

Abel Skiver Farm Corporation *Appellant*;

and

Town of Sainte-Foy *Respondent*;

and

Commission scolaire de Sainte-Foy
Respondent;

and

The Attorney General of the Province of Quebec *Intervener*.

File No.: 15570.

1981: October 21; 1983: April 26.

Present: Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Municipal law — Taxation — Land under cultivation — Exemption — Municipal and school taxes overpaid — Jurisdiction of assessors and board of revision — Action to set aside valuation and collection rolls — Action for repayment of taxes — Prescription — Cities and Towns Act, R.S.Q. 1964, c. 193, ss. 381, 485.1, 488, 494, 495, 496, 521, 522, 523, 524 — Education Act, R.S.Q. 1964, c. 235, ss. 428, 429, 430, 431 — Code of Civil Procedure, arts. 33, 35.3 — Civil Code, arts. 1047, 1049, 2260.8.

Appellant's land was valued, taxed and assessed like an ordinary immovable for the years 1965 to 1971. The land was leased (on an annual and renewable lease) to a third party who undertook to cultivate it. Appellant maintained that its land is land under cultivation within the meaning of s. 523 of the *Cities and Towns Act* and that it should have benefited from the special tax provisions contained in that section. In view of the failure by the Town and the Commission scolaire to observe s. 523, appellant asked in the Superior Court (1) that the valuation and collection rolls of the Town and the collection rolls of the Commission scolaire be annulled in respect of appellant for the relevant years, and (2) that it be reimbursed the taxes and assessments wrongly paid. Appellant did not make use of the revision and quashing provisions of the *Cities and Towns Act*. The Superior Court allowed the action against the Town and against the Commission scolaire, but the Court of Appeal set aside both judgments.

Abel Skiver Farm Corporation *Appelante*;

et

Ville de Sainte-Foy *Intimée*;

et

Commission scolaire de Sainte-Foy *Intimée*;

et

Le procureur général de la province de Québec *Intervenant*.

N° du greffe: 15570.

1981: 21 octobre; 1983: 26 avril.

Présents: Les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal — Taxation — Terres en culture — Exemption — Taxes municipales et scolaires payées en trop — Compétence des estimateurs et du bureau de revision — Action en annulation des rôles d'évaluation et de perception — Action en répétition de taxes — Prescription — Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, chap. 193, art. 381, 485.1, 488, 494, 495, 496, 521, 522, 523, 524 — Loi de l'instruction publique, S.R.Q. 1964, chap. 235, art. 428, 429, 430, 431 — Code de procédure civile, art. 33, 35.3 — Code civil, art. 1047, 1049, 2260.8.

Pour les années 1965 à 1971, la terre de l'appelante a été évaluée, taxée et cotisée comme un immeuble ordinaire. Cette terre est louée à un tiers (bail à ferme annuel et renouvelable) qui s'est engagé à la cultiver. L'appelante soutient que sa terre est une terre en culture au sens de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* et qu'elle aurait dû bénéficier du régime fiscal particulier prévu à cet article. Vu l'inobservation de l'art. 523 par la Ville et la Commission scolaire, l'appelante a demandé en Cour supérieure (1) que les rôles d'évaluation et les rôles de perception de la Ville ainsi que les rôles de perception de la Commission scolaire soient déclarés nuls quant à elle pour les années pertinentes et (2) le remboursement des taxes et cotisations payées indûment. L'appelante ne s'est pas prévalu des mécanismes de révision et de cassation prévus à la *Loi des cités et villes*. La Cour supérieure a accueilli l'action contre la Ville et l'action contre la Commission scolaire mais la Cour d'appel a infirmé les deux jugements.

Held: The appeal should be allowed in part.

(1) To determine whether land was land under cultivation within the meaning of s. 523, the courts should consider only the physical fact of using the land or the fact that it was farmed. There was no reason to debate the status of the owner of the land, the income produced by it or any factors other than those mentioned by the section. In the case at bar, appellant's land was real estate under s. 523, since it met the standards set in that section: it was not only cultivated and wooded, but farmed as well. In order to avoid application of the tax exemption for land under cultivation provided for in the first paragraph of s. 523, the Town or the Commission scolaire had to prove that appellant acquired the land for one of the purposes mentioned in the last paragraph of the section. Neither the Town nor the Commission scolaire succeeded in discharging this burden. A farm lease did not constitute a real estate operation within the meaning of the last paragraph. In disregarding s. 523 and taxing beyond what the law allowed them, the Town and the Commission scolaire committed acts *ultra vires* giving rise to the direct actions in nullity based on art. 33 C.C.P. The fact that the *Cities and Towns Act* had provided a special appeal procedure to the council and the board of revision did not oust the superintending and reforming authority of the Superior Court. It did not matter whether the taxpayer neglected to use this procedure or, in so doing, lost his case. Article 35.3 C.C.P. (action to set aside in the Provincial Court) was not a bar to appellant's action, since s. 381 of the *Cities and Towns Act* expressly provided that the special recourse granted by that section shall not exclude or affect the action to annul in cases where it may be brought under art. 33 C.C.P.

(2) The legislator had specifically provided in art. 2260.8 C.C. that the action for the recovery of taxes paid in error is prescribed after five years. Prescription began to run from the moment the tax was paid, for at that time the taxpayer could legally claim to have the tax annulled and to be reimbursed. In the case at bar, the action brought against the Town was served on March 20, 1972, that is more than five years after payment by appellant of the municipal taxes for 1965 and 1966. The action for reimbursement was therefore prescribed in respect of these two years. The action against the Commission scolaire was served on July 6, 1972. However, the record did not establish the date of the payments made by appellant. It was for the party pleading prescription to prove the circumstances in which it was applicable. The Commission scolaire had not discharged this burden. Finally, ss. 428 to 431 of the

Arrêt: Le pourvoi est accueilli en partie.

(1) Pour déterminer si une terre est une terre en culture au sens de l'art. 523, il convient de ne retenir que le fait physique de l'utilisation de la terre ou le fait qu'elle soit affermée. Il n'y a pas lieu de s'interroger sur le statut du propriétaire de la terre, sur les revenus qu'elle produit ou sur des facteurs autres que ceux que l'article mentionne. En l'espèce, la terre de l'appelante est un bien immeuble visé à l'art. 523 puisqu'elle répond aux critères établis à cet article: elle est non seulement cultivée et boisée mais aussi affermée. Il incombait donc à la Ville ou à la Commission scolaire, pour éviter l'application de l'exemption fiscale pour les terres en culture prévue au premier alinéa de l'art. 523, de démontrer que l'appelante avait acquis cette terre pour l'une des fins énumérées au dernier alinéa de l'article. Ni la Ville ni la Commission scolaire n'ont réussi à se décharger de ce fardeau. Un bail à ferme ne constitue pas une opération immobilière au sens du dernier alinéa. En passant outre à l'art. 523 et en taxant au-delà de ce qui leur est permis par la Loi, la Ville et la Commission scolaire ont posé des actes *ultra vires* donnant ouverture à l'action directe en nullité fondée sur l'art. 33 C.p.c. Le fait que la *Loi des cités et villes* prévoit des moyens d'appel spéciaux au conseil et au bureau de revision n'écarte pas la juridiction de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure. Il importe peu que le contribuable ait négligé d'avoir recours à ces moyens ou ait échoué en les exerçant. Le paragraphe 35.3 C.p.c. (requête en cassation à la Cour provinciale) n'est pas un obstacle non plus à l'action de l'appelante puisque l'art. 381 de la *Loi des cités et villes* prescrit expressément que le recours spécial donné à cet article n'exclut pas ni n'affecte l'action en nullité dans les cas où elle peut avoir lieu en vertu de l'art. 33 C.p.c.

