

[TRADUCTION] Par dérogation à toute disposition de l'article cent six ou cent quarante-six de la Income Tax Act, 1842, ou de toute autre loi ayant trait à l'impôt sur le revenu, une personne peut être tenue de payer de l'impôt sur son revenu en vertu des Annexes D ou E [. . .] et si une personne est ainsi tenue de payer de l'impôt avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'impôt ainsi réclamé n'est pas réputé invalide du fait que cette personne n'a pas été imposée par les commissaires compétents.⁵ [Non souligné dans l'original.]

[12] Dans l'arrêt *A.-G. N.S. v. Davis*, les dispositions législatives pertinentes étaient rédigées dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Pour les fins des sujets dont ils traitent, les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12 et 13 de la présente loi sont réputés constituer et déclarer le droit à compter du

day of May, A.D. 1917, and shall accordingly be construed and given effect retrospectively, except with respect to any estate which has been fully settled by a decree of a Probate Court.⁶ [Emphasis added.]

[13] In *Hutchinson v. Jauncey*, the relevant legislation read that:

The three last foregoing sections shall apply whether the letting in question began before or after the commencement of this Act.⁷ [Emphasis added.]

[14] The legislation in *Western Minerals Ltd. v. Gaumont; Western Minerals Ltd. v. Brown and Beaver Sand & Gravel Ltd.* deemed the owner of certain lands to have owned that property at all relevant times, declaring that:

The owner of the surface land is and shall be deemed at all times to have been the owner of and entitled to all sand and gravel on the surface of that land and all sand and gravel obtained by stripping off the overburden, excavating from the surface, or otherwise recovered by surface operations.⁸ [Emphasis added.]

[15] In all of those cases, the language was given retrospective effect. While some of the language above is more complex, the language at issue in this case is simple, saying that the provision “is deemed to have come into force on” a specific date. Nonetheless, the test is the same: is the language sufficiently clear to rebut the presumption against retroactive application? In my view, it is.

[16] The trustees have relied heavily on the *Esso Resources* case,⁹ which they contend stands for the proposition that legislation using these words cannot retroactively interfere with the vested rights of parties. That case, however, is different from the present matter, in that it dealt with the situation involving the repeal of legislation. In *Esso Resources*, Stone J.A. was dealing with vested rights which were specifically protected as a result of the operation of paragraph 43(c) of the *Interpretation Act*.¹⁰ He wrote [at page 124] that:

It seems to me that the learned trial judge was quite right in deciding that the respondent did possess a right “accrued”

dixième jour de mai 1917, et sont par conséquent interprétés et appliqués rétroactivement, sauf pour ce qui a trait à toute succession qui a été réglée définitivement par un arrêt du tribunal des successions⁶. [Non souligné dans l’original.]

[13] Dans l’arrêt *Hutchinson v. Jauncey*, les dispositions législatives pertinentes étaient les suivantes:

[TRADUCTION] Les trois derniers articles ci-dessus s’appliquent que la location en question ait été consentie avant ou après l’entrée en vigueur de la présente loi⁷. [Non souligné dans l’original.]

[14] Dans l’arrêt *Western Minerals Ltd. v. Gaumont; Western Minerals Ltd. v. Brown and Beaver Sand & Gravel Ltd.*, la loi indiquait que le propriétaire de certains terrains était réputé en avoir été le propriétaire pendant toute la période pertinente, et déclarait ceci:

[TRADUCTION] Le propriétaire du terrain de surface est réputé avoir été le propriétaire de la totalité du sable et du gravier se trouvant à la surface de ce terrain et y avoir droit et de la totalité du sable et du gravier obtenus par décapage du stérile, par excavation à la surface, ou autrement récupérés au moyen d’activités effectuées en surface⁸. [Non souligné dans l’original.]

[15] Dans toutes ces causes, le libellé de la loi a été interprété comme ayant un effet rétroactif. Certains des textes reproduits ci-dessus étaient complexes, mais les termes utilisés en l’espèce sont simples, indiquant que la disposition «est réputée entrée en vigueur» à une date précise. Néanmoins, le critère applicable est le même: le libellé est-il suffisamment clair pour réfuter la présomption allant à l’encontre de la rétroactivité? Je le crois.

