

1935

LOUIS TELLIER (PLAINTIFF) APPELLANT;

* June 4.
* June 28.

AND

LA CITÉ DE SAINT-HYACINTHE }
(DEFENDANT) } RESPONDENT.ON APPEAL FROM THE COURT OF KING'S BENCH, APPEAL SIDE,
PROVINCE OF QUEBEC.*Municipal corporation—Assessment and taxation—Exemption—Agreement with owner of property—Free cession of soil for street—Property to be considered as land under cultivation until sold as city lots—Nullity—Ultra vires.*

The municipal corporation respondent agreed, by a notarial deed duly ratified by by-law, with the appellant, owner of certain vacant land situated within the municipality, to consider such land as land under cultivation in consideration of the free cession of the soil of the streets to be made by the owner. Some years later, the appellant, being sued for taxes imposed for construction and maintenance of streets and sidewalks, brought the present action claiming that the by-laws enacting such taxes should be declared illegal and set aside, as far as he was concerned, on the ground that the municipal corporation had agreed to do at its own expenses the works for which the said taxes had been imposed upon him.

Held that the judgment appealed from, dismissing the appellant's action, should be affirmed.

Per Lamont, Cannon, Crocket and Davis JJ.—The by-law of the municipal corporation respondent, ratifying the agreement with the appellant, was radically null and illegal. Such agreement by the municipal corporation to consider as land under cultivation a property which according to the then existing laws was liable to taxation, was *ultra vires*. A municipal corporation, without special authority granted by the legislature, cannot renounce directly or indirectly its right, nor fail in its duty, to collect from assessable property the funds needed for general administration and for the performance of public works. *Hampstead Land and Construction Co. v. La Ville de Hampstead* (Q.R. 44 K.B. 321) ref.

APPEAL from the judgment of the Court of King's Bench, appeal side, province of Quebec, reversing the judgment of the Superior Court, Trahan J., and dismissing the appellant's action attacking the validity of certain by-laws passed by the municipality respondent.

The material facts of the case and the questions at issue are stated in the above head-note and in the judgment now reported.

* PRESENT:—Duff C.J. and Lamont, Cannon, Crocket and Davis JJ.

Aimé Geoffrion K.C. for the appellant.

Chs. Laurendeau K.C. and *Philippe Pothier* for the respondent.

DUFF C.J.—I concur in the dismissal of the appeal.

The judgment of Lamont, Cannon, Crocket and Davis JJ. was delivered by

CANNON J.—L'appelant, après avoir réussi en Cour Supérieure (Trahan J.) à faire casser et annuler quant à lui et à ses terrains situés dans les limites de la municipalité intimée certains règlements, ordonnances et rôles de cotisation et de perception, a vu ce jugement mis à néant par la majorité de la Cour du Banc du Roi composée des honorables juges Létourneau, Hall et Saint-Jacques, les honorables juges Bernier et Rivard enregistrant leur dissentiment. L'appelant, depuis de nombreuses années, était propriétaire de terres subdivisées en lots à bâtir; et certaines rues apparaissant au plan étaient déjà ouvertes à la circulation, bien que non acquises par la cité.

Le 6 septembre 1895, le demandeur et autres personnes adressèrent au maire et aux échevins de la cité de Saint-Hyacinthe le document suivant:

Requête du demandeur et autres personnes adressée aux maire et échevins de la cité de St-Hyacinthe.

A son honneur le maire et messieurs les échevins de la cité de St-Hyacinthe.

La requête les soussignés, propriétaires de terres dans le quartier numéro cinq de la cité de St-Hyacinthe,

Expose respectueusement—

Que le plan adopté par votre conseil pour les rues traversant leurs terres ne s'accorde pas avec le plan et livre de renvoi officiels de la paroisse de St-Hyacinthe, pour les rues qui y sont indiquées;

Qu'eux, les soussignés, sont disposés à avoir les rues passant sur leurs terres, conformément au plan adopté par votre conseil à cet égard, mais qu'il serait nécessaire, pour obtenir ces fins, de faire faire un cadastre nouveau, avec plan et livre de renvoi.