(2) Le législateur a spécifiquement prévu au par. 2260.8 C.c. que l'action en répétition de taxes payées par erreur se prescrit par cinq ans. La prescription commence à courir à compter du moment où la taxe est payée puisque dès ce moment le contribuable peut légalement réclamer en justice l'annulation de la taxe et son remboursement. En l'espèce, l'action intentée à la Ville a été signifiée le 20 mars 1972 soit plus de cinq ans après le paiement par l'appelante des taxes municipales pour les années 1965 et 1966. L'action en remboursement est donc prescrite quant à ces deux années. L'action contre la Commission scolaire a été signifiée le 6 juillet 1972. Toutefois le dossier ne révèle pas la date des paiements faits par l'appelante. Il incombe à la partie qui invoque la prescription de démontrer les circonstances qui donnent ouverture à ce moyen. La Commission scolaire ne s'est pas déchargée de ce fardeau. Enfin, les art. 428 à

Education Act did not have the effect of denying an action to recover the school assessment paid in error.

Cousineau v. Cité de Chomedey, [1965] R.L. 162; *Mangold v. Municipalité de la Paroisse de l'Île Bizard*, [1967] R.L. 458; *De Gaspé Beaubien v. Municipalité de la paroisse de Notre-Dame de l'Île Perrot*, [1970] R.L. 52; *Dame Béique v. Ville de Boucherville*, [1970] C.S. 619; *Corporation de la paroisse Saint-Raphaël de l'Île Bizard v. Immeubles Île Bizard Ltée*, [1971] C.A. 719; *Laberge v. Cité de Montréal* (1917), 27 Que., K.B. 1, approved; *Poulin v. Corporation municipale de Ville de Saint-Georges*, [1959] R.L. 449; *Jobin v. Ville de Ste-Foy*, [1963] R.L. 214; *Cassulo v. Ville de Ste-Foy*, [1965] R.L. 65; *Abel Skiver Farm Corp. v. Ville de Ste-Foy*, [1963] R.L. 221, not followed; *Shannon Realities Ltd. v. Ville de St. Michel*, [1924] A.C. 185; (1922) 64 S.C.R. 420, distinguished; *Ehrensperger v. Ville de Laflèche*, [1971] R.P. 372; *Simard v. Cité de Chicoutimi-Nord*, [1965] Que. Q.B. 473, disapproved; *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*, [1973] S.C.R. 681; *Donohue Bros. v. Corporation of the Parish of St. Etienne de La Malbaie*, [1924] S.C.R. 511; *Town of St-Bruno de Montarville v. Mount Bruno Association Ltd.*, [1971] S.C.R. 623; *Bergeron v. St. Charles de Mandeville*, [1953] Que. Q.B. 559; *Toronto Railway Co. v. Toronto Corporation*, [1904] A.C. 809; *Canadian Oil Fields Co. v. Village of Oil Springs* (1907), 13 O.L.R. 405; *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island* (1921), 59 D.L.R. 399; *Montreal Light, Heat & Power Consolidated v. City of Westmount*, [1926] S.C.R. 515; *Canadian Allis-Chalmers Ltd. v. City of Lachine*, [1934] S.C.R. 445; *Bennett & White (Calgary) Ltd. v. Municipal District of Sugar City No. 5*, [1950] S.C.R. 450; [1951] A.C. 786; *Board of School Commissioners of the Municipality of Greenfield Park v. Hôpital Général de St-Lambert*, [1967] Que. Q.B. 1; *Richmond Pulp & Paper Co. of Canada Ltd. v. Corporation of the Town of Bromptonville*, [1970] S.C.R. 453; *Francon Ltée v. Montreal Catholic School Commission*, [1979] 1 S.C.R. 891; *Kew Property Planning and Management Ltd. v. Corporation of the Town of Burlington*, [1980] 2 S.C.R. 598; *Compagnie d'approvisionnement d'eau v. Ville de Montmagny* (1915), 24 Que. K.B. 416; *Aubertin v. Cité de Montréal* (1925), 31 R.L. 163; *Cité de Rivière-du-Loup v. Nadeau*, [1948] Que. K.B. 778; *Michaud v. Corporation municipale de la Ville de Matane*, [1953] R.L. 329; *Daoust v. Ville de Pin court*, [1971] R.P. 408; *Boyce v. Cité de Québec* (1929), 46 Que. K.B. 349; *Protestant School Board of Greater Montreal v. Jenkins Bros. Ltd.*; *Commissaires d'Écoles pour la Cité de Lachine v. Jenkins Bros. Ltd.*, [1967] S.C.R. 739; *Protestant School Board of Greater*

431 de la *Loi de l'instruction publique* n'opèrent pas un déni d'action en répétition de la cotisation scolaire payée par erreur.

Jurisprudence: arrêts approuvés: *Cousineau c. Cité de Chomedey*, [1965] R.L. 162; *Mangold c. Municipalité de la Paroisse de l'Île Bizard*, [1967] R.L. 458; *De Gaspé Beaubien c. Municipalité de la paroisse de Notre-Dame de l'Île Perrot*, [1970] R.L. 52; *Dame Béique c. Ville de Boucherville*, [1970] C.S. 619; *Corporation de la paroisse Saint-Raphaël de l'Île Bizard c. Immeubles Île Bizard Ltée*, [1971] C.A. 719; *Laberge c. Cité de Montréal* (1917), 27 B.R. 1; arrêts non suivis: *Poulin c. Corporation municipale de Ville de Saint-Georges*, [1959] R.L. 449; *Jobin c. Ville de Ste-Foy*, [1963] R.L. 214; *Cassulo c. Ville de Ste-Foy*, [1965] R.L. 65; *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Ste-Foy*, [1963] R.L. 221; distinction faite avec l'arrêt: *Shannon Realities Ltd. v. Ville de St. Michel*, [1924] A.C. 185; (1922) 64 R.C.S. 420; arrêts critiqués: *Ehrensperger c. Ville de Laflèche*, [1971] R.P. 372; *Simard c. Cité de Chicoutimi-Nord*, [1965] B.R. 473; arrêts mentionnés: *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681; *Donohue Bros. v. Corporation of the Parish of St. Etienne de La Malbaie*, [1924] R.C.S. 511; *Ville de St-Bruno de Montarville c. Mount Bruno Association Ltd.*, [1971] R.C.S. 623; *Bergeron c. St. Charles de Mandeville*, [1953] B.R. 559; *Toronto Railway Co. v. Toronto Corporation*, [1904] A.C. 809; *Canadian Oil Fields Co. v. Village of Oil Springs* (1907), 13 O.L.R. 405; *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island* (1921), 59 D.L.R. 399; *Montreal Light, Heat & Power Consolidated v. City of Westmount*, [1926] R.C.S. 515; *Canadian Allis-Chalmers Ltd. v. City of Lachine*, [1934] R.C.S. 445; *Bennett & White (Calgary) Ltd. v. Municipal District of Sugar City No. 5*, [1950] R.C.S. 450; [1951] A.C. 786; *Board of School Commissioners of the Municipality of Greenfield Park c. Hôpital Général de St-Lambert*, [1967] B.R. 1; *Richmond Pulp & Paper Co. of Canada Ltd. c. Corporation de la Ville de Bromptonville*, [1970] R.C.S. 453; *Francon Ltée c. Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1979] 1 R.C.S. 891; *Kew Property Planning and Management Ltd. c. Corporation of the Town of Burlington*, [1980] 2 R.C.S. 598; *Compagnie d'approvisionnement d'eau c. Ville de Montmagny* (1915), 24 B.R. 416; *Aubertin c. Cité de Montréal* (1925), 31 R.L. 163; *Cité de Rivière-du-Loup c. Nadeau*, [1948] B.R. 778; *Michaud c. Corporation municipale de la Ville de Matane*, [1953] R.L. 329; *Daoust c. Ville de Pin court*, [1971] R.P. 408; *Boyce c. Cité de Québec* (1929), 46 B.R. 349; *Protestant School Board of Greater Montreal v. Jenkins Bros. Ltd.*; *Commissaires d'Écoles pour la Cité de Lachine v. Jenkins Bros. Ltd.*, [1967] R.C.S. 739; Pro-