[16] Les fiduciaires se sont beaucoup appuyées sur l’arrêt *Esso Resources*⁹, qui, selon elles, appuie la proposition selon laquelle la loi utilisant ces mots ne peut porter rétroactivement atteinte aux droits acquis des parties. Toutefois, ce jugement est différent de la présente instance puisqu’il traitait de l’abrogation d’une loi. Dans l’arrêt *Esso Resources*, le juge Stone, J.C.A. traitait de droits acquis qui étaient expressément maintenus par l’application de l’alinéa 43c) de la *Loi d’interprétation*¹⁰. Il écrit [à la page 124] ceci:

Il me semble que le savant juge de première instance avait passablement raison de décider que le 4 mars 1986, l’inti-

or “accruing” as of March 4, 1986, and hence that the right to a refund was preserved by the language of paragraph 43(c) of the Interpretation Act:

43. Where an enactment is repealed in whole or in part, the repeal does not . . .

(c) affect any right, privilege, obligation or liability acquired, accrued, accruing or incurred under the enactment so repealed [Emphasis added.]

His Lordship also relied on paragraph 43(e) of the *Interpretation Act* to the effect, *inter alia* [at page 125], that any “legal proceeding . . . may be . . . continued . . . as if the enactment had not been so repealed”. In this case, since it does not deal with the repeal of an enactment, section 43 of the *Interpretation Act* does not operate to preserve the so-called vested rights of the trustees. In any event, as I shall explain below, even if the legislation does not operate retroactively, the trustees had no vested rights with which the statute interfered.

[17] Therefore, for the reasons given by Rip J.T.C.C., and because common sense suggests that provisions which “are deemed to have come into force on” a certain date apply to all actions which commenced after that date, I would hold that the legislation in question applied to these actions as if that legislation had received Royal Assent on December 17, 1990.

2. If the legislation does not apply retroactively, are the management fees subject to GST?

[18] If I am wrong, and the legislation does not apply retroactively, I would agree with the Tax Court Judge that the management fees were subject to GST under the old legislation. Again, I am in substantial agreement with the thorough reasoning of Rip J.T.C.C. below. On the issue of whether the services are being provided by one “person” to another “person,” Rip J.T.C.C. reasoned that the managers are making taxable supplies to the mutual fund trusts as contemplated by the ETA:

It is the appellants’ position that there is no clear charge to tax where the services provided cause the trusts to come into

mée avait un droit «acquis» et partant que le droit à un remboursement était maintenu par le libellé de l’alinéa 43c) de la Loi d’interprétation:

43. L’abrogation, en tout ou en partie, n’a pas pour conséquence: [. . .]

c) de porter atteinte aux droits ou avantages acquis, aux obligations contractées ou aux responsabilités encourues sous le régime du texte abrogé; [Non souligné dans l’original.]

Le juge [à la page 125] s’est également appuyé sur l’alinéa 43e) de la *Loi d’interprétation* qui dispose, notamment, que des «recours [. . .] peuvent se poursuivre [. . .] comme si le texte n’avait pas été abrogé». En l’espèce, puisque l’affaire ne traite pas de l’abrogation d’une loi, l’article 43 de la *Loi d’interprétation* n’a pas pour effet de maintenir les présumés droits acquis des fiduciaires. De toute façon, comme je l’expliquerai ci-dessous, même si la loi n’a pas d’effet rétroactif, les fiduciaires n’avaient pas de droits acquis auxquels la loi pouvait porter atteinte.

[17] Par conséquent, pour les motifs fournis par le juge Rip de la Cour canadienne de l’impôt, et parce que le bon sens implique que les dispositions qui «sont réputées entrées en vigueur» à une certaine date s’appliquent à toutes les actions qui sont intentées après cette date, je suis d’avis de conclure que la loi en question s’appliquait à ces actions comme si elle avait reçu la sanction royale le 17 décembre 1990.

