

T-194-74

T-194-74

In the matter of the Canada Corporations Act and Regulations thereunder

and

In the matter of an application by MacMillan Bloedel Industries Limited and Harmac Pulp Limited for a writ of certiorari directed to the Honourable the Minister of Consumer and Corporate Affairs

Trial Division, Collier J.—Vancouver, January 21; Ottawa, April 8, 1974.

Mandamus—Corrected from “certiorari” in style of cause—Corporations—Application for letters patent confirming amalgamation agreement—Filing fee tendered on basis of proposed capital of amalgamated company—Higher fee demanded by Minister on basis of company’s net worth—Higher fee held valid and applicable—Canada Corporations Act, R.S.C. 1970, c. C-32, ss. 5.4(1), 137, 151—Insider Trading Regulations, P.C. 1971-539, SOR/71-125, 105 Canada Gazette, Pt. II, p. 582, Regulations 22, 23 and Sch. II, paragraph 1.

The corporate applicants for letters patent, confirming an amalgamation agreement, sought *certiorari* (corrected to read *mandamus*) directed to the Minister of Consumer and Corporate Affairs, to accept the sum of \$150 (fee on application for continuing a corporation, under paragraph 1(f) of Sch. II of the *Insider Trading Regulations*) or, alternatively, the sum of \$8,975, calculated on the proposed capital of the amalgamated company under Regulation 22 and paragraph 1(e) of Sch. II. The Minister’s position was that the fee must be calculated on the consolidated net worth of the amalgamated companies, in the sum of \$96,225.

Held, dismissing the application, that the provision relevant to this situation was that under Regulation 23(3) whereby the fee was to be calculated on the proposed capital of the amalgamated company or the consolidated worth of the amalgamating companies, whichever was the greater. The fee here fell under the consolidated net worth of the amalgamating companies, representing the greater sum of \$96,225. The huge difference between that figure and the sum of \$8,975, applicable under Regulation 22, did not render Regulation 23 *ultra vires* as imposing a tax for which there was no authority in section 151 of the *Canada Corporations Act*. While the draftsmen of Regulation 23 may not have anticipated that such enormous fees would ever be exacted, relief could not be given in this Court. The remedy lay in the hands of Parliament or the Governor in Council.

The Queen v. Black and Decker Manufacturing Company Limited (1974) 43 D.L.R. (3d) 393; *The King v.*

In re la Loi sur les corporations canadiennes et ses règlements d’application

a et

In re une requête de la MacMillan Bloedel Industries Limited et de la Harmac Pulp Limited demandant un bref de certiorari à l’adresse de l’honorable ministre de la Consommation et des Corporations

Division de première instance, le juge Collier—Vancouver, le 21 janvier; Ottawa, le 8 avril 1974.

Mandamus—Substitué au mot «certiorari» de l’intitulé initial—Corporations—Demande de lettres patentes confirmant la convention de fusion—Droits de dépôt calculés sur le capital projeté de la compagnie née de la fusion—Le Ministre exige des droits plus élevés calculés sur la valeur nette de la compagnie—Droits plus élevés déclarés valides et applicables—Loi sur les corporations canadiennes, S.R.C. 1970, c. C-32, art. 5.4(1), 137 et 151—Règlement sur l’activité de dirigeant, C.P. 1971-539, DORS/71-125, 105 Gazette du Canada, Partie II, p. 582, articles 22, 23 et annexe II, paragraphe 1.

Les compagnies qui ont demandé des lettres patentes confirmant une convention de fusion cherchaient à obtenir un bref de *certiorari* (corrigé pour se lire *mandamus*) adressé au ministre de la Consommation et des Corporations l’enjoignant d’accepter la somme de \$150 (droits sur une demande visant le maintien de l’existence d’une compagnie, en vertu de l’alinéa 1f) de l’annexe II du *Règlement sur l’activité de dirigeant*) ou, subsidiairement, la somme de \$8,975 calculée sur le capital proposé de la compagnie née de la fusion en vertu de l’article 22 du *Règlement* et de l’alinéa 1e) de l’annexe II. Suivant la thèse du Ministre, le droit devait être calculé sur la valeur nette globale des compagnies constituantes, soit la somme de \$96,225.

Arrêt: la requête est rejetée; la disposition applicable en l’espèce est l’article 23(3) du *Règlement* en vertu duquel on doit calculer le droit sur le capital projeté de la compagnie née de la fusion ou la valeur nette globale des compagnies constituantes, en prenant le plus élevé des deux montants. Le droit en l’espèce est calculé sur la valeur nette globale des compagnies constituantes, c’est-à-dire le montant le plus élevé, \$96,225. L’écart énorme entre ce montant et la somme de \$8,975, applicable en vertu de l’article 22 du *Règlement* ne rend pas l’article 23 du *Règlement ultra vires* parce qu’il imposerait une taxe, ce que l’article 151 de la *Loi sur les corporations canadiennes* n’autorise pas. Bien qu’il soit possible que les rédacteurs de l’article 23 du *Règlement* n’aient pas prévu que des droits de cette importance seraient jamais exigés, cette cour ne peut accorder de redressement. Le redressement se trouve entre les mains du Parlement ou du gouverneur en conseil.

Arrêts appliqués: *La Reine c. Black and Decker Manufacturing Company Limited* (1974) 43 D.L.R. 3^e 393;

National Fish Company, Ltd. [1931] Ex.C.R. 75; *Compagnie de Publication La Presse Ltée v. Attorney General of Canada* 63 DTC 1335, applied. *Attorney-General for Canada v. Registrar of Titles of Vancouver Land Registration District* [1934] 3 W.W.R. 165, agreed with.

APPLICATION for *mandamus*.

COUNSEL:

D. W. Shaw for applicants.
Norman D. Mullins for respondent.

SOLICITORS:

Davis & Company, Vancouver, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

COLLIER J.—The applicants seek an order by way of *mandamus*¹ directed to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

The relief sought against the Minister is set out in the notice of motion as follows:

... that you accept the sum of \$150.00, or alternatively, the sum of \$8,975.00 from MacMillan Bloedel Industries Limited and Harmac Pulp Limited as the fee for the issuance of Letters Patent for the amalgamated company MacMillan Bloedel Industries Limited, and that you issue Letters Patent for MacMillan Bloedel Industries Limited, or alternatively, that you exercise your discretion as to whether to issue Letters Patent for MacMillan Bloedel Industries Limited according to law, . . .