Montreal v. Grayron Industries Ltd., [1972] C.A. 368; *City of Toronto v. Olympia Edward Recreation Club Ltd.*, [1955] S.C.R. 454; *Quance v. Thomas A. Ivey and Sons Ltd.*, [1950] O.R. 397; *Re Minister of Municipal Affairs and l'Évêque catholique romain d'Edmundston* (1972), 24 D.L.R. (3d) 534; *Jones v. Edmonton Catholic School District No. 7*, [1977] 2 S.C.R. 872; *Tomko v. Labour Relations Board (N.S.)*, [1977] 1 S.C.R. 112; *Attorney General of Quebec v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638; *Charrois v. Ville de Bélair*, [1974] C.S. 595; *Ville de Montréal v. Union nationale française*, [1979] C.A. 184; *Côté v. Corporation of the County of Drummond*, [1924] S.C.R. 186; *Lévy v. Ville de Vaudreuil*, [1982] C.S. 162; *F.W. Woolworth Co. v. Ville de Kirkland*, J.E. 82-1028; *Raymond Vaillancourt Ltée v. Ville de Jonquière*, J.E. 82-303; *Clercs de St-Viateur de Montréal v. Ville de Laval*, J.E. 82-1026; *Industrial Glass Co. v. Cité de LaSalle*, [1969] Que. Q.B. 231, referred to.

APPEAL from three judgments of the Quebec Court of Appeal, [1979] C.A. 88, which reversed two judgments of the Superior Court. Appeal allowed in part.

Raynold Langlois and France Simard, for the appellant.

Alphonse Lacasse, for the respondent the Town of Sainte-Foy.

Jacques Flynn, Q.C., for the respondent the Commission scolaire de Sainte-Foy.

Jean-Félix Brassard, for the intervenor.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.

I—Proceedings

Appellant brought an action in the Superior Court against the Town of Sainte-Foy and another action against the Commission scolaire de Sainte-Foy.

By the first action appellant asked the Court to set aside in respect of its property the valuation and collection rolls of the Town for 1965 to 1970 inclusive, and it claimed the sum of \$13,421.04 in repayment of municipal taxes which it had wrongly paid pursuant to those rolls, with interest from

testant School Board of Greater Montreal c. Grayron Industries Ltd., [1972] C.A. 368; *City of Toronto v. Olympia Edward Recreation Club Ltd.*, [1955] R.C.S. 454; *Quance v. Thomas A. Ivey and Sons Ltd.*, [1950] O.R. 397; *Re Minister of Municipal Affairs and l'Évêque catholique romain d'Edmundston* (1972), 24 D.L.R. (3d) 534; *Jones c. Edmonton Catholic School District No. 7*, [1977] 2 R.C.S. 872; *Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*, [1977] 1 R.C.S. 112; *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Charrois c. Ville de Bélair*, [1974] C.S. 595; *Ville de Montréal c. Union nationale française*, [1979] C.A. 184; *Côté v. Corporation of the County of Drummond*, [1924] R.C.S. 186; *Lévy c. Ville de Vaudreuil*, [1982] C.S. 162; *F.W. Woolworth Co. c. Ville de Kirkland*, J.E. 82-1028; *Raymond Vaillancourt Ltée c. Ville de Jonquière*, J.E. 82-303; *Clercs de St-Viateur de Montréal c. Ville de Laval*, J.E. 82-1026; *Industrial Glass Co. c. Cité de LaSalle*, [1969] B.R. 231.

POURVOI contre trois arrêts de la Cour d'appel du Québec, [1979] C.A. 88, qui ont infirmé deux jugements de la Cour supérieure. Pourvoi accueilli en partie.

Raynold Langlois et France Simard, pour l'appelante.

Alphonse Lacasse, pour l'intimée la Ville de Sainte-Foy.

Jacques Flynn, c.r., pour l'intimée la Commission scolaire de Sainte-Foy.

Jean-Félix Brassard, pour l'intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ

I—Les procédures

L'appelante a intenté en Cour supérieure une action à la Ville de Sainte-Foy et une autre action à la Commission scolaire de Sainte-Foy.

Par la première action, l'appelante demande que soient déclarés nuls à l'égard de sa propriété les rôles d'évaluation et de perception de la Ville pour les années 1965 à 1970 inclusivement, et elle réclame la somme de 13 421,04 \$ en remboursement des taxes municipales que, conformément à

the date of each payment and costs.

By the second action, in which the Town of Sainte-Foy was mis en cause, appellant asked the Court to set aside the valuation rolls of the Town for 1965 to 1970 inclusive in respect of its property, and to set aside the collection rolls of the Commission scolaire in respect of the same property for 1965 to 1970-71 inclusive; and it claimed the sum of \$25,219.47 in repayment of school assessments which it had wrongly paid pursuant to those rolls, including interest from the date of each payment, with interest on the whole from the date of service and costs.

The Town intervened in the second action, asking that it be dismissed.

Both actions were joined for purposes of proof and hearing.

By two judgments dated October 19, 1973, Barbès J. of the Superior Court allowed both actions with costs, almost entirely in accordance with their conclusions except for a small part of the amounts claimed, and he dismissed the intervention of the Town in the action brought against the Commission scolaire. The reasons for judgment rendered against the Commission scolaire refer to those of the judgment rendered against the Town.

By three judgments dated January 17, 1979, and for reasons common to them all, the Court of Appeal reversed the two judgments of the Superior Court. In its first judgment it allowed the intervention of the Town in the action brought against the Commission scolaire and dismissed the action. In this first judgment, it also dismissed without costs the intervention of the Attorney General of the Province of Quebec, who had intervened in the Court of Appeal because there Abel Skiver Farm Corporation was challenging the constitutionality of para. 3 of art. 35 of the *Code of Civil Procedure*. In its second judgment, the Court of Appeal dismissed the action brought against the Town of Sainte-Foy, and in its third judgment it dismissed the action brought against the Commission scolaire de Sainte-Foy.

ces rôles, elle aurait payées indûment, avec les intérêts à compter de chaque paiement et les dépens.

Par la seconde action, où la Ville de Sainte-Foy est mise en cause, l'appelante demande que soit constatée la nullité des rôles d'évaluation de la Ville pour les années 1965 à 1970 inclusivement à l'égard de sa propriété, que soient déclarés nuls les rôles de perception de la Commission scolaire à l'égard de la même propriété pour les années 1965 à 1970-71 inclusivement, et elle réclame la somme de 25 219,47 \$ en remboursement des cotisations scolaires que, conformément à ces rôles, elle aurait payées indûment, y compris les intérêts à compter de chaque paiement, avec les intérêts sur le tout à compter de l'assignation et les dépens.

La Ville est intervenue dans la seconde action pour en demander le rejet.

Les deux actions ont été réunies pour fins d'enquête et d'audition.

Par deux jugements en date du 19 octobre 1973, le juge Barbès de la Cour supérieure maintient avec dépens les deux actions selon leurs conclusions, à peu de choses près et sauf quant à une partie minime des montants réclamés, et il rejette l'intervention de la Ville dans l'action intentée à la Commission scolaire. Les motifs du jugement rendu contre la Commission scolaire renvoient à ceux du jugement rendu contre la Ville.