2. Si la loi n’a pas d’effet rétroactif, les frais de gestion sont-ils assujettis à la TPS?

[18] Si j’ai tort, et que la loi n’a pas d’effet rétroactif, je conviens avec le juge de la Cour de l’impôt que les frais de gestion étaient assujettis à la TPS en vertu de l’ancienne loi. Ici encore, je souscris essentiellement au raisonnement exhaustif du juge Rip qui est reproduit ci-dessous. Sur la question de savoir si les services sont fournis par une «personne» à une autre «personne», le juge Rip a expliqué que les gestionnaires offrent des fournitures taxables aux fiducies de fonds communs de placement comme il est prévu dans la LTA:

Les appelantes soutiennent que les services visant à créer les fiducies et à assurer leur maintien ne sont pas clairement

existence and continue to exist. Yet, the appellants do not properly address the question of whether the supplies are made in the course of a commercial activity. Both paragraphs (a) and (b) of the definition of “commercial activity” are relevant to this determination. Paragraph (a) states that a commercial activity means a business carried on by the person (i.e. CIMF and Trimark). Both CIMF and Trimark are engaged in the business of providing management and administrative services to mutual fund trusts. Indeed, the management contracts provide for the provision of what witnesses have referred to as management and administration functions. As I have already said, the fee under the management agreement is for both these services. Paragraph (b) of the definition of commercial activity is also determinative. It provides that an adventure or concern of the person in the nature of trade constitutes a commercial activity. In the instant case, if CIMF and Trimark are not engaged in the business of providing management and administration services, they are definitely engaged in an adventure or concern in the nature of trade in the form of providing management and administrative services to the mutual fund trusts and, incidentally, they do so with the reasonable expectation of gaining a profit. It would be quite difficult to say that both Trimark and CIMF are not engaged in commercial activities. The ETA explicitly provides that services which are rendered in any manner in the course of a commercial activity are taxable. To characterise the activities of Trimark and CIMF in any other way defies all logic and sense. This having been said, the fact that these services are necessary to bring the trusts into existence, and for them to continue to exist, seems to be beside the point and materially irrelevant.¹¹

[19] I can find no error in this reasoning.

[20] Furthermore, before this Court, counsel for the trustees suggested that the contract between TIMI and Trimark under which the management fees are paid was not a true contract, as it was concluded between a trustee and himself. This Court, however, has recently upheld the legal form of an arrangement whereby a trustee purported to contract with himself to provide management services to a corporation, which in turn paid the trust for his services.¹² If such arrangements will be upheld for tax reduction purposes, they must be similarly upheld where tax is payable as a result. The provision of management services from the trustee to the trust is a commercial activity which is subject to GST.

assujettis à la taxe. Pourtant, elles n'examinent pas d'une façon appropriée la question de savoir si les fournitures sont effectuées dans le cadre d'une activité commerciale. À cet égard, les alinéas a) et b) de la définition d'«activité commerciale» sont tous les deux pertinents. L'alinéa a) prévoit que l'exploitation d'une entreprise constitue une activité commerciale exercée par une personne (c'est-à-dire par CIMF et par Trimark). CIMF et Trimark s'occupent toutes les deux de fournir des services de gestion et d'administration à des fiducies de fonds commun de placement. De fait, les conventions de gestion prévoient l'exercice de ce que les témoins ont appelé des fonctions de gestion et des fonctions d'administration. Comme je l'ai déjà dit, les frais prévus par la convention de gestion se rapportent à ces deux services. L'alinéa b) de la définition d'«activité commerciale» est également déterminant. Il prévoit qu'un projet à risque ou une affaire de caractère commercial constitue une activité commerciale exercée par la personne en cause. En l'espèce, si CIMF et Trimark ne s'occupent pas de la prestation des services de gestion et d'administration, elles s'occupent certainement d'un projet à risque ou d'une affaire de caractère commercial en fournissant des services de gestion et d'administration aux fiducies de fonds commun de placement, et, soit dit en passant, elles le font dans l'attente raisonnable de réaliser un profit. Il serait fort difficile de dire que Trimark et CIMF n'exercent pas d'activités commerciales. La LTA prévoit expressément que les services qui sont fournis, de quelque façon que ce soit, dans le cadre d'une activité commerciale sont taxables. Qualifier les activités de Trimark et de CIMF d'une autre façon est contraire à la logique et au sens commun. Ceci dit, le fait que ces services sont nécessaires à la création et au maintien des fiducies ne semble pas vraiment pertinent¹¹.

[19] Je ne vois pas d'erreur dans ce raisonnement.