The problem here arises as follows. MacMillan Bloedel Industries Limited is a company incorporated under federal legislation on December 31, 1964. The letters patent were subsequently amended. The issued and outstanding common shares of that company are beneficially owned by MacMillan Bloedel Limited. The other applicant, Harmac Pulp Limited was incorporated by letters patent under federal legislation on December 9, 1968. There was also a subsequent amendment to the letters patent. The issued and outstanding common shares in the capital stock of that company are beneficial-

¹ The style of cause refers to a writ of *certiorari*. This was corrected at the hearing to read "writ of *mandamus*".

Le Roi c. National Fish Company, Ltd. [1931] R.C.É. 75; *Compagnie de Publication La Presse Ltée c. Le procureur général du Canada* 63 DTC 1335. Arrêts approuvés: *Le procureur général du Canada c. Registrar of Titles of Vancouver Land Registration District* [1934] 3 W.W.R. 165.

DEMANDE de *mandamus*.

AVOCATS:

D. W. Shaw pour les requérantes.
Norman D. Mullins pour l'intimé.

PROCUREURS:

Davis & Company, Vancouver, pour les requérantes.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

LE JUGE COLLIER—Les requérantes demandent une ordonnance par voie de *mandamus*¹ à l'adresse du ministre de la Consommation et des Corporations.

Le redressement demandé contre le Ministre est exposé à l'avis de requête de la façon suivante:

[TRADUCTION] . . . que vous acceptiez de la MacMillan Bloedel Industries Limited et de la Harmac Pulp Limited la somme de \$150 ou, dans l'alternative, la somme de \$8,975 à titre de droits pour l'émission de lettres patentes de la compagnie née de la fusion, la MacMillan Bloedel Industries Limited, et que vous émettiez des lettres patentes pour la MacMillan Bloedel Industries Limited ou, dans l'alternative, que vous exerciez votre discrétion relativement à l'émission de lettres patentes pour la MacMillan Bloedel Industries Limited conformément à la loi, . . .

Voici l'origine du problème en cause. La MacMillan Bloedel Industries Limited a été constituée en vertu des lois du Canada le 31 décembre 1964. Ses lettres patentes ont par la suite été modifiées. Les actions ordinaires émises et en circulation de la MacMillan Bloedel Limited lui appartiennent réellement. L'autre requérante, la Harmac Pulp Limited, a été constituée par lettres patentes en vertu des lois du Canada le 9 décembre 1968. Ses lettres patentes ont également été modifiées par la suite. Les actions ordinaires émises et en circulation du capital social de cette compagnie appartiennent réelle-

¹ L'intitulé de l'action fait état d'un bref de *certiorari*. Ceci a été corrigé à l'audience et se lit maintenant «bref de *mandamus*».

ly owned by its co-applicant, MacMillan Bloedel Industries Limited.

The two applicants agreed in writing to amalgamate and to continue as one company under the name MacMillan Bloedel Industries Limited. In the latter part of December, 1973, an application, with supporting documents, was submitted to the Department of Consumer and Corporate Affairs requesting letters patent confirming the amalgamation agreement and amalgamating the two companies so they would continue as one company under the name set out. All this was done pursuant to section 137 of the *Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32. Speaking generally, that section provides that the Minister, on compliance by applicants with the statutory provisions, "... may issue letters patent confirming the agreement; ..." (subsection (11)). Upon the issue of the letters patent, the amalgamation agreement then has full force and effect, and the amalgamating companies are amalgamated and continued as one company "... under the name and having the authorized capital and objects specified in the amalgamation agreement; ..." (paragraph 137(13)(a)).

Along with the application to the Department of Consumer and Corporate Affairs, there were delivered two letters, both dated December 31, 1973. One enclosed a cheque for \$150 in payment of fees, the other enclosed a cheque for \$8,975 in payment of fees. The Department accepted the cheque for \$150 on account stating:

... we will accept this cheque on account of our fees, however, we cannot at this time indicate what the final fee will be since as you know the fee is based on the capital structure or on the consolidated net worth as indicated in the pro forma balance sheet of the proposed amalgamated company.

In reply to the other letter enclosing a cheque for \$8,975, the Department wrote:

With respect to your second letter of December 31st, 1973, enclosing a certified cheque for \$8,975. and the following instructions in this letter we cannot accept this cheque in

ment à la co-requérante, la MacMillan Bloedel Industries Limited.

Les deux requérantes ont convenu par écrit de fusionner et de poursuivre leurs activités comme une seule et même compagnie sous le nom de MacMillan Bloedel Industries Limited. Fin décembre 1973, on a présenté au ministère de la Consommation et des Corporations une requête, avec documents à l'appui, demandant l'émission de lettres patentes confirmant la convention de fusion et fusionnant les deux compagnies pour qu'elles poursuivent leurs activités comme une seule et même compagnie sous le nom y énoncé. Cette opération fut réalisée en conformité de l'article 137 de la *Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, c. C-32. En gros, cet article prévoit que le Ministre, sous réserve du respect des dispositions législatives par les requérantes, «... peut émettre des lettres patentes confirmant la convention...» (paragraphe (11)). Dès l'émission des lettres patentes, la convention de fusion a pleine vigueur et effet et les compagnies constituantes sont fusionnées et poursuivent leur activité comme une seule et même compagnie «... sous le nom, avec le capital autorisé et en vue des objets que fixe la convention de fusion...» (alinéa 137(13)a)).