Par trois arrêts en date du 17 janvier 1979 et pour des motifs qui leur sont communs, la Cour d'appel infirme les deux jugements de la Cour supérieure. Par un premier arrêt, elle accueille l'intervention de la Ville dans l'action intentée à la Commission scolaire et rejette l'action. Dans ce premier arrêt, elle rejette également sans frais l'intervention du Procureur général de la province de Québec qui était intervenu en Cour d'appel parce que Abel Skiver Farm Corporation y contestait la constitutionnalité du par. 3 de l'art. 35 du *Code de procédure civile*. Par un deuxième arrêt, la Cour d'appel rejette l'action intentée à la Ville de Sainte-Foy, et par un troisième arrêt, elle rejette l'action intentée à la Commission scolaire de Sainte-Foy.

Hence the appeal.

Appellant is asking that this Court set aside the three Court of Appeal judgments and restore the two judgments of the Superior Court.

The case arises out of the special tax provisions applicable to land under cultivation.

II—Circumstances giving rise to the case

1. *Facts*

The facts are not in dispute but the parties draw different conclusions from them.

As Turgeon J.A. of the Court of Appeal observed,

[TRANSLATION] From 1965 to 1970 inclusive, immovables of plaintiff-respondent having cadastre numbers 248 and 249 constituted a single piece of land under cultivation of 47.2 arpents.

Counsel for the parties made the following admissions in the Superior Court:

[TRANSLATION] The Corporation—that is, plaintiff Corporation — is the owner of land of over fifteen (15) arpents in area; this land is about fifty arpents, thirty (30) of which are an orchard producing a regular crop and twenty (20) are wooded, uncleared land.

The parties further produced by consent as Exhibits P-4 and P-5 two lease contracts by which Abel Skiver Farm, in the first lease, leased the land to Isidore Pollack and in the second lease leased the buildings.

The parties further admitted that if the tenant, Mr. Isidore Pollack, were called, he would give his titles and occupations as follows: lawyer, farmer and industrialist.

He would state that he occupies a house built on lots which are the subject of the dispute, but the value of which is greater than ten thousand dollars (\$10,000).

He hired the services of an experienced man who acts as his foreman, Mr. Maurice Croteau, and the latter also hired an assistant; operation of the immovables which are at issue does not constitute his principal source of income.

As a matter of fact, his sole participation is limited to acts of supervision and direction: he takes decisions

D'où le pourvoi.

L'appelante demande que soient cassés les trois arrêts de la Cour d'appel et que soient rétablis les deux jugements de première instance.

La source du litige se trouve dans le régime fiscal particulier qui s'applique aux terres en culture.

II—Les circonstances qui ont donné naissance au litige

1. *Les faits*

Les faits ne sont pas contestés mais les parties n'en tirent pas les mêmes conclusions.

Comme l'indique le juge Turgeon de la Cour d'appel,

De 1965 à 1970 inclusivement, les immeubles de la demanderesse intimée portant les numéros de cadastre 248 et 249 constituaient une seule terre en culture de 47.2 arpents.

Les procureurs des parties ont fait les admissions suivantes en Cour supérieure:

La Corporation, c'est-à-dire la Corporation demanderesse possède à titre de propriétaire une terre de plus de quinze (15) arpents de superficie, cette terre est d'environ cinquante arpents dont trente (30) arpents constituent un verger en production régulière et vingt (20) arpents boisés non défrichés.

Les parties produisent également de consentement comme pièce (*sic*) P-4 et P-5, deux contrats de bail par lesquels, Abel Skiver Farm loue dans le premier bail à Isidore Pollack la terre, le terrain et dans le deuxième bail loue les bâtiments.

Les parties admettent également que si le locataire, monsieur Isidore Pollack était entendu, il déclinerait ses titres et occupations comme suit: avocat, fermier, industriel.

Il déclarerait habiter une maison construite sur des lots formant l'objet du litige, mais dont la valeur est supérieure à dix mille dollars (\$10,000).

Qu'il a loué les services d'un homme d'expérience qui agit comme son contremaître, en l'occurrence monsieur Maurice Croteau et que ce dernier est lui-même pourvu d'un assistant, que ce n'est pas l'exploitation des immeubles faisant l'objet du litige qui constitue sa principale source de revenus.

Comme question de fait, sa seule participation est limitée aux actes de surveillance et d'ordonnance, il

regarding . . . the purchase of equipment, developing the land and marketing; he does no physical work.

Additionally, the two men, his foreman and the assistant, work full-time on the farm, planting and tending the trees and the soil, and picking, watering, grading and storing fruit.

In the picking season, the foreman hires about twenty girls as well.

It was admitted that appellant did not, for any of the years at issue, appeal to the board of revision of the Town, the municipal council or the Provincial Court as provided for by ss. 495 *et seq.* of the *Cities and Towns Act*. Though it is not mentioned in the admissions, it also seems clear that appellant did not attempt to make use of the special recourse to set aside the *procès-verbal*, roll, resolution or other order of the municipal council in the Provincial Court, within three months of the coming into effect of the disputed instrument, as provided for by s. 381 of the *Cities and Towns Act*.

2. Legislation

Section 485, paragraph 1 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, indicates how the taxable property of a municipality is to be valued:

485. (1) The assessors shall each year, at the time and in the manner ordered by the council, assess the taxable property of the municipality, according to its real value.

Section 488 of the same Act indicates the immovables which are taxable. Its first paragraph reads in part as follows:

488. The taxable immovables in the municipality shall comprise lands, constructions and work-shops erected thereon and all improvements made thereto, as well as machinery and accessories which are immovable by destination or which would be so if they belonged to the owner of the real property. The actual value of the whole shall be entered in the valuation roll in the name of the owner of the ground; . . .

Section 521 of this Act provides in its first paragraph:

prend les décisions quant à . . . l'achat d'équipement, l'agencement des terrains et le «marketing», physiquement il ne travaille pas.

D'autre part, les deux hommes, soit son contremaître et l'assistant travaillent à plein temps à l'exploitation, soit à la plantation et à l'entretien des arbres et du sol, à la cueillette, l'arrosage, la classification et l'entreposage des fruits.

Durant la saison de la cueillette, le contremaître embauche de plus une vingtaine de jeunes filles.

Il est admis que, pour aucune des années en litige, l'appelante n'a interjeté appel au bureau de revision de la Ville, au conseil municipal ou à la Cour provinciale suivant les art. 495 et suiv. de la *Loi des cités et villes*. Quoi qu'il n'en soit pas question dans les admissions, il paraît également clair que l'appelante n'a pas tenté de se prévaloir du recours spécial en cassation de procès-verbaux, rôles, résolutions et autres ordonnances du conseil municipal que l'art. 381 de la *Loi des cités et villes* donne devant la Cour provinciale, dans les trois mois de l'entrée en vigueur de l'acte attaqué.

2. Les textes législatifs

L'article 485, paragraphe 1 de la *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, chap. 193, prescrit comment sont évalués les biens imposables de la municipalité:

485. 1. Il est du devoir des estimateurs de faire, chaque année, au temps et en la manière ordonnés par le conseil, l'évaluation des biens imposables de la municipalité, suivant leur valeur réelle.

L'article 488 de la même loi mentionne quels sont les immeubles imposables. Voici comment se lit en partie son premier alinéa:

488. Les immeubles imposables dans la municipalité comprennent les terrains, les constructions et les usines qui y sont érigées et toutes améliorations qui y ont été faites, de même que les machineries et accessoires qui sont immeubles par destination ou qui le seraient, s'ils appartenaient au propriétaire du fonds. La valeur réelle du tout est portée au rôle d'évaluation au nom du propriétaire du fonds; . . .