C'est pourquoi, dans l'intérêt de la cité de St-Hyacinthe, comme le leur, les soussignés prient votre conseil de vouloir bien se charger de faire procéder à ce cadastre nouveau par le département des Terres de la Couronne, et ils se déclarent prêts à donner leur consentement et à signer tous actes requis à cet effet, comme aussi à donner le terrain nécessaire pour telles rues traversant leurs terres respectives lorsque requis. St-Hyacinthe, 6 septembre 1895.

Joséphine C. Desprès St-Germain.

Jules St-Germain.

Louis Tellier

Robert DesChênes.

1935

TELLIER
v.
LA CITÉ
DE ST-
HYACINTHE.

1935

Le demandeur écrit à la cité, 3 août 1911:

TELLIER
v.
LA CITÉ
DE ST-
HYACINTHE.
—
Cannon J.

St-Hyacinthe, 3 août 1911.

A monsieur le maire et messieurs les échevins de Saint-Hyacinthe.

Messieurs,—Par un règlement passé déjà depuis longtemps, le conseil de ville a fixé et établi l'assiette et la verbalisation des rues du quartier numéro cinq de la cité de St-Hyacinthe, mais il n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour acquérir le terrain requis pour le prolongement sur mes terrains des rues St-Pierre, Notre-Dame et Ste-Héloïse. Je prends la liberté de vous demander ce que vous entendez faire, en ce qui concerne mes terrains. Si le conseil de ville décidait de m'en exproprier, je lui demanderais de le faire au plus tôt; si, au contraire, il déclarait, par résolution, qu'il n'entend pas les exproprier et payer, je verrais à les faire enclorre et à les livrer à la culture.

Une réponse immédiate obligera beaucoup.

Votre obt. serv.

Louis Tellier.

Après de nouveaux pourparlers, les parties passèrent la convention du 20 septembre 1913, qui fut ratifiée par une résolution du conseil. Elle se lit comme suit:

Lesquelles parties nous ont dit et déclaré: Que le dit Tellier est propriétaire du sol des rues et avenues telles qu'ouvertes sur ses terrains dans le quartier numéro cinq de la cité de St-Hyacinthe, savoir: des rues Ste-Héloïse, Notre-Dame et St-Pierre et de l'avenue Tellier,—et que la cité de St-Hyacinthe désire, dans l'intérêt public avoir, sans indemnité, la jouissance des dites rues et avenue ainsi ouvertes, des travaux de construction, de nivellement et d'améliorations qui faciliteraient l'établissement et la concession de *lots de ville* sur les terrains avoisinants, appartenant au dit Louis Tellier.—

En conséquence les parties ont fait et arrêté entre elles les conventions suivantes, savoir:—

Le dit Louis Tellier autorise, par les présentes, la cité de St-Hyacinthe, qui s'y oblige aussi par les présentes, à faire tous les travaux de construction, de nivellement et d'améliorations sur les dites rues et avenues telles qu'ouvertes sur les terrains du comparant Louis Tellier, et ce, pour y établir dès à présent, et y maintenir à toujours de bons chemins et trottoirs, et au besoin, des services d'eau et des canaux d'égouts, et pour y maintenir et entretenir les dits chemins et trottoirs, en toute saison dans un bon ordre, sans trous, cahots, ornières, pentes, roches, embarras ou nuisances quelconques, avec garde-fous aux endroits dangereux, de manière à rendre la circulation des voitures de toutes sortes et des piétons, facile de jour et de nuit, le tout à la condition que la dite cité de St-Hyacinthe, soit responsable de tous les accidents et dommages qui pourraient arriver sur ces rues et avenue, et que le dit Louis Tellier en soit par elle tenu indemne:—et aussi à la condition que les terrains avoisinant ces rues et avenue et appartenant au comparant Louis Tellier soient *toujours* considérés et traités par la dite cité comme terre *en culture* jusqu'à ce qu'ils soient concédés en lots de ville à des tiers:—et enfin à la condition, en faveur de la cité de St-Hyacinthe, que le comparant, Louis Tellier, lui cèdera gratuitement le sol des dites rues et avenue et lui en passera titre, dès que tous les terrains les avoisinant auront été concédés en lots de ville à des tiers, et ce à quoi il s'oblige par les présentes.