[20] En outre, devant la présente Cour, l'avocat des fiduciaires a laissé entendre que la convention entre GPTI et Trimark en vertu de laquelle les frais de gestion sont payés n'est pas un véritable contrat, étant donné qu'il a été conclu entre un fiduciaire et lui-même. Toutefois, la présente Cour a récemment maintenu la forme juridique d'un arrangement par lequel le fiduciaire s'engageait lui-même par contrat à fournir des services de gestion à une société, qui en retour, payait la fiducie pour ses services¹². Si de tels arrangements sont maintenus aux fins de la réduction de l'impôt, ils doivent de la même manière être maintenus lorsqu'ils entraînent le paiement d'une taxe. La prestation de services de gestion par la fiduciaire à la fiducie est une activité commerciale qui est assujettie à la TPS.

[21] With regards to the issue of whether the trustees constitute officers of the trusts for purposes of the ETA, I agree with Rip J.T.C.C. that they do not. The provisions of the ETA in this matter are meant to exclude the employer—employee relationship from the application of the GST. It is for this reason that the provisions of the ETA define “officer” to include a series of individuals.¹³ I further agree with Rip J.T.C.C. when he reasoned that:

The services provided to the mutual funds, on which the GST was calculated, all relate to management activities (including administration) and not trustee activities. Therefore, even if I had concluded that the trustee was an officer of the trust, the trustee was not performing duties as a trustee, but as a manager. It is possible for a trustee to provide services to a trust in a capacity other than that of trustee, as pointed out by both the appellant and the respondent, and these services are subject to GST. A lawyer who acts as trustee to a trust may render certain legal services to the trust and these activities are subject to GST. The same can be said of any other professional who renders services to a trust in a capacity other than that of trustee.¹⁴

[22] Finally, the services provided by the managers were not exempt financial services as contemplated by the ETA. The relevant section of the ETA reads:

“financial service” means

...

but does not include

...

(g) the provision of management or administrative services to a corporation, partnership or trust the principal activity of which is the investing of funds on behalf of shareholders, members or other persons.¹⁵ [Emphasis added.]

[23] The trustees argue that the section does not apply because, as trustee, they are not investing “on behalf of” anyone. They are, rather, investing their own funds. Rip J.T.C.C. reasoned that the words “on behalf of” are equivalent to “for the benefit of.” He wrote that:

On its face, this typical agreement shows that CIMF (and Trimark) provide management and administrative services to

[21] Quant à savoir si les fiduciaires étaient des mandataires des fiducies pour les fins de la LTA, je conviens avec le juge Rip qu’elles n’en sont pas. Les dispositions de la LTA à cet égard ont pour but d’exclure les relations entre employeur et employé de l’application de la TPS. C’est pour cette raison que la définition du terme cadre dans la LTA inclut toute une série de personnes¹³. Je souscris également au raisonnement suivant du juge Rip:

Les services fournis aux fonds communs de placement, sur lesquels la TPS a été calculée, se rapportent tous à des activités de gestion (y compris l’administration) et non aux activités du fiduciaire. Par conséquent, même si j’avais conclu qu’il était un cadre de la fiducie, le fiduciaire n’exerçait pas ses fonctions à titre de fiduciaire, mais à titre de gestionnaire. Le fiduciaire peut fournir des services à une fiducie en une qualité autre que celle de fiduciaire, comme l’ont souligné tant l’appelante que l’intimée, et ces services sont assujettis à la TPS. L’avocat qui agit comme fiduciaire d’une fiducie peut fournir certains services juridiques à la fiducie et ces activités sont assujetties à la TPS. Il en va de même à l’égard de tout autre professionnel qui fournit des services à une fiducie en une qualité autre que celle de fiduciaire¹⁴.

[22] Finalement, les services fournis par les gestionnaires n’étaient pas des services financiers exonérés aux termes de la LTA. L’article pertinent de la LTA est ainsi conçu:

«service financier»

[. . .]

La présente définition exclut:

[. . .]

g) les services de gestion ou d’administration rendus à une personne morale, société de personnes ou fiducie dont l’activité principale consiste à investir des fonds pour le compte d’actionnaires, d’associés ou d’autres personnes¹⁵. [Non souligné dans l’original.]