L'article 521 de cette loi prescrit en son premier alinéa:

521. The council may impose and levy, annually, on every immovable in the municipality, a tax of not more than two per cent of the real value as shown on the valuation roll.

Finally, section 522 of this Act authorizes the municipal council to

... impose the special tax for the payment of municipal works of any kind, including works of maintenance, according to either the municipal valuation or the area or the frontage of the taxable real estate subject to such tax ...

The Commission scolaire is not subject in its assessments to the same limitation of 2 per cent of the real value, but in principle and apart from exceptions, the valuation of properties made by order of the municipal authorities should serve as a basis for the assessments to be imposed by school corporations and the collection rolls of school boards, pursuant to ss. 367 and 385 of the *Education Act*, R.S.Q. 1964, c. 235.

However, section 523 of the *Cities and Towns Act*, the chief section to be interpreted, makes special provision for land under cultivation:

523. All land under cultivation or farmed or used as pasture for cattle, as well as all uncleared land or wood lots within the municipality, shall be taxed to an amount of not more than one per cent of the municipal valuation, including all taxes, both general and special.

Such land cannot be valued at more than one hundred dollars per arpent if it has an area of fifteen arpents or more. Such evaluation shall include the house used as a farmer's dwelling, the value whereof not exceeding ten thousand dollars, as well as the barns, stables and other buildings used in connection with the said land. If the value of such house exceeds ten thousand dollars, it shall be included in the valuation only to the extent of the said sum and the excess, separately valued, shall be subject to the tax mentioned in the first paragraph of this section.

The council may cause to be added to the valuation roll, from time to time, by the assessors in office, on the valuation by them made, any portion of such land which has been detached therefrom as a building lot and shall thus have become liable to taxation after the closing of

521. Le conseil peut imposer et prélever annuellement, sur tout immeuble dans la municipalité, une taxe n'excédant pas deux pour cent de la valeur réelle, telle que portée au rôle d'évaluation.

Enfin, l'article 522 de cette loi habilite le conseil municipal à

... imposer la taxe spéciale pour le paiement de travaux municipaux de toute nature, y compris les travaux d'entretien, soit sur la base de l'évaluation municipale, soit sur la superficie, soit sur l'étendue en front des biens-fonds imposables assujettis à cette taxe ...

La Commission scolaire, elle, n'est pas soumise pour ses cotisations à la même limitation de 2 p. 100 de la valeur réelle mais en principe et sauf exception, l'évaluation des propriétés qui a été faite par ordre des autorités municipales doit servir de base aux cotisations imposées par les corporations scolaires et aux rôles de perception des commissaires ou des syndics d'écoles, en conformité des art. 367 et 385 de la *Loi de l'instruction publique*, S.R.Q. 1964, chap. 235.

Cependant, l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*, article principal qu'il s'agit d'interpréter, prévoit un régime particulier pour les terres en culture:

523. 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, est taxée à un montant n'excédant pas un pour cent de l'évaluation municipale, comprenant toutes les taxes, tant générales que spéciales.

Telle terre ne peut être évaluée à plus de cent dollars l'arpent si elle a une superficie de quinze arpents ou plus. Cette évaluation comprend la maison qui sert à l'habitation du cultivateur et dont la valeur n'excède pas dix mille dollars, ainsi que les granges, écuries et autres bâtiments servant à l'exploitation de ladite terre. Si la valeur de cette maison excède dix mille dollars, elle n'est comprise dans l'évaluation de la terre que jusqu'à concurrence de cette somme et le surplus, évalué séparément, est sujet à la taxe mentionnée au premier alinéa du présent article.

Le conseil peut faire ajouter sur le rôle d'évaluation, en tout temps, par les estimateurs en office, sur estimation par eux faite, toute partie de telle terre qui en a été détachée comme lot à bâtir et est devenue ainsi sujette à

the valuation roll, and may exact the said tax as upon all other lots entered on the roll.

The foregoing provisions of this section shall cease to apply to such lands and structures as soon as they are the subject of a transaction the effect of which is to transfer the ownership thereof to a person, firm or corporation acquiring the same for subdivision into lots, for housing, industrial or commercial development or for speculation or any real estate operations.

From 1959 to 1965 this special provision, which at the time was contained in s. 522 of the *Cities and Towns Act*, was further modified for the city of Sainte-Foy by s. 4 of the *Act to amend the charter of the city of Sainte-Foy, 1958-1959* (Qué.), c. 63, which added the following two paragraphs:

This section shall cease to apply to such lands and buildings as soon as they are the subject of a sale or promise of purchase or sale or of any other written agreement of alienation or disposal to any person or corporation whose principal occupation theretofore was not the cultivation of the soil or who or which does not himself or itself cultivate the soil thereon.

Notwithstanding the foregoing, only the land owned by a farmer or his heirs and not a corporation or a commercial or industrial firm may be regarded as a land under cultivation.

In 1965, at the request of the municipal council of the city of Sainte-Foy, the Lieutenant-Governor in Council amended the charter of the city of Sainte-Foy by repealing the two foregoing paragraphs, as authorized by para. 2 of s. 2 of the *Cities and Towns Act*. At the relevant times, therefore, the city of Sainte-Foy was subject to the unaltered s. 523 of the *Cities and Towns Act*.

Nevertheless, appellant's land was valued, taxed and assessed like an ordinary immovable for the years 1965 to 1971.

In taxation year 1965 it was the *Revised Statutes of Quebec, 1941*, which were in effect. The *Revised Statutes, 1964* were in effect when municipal taxes for the taxation year 1966 were paid, on May 27, 1966, and for subsequent years. The present *Code of Civil Procedure* came into effect on September 1, 1966. However, these changes

la taxe après la clôture du rôle d'évaluation et exiger la taxe comme sur tous les autres terrains entrés au rôle.

Les dispositions ci-dessus du présent article cessent de s'appliquer à ces terres et constructions dès qu'elles font l'objet d'une transaction ayant pour effet d'en transférer la propriété à une personne, société ou corporation qui les ont acquises pour fins de lotissement, de développement domiciliaire, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières quelconques.

De 1959 à 1965, cette disposition particulière, que l'on trouvait à l'époque sous l'art. 522 de la *Loi des cités et villes*, était particularisée davantage pour la cité de Sainte-Foy par l'art. 4 de la *Loi modifiant la charte de la cité de Sainte-Foy, 1958-1959* (Qué.), chap. 63, qui y ajoutait les deux alinéas suivants:

Le présent article cesse de s'appliquer à ces terres et constructions dès qu'elles font l'objet d'une vente, ou promesse d'achat ou de vente, ou autre titre d'alinéation ou de disposition, à une personne ou corporation dont la principale occupation antérieure n'est pas la culture du sol ou qui n'y exerce pas elle-même la culture du sol.

Nonobstant ce que ci-dessus, ne peut être considérée terre en culture que la terre appartenant à un cultivateur ou à ses héritiers et non à une corporation ou à une société commerciale ou industrielle.

En 1965, à la requête du conseil municipal de la cité de Sainte-Foy, le lieutenant-gouverneur en conseil modifiait la charte de la cité de Sainte-Foy en abrogeant les deux alinéas qui précèdent, comme l'y autorisait le par. 2 de l'art. 2 de la *Loi des cités et villes*. Aux époques pertinentes, la cité de Sainte-Foy se trouvait donc assujettie à l'art. 523 non modifié de la *Loi des cités et villes*.