Deux lettres, toutes deux en date du 31 décembre 1973, accompagnaient la requête adressée au ministère de la Consommation et des Corporations. L'une d'entre elles renfermait un chèque de \$150 en paiement des droits, l'autre, un chèque de \$8,975 également en paiement des droits. Le Ministère a accepté le chèque au montant de \$150 à titre d'acompte en déclarant:

[TRADUCTION] ... nous acceptons ce chèque à titre d'acompte sur les droits; cependant, nous ne pouvons indiquer pour l'instant quels seront les droits définitifs puisque, comme vous le savez, les droits dépendent de la structure du capital et de la valeur nette globale indiquée au bilan type de la compagnie qui va naître de la fusion.

En réponse à l'autre lettre contenant un chèque de \$8,975, le Ministère a écrit:

[TRADUCTION] Pour ce qui concerne votre deuxième lettre du 31 décembre 1973 contenant un chèque visé de \$8,975 et des directives, nous ne pouvons accepter ce chèque à titre

full payment of our fees for the reasons noted above².

We have no alternative but to request the fee as required in the Tariff of Fees outlined in the Canada Corporations Act and letters patent of amalgamation cannot be granted until such fee is, in fact, received.

It is convenient, at this juncture, to set out the portions of the *Canada Corporations Act* dealing with fees payable under the statute:

151. (1) The Governor in Council may establish, alter and regulate the tariff of fees to be paid on application for any letters patent or supplementary letters patent under this Part, on filing any document, on any certificate issued under this Act, on making any return under this Act and on the making of any search of the files of the Department respecting a company.

(2) The amount of any fee may be varied according to the nature of the company, the amount of the capital stock of the company, or other particulars, as the Governor in Council deems fit.

Pursuant to section 151, a tariff of fees was established. It is found in the *Insider Trading Regulations*, P.C. 1971-539 [SOR/71-125], March 23, 1971. The relevant portions dealing with fees are in Part V, Regulations 22 and 23, and Schedule II which is the tariff proper. I shall set out these Regulations and portions of the Schedule in more detail later. At this stage it is sufficient to say that the \$150 cheque was tendered by the applicants pursuant to paragraph 1(f) of the Schedule. The other amount of \$8,975 was calculated on the proposed capital of the amalgamated company (see Regulation 22 and paragraphs 1(a) to (e) of Schedule II), and tendered accordingly.

The Department took the position, as it did before me, that the fee must be calculated according to subsection 23(3) of the Regulations on the proposed capital of the amalgamated company or the consolidated net worth of the amalgamating companies, whichever is the greater.

There is no dispute here that the consolidated net worth of the two applicants is the greater and the fee required, before letters patent may issue, according to the Department, is \$96,225. Counsel for the Minister stated the only issue

² The "reasons noted above" were contained in the first letter *supra*.

de paiement complet des droits pour les motifs indiqués précédemment².

Nous sommes tenus de demander les droits exigés dans le tarif des droits indiqués dans la Loi sur les corporations canadiennes et ne pouvons accorder les lettres patentes constatant la fusion avant réception de ces droits.

Il convient, à ce stade, de citer les parties de la *Loi sur les corporations canadiennes* traitant des droits payables aux termes de la Loi:

151. (1) Le gouverneur en conseil peut établir, modifier et régler le tarif des droits à acquitter pour les demandes de lettres patentes ou de lettres patentes supplémentaires sous le régime de la présente Partie, pour le dépôt de pièces, pour l'émission d'un certificat en vertu de la présente loi, pour la production d'un rapport conformément à la présente loi, et pour des recherches dans les dossiers du ministère relatifs à une compagnie.

(2) Le montant des droits peut varier, au jugement du gouverneur en conseil, suivant la nature de la compagnie, le montant du capital social, ou pour d'autres considérations.

Un tarif des droits a été établi en application de l'article 151. On le retrouve au *Règlement sur l'activité de dirigeant*, C.P. 1971-539 [DORS/71-125], le 23 mars 1971. Les parties pertinentes traitant des droits se retrouvent à la Partie V, articles 22 et 23, et à l'annexe II qui constitue le tarif applicable. Je vais ultérieurement citer en détail ces articles et ces parties de l'annexe. A ce stade, il suffit de dire que les requérantes ont offert le chèque de \$150 en application de l'alinéa 1f) de l'annexe. Le montant de \$8,975 a été calculé sur le capital projeté de la compagnie née de la fusion (voir l'article 22 du Règlement et les alinéas 1a) à e) de l'annexe II), et offert à ce titre.

Le Ministère a soutenu, comme il l'a fait devant moi, que, conformément au paragraphe 23(3) du Règlement, les droits doivent être calculés sur le capital projeté de la compagnie née de la fusion ou sur la valeur nette globale des compagnies constituantes, en prenant le plus élevé des deux montants.

Les parties conviennent que la valeur nette globale des deux requérantes est la plus élevée, et les droits requis avant de pouvoir émettre les lettres patentes sont, d'après le Ministère, de \$96,225. L'avocat du Ministre a déclaré que le

² «Les motifs indiqués précédemment» sont ceux exposés dans la première lettre précitée.

between the Department and the applicants was the amount of the fee payable; in other words, the Minister had no other reason for withholding the issuance of the letters patent requested.

Before dealing with the arguments advanced by counsel, I shall set out Regulations 22 and 23(1) and (3):

22. In this Part and in Schedule II, "proposed capital" means the aggregate of the amounts computed as follows:

(a) in respect of shares with par value, the amount obtained by multiplying the number of the shares by the par value thereof or by 50 cents, whichever is the greater;

(b) in respect of shares without par value, where the aggregate consideration exceeding which all the shares may not be issued is set out in the letters patent, the amount of the aggregate consideration or the amount obtained by multiplying the number of shares by 50 cents, whichever is greater;

(c) in respect of shares without par value, where the consideration exceeding which each share may not be issued is set out in the letters patent, the amount obtained by multiplying the number of shares by the consideration or by 50 cents, whichever is the greater; and

(d) in respect of issued shares without par value resulting from a change of issued shares with par value or a subdivision of issued shares without par value, the amount of capital shown on the books of the company as the paid-up capital represented by the issued shares without par value, the amount of capital shown on the books of the company as the paid-up capital represented by the issued shares without par value resulting from the change or subdivision or the amount obtained by multiplying the number of shares resulting from the change or subdivision by 50 cents, whichever is the greater.