* * *

Les présentes conventions devront être ratifiées sans délai par le conseil de la cité de St-Hyacinthe, à peine de nullité.

L'appelant allègue, de plus, qu'un contrat semblable a été passé avec la succession Couillard-Després, dont il a acquis les droits.

L'appelant a prétendu qu'en vertu de la loi 51-52 Vict. c. 83, art. 93, alors en vigueur, ces propriétés, aussi longtemps qu'il n'en a pas disposé, sont exemptées de toutes taxes et cotisations; cependant, devant cette cour, son procureur a admis qu'il ne pouvait réussir au sujet des taxes imposées en vertu des règlements 300, 319, 327, 334, 342, 347, 352, 384, 392, 402 et 404.

Cet article 93 décrète:

Afin de réaliser les fonds nécessaires pour faire face aux dépenses du conseil de ville et pour effectuer dans la cité les diverses améliorations publiques nécessaires, le conseil de ville aura le droit de prélever annuellement sur les personnes et les propriétés mobilières et immobilières de la cité les taxes ci-après désignées, savoir:

1° Sur tout terrain, lot de ville ou portion de lot, soit qu'il existe ou non des bâtiments, une somme n'excédant pas trois quarts de centin dans la piastre sur sa valeur totale réelle, telle que portée au rôle d'évaluation de la cité; mais nulle terre en culture ou affermée dans les limites de la cité ne sera taxée en vertu du présent acte, excepté l'emplacement où les bâtiments seront érigés, lequel sera évalué avec les dits bâtiments.

Le conseil de ville aura le droit de faire ajouter sur le rôle d'évaluation, en tout temps, par les assesseurs en office, sur l'estimation par eux faite, toute partie de telle terre en culture qui en sera détachée comme lot de ville et sera ainsi imposable après la clôture du rôle d'évaluation et d'exiger la taxe comme sur tous les autres terrains entrés au dit rôle.

Il résulte du contrat allégué, comme l'a constaté la Cour Supérieure, que, dès avant 1913, l'appelant avait fait un cadastre particulier de ces immeubles qu'il avait divisés en lots de ville en vue d'en faire la concession à des tiers. Même si ces lots de ville étaient soumis à la culture, ils n'avaient plus le caractère particulier exigé par la loi pour bénéficier de l'exemption. Le demandeur lui-même semble l'avoir réalisé, puisqu'il a stipulé dans la convention qu'il invoque que les terrains avoisinant les rues et avenue lui appartenant seraient toujours traités et considérés comme terrains en culture jusqu'à ce qu'ils soient concédés en lots de ville à des tiers. Comme le dit monsieur le juge Saint-Jacques, le législateur a voulu protéger le cultivateur dont la terre se trouvait dans les limites du territoire nouvellement annexé à la cité; mais il n'a pas voulu accorder le même privilège et la même exemption aux terrains qui,

1935

TELLIER

v.

LA CITÉ
DE ST-
HYACINTHE.

Cannon J.

1935
 TELLIER
 v.
 LA CITÉ
 DE ST-
 HYACINTHE.
 Cannon J.

bien qu'encore en culture, étaient devenus en réalité, des lots de ville déjà mis sur le marché. Le législateur a même eu soin de donner au conseil de ville le pouvoir d'amender le rôle d'évaluation en tout temps pour y ajouter comme imposable toute partie de terre en culture qui aurait été détachée comme lots de ville et serait devenue imposable.