Néanmoins, la terre de l'appelante fut évaluée, taxée et cotisée comme un immeuble ordinaire pour les années 1965 à 1971.

À l'époque de l'année d'imposition 1965, c'étaient les *Statuts refondus de Québec, 1941* qui étaient en vigueur. Les *Statuts refondus, 1964* étaient en vigueur lors du paiement des taxes municipales pour l'année d'imposition 1966, soit le 27 mai 1966, et pour les années suivantes. Quant au *Code de procédure civile* actuel, il est entré en

need not detain us, for the relevant provisions were not substantially altered between 1965 and 1970. In these reasons, I will cite chiefly the text of the *Revised Statutes, 1964* and the present *Code of Civil Procedure*. It should however be recalled that the Magistrate's Court is now known as the Provincial Court, and the Court of Queen's Bench as the Court of Appeal.

3. Valuations, taxes and assessments at issue

The following are the tables prepared by the trial judge of the valuations made by the assessors of appellant's land and buildings, appearing in the valuation roll, and the rate of tax charged by the Town for the relevant years, the amounts entered in the collection roll of the Town and the dates on which these taxes were paid:

[TRANSLATION] . . . from 1965 to 1970 inclusive, the buildings were valued at their real value, as follows:

	Residence of tenant Isidore Pollack (A)	(B) Other buildings
1965	\$17,500.00	\$8,890.00
1966	\$17,500.00	\$8,890.00
1967	\$17,500.00	\$8,890.00
1968	\$17,010.00	\$8,510.00
1969	\$17,010.00	\$8,510.00
1970	\$17,010.00	\$8,510.00

And the land was valued at its real value:

	Lot 248 (C)	Lot 249 (D)	Total
1965	\$48,450.00	\$55,060.00	\$103,510.00
1966	\$48,450.00	\$55,060.00	\$103,510.00
1967	\$48,450.00	\$55,060.00	\$103,510.00
1968	\$116,820.00	\$133,910.00	\$250,730.00
1969	\$116,820.00	\$135,910.00	\$250,730.00
1970	\$116,820.00	\$135,910.00	\$250,730.00

The real estate assessments on plaintiff's land and buildings, and the amounts paid by it in consequence, are stated in paragraph 8 of the statement of claim:

vigueur le 1^{er} septembre 1966. Mais il n'y a pas lieu de s'arrêter à ces changements car les dispositions pertinentes n'ont pas été substantiellement modifiées de 1965 à 1970. Dans ces notes, je citerai principalement le texte des *Statuts refondus, 1964* et du *Code de procédure civile* actuel. On se souviendra cependant que la Cour de magistrat est maintenant désignée sous le nom de Cour provinciale, et la Cour du Banc de la Reine, sous le nom de Cour d'appel.

3. Les évaluations, taxes et cotisations en litige

Voici les tableaux que dresse le premier juge des évaluations faites par les estimateurs de la terre et des bâtiments de l'appelante apparaissant au rôle d'évaluation ainsi que du taux de la taxe prélevée par la Ville pour les années pertinentes, des montants inscrits au rôle de perception de la Ville et des dates de paiement de ces taxes:

. . . de 1965 à 1970 inclusivement, les bâtiment furent évalués à leur valeur réelle, comme suit:

	Résidence du locataire Isidore Pollack (A)	(B) Autres bâtiments
1965	\$17,500.00	\$8,890.00
1966	\$17,500.00	\$8,890.00
1967	\$17,500.00	\$8,890.00
1968	\$17,010.00	\$8,510.00
1969	\$17,010.00	\$8,510.00
1970	\$17,010.00	\$8,510.00

Et les terrains furent évalués à leur valeur réelle:

	Lot 248 (C)	Lot 249 (D)	Total
1965	\$48,450.00	\$55,060.00	\$103,510.00
1966	\$48,450.00	\$55,060.00	\$103,510.00
1967	\$48,450.00	\$55,060.00	\$103,510.00
1968	\$116,820.00	\$133,910.00	\$250,730.00
1969	\$116,820.00	\$135,910.00	\$250,730.00
1970	\$116,820.00	\$135,910.00	\$250,730.00

Les cotisations foncières sur les terrains et les bâtiments de la demanderesse, et les montants payés en conséquence par elle, sont énoncés au paragraphe 8 de la déclaration:

	Tax rate	Value entered in valuation roll				Amount entered in collection roll and paid by plaintiff	Date of payment
		(A)	(B)	(C)	(D)		
1965	0.8%	\$129,900.00				\$1,039.20	23-6-65
1966	0.8%	129,900.00				1,039.20	27-5-66
1967	0.8%	129,900.00				1,039.20	1-5-67
1968	?	276,500.00				2,738.86	3-4-68
1969	0.9%	276,250.00				2,486.25	28-4-69
1970	1.1%	276,250.00				3,038.75	21-3-70

Moreover, on November 16, 1970 plaintiff paid a further amount of \$2,039.58 in real estate taxes, this sum having been claimed by defendant in respect of 1968, 1969 and 1970, while defendant neglected to tax plaintiff's properties at their full value as a result of the expropriation proceedings under way at the time.

Plaintiff accordingly paid in real estate taxes, excluding all fixed charges imposed by the municipality, the total sum of \$13,421.04.

Next there are the tables prepared by the trial judge of the values which the assessors should have entered in the roll and the taxes which the Town ought to have charged if s. 523 of the *Cities and Towns Act* had been applied:

[TRANSLATION]

	Land and buildings other than owner's residence: 47.2 arpents at \$100.00 an arpent		Residence of tenant Isidore Pollack for the portion over \$10,000.00	Total
	(A)	(B)		
1965	\$4,720.00		\$7,500.00	\$12,220.00
1966	4,720.00		7,500.00	12,220.00
1967	4,720.00		7,500.00	12,220.00
1968	4,720.00		7,010.00	11,730.00
1969	4,720.00		7,010.00	11,730.00
1970	4,720.00		7,010.00	11,730.00

And as section 523, cited above, provides, the rate of tax should not exceed one per cent of the municipal valuation, including all taxes, both general and special, so that it would have been legal to impose taxes based on the following data:

	Taux de la taxe	Valeur inscrite au rôle d'évaluation				Montant inscrit au rôle de perception et payé par la demanderesse	Date de paiement
		(A)	(B)	(C)	(D)		
1965	0.8%	\$129,900.00				\$1,039.20	23-6-65
1966	0.8%	129,900.00				1,039.20	27-5-66
1967	0.8%	129,900.00				1,039.20	1-5-67
1968	?	276,500.00				2,738.86	3-4-68
1969	0.9%	276,250.00				2,486.25	28-4-69
1970	1.1%	276,250.00				3,038.75	21-3-70

Au surplus, la demanderesse a payé, le 16 novembre 1970, une somme additionnelle de \$2,039.58 en taxes foncières, cette somme ayant alors été réclamée par la défenderesse à l'égard des années 1968, 1969 et 1970 alors que la défenderesse aurait négligé de taxer les propriétés de la demanderesse à leur pleine valeur en raison de procédures en expropriation entreprises à l'époque.

La demanderesse a donc payé en taxes foncières, à l'exclusion de toutes charges fixes imposées par la municipalité, la somme totale de \$13,421.04.