23. (1) The fee payable in respect of an application for letters patent or supplementary letters patent, filing a document, issuing a certificate, making a return under the Act, or searching a file as permitted by the Act shall be the fee set out in Schedule II.

(3) In the case of an amalgamation, "proposed capital" means proposed capital as defined in section 22 or the consolidated net worth of the amalgamating companies as certified by the auditors of those companies and by the auditors of the amalgamated and continued company, whichever is the greater.

The relevant portions of Schedule II are as follows:

seul point en litige entre le Ministère et les requérantes était le montant des droits payables; autrement dit, le Ministre n'a pas d'autre motif de refuser l'émission des lettres patentes demandées.

Avant d'examiner les arguments avancés par les avocats, je citerai les articles 22 et 23(1) et (3) du Règlement:

22. Dans la présente partie et dans l'annexe II, l'expression «capital projeté» désigne l'ensemble des montants calculés comme suit:

a) à l'égard des actions ayant une valeur au pair, le montant obtenu en multipliant le nombre des actions par leur valeur au pair ou par 50 cents, si ce dernier montant est le plus élevé;

b) à l'égard des actions sans valeur au pair, lorsque la considération globale en excédent de laquelle toutes les actions ne peuvent être émises est indiquée dans les lettres patentes, le montant de cette considération globale ou le montant obtenu en multipliant le nombre d'actions par 50 cents, si ce dernier montant est le plus élevé;

c) à l'égard d'actions sans valeur au pair, lorsque la considération en excédent de laquelle chaque action ne peut être émise est indiquée dans les lettres patentes, le montant obtenu en multipliant le nombre d'actions par ladite considération ou par 50 cents, si ce dernier montant est le plus élevé, et

d) à l'égard d'actions sans valeur au pair émises à la suite d'un changement d'actions ayant une valeur au pair émises ou d'une subdivision d'actions sans valeur au pair émises, le montant du capital inscrit aux livres de la compagnie comme étant le capital versé représenté par les actions émises sans valeur au pair à la suite du changement ou de la subdivision ou le montant obtenu en multipliant le nombre d'actions résultant du changement ou de la subdivision par 50 cents, si ce dernier montant est le plus élevé.

23. (1) Le droit payable au ministère de la Consommation et des Corporations à l'égard d'une demande de lettres patentes ou de lettres patentes supplémentaires, du dépôt d'un document, de l'émission d'un certificat, de la production d'un rapport conformément à la Loi, ou de recherches dans un dossier comme le permet la Loi doit être le droit énoncé dans l'annexe II.

(3) Dans le cas d'une fusion, «capital projeté» signifie le capital projeté comme le définit l'article 22 ou la valeur nette globale des compagnies constituantes, certifiée par les vérificateurs de ces compagnies et par les vérificateurs de la compagnie née de la fusion et poursuivant son activité comme une seule et même compagnie, en prenant le plus élevé des deux montants.

Voici les extraits pertinents de l'annexe II:

SCHEDULE II

ANNEXE II

<i>Fees Applicable to Companies Under Part I of the Act</i>		<i>Droits applicables aux compagnies visées par la partie I de la Loi</i>	
<i>Type of Fee</i>	<i>Amount of Fee</i>	<i>Nature du droit</i>	<i>Montant du droit</i>
1. On application for letters patent:		a 1. Sur demande de lettres patentes:	
(a) where the proposed capital is \$50,000 or less	\$150.00	a) Lorsque le capital projeté est de \$50,000 ou moins	\$150.00
(b) where the proposed capital is more than \$50,000 but not more than \$200,000		b) Lorsque le capital projeté excède \$50,000, mais ne dépasse pas \$200,000	
(i) for the first \$50,000	150.00	(i) pour les premiers \$50,000	150.00
(ii) for each \$1,000 or part thereof over \$50,000	1.50	(ii) pour chaque \$1,000 ou fraction de cette somme en excédent de \$50,000...	1.50
(c) where the proposed capital is more than \$200,000 but not more than \$500,000		c) Lorsque le capital projeté excède \$200,000, mais ne dépasse pas \$500,000	
(i) for the first \$200,000	375.00	(i) pour les premiers \$200,000	375.00
(ii) for each \$1,000 or part thereof over \$200,000	.75	(ii) pour chaque \$1,000 ou fraction de cette somme en excédent de \$200,000	.75
(d) where the proposed capital is more than \$500,000		d) Lorsque le capital projeté excède \$500,000	
(i) for the first \$500,000	600.00	(i) pour les premiers \$500,000	600.00
(ii) for each \$1,000 or part thereof over \$500,000	.25	(ii) pour chaque \$1,000 ou fraction de cette somme en excédent de \$500,000	.25
(e) where the proposed capital consists wholly or in part of shares without nominal or par value as provided by section 12 [now s. 13] of the Act		d e) Lorsque le capital projeté comporte en totalité ou en partie des actions sans valeur nominale ou au pair, comme il est prévu à l'article 12 [maintenant art. 13] de la Loi	
	a fee calculated according to this Schedule and in respect of shares without nominal or par value on the basis of the amount fixed by the letters patent or supplementary letters patent for which such shares may be issued.	e	un droit calculé en conformité de la présente annexe et, en ce qui concerne les actions sans valeur nominale ou au pair, sur la base du montant, fixé dans les lettres patentes ou les lettres patentes supplémentaires, auquel ces actions peuvent être émises.
(f) where the letters patent are to continue a company under the Act	\$150.00	f f) Lorsque les lettres patentes ont pour objet de maintenir l'existence d'une compagnie en vertu de la Loi	\$150.00
2. (1) Subject to subitem (2), on application for supplementary letters patent:		g 2. (1) Sous réserve du paragraphe (2), sur demande de lettres patentes supplémentaires:	
(a) confirming an increase of capital	a fee calculated according to this Schedule on the increase only (that is, the fee shall be the same as for incorporation with a capital equal to the increase).	h a) ratifiant une augmentation de capital	un droit calculé en conformité de la présente annexe et, en ce qui concerne l'augmentation seulement (c'est-à-dire que le droit sera le même que pour la constitution en corporation d'une compagnie dont le capital serait égal à l'augmentation).
		i	

Mr. Shaw, for the applicants, made two main submissions:

1. The applicable fee is set out in paragraph 1(f) of Schedule II—\$150; and

2. Subsection 23(3) of the Regulations creates a sum so excessive as to be a tax, rather than a fee. The statute (section 151) does not authorize the imposition of a tax, therefore the subsection is *ultra vires* or invalid.