[23] Les fiduciaires prétendent que l’article ne s’applique pas parce qu’en leur qualité de fiduciaires elles ne font pas de placements «pour le compte de» qui que ce soit. En fait, elles investissent plutôt leurs propres fonds. Le juge Rip a conclu que les mots «pour le compte de» sont l’équivalent de l’expression «au profit de». Il écrit ceci:

À première vue, cette convention typique montre que CIMF (et Trimark) fournissent des services de gestion et

the individual mutual fund trusts. The respondent's argument on this point is, in my opinion, correct. Her counsel submitted that investors purchase mutual funds to invest in a portfolio of financial products in particular financial markets. Thus, put in ordinary commercial terms, the trust makes investments on behalf of its unitholders. The "on behalf of" aspect of the definition poses a certain difficulty, but as Trainor, C.J. pointed out in *Re Millar*, "by or on behalf of the dependants or any of them" in the context of the Dependants of a Deceased Person Relief Act, could only mean "for the benefit of". Therefore, one can interpret "on behalf of" as meaning "for the benefit of" if the context commands such an interpretation. In the appeals at bar, people invest their money in mutual funds so as to benefit from the expertise of the managers of the funds from which they hope to benefit. Hence, it is completely appropriate to interpret the phrase "on behalf of" as "for the benefit of". I also agree with the respondent that any other interpretation would effectively deprive the provision of any meaning and effect. Therefore, this construction should prevail over any other¹⁶. [Citations omitted.]

[24] I agree. I would also note that, before this Court, counsel for the respondent pointed to the *Concise Oxford Dictionary*, which defines "on behalf of" to mean "in the interests of a person".¹⁷

3. Were administrative fees or securities filing fees incurred by the managers as agents for the trusts?

[25] The administrative fees in question are of two kinds: fees representing the cost of employees who are tasked with trust administration, and fees representing securities commission filing fees. In my view, those fees which represent the cost of employees tasked with trust administration are part and parcel of the services provided by the manager to the trusts. While these employees perform some functions which would otherwise have to be performed by the trustees, I am not convinced that the administrative tasks performed by these employees are strictly limited to trustees' services. These employees perform functions which are integral to the smooth operation of the trusts. They

d'administration aux fiducies de fonds communs de placement individuelles. L'argument de l'intimée sur ce point est à mon avis exact. Son avocat a soutenu que les investisseurs achètent des fonds communs de placement en vue d'investir leur argent dans un portefeuille de produits financiers sur des marchés financiers particuliers. Ainsi, au sens commercial ordinaire, la fiducie fait des placements pour le compte des porteurs de parts. L'expression «pour le compte d[e]» figurant dans la définition pose un problème, mais comme le juge en chef Trainor l'a souligné dans l'arrêt *Re Millar*, l'expression [TRADUCTION] «par une personne à charge ou pour son compte» dans le contexte de la Dependants of a Deceased Person Relief Act, ne peut que vouloir dire «au profit de». Par conséquent, il est possible d'interpréter l'expression «pour le compte d[e]» comme signifiant «au profit de» si le contexte l'exige. En l'espèce, les gens investissent leur argent dans des fonds communs de placement de façon à bénéficier des connaissances spéciales des gestionnaires des fonds dont ils espèrent tirer parti. Il est donc tout à fait approprié d'interpréter l'expression «pour le compte d[e]» comme voulant dire «au profit de». Je suis également d'accord avec l'intimée pour dire que si elle était interprétée d'une façon différente, la disposition serait en fait dénuée de sens et n'aurait aucun effet. Cette interprétation devrait donc l'emporter¹⁶. [Citations omises.]

[24] Je souscris à ce raisonnement. Je noterais également que, devant la présente Cour, l'avocat de l'intimée a signalé que le *Concise Oxford Dictionary* définit l'expression [TRADUCTION] «pour le compte de» comme signifiant [TRADUCTION] «dans les intérêts d'une personne»¹⁷.

3. Les frais d'administration ou les frais de dépôt auprès des commissions des valeurs mobilières ont-ils été engagés par les gestionnaires à titre de mandataires des fiducies?

[25] Les frais d'administration en question sont de deux ordres: les frais représentant le coût des employés affectés à l'administration de la fiducie, et les frais représentant les droits de dépôt auprès des commissions des valeurs mobilières. À mon avis, les frais qui représentent le coût des employés affectés à l'administration de la fiducie font partie des services fournis par la gestionnaire aux fiducies. Même si ces employés exercent certaines fonctions qui devraient autrement être remplies par les fiduciaires, je ne suis pas convaincu que les tâches administratives qui leur sont confiées sont strictement limitées aux services aux fiduciaires. Ces employés exercent des fonctions

are employed by the managers to provide the necessary, day-to-day administrative services which management requires and which unitholders (i.e., clients) of the trust would expect. It makes no difference that the managers charge administrative fees at cost but charge management fees equal to a percentage of the holdings. The fees are charged for services provided, and for the reasons stated above are taxable.