Voici maintenant les tableaux dressés par le premier juge des valeurs que les estimateurs auraient dû inscrire au rôle et des taxes que la Ville aurait dû prélever si on avait appliqué l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*:

	Terrains et bâtiments autres que la résidence du propriétaire: 47.2 arpents à \$100.00 l'arpent		Résidence du locataire Isidore Pollack pour cette portion qui excède \$10,000.00	Total
	(A)	(B)		
1965	\$4,720.00		\$7,500.00	\$12,220.00
1966	4,720.00		7,500.00	12,220.00
1967	4,720.00		7,500.00	12,220.00
1968	4,720.00		7,010.00	11,730.00
1969	4,720.00		7,010.00	11,730.00
1970	4,720.00		7,010.00	11,730.00

Et comme l'article 523 invoqué le prévoit, le taux de la taxe ne devait pas excéder un pour cent de l'évaluation municipale comprenant toutes les taxes, tant générales que spéciales, de sorte qu'il eut été légal de décréter l'imposition selon les données suivantes:

1965	\$12,220.00	0.8%	\$97.76	
1966	12,220.00	0.8%	97.76	
1967	12,220.00	0.8%	97.76	
1968	11,730.00	0.8%	93.84	
1969	11,730.00	0.9%	105.57	
1970	11,730.00	1.0%	117.30	<u>\$609.99</u>

The taxpayer paid plaintiff \$13,421.04 instead of \$609.99, an overpayment of \$12,811.05, for which it sought in vain to obtain reimbursement before bringing this action on May 31 and August 13, 1971.

Finally, the following are the calculations by which the trial judge determined the amounts the Town should reimburse:

[TRANSLATION]

	Amount paid	Amount to be deducted	Amount reimbursable
1965	\$1,039.20	\$97.76	\$941.44
1966	1,039.20	97.76	941.44
1967	1,039.20	97.76	941.44
1968	2,738.86	93.84	2,645.02
1969	2,486.25	105.57	2,380.68
1970	3,038.75	117.30	2,921.45

The amounts that thus had to be reimbursed were paid on the following dates:

\$941.44	on	June 23, 1965
\$941.44	on	May 27, 1966
\$941.44	on	May 1, 1967
\$2,645.02	on	April 3, 1968
\$2,380.68	on	April 28, 1969
\$2,921.45	on	March 21, 1970
\$2,039.58	on	November 16, 1970

With regard to the action brought against the Commission scolaire, the trial judge summarized as follows the tax rate, the value entered in the valuation roll and the amount charged plaintiff-appellant and paid by it:

[TRANSLATION]

	Tax rate	Value entered in valuation roll (A) (B) (C) (D)	Amount charged and paid by plaintiff
1965-6	1.45%	\$129,900.00	\$1,883.56
1966-7	1.54%	129,900.00	2,000.86
1967-8	1.65%	203,075.00(*)	3,350.83
1968-9	1.80%	276,250.00	5,191.18
1969-70	1.75%	276,250.00	4,834.42
1970-71	1.75%	276,250.00	4,834.42

(*) The municipal valuation in 1967 was \$129,900.00, and in 1968 it was \$276,250.00; the tax was imposed on

1965	\$12,220.00	0.8%	\$97.76	
1966	12,220.00	0.8%	97.76	
1967	12,220.00	0.8%	97.76	
1968	11,730.00	0.8%	93.84	
1969	11,730.00	0.9%	105.57	
1970	11,730.00	1.0%	117.30	<u>\$609.99</u>

Le contribuable a payé à la demanderesse \$13,421.04 au lieu de \$609.99, un surplus de \$12,811.05, dont il a tenté en vain d'obtenir remboursement avant d'exercer le présent recours soit le 31 mai et 13 août 1971.

Voici enfin par quels calculs le premier juge détermine les montants remboursables par la Ville:

	Montant payé	Montant à déduire	Montant remboursable
1965	\$1,039.20	\$97.76	\$941.44
1966	1,039.20	97.76	941.44
1967	1,039.20	97.76	941.44
1968	2,738.86	93.84	2,645.02
1969	2,486.25	105.57	2,380.68
1970	3,038.75	117.30	2,921.45

Les sommes ainsi remboursables furent payées aux dates que voici:

\$941.44	le	23 juin 1965
\$941.44	le	27 mai 1966
\$941.44	le	1 ^{er} mai 1967
\$2,645.02	le	3 avril 1968
\$2,380.68	le	28 avril 1969
\$2,921.45	le	21 mars 1970
\$2,039.58	le	16 novembre 1970

Pour ce qui est de l'action intentée à la Commission scolaire, le premier juge résume ainsi le taux de la taxe, la valeur inscrite au rôle d'évaluation et le montant chargé à la demanderesse appelante et payé par elle:

	Taux de la taxe	Valeur inscrite au rôle d'évaluation (A) (B) (C) (D)	Montant chargé et payé par la demanderesse
1965-6	1.45%	\$129,900.00	\$1,883.56
1966-7	1.54%	129,900.00	2,000.86
1967-8	1.65%	203,075.00(*)	3,350.83
1968-9	1.80%	276,250.00	5,191.18
1969-70	1.75%	276,250.00	4,834.42
1970-71	1.75%	276,250.00	4,834.42

(*) L'évaluation municipale, en 1967 était de \$129,900.00, et en 1968, de \$276,250.00; la taxe a été

an average value of approximately \$203,075.00. Plaintiff accordingly claimed to have paid defendant \$22,095.27 in school taxes.

If section 523 of the *Cities and Towns Act* had been applied, the following results would have been produced according to the trial judge:

[TRANSLATION]

Year	Taxable value	Rate	Amount	
1965-66	\$12,220.00	1.45%	\$177.19	
1966-67	12,220.00	1.54%	188.19	
1967-68	11,975.00	1.65%	197.59	
1968-69	11,730.00	1.80%	211.14	
1969-70	11,730.00	1.75%	205.27	
1970-71	11,730.00	1.75%	205.27	\$1,184.65

The trial judge determined the amounts to be reimbursed by the Commission scolaire as follows:

[TRANSLATION] Plaintiff is entitled to be reimbursed \$22,095.27, less \$1,184.65, or \$20,910.62, plus adjusted interest on the sum of \$2,956.69, or a grand total of \$23,867.31.

III—Judgments of the Superior Court and the Court of Appeal

The trial judge held that s. 523 of the *Cities and Towns Act* applies to appellant's land, and it should accordingly benefit from the advantages conferred by that provision:

[TRANSLATION] ... the property of plaintiff, leased to Mr. Isidore Pollack, who lives on it and farms it, is land under cultivation or farmed land, but a part of which is uncleared. Lots 248 and 249 therefore constitute real property covered by section 523 of the *Cities and Towns Act*.

The trial judge considered that the actions brought by appellant are actions in nullity based on art. 33 of the *Code of Civil Procedure*. Although these actions also sought reimbursement of the taxes and assessments wrongly paid, the trial judge expressed the view that they were not

imposée sur une valeur moyenne de \$203,075.00 approximativement. La demanderesse prétend donc avoir payé à la défenderesse en taxes scolaires \$22,095.27.

Si l'on avait appliqué l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*, on en serait arrivé aux résultats suivants, selon le premier juge:

Année	Valeur imposable	Taux	Montant	
1965-66	\$12,220.00	1.45%	\$177.19	
1966-67	12,220.00	1.54%	188.19	
1967-68	11,975.00	1.65%	197.59	
1968-69	11,730.00	1.80%	211.14	
1969-70	11,730.00	1.75%	205.27	
1970-71	11,730.00	1.75%	205.27	\$1,184.65

Voici comment le premier juge détermine les sommes remboursables par la Commission scolaire:

La demanderesse a droit au remboursement de \$22,095.27 moins \$1,184.65, soit \$20,910.62 plus les intérêts rajustés à la somme de \$2,956.69, ou un grand total de \$23,867.31.