In support of the first submission, Mr. Shaw says the philosophy behind the tariff in Schedule II appears to be that once an initial fee for incorporation is paid, there is no intent to have that fee paid, in whole or in part once more, if subsequent changes, requiring new or supplementary letters patent, are made in the structure of a company. For an example of what might be termed the “escalation” features of the tariff, he points to paragraph 2(a) in respect of supplementary letters patent increasing the capital of a company: the fee is calculated on the increase in capital only; there is no repetition of the initial fee exacted on incorporation. It is contended that the applicants, having paid the required fees for their initial incorporation and for their amending letters patent, the only fee applicable, which does not involve duplication of fees, or transgression of the basic philosophy of no repetition of fees, is that set out in paragraph 1(f). It is said the letters patent sought here, apart from confirming the amalgamation agreement, will “. . . continue a company (MacMillan Bloedel Industries Limited) . . . under the Act.”

I am unable to accept this first submission for two reasons. Firstly, to apply paragraph 1(f) is to disregard completely the provisions of Regulation 23(3), and I am not prepared to do that. Secondly, in my opinion paragraph 1(f) has no application to the situation here. The letters patent sought are not to “continue a company under the Act” but are to confirm the amalgamation agreement. Continuation of the two

M^e Shaw a présenté pour les requérantes deux allégations principales:

1. Le droit applicable figure à l’alinéa 1f) de l’annexe II, soit \$150; et

2. Le paragraphe 23(3) du Règlement fixe un montant excessif au point d’être une taxe plutôt qu’un droit. Le texte législatif (l’article 151) n’autorise pas l’imposition d’une taxe; ce paragraphe est donc *ultra vires* ou invalide.

A l’appui de la première allégation, M^e Shaw déclare qu’un examen du tarif de l’annexe II semble montrer qu’une fois le droit initial de constitution payé, l’idée n’était pas de faire repayer, en totalité ou en partie, ce droit en cas de modifications subséquentes de la structure d’une compagnie commandant des lettres patentes nouvelles ou supplémentaires. A titre d’exemple de ce qu’on pourrait appeler le système d’«ajustement» du tarif, il signale l’alinéa 2a) relatif aux lettres patentes supplémentaires ratifiant l’augmentation du capital d’une compagnie: le droit est calculé sur l’augmentation du capital seulement; on ne reprend pas le droit initial exigé pour la constitution en corporation. On a avancé que les requérantes, ayant payé les droits exigés pour leur constitution initiale en corporation et pour les lettres patentes modificatives, le seul droit applicable, qui ne comporte pas de redoublement des droits ou de transgression du principe fondamental de non-répétition des droits, est celui qui figure à l’alinéa 1f). On a fait valoir que les lettres patentes demandées en l’espèce, en plus de confirmer la convention de fusion, aurait pour objet «. . . de maintenir l’existence d’une compagnie (la MacMillan Bloedel Industries Limited) . . . en vertu de la Loi».

Je ne puis accepter cette première allégation pour deux motifs. En premier lieu, appliquer l’alinéa 1f) équivaut à ne tenir aucunement compte des dispositions de l’article 23(3) du Règlement, ce que je ne suis pas disposé à faire. En deuxième lieu, à mon avis, l’alinéa 1f) ne s’applique pas en l’espèce. Les lettres patentes demandées n’ont pas pour objet de «maintenir l’existence d’une compagnie en vertu de la Loi»,

applicants as one company, by statute, follows on the issue of the letters patent. Paragraph 1(f), in my view, has reference to letters patent applied for under section 5.4(1)³ of the *Canada Corporations Act*. Provision is there made for certain companies, already incorporated by a special Federal statute, to apply “. . . for letters patent continuing the company . . . (under Part I of the Act) . . .”. It seems logical to me the fee payable in those circumstances should be the minimum amount of \$150 with no reference to the capital structure of the existing corporation. The use of the word “continue” in paragraph 1(f) is, to me, more consistent with the purpose of the letters patent sought under section 5.4 than those sought under section 137⁴.

I turn now to Mr. Shaw's second submission. Put shortly it is this: a sum calculated on the consolidated net worth of the two companies amounts in law to a tax. It is not a fee; a tax does not come within the category of “tariff of fees” as authorized by section 151 of the statute.

Reliance was placed on two decisions. In *The*

³ 5.4 (1) A company incorporated by Special Act of the Parliament of Canada whose objects are or include

(a) the construction or operation of a pipeline extending beyond the limits of a province for the transmission of oil or gas or both as defined in the *National Energy Board Act*,

(b) the construction or operation of a commodity pipeline, as defined in the *National Transportation Act*, extending beyond the limits of a province, or

(c) the business of a money lender within the meaning of the *Small Loans Act*,

may apply to the Minister for letters patent continuing the company under this Part if at the time of the application the company is carrying on business and the application is authorized by a resolution approved by three-fourths of the votes cast at a special general meeting of the shareholders of the company.