[26] With regard to securities filing fees, however, the evidence is somewhat different. The actions of the managers filing registration documents with the provincial securities commissions are the actions of an agent. Put shortly, these actions contain all the hallmarks of agency. In this situation, Fridman's classic definition of agency is helpful:

Agency is the relationship that exists between two persons when one, called the *agent*, is considered in law to represent the other, called the *principal*, in such a way as to affect the principal's legal position in respect of strangers to the relationship by the making of contracts or the disposition of property.¹⁸

[27] Of course, agency is not limited to dealings with contract or property. An agent may be empowered to renew a licence, including a licence to sell securities as that term is defined within a jurisdiction.¹⁹

[28] In response to questions from this Court, counsel for the respondent argued that the managers need to pay securities commission filing fees in order to market and expand the business of the trust and benefit from that expansion. He submitted that this expansion does not benefit the current unitholders in any way, and thus are paid by the managers to benefit themselves. I cannot agree. The actions of the managers in this sense are little different from the actions of a solicitor, accountant, or any other representative who might file with securities commissions as agent

qui sont essentielles au bon fonctionnement des fiducies. Ils sont employés par les gestionnaires pour assurer les services d'administration quotidiens nécessaires selon les ordres de la direction et auxquels les porteurs de parts (c'est-à-dire les clients) de la fiducie s'attendent. Il n'importe aucunement que les gestionnaires facturent leurs frais d'administration au prix coûtant, alors qu'ils facturent leurs frais de gestion selon un pourcentage des avoirs. Les frais sont facturés pour les services fournis, et pour les raisons indiquées ci-dessus, ils sont taxables.

[26] Pour ce qui a trait aux droits de dépôt auprès des commissions des valeurs mobilières, toutefois, la preuve est quelque peu différente. Les mesures prises par les gestionnaires pour déposer les documents d'inscription auprès des commissions provinciales des valeurs mobilières sont des mesures prises par un mandataire. En fait, ces mesures présentent tous les attributs du mandat. Dans cette situation, il est utile de se reporter à la définition du mandat donnée par Fridman:

[TRADUCTION] Le mandat est un contrat entre deux personnes par lequel l'une d'elles, le *mandataire*, a le pouvoir légal de représenter l'autre, le *mandant*, d'une façon qui modifie la situation juridique du mandant à l'égard des tiers par la conclusion de contrats ou l'aliénation de biens.¹⁸

[27] Bien entendu, le mandat ne se limite pas à la négociation de contrats ou à l'aliénation de biens. Un mandataire peut avoir le pouvoir de renouveler un permis, y compris le permis de vendre des valeurs mobilières selon le sens donné à cette expression à l'intérieur d'un ressort¹⁹.

[28] En réponse aux questions qui lui ont été posées par la présente Cour, l'avocat de l'intimée a fait valoir que les gestionnaires doivent payer des droits de dépôt aux commissions des valeurs mobilières afin de commercialiser et d'élargir les activités de la fiducie et de tirer profit de cette expansion. Il soutient que l'expansion ne profite d'aucune façon aux porteurs de parts actuels, et qu'ils sont donc payés par les gestionnaires pour leur propre profit. Je ne peux accepter cette position. Les mesures prises par les gestionnaires dans ce sens sont très semblables à celles d'un avocat,

for a trust: all file registrations with securities filing commissions on behalf of the trust, all do so in the course of their professional activities, and, as pointed out in this Court, despite different legal consequences which might flow from a failure to file on behalf of the trust, all are legally and professionally obliged to do so. I would therefore hold that securities filing fees are paid by the managers as agent for the trusts.

[29] I am bolstered in this conclusion by the position taken by Revenue Canada with regards to the GST, agency, and filing fees. Revenue Canada Policy P-209,²⁰ which elaborates on Revenue Canada Policy P-182,²¹ specifically discusses agency as regards lawyers' fees and disbursements. In discussing "business law practice," the policy specifically states that all fees expended to create or maintain a business entity are normally incurred as agent. The policy states that the following fees are normally incurred by solicitors as agent:

Fees or expenses incurred in the process of incorporating, registering, and maintaining the status of particular legal relationships (such as a company, partnership, society, or association). For example, such fees include:

- basic fee to incorporate
- basic fee to register
- basic fee to amalgamate
- fee to dissolve a status
- fee to continue a status.²² [Emphasis added.]