Ce fait important, admis par les deux cours, que, dès avant 1913, les propriétés de l'appelant étaient cadastrées en lots de ville semble expliquer pourquoi l'appelant, pour obtenir ce qu'il pensait être une considération suffisante pour la valeur des terrains servant d'assiette aux rues ouvertes et à ouvrir, a stipulé que la cité devrait à l'avenir traiter ses lots comme des terres en culture.

La résolution du conseil acceptant cette stipulation lie-t-elle la corporation, ou est-elle entachée, comme l'a décidé la Cour du Banc du Roi, d'une nullité radicale? Cet engagement de considérer et traiter comme terrains en culture, et conséquemment non imposables, des terrains qui effectivement, d'après la loi existante, étaient sujets à l'impôt était-il *intra vires*?

Il me semble que poser la question c'est la résoudre. Sans une autorisation spéciale de la législature, la corporation ne pouvait pas renoncer directement ou indirectement au droit, ni manquer au devoir, de prélever sur les propriétés imposables les fonds nécessaires pour faire face aux dépenses du conseil et pour effectuer les diverses améliorations publiques nécessaires. La majorité de la Cour du Banc du Roi a cru que, dans les circonstances, la cause de *Hampstead Land & Construction Co. vs. La ville de Hampstead et Hand* (1) a établi un principe qui trouve ici son application:

Une municipalité commet un excès de juridiction et un abus de pouvoir lorsqu'elle stipule, comme considération à l'achat d'une lisière de terrain de l'un de ses contribuables, l'évaluation comme terre en culture et l'exemption de taxes de ce terrain, et le contrat ainsi formé est illégal et contraire à l'ordre public, fondé qu'il est sur une considération vicieuse, prohibée par la loi, ou contraire à l'ordre public.

Mais l'appelant nous dit que le conseil de l'intimée avait le droit et les pouvoirs voulus d'acquérir les terrains nécessaires pour l'ouverture de ces rues et qu'il pouvait fournir la considération acceptée par l'appelant.

(1) (1928) Q.R. 44 K.B. 321.

En réponse à cet argument, je répète, comme je l'ai déjà fait dans la cause de *Hampstead* (1), ce que disait monsieur le juge Greenshields, *re La Tuque v. Desbiens* (2):

It is within the powers of a municipality governed by the *Cities and Towns' Act* to acquire land to open a street; but if the mode of procedure to give effect to such a decision is clearly prescribed in the statute governing that municipality, that procedure should be followed, and, if the members of the council decide to follow a different procedure, they can certainly be said to be acting beyond their powers or outside their powers. And while the subject matter with which the council is dealing may be within their powers, their mode of dealing with the subject may be utterly illegal and void, and to that extent and in that sense, their act may be termed *ultra vires*.

Il est bon de noter que dans l'affaire *Hampstead* (1), la Cour du Banc du Roi ayant refusé permission d'appeler, une nouvelle demande devant cette cour (3) fut refusée pour entre autres, la raison suivante:

while the statutory provision in question is of public importance, in the sense that it is of general application throughout the province of Quebec and deals with municipal matters, it is not suggested that its construction will affect any interest outside that province. It would seem, therefore, to be *prima facie* a proper subject for final determination by the provincial courts. *La Corporation du Comté d'Arthabaska v. La Corporation de Chester Est* (4).

Quant aux raisons d'équité qui semblent avoir servi de base au jugement de la Cour Supérieure, elles auraient dû être invoquées devant les comités de la législature. Même si nous pouvions accepter la prétention de l'appelant que ses terrains sont encore des terres en culture, il n'en reste pas moins vrai que, dès 1913, en vertu de l'article 138 de la charte de Saint-Hyacinthe, le conseil de ville avait le droit d'imposer une *taxe spéciale* sur tous les propriétaires de terrains de la cité pour rencontrer les frais d'ouverture et d'entretien des rues, parties de rues, et construction et entretien des trottoirs, canaux ou égouts, s'il juge à propos de s'en charger, telle taxe devant être basée sur le rôle d'évaluation des propriétés, alors en vigueur; ce qui semblerait indiquer, comme le dit l'honorable juge Létourneau, que l'article 93 n'avait en vue que la taxe générale.