⁴ Reference was made to *The Queen v. Black and Decker Manufacturing Company Limited* (1974) 43 D.L.R. (3d) 393, where the expression “continue” found in section 137 was considered. I do not think that decision is applicable in determining the meaning of “continue” as used in paragraph 1(f).

mais de confirmer la convention de fusion. Le maintien de l'activité des deux requérantes comme une seule et même compagnie, aux termes de la loi, fait suite à l'émission des lettres patentes. A mon sens, l'alinéa 1f) se reporte aux lettres patentes demandées en vertu de l'article 5.4(1)³ de la *Loi sur les corporations canadiennes*. On y prévoit des dispositions permettant à certaines compagnies, déjà constituées en vertu d'une loi fédérale spéciale, de demander « . . . des lettres patentes maintenant l'existence de la compagnie . . . (en vertu de la Partie I de la Loi) . . . ». Il me semble logique que les droits payables dans ces circonstances soient le montant minimum de \$150, sans tenir compte de la structure du capital de la compagnie existante. L'emploi du mot « maintenir » à l'alinéa 1f) me semble plus compatible avec l'objet des lettres patentes demandées en vertu de l'article 5.4 que de celles demandées en vertu de l'article 137.⁴

Passons maintenant à la deuxième allégation de M^c Shaw. En voici un résumé: une somme calculée sur la valeur nette globale de deux compagnies équivaut en droit à une taxe. Il ne s'agit pas d'un droit; une taxe n'entre pas dans la catégorie du « tarif des droits » autorisé par l'article 151 de la Loi.

On s'est appuyé sur deux décisions. Dans

³ 5.4 (1) Une compagnie constituée en corporation par une loi spéciale du Parlement du Canada dont les objets sont ou comprennent

a) la construction ou l'exploitation d'un pipe-line qui s'étend au-delà des limites d'une province pour la transmission de pétrole ou de gaz ou des deux à la fois tels que les définit la *Loi sur l'Office national de l'énergie*;

b) la construction ou l'exploitation d'un pipe-line pour denrées, tel que le définit la *Loi nationale sur les transports*, qui s'étend au-delà des limites d'une province; ou

c) les opérations de prêteur d'argent au sens où l'entend la *Loi sur les petits prêts*,

peut demander au Ministre des lettres patentes maintenant l'existence de la compagnie en vertu de la présente Partie si au moment de la demande la compagnie fait des affaires et si la demande est autorisée par résolution approuvée par les trois quarts des voix exprimées lors d'une assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la compagnie.

⁴ On s'est reporté à l'arrêt *La Reine c. Black and Decker Manufacturing Company Limited* (1974) 43 D.L.R. (3^e) 393, où l'on a examiné le mot « maintenir » que l'on retrouve à l'article 137. Je ne pense pas qu'on puisse appliquer cette décision pour déterminer le sens de « maintenir » à l'alinéa 1f).

*King v. National Fish Company, Ltd.*⁵, the Crown brought action to recover monies allegedly due as fees for a licence to fish. The amount was calculated on the basis of one cent per pound of fish caught. A number of defences were raised. The action was dismissed on the grounds that the regulations which purported to lay down the conditions for a licence and the charge for it went beyond the enabling sections of the statute in question. Audette J., at pages 80-81 referred to the general principles dealing with delegated authority and the rule that regulations made pursuant to such authority must not exceed the powers given by Parliament in the statute. The Judge made certain observations in respect of a licence fee and a licence tax. Those remarks were *obiter*. I quote from page 84:

... A licence charge, however, may be either a licence fee or a licence tax. When the licence is imposed to cover the cost of regulation or to meet the outlay incurred for some improvement of special advantage to the business, it may truly be said that the licensee gets a special benefit from the privilege, a special benefit measured by the cost. The charge would then be a fee. When, however, the charge for the licence is to carry on a business, which before the imposition of the restrictive law was open to any one, is purposely so high as to bring in a distinct net revenue to the Government above the cost of regulation, we can no longer properly speak of special benefits to the licensee, since the special benefit is converted into a special burden; the charge is then no longer a licence fee, but a licence tax.

It appears obvious Audette J. thought the amounts demanded in that case were in the nature of a tax, and not a licence fee as authorized by the statute.

The other decision is *Compagnie de Publication La Presse Ltée v. Attorney General of Canada*⁶. That case dealt with a claim as to whether certain additional fees required of a broadcasting station under the *Radio Act* were properly payable. The petitioner alleged, on a number of grounds, that a section of the Regula-

⁵ [1931] Ex.C.R. 75.

⁶ 63 DTC 1335.

l'affaire *Le Roi c. National Fish Company, Ltd.*⁵, la Couronne a intenté une action pour recouvrer des sommes prétendument dues à titre de droits pour un permis de pêche. Le montant était calculé sur la base d'un cent par livre de poisson capturé. Plusieurs moyens de défense ont été soulevés. L'action a été rejetée aux motifs que les règlements qui avaient pour objet de fixer les conditions d'obtention d'un permis et le prix de celui-ci outrepassaient les pouvoirs accordés par les articles de la Loi en cause. Le juge Audette, aux pages 80 et 81, s'est reporté aux principes généraux régissant les pouvoirs délégués et à la règle suivant laquelle les règlements établis en application de ce pouvoir ne doivent pas excéder les pouvoirs que le Parlement a accordés dans la Loi. Le juge a fait certaines observations concernant le droit de permis et la taxe de permis. Ces remarques constituent un *obiter dictum*. Voici un extrait de la page 84:

[TRADUCTION] ... Cependant, le prix d'un permis peut être soit un droit soit une taxe. Lorsqu'on perçoit ledit prix pour couvrir les frais de réglementation ou pour faire face aux dépenses engagées pour apporter une certaine amélioration, avantageuse pour l'entreprise, on peut réellement dire que le détenteur de la licence obtient un avantage spécial tiré du privilège, avantage spécial qui se mesure au coût. Le prix constitue alors un droit. Cependant, lorsque le prix du permis sert à couvrir le droit d'exploiter une entreprise, ce que tout un et chacun pouvait faire avant l'imposition de la loi restrictive, et qu'il est intentionnellement élevé de façon à rapporter au gouvernement un revenu net distinct en sus des frais de réglementation, nous ne pouvons plus parler à juste titre d'avantages spéciaux pour le détenteur du permis puisque l'avantage spécial est transformé en une charge spéciale; le prix n'est plus alors un droit de permis, mais une taxe.

Il est manifeste que le juge Audette estimait que les montants demandés dans cette affaire correspondaient à une taxe et non à un droit comme l'autorisait la Loi.