[30] As stated above, I am unable to conclude that the differences between the behaviour of the managers and the behaviour of solicitors in this regard are significant enough to warrant differential tax treatment. These fees should not have been subject to the GST.

d'un comptable ou de tout autre représentant qui peut faire des dépôts auprès des commissions des valeurs mobilières à titre de mandataire d'une fiducie: ils déposent tous des inscriptions auprès des commissions des valeurs mobilières pour le compte de la fiducie, tous le font dans le cadre de leurs activités professionnelles et, comme l'a signalé la présente Cour, malgré les conséquences juridiques différentes qui peuvent découler de l'omission de déposer une inscription pour le compte de la fiducie, ils sont tous légalement et professionnellement tenus de le faire. Je suis donc d'avis de conclure que les droits de dépôt auprès des commissions des valeurs mobilières sont payés par les gestionnaires à titre de mandataires des fiducies.

[29] Je suis conforté dans cette conclusion par la position adoptée par Revenu Canada relativement à la TPS, au mandat et aux droits de dépôt. L'énoncé de politique P-209 de Revenu Canada²⁰, et qui élabore sur l'énoncé de politique P-182 de Revenu Canada²¹, traite expressément du mandat concernant les débours des avocats. Dans la zone d'application «droit commercial», l'énoncé de politique indique expressément que tous les frais engagés pour créer ou maintenir une entité sont normalement engagés à titre de mandataire. L'énoncé de politique précise que les frais suivants sont habituellement engagés par les avocats à titre de mandataire:

[TRADUCTION] Frais ou dépenses engagés dans le cadre du processus de constitution en société, d'enregistrement et de maintien de liens juridiques précis (par exemple, une compagnie, une société de personnes, une société ou une association), notamment:

- les frais de base à déboursier pour la constitution en société
- les frais de base à déboursier pour l'enregistrement
- les frais de base à déboursier pour la fusion
- les frais à déboursier pour la liquidation
- les frais à déboursier pour le maintien du statut²². [Non souligné dans l'original.]

[30] Comme je l'ai indiqué ci-dessus, je suis incapable de conclure que les différences entre les mesures prises par les gestionnaires et celles des avocats à cet égard sont suffisamment importantes pour justifier un traitement fiscal différent. Ces frais ne devraient pas être assujettis à la TPS.

DISPOSITION

[31] For all the foregoing reasons, I would allow the appeals only to the extent of permitting a GST rebate as regards to securities commission filing fees. In all other regards, I would dismiss these appeals. The appellants should be paid one fifth of the costs throughout.

LÉTOURNEAU J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

¹ *Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15.

² Bill C-70 was enacted as S.C. 1997, c. 10.

³ Reasons of Rip J.T.C.C., at reasons, p. 19, Appeal Book, at p. 3462. The reasons of Rip J.T.C.C. are published at [1997] T.C.J. No. 1080 (QL) [indexed as: *C.I. World Bond Fund Trust v. Canada*]. All citations will be to the judgment as printed in the Appeal Book.

⁴ Appeal Book, at p. 3464.

⁵ [1916] 2 K.B. 249, at pp. 255-256.

⁶ [1937] 3 D.L.R. 673 (N.S.S.C.), at p. 676.

⁷ [1950] 1 K.B. 574 (C.A.) at p. 576.

⁸ (1951), 3 WWR (NS) 434, at p. 442 (Alta. S.C. App. Div.).

⁹ *Esso Resources Canada Ltd. v. Canada*, [1991] 1 C.T.C. 121 (F.C.A.).

¹⁰ R.S.C., 1985, c. I-21.

¹¹ Appeal Book, at p. 3468 [at para. 63 (QL)].

¹² See *Ferrel v. Canada*, [1999] F.C.J. No. 102 (C.A.) (QL); affg (1997), 97 DTC 1565 (T.C.C.). Note that, as a result of Mr. Ferrel's arrangement with himself, his infant children were able to receive the funds of the trust, effectively reducing the tax payable had the management fees been paid to Mr. Ferrel as income.