La législature, d'ailleurs, en 1927, par le statut 17 Geo. V, c. 84, art. 11, a dit que, pour la cité intimée, l'article 522 de la *Loi des Cités et Villes* doit s'appliquer avec la réserve que pour elle.

(1) (1928) Q.R. 44 K.B. 321.

(2) (1929) Q.R. 30 K.B. 20, at 32.

(3) [1928] S.C.R. 428, at 431.

(4) (1921) 63 Can. S.C.R. 49 at 66.

1935

TELLIER

v.

LA CITÉ

DE ST-

HYACINTHE.

Cannon J.

1935
 TELLIER
 v.
 LA CITÉ
 DE ST-
 HYACINTHE.
 Cannon J.

ces propriétés (toute terre en culture ou affermée, ou servant au pâturage des animaux, de même que toute terre non défrichée ou terre à bois dans les limites de la municipalité) sont et ont toujours été sujettes à toute taxe imposée pour la confection, le pavage et l'entretien des chemins, rues, trottoirs et égouts, et pour l'éclairage des rues et places publiques.

D'ailleurs, il semble bien établi que les terrains de l'appelant étaient, dès 1913, soit des lots à bâtir, et partant susceptibles d'être imposés pour la taxe générale, soit des lots en culture qui restaient soumis aux taxes spéciales prévues; et dès lors, je crois, avec la majorité de la Cour du Banc du Roi, qu'il aurait été illégal de prétendre les mettre à l'abri par contrat. Il serait utile de consulter en cette cause la décision du Conseil Privé, *re: City of Montreal v. Montreal Industrial Land Company Ltd.* (1), où il s'agissait d'une stipulation invoquée par la compagnie propriétaire, contenue dans la charte de la cité de Montréal, imposant l'obligation de paver certaines rues aux frais de la cité. Il y avait donc là plus qu'une convention, mais un statut; et cependant le pouvoir de la législature de changer la situation des propriétaires riverains et de les soumettre à une taxe pour le pavage de cette même rue n'a pas été mis en doute. Lord Wright s'exprime ainsi, à la page 706:

It is no doubt true that the statute of 1910 imposed an obligation on the appellant city, which was recognized from time to time by the statutory provisions extending the time for performance; it may be that the obligation represented in fact a bargain between the appellant city and the town which was annexed for the benefit of the town's inhabitants; but, however that may be, the obligation was embodied simply in the statute of the province, and the legislature which enacted that statute could repeal or modify it, even though to do so might appear inequitable. The question is whether the later legislation has repealed or modified the obligation.

La procureur de l'appelant n'a pas insisté devant nous sur la confirmation statutaire de la convention par le statut 5 Geo. V, c. 95, art. 4, qui a servi de base à deux *Considérants* du jugement de première instance. Les conventions qui devaient continuer à avoir leur plein et entier effet en vertu de cette loi étant les conventions régulièrement et légalement passées par la cité, et non pas un contrat comme celui qui nous occupe qui était évidemment *ultra vires* et entaché d'une nullité radicale. Nous ne rescindons pas le contrat; mais nous constatons qu'il est in-existent. Il n'est donc pas nécessaire de rétablir les parties

(1) [1932] A.C. 700.

dans la situation où elles étaient en 1913; et nous réservons à l'appelant tous les recours qu'il peut avoir et exercer contre l'intimée pour être indemnisé de la valeur de ses terrains servant d'assiette aux rues de la cité.

L'action et l'appel doivent donc être renvoyés avec dépens des trois cours contre l'appelant.

1935
TELLIER
v.
LA CITÉ
DE ST-
HYACINTHE.
Cannon J.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: *Geoffrion & Prud'homme.*

Solicitor for the respondent: *Philippe Pothier.*