L'autre décision invoquée est l'arrêt *Compagnie de Publication La Presse Ltée c. Le procureur général du Canada*⁶. Cet arrêt examine une réclamation portant sur la question de savoir si certains droits additionnels exigés d'une station de radiodiffusion en vertu de la *Loi sur la radio* étaient réellement exigibles. Se fondant sur plu-

⁵ [1931] R.C.É. 75.

⁶ 63 DTC 1335.

tions increasing the fees was *ultra vires*. One ground was that the Regulation did not set a licence fee (as authorized) but imposed a tax. Dumoulin J. said at page 1338:

On the first matter, the petitioner asks the following question on page 2 of its statement:

1. The new section 5 of the General Radio Regulations does not *set licence fees*, but in fact and in law, *imposes a tax*, without the authority of Parliament.

First of all, what does the Act which regulates this important sector of commercial activity state? We are dealing with the *Radio Act*, R.S.C. 1952, chapter 233, ss. 3(1)(a) and 4(1), paragraphs (c) and (d):

3(1) The Governor in Council may:

(a) prescribe the tariff of fees to be paid for licences and for examination for certificates of proficiency held and issued under this Act;

4(1) The Minister may make regulations

(c) defining the different kinds of licences that may be issued, their respective forms and the several periods for which they shall continue in force;

(d) prescribing the conditions and restrictions to which the several licences shall respectively be subject;

and again at page 1339:

The *Corpus Juris* (under the heading "Taxation", subtitle "Licenses", p. 169, No. 7) suggests a rather simple analysis for distinguishing between a licence and a tax, and I quote:

No. 7. Amount and use of funds as determining factors:

The amount imposed for the privilege of carrying on a certain business is often an important factor in determining whether it is a license fee proper or a tax for revenue purposes. If the amount exacted does not exceed, and is intended to cover the actual expense of issuing the license and inspecting and controlling the occupation or business, it is a license fee proper and not a tax, *although the mere fact that the fee demanded is in excess of such expenses and therefore incidentally produces revenue is not sufficient to make a tax where the object of the imposition is not to raise revenue, but to regulate or control the particular business.* (The italics are added.) When, however, the amount exacted is greatly in excess of the probable amount necessary to issue licenses and inspect and regulate the business, it is generally regarded as a tax for revenue and not a license tax.

Thus, if the amounts exacted by the State do not greatly exceed the expenses incurred in the regulation and inspection of the radio waves, the above quotation would not perceive in this excess of revenue the distinct characteristics of a tax.

seurs motifs, la requérante a allégué qu'un article du règlement augmentant les droits était *ultra vires*. Un de ces motifs portait que le règlement n'établissait pas un droit de licence, ce qui était autorisé, mais imposait une taxe. Le juge Dumoulin a déclaré à la page 1338:

Sur ce premier point, voici comme la requérante pose la question à la page 2 de ses notes:

1. Le nouvel article 5 du Règlement général sur la radio ne prescrit pas des *droits de licences*, mais, en fait et en droit, *impose une taxe*, sans autorité du Parlement.

Et d'abord, que dit la loi chargée de réglementer ce secteur important de l'activité commerciale? Il s'agit de la *Loi sur la radio*, Statuts Refondus du Canada, 1952, chapitre 233, aux articles 3(1)(a) et (4)(1), alinéas c) et d):

3(1) Le Gouverneur en conseil peut:

a) prescrire le tarif des droits à payer pour les licences et pour l'examen relatif aux certificats de capacité détenus et émis en vertu de la présente loi;

4(1) Le Ministre peut établir des règlements

c) définissant les différentes sortes de licences qui peuvent être émises, leurs formes respectives et les diverses périodes pendant lesquelles elles restent en vigueur;

d) prescrivant les conditions et restrictions auxquelles sont respectivement soumises les diverses licences;

et il poursuivait, à la page 1339:

Le *Corpus Juris* Sub-verbo, «Taxation», sous-titre «Licenses», p. 169, n° 7 suggère une analyse assez simpliste pour distinguer une licence d'avec une taxe, je cite:

[TRADUCTION] N° 7. Montant et utilisation des fonds comme facteurs déterminants:

Le montant exigé pour obtenir le privilège d'exploiter une certaine entreprise constitue souvent un facteur important pour déterminer s'il s'agit d'un droit de licence proprement dit ou d'une taxe productive de revenu. Si le montant exigé est destiné à couvrir, sans le dépasser, le coût réel d'émission de la licence, d'inspection et de contrôle de l'activité ou de l'entreprise, il s'agit d'un droit de licence proprement dit et non d'une taxe, *quoique le simple fait que le droit demandé excède ces coûts et, ainsi, produise accessoirement un revenu, ne suffise pas à en faire une taxe lorsque l'imposition n'a pas pour objet de produire un revenu, mais de réglementer ou contrôler l'entreprise donnée.* (Les italiques sont ajoutés.) Cependant, lorsque le montant exigé est considérablement supérieur au montant estimé nécessaire à l'émission des licences, à l'inspection et à la réglementation de l'entreprise, on le considère généralement comme une taxe productive de revenu et non comme une taxe de licence.

Si donc les montants perçus par l'État ne dépassaient pas considérablement (greatly) les déboursés requis à la police et à la surveillance des ondes radiophoniques, la leçon ci-dessus ne verrait pas dans cet excédent de revenus le trait distinctif d'une taxe.

The Court, however, found on the facts that the so-called fee had not become a tax.

On other grounds the learned Judge went on to hold the Regulation in question to be *ultra vires*. On appeal to the Supreme Court of Canada⁷, the majority, while allowing the appeal, agreed with the Trial Judge that the Regulation in question was valid as imposing a fee, rather than a tax.

I have concluded that subsection 23(3) of the Regulations here is valid. In my opinion, it does not purport to impose a tax rather than a fee.