¹³ ETA, s. 123(1) "officer" [as enacted by S.C. 1990, c. 45, s. 12].

¹⁴ Appeal Book at pp. 3470-3471 [at para. 71 (QL)].

¹⁵ ETA, s. 123(1) "financial service."

¹⁶ Appeal Book, at p. 3472 [at para. 73 (QL)].

¹⁷ *Concise Oxford Dictionary of Current English*, 8th ed. (Oxford: Clarendon Press, 1990).

¹⁸ G. H. L. Fridman, *The Law of Agency*, 7th ed. (Toronto: Butterworths, 1996), at p. 11.

¹⁹ See, e.g., Cameron Harvey, *Agency Law Primer* (Scarborough: Carswell, 1993), at p. 2.

²⁰ Dated March 11, 1997.

DISPOSITIF

[31] Pour tous les motifs précités, je suis d'avis d'accueillir les appels uniquement pour permettre une réduction de la TPS au regard des droits de dépôt payés aux commissions des valeurs mobilières. À tous les autres égards, je suis d'avis de rejeter les appels. Les appelantes ont droit à un cinquième de leurs dépens devant toutes les instances.

LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹ *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-15.

² Le projet de loi C-70 a été édicté comme suit: L.C. 1997, ch. 10.

³ Motifs du juge Rip, à la p. 19, dossier d'appel, p. 3462. Les motifs du juge Rip sont publiés à [1997] A.C.I. n° 1080 (QL) [répertorié: *Fonds d'Obligations Mondial C.I. c. Canada*]. Toutes les citations sont tirées du jugement figurant dans le dossier d'appel.

⁴ Dossier d'appel, à la p. 3464.

⁵ [1916] 2 K.B. 249, aux p. 255 et 256.

⁶ [1937] 3 D.L.R. 673 (C.S.N.-É.), à la p. 676.

⁷ [1950] 1 K.B. 574 (C.A.), à la p. 576.

⁸ (1951), 3 WWR (NS) 434, à la p. 442 (Div. d'appel de la C.S. de l'Alb.).

⁹ *Esso Resources Canada Ltd. c. Canada*, [1991] 1 C.T.C. 121 (C.A.F.).

¹⁰ L.R.C. (1985), ch. I-21.

¹¹ Dossier d'appel, à la p. 3468 [au par. 64 (QL)].

¹² Voir *Ferrel c. Canada*, [1999] F.C.J. n° 102 (C.A.) (QL); conf. (1997), 97 DTC 1565 (C.C.I.). Notez que, par suite de la convention que M. Ferrel a conclue avec lui-même, ses enfants mineurs étaient en mesure de recevoir des fonds de la fiducie, ce qui aurait effectivement réduit l'impôt payable si les frais de gestion avaient été payés à M. Ferrel sous forme de revenu.

¹³ LTA, art. 123(1) «cadre» [édicte par L.C. 1990, ch. 45, art. 12].

¹⁴ Dossier d'appel, aux p. 3470 et 3471 [au par. 72 (QL)].

¹⁵ LTA, art. 123(1) «service financier».

¹⁶ Dossier d'appel, à la p. 3472 [au par. 74 (QL)].

¹⁷ *Concise Oxford Dictionary of Current English*, 8^e éd. (Oxford: Clarendon Press, 1990).

¹⁸ G. H. L. Fridman, *The Law of Agency*, 7^e éd. (Toronto: Butterworths, 1996), à la p. 11.

¹⁹ Voir, par exemple, Cameron Harvey, *Agency Law Primer* (Scarborough: Carswell, 1993), à la p. 2.

²⁰ En date du 11 mars 1997.

²¹ Dated June 23, 1995, discussing agency as that term applies to the GST.

²² Revenue Canada (GST) Policy 209, as reproduced in David M. Sherman, *Canada GST Service* (Scarborough, Carswell, 1998), at pp. 178-138 to 178-139.

²¹ En date du 23 juin 1995, qui traite du mandat dans la mesure où ce terme s'applique à la TPS.

²² Énoncé de politique 209 de Revenu Canada (TPS), reproduit dans l'ouvrage de David M. Sherman, *Canada GST Service* (Scarborough, Carswell, 1998), aux p. 178-138 à 178-139.