There is nothing in section 151 of the *Canada Corporations Act* indicating the fees established by the tariff must cover merely the administrative costs involved in respect of the matters referred to in subsection 151(1). Subsection 151(2) in fact specifically authorizes variations in fees. The fact that in the particular circumstances of this application the sum claimed by the Department appears to be extremely high is not sufficient to warrant concluding the Regulation setting out the basis of calculation imposes a tax. The Regulation provides for alternative methods of calculating fees where an amalgamation of companies is sought. Simply because one method produces a sum of \$8,975 and the other \$96,225 (although the difference is huge) does not warrant the conclusion that the first figure is a fee, the second a tax and the Regulation therefore invalid. The substantial purpose, in my opinion, of the Regulations and the Tariff of Fees is to provide a revenue to defray the cost of the Corporations Branch in dealing with corporate matters and rendering corollary services under the *Canada Corporations Act*. Merely because the revenue received may provide a surplus does not necessarily change a fee into a

Cependant, la Cour a conclu, d'après les faits, que le prétendu droit n'était pas devenu une taxe.

a

Le savant juge a déclaré en se fondant sur d'autres motifs que le règlement en question était *ultra vires*. En appel devant la Cour suprême du Canada⁷, la majorité, tout en accueillant l'appel, a partagé le point de vue du juge de première instance et déclaré que le règlement en question était valide en ce sens qu'il imposait un droit et non une taxe.

c

J'ai conclu que le paragraphe 23(3) du Règlement en cause est valide. A mon avis, il n'a pas pour objet d'imposer une taxe plutôt qu'un droit.

d

Rien à l'article 151 de la *Loi sur les corporations canadiennes* n'indique que les droits établis par le tarif doivent simplement couvrir les frais d'administration engagés à l'égard des questions mentionnées au paragraphe 151(1). En fait, le paragraphe 151(2) autorise précisément à diversifier les droits. Le fait que, dans les circonstances particulières de cette requête, la somme réclamée par le Ministère semble être extrêmement élevée ne suffit pas à justifier la conclusion que le Règlement fixant la base du calcul impose une taxe. Le Règlement prévoit d'autres méthodes de calcul des droits en cas de fusion de compagnies. Le simple fait qu'une méthode donne une somme de \$8,975 et que l'autre une somme de \$96,225, quoique la différence soit énorme, ne justifie pas la conclusion que le premier montant est un droit, que le second est une taxe et que, par conséquent, le Règlement est nul. Le but principal du Règlement et du tarif des droits, à mon avis, est de fournir un revenu couvrant les frais de la Division des corporations en ce qui concerne les affaires corporatives et les services accessoires en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Le simple fait que le revenu perçu puisse

e

f

g

h

i

⁷ 66 DTC 5492.

⁷ 66 DTC 5492.

tax imposed for a public purpose⁸.

Paragraph 11 of the Affidavit filed in support of this motion is as follows:

11. I verily believe that the aforesaid fees in the sums of \$96,225.00 and \$8,975.00 are so excessive as to be well beyond a reasonable payment towards the cost of administering the Corporations Branch and other costs and expenses of the Branch, and that they would bring in a net revenue to the Government of Canada over and above the aforesaid costs and expenses of the Corporations Branch.

The opinion expressed may well be the case but there is no evidence of any kind to support the opinion. As I have said, the mere fact that fees of the magnitude in question here might, over a given period of time, result in a net revenue does not convert the fees into taxes, nor does it make the Regulation a taxing Regulation, and therefore beyond the powers conferred on the Governor in Council.

The second submission on behalf of the applicants is therefore rejected.

Counsel for the Crown, in addition to his argument on the merits, contended that *mandamus* proceedings are not the proper remedy in this particular case. He suggested the applicants ought to have paid the fees under protest and then brought a declaratory action. In view of the conclusion I have reached on the merits, I express no opinion on this argument.

I cannot leave this matter without expressing the view that the fee sought by the Department here is, if not astounding, certainly breath-catching. I suspect that the drafters of the Regulation in question did not anticipate that fees of this enormity would ever be exacted. I have concluded that relief cannot be given in this Court. The remedy, it seems to me, lies elsewhere, in the hands of Parliament or the Governor in Council.

The motion is dismissed with costs.

⁸ I find apt the remarks of Macdonald J.A. in *Attorney-General for Canada v. Registrar of Titles of Vancouver Land Registration District* [1934] 3 W.W.R. 165 at 176 and 177.

produire un surplus ne change pas nécessairement un droit en une taxe imposée à une fin publique⁸.

Voici le paragraphe 11 de l'affidavit produit à l'appui de cette requête:

[TRADUCTION] 11. Je crois vraiment que les droits mentionnés précédemment, se chiffrant à \$96,225.00 et à \$8,975.00 sont excessifs au point de constituer bien plus qu'un paiement raisonnable destiné à couvrir le coût d'administration de la Division des corporations et ses autres frais et dépenses et qu'après paiement desdits frais et dépenses de la Division des corporations, ils apporteront un revenu net au gouvernement.

Ce point de vue peut fort bien être exact, mais il n'y a aucune preuve quelle qu'elle soit à l'appui de cette opinion. Comme je l'ai déclaré, le simple fait que, sur une certaine période, des droits de l'importance de ceux ici en cause donnent un revenu, ne transforme pas les droits en taxes ni le Règlement en règlement fiscal qui outrepasseraient les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil.

La deuxième allégation présentée au nom des requérantes est donc rejetée.

L'avocat de la Couronne, en plus de son argument sur le fond, a prétendu que les procédures de *mandamus* ne constituent pas le redressement adéquat en l'espèce. Il a laissé entendre que les requérantes auraient dû payer les droits sous protêt, puis tenter une action déclaratoire. Étant donné la conclusion à laquelle je suis arrivé sur le fond, je ne vais pas me prononcer sur ce point.

Je ne puis terminer sans exprimer l'opinion que les droits demandés en l'espèce par le Ministère sont, sinon renversants, du moins suffocants. J'imagine que les rédacteurs du Règlement en question n'ont pas prévu que des droits de cette importance seraient jamais exigés. J'ai conclu que cette cour ne peut accorder de redressement. Le redressement, à mon sens, se trouve ailleurs, entre les mains du Parlement ou du gouverneur en conseil.

La requête est rejetée avec dépens.

⁸ Je trouve appropriées les remarques du juge d'appel Macdonald dans l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Registrar of Titles of Vancouver Land Registration District* [1934] 3 W.W.R. 165, aux pp. 176 et 177.