III—Les jugements de la Cour supérieure et les arrêts de la Cour d'appel

Le premier juge tient que l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* s'applique à la terre de l'appelante qui doit par conséquent bénéficier des avantages conférés par cette disposition:

... la propriété de la partie demanderesse, louée à M. Isidore Pollack qui y habite et en fait l'exploitation, est une terre en culture ou affermée mais dont une partie est terre non défrichée. Les lots 248 et 249 constituent donc un bien immeuble visé par l'article 523 de la loi des Cités et Villes.

Le premier juge considère que les actions intentées par l'appelante sont des actions en nullité fondées sur l'art. 33 du *Code de procédure civile*. Quoique ces actions concluent également au remboursement des taxes et cotisations payées indûment, le premier juge exprime l'avis qu'il ne s'agit

strictly speaking actions to recover things not due, based on arts. 1047 *et seq.* of the *Civil Code*, because the monies paid were paid in accordance with the valuation and collection rolls in force.

The trial judge characterized s. 523 of the *Cities and Towns Act* as a partial tax exemption, requiring the Town to tax the properties in question in accordance with the exceptional provisions of that section. By ignoring the exemption rule, the Town imposed on the taxpayer a heavier burden than that which it was authorized to do by law. The trial judge characterized this as an abuse of the power of taxation, an *ultra vires* act and a [TRANSLATION] "flagrant injustice amounting to fraud".

However, although appellant asked to be reimbursed the full amounts paid to the Town and the Commission scolaire, the trial judge deducted the amounts which the latter could have claimed under s. 523 of the *Cities and Towns Act*.

Finally, the trial judge referred *inter alia* to *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*, [1973] S.C.R. 681, to s. 381 of the *Cities and Towns Act*, and to para. 3 of art. 35 of the *Code of Civil Procedure*; he expressed the view that the latter two provisions are not a bar to the action in nullity based on art. 33 of the *Code of Civil Procedure*, and that if the action to set aside under s. 381 of the *Cities and Towns Act* had been brought in the Provincial Court, the latter would have had to refer it to the Superior Court, the judges of which are appointed by the federal government.

In the Court of Appeal, [1979] C.A. 88, Turgeon J.A. wrote the principal reasons. Mayrand J.A. concurred, adding certain observations of his own, and Rinfret C.J.Q. concurred in the view of the two other members of the Court.

Both Turgeon and Mayrand J.A. expressed the view that there is no basis in the record for concluding that the municipal and school authorities acted fraudulently. I should say at once that I entirely agree with their opinion on this point. Not only was there no proof of fraud or of any act

pas à proprement parler d'actions en répétition de l'indu fondées sur les art. 1047 et suiv. du *Code civil* car les argents payés l'ont été en vertu de rôles d'évaluation et de perception en vigueur.

Le premier juge qualifie l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* d'exemption partielle de taxes obligeant la Ville à taxer les propriétés en question suivant les dispositions exceptionnelles de cet article. En ignorant la règle d'exemption, la Ville imposait au contribuable un fardeau plus lourd que celui qu'elle est autorisée à imposer par la loi. Il s'agit là, pour le premier juge, d'un abus du pouvoir de taxation, d'un acte *ultra vires* et d'une «injustice flagrante équivalant à fraude».

Cependant, bien que l'appelante ait demandé le remboursement des pleins montants payés à la Ville et à la Commission scolaire, le premier juge en déduit les sommes que celles-ci auraient pu réclamer en conformité de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*.

Enfin, le premier juge réfère, entre autres, à l'arrêt *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681, à l'art. 381 de la *Loi des cités et villes*, ainsi qu'au par. 3 de l'art. 35 du *Code de procédure civile*; il exprime l'avis que ces deux dernières dispositions ne font pas obstacle à l'action en nullité fondée sur l'art. 33 du *Code de procédure civile* et que si le recours en cassation de l'art. 381 de la *Loi des cités et villes* avait été institué en Cour provinciale, celle-ci aurait dû le référer à la Cour supérieure dont les juges sont nommés par le gouvernement fédéral.

En Cour d'appel, [1979] C.A. 88, les motifs principaux ont été rédigés par le juge Turgeon. Le juge Mayrand y souscrit en ajoutant quelques observations et le juge en chef Rinfret partage l'opinion de ses deux collègues.

Et le juge Turgeon et le juge Mayrand expriment l'avis que le dossier ne permet en aucune façon de conclure que les autorités municipales et scolaires aient agi frauduleusement. Je veux indiquer dès maintenant que je partage entièrement leur avis sur ce point. Non seulement n'y a-t-il

amounting to fraud, neither of the two actions contains any allegation to that effect.

Further, Turgeon and Mayrand J.J.A. suggest that appellant may have been negligent in not challenging the valuation roll at the outset by an appeal to the board of revision. With respect, I do not feel that the record supports a conclusion to this effect. Appellant had unsuccessfully challenged the valuation roll for the taxation year 1962: *Abel Skiver Farm Corp. v. Ville de Ste-Foy*, [1963] R.L. 221; in addition it successfully challenged the valuation roll for 1971, as to the land only. We have no information regarding the causes of its failure to act in the meantime.

Turgeon J.A. considered that it was the duty of the assessors of the Town to decide whether appellant's land could benefit from the special provisions of s. 523 of the *Cities and Towns Act*. He first made this observation regarding the last paragraph of s. 523, but he then extended it to all the provisions of this section [at pp. 89-90]:

[TRANSLATION] For this last paragraph of section 523 to apply, respondent, which was a corporation, had to establish that it had not acquired the land for subdivision into lots, for housing, industrial or commercial development, for speculation or for any real estate operations. This was a question of fact which the assessors could not assess if it was not submitted to them, and it was for respondent to bring the matter before the council if it wished to come within the special valuation provisions made by section 523 of the *Cities and Towns Act*.

In 1965, the valuation roll described the property of plaintiff-respondent as land and buildings, not mentioning that it was land partly under cultivation and partly uncleared. It was thus impossible for the assessors and the council to decide that respondent could be entitled to the special provisions of section 523.

Then, Turgeon J.A. characterized the relevant provision of s. 523, the second paragraph, not as the trial judge did, as a provision relating to the power of taxation, but rather as a provision relating to valuation, and he treated appellant's action

aucune preuve de fraude ou d'acte équivalant à fraude, mais aucune des deux actions ne comporte même d'allégation à cet effet.

D'autre part, le juge Turgeon et le juge Mayrand laissent entendre que l'appelante peut avoir été négligente en n'attaquant pas le rôle d'évaluation dès le début par voie d'appel au bureau de revision. Je ne crois pas, avec égard, que le dossier permette de conclure dans ce sens. L'appelante avait contesté sans succès le rôle d'évaluation pour l'année d'imposition 1962: *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Ste-Foy*, [1963] R.L. 221; elle a par ailleurs contesté avec succès le rôle d'évaluation pour l'année 1971, quant au terrain seulement. Nous ignorons tout des causes de son inaction entre temps.

Le juge Turgeon opine qu'il appartenait aux estimateurs de la Ville de décider si la terre de l'appelante pouvait bénéficier du régime particulier de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*. Il le dit d'abord à propos du dernier alinéa de l'art. 523 mais il étend ensuite ce commentaire à toutes les dispositions de cet article [aux pp. 89 et 90]:

Pour que ce dernier paragraphe de l'article 523 puisse s'appliquer, l'intimée, qui était une corporation, devait établir qu'elle n'avait pas acquis la terre pour fins de lotissement, de développement domiciliaire, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières quelconques. C'était une question de fait que ne pouvaient apprécier les évaluateurs si elle ne leur était pas soumise et qu'il incombait à l'intimée de mettre en preuve devant le Conseil si elle prétendait avoir droit au régime spécial d'évaluation établi par l'article 523 de la *Loi des cités et villes*.

En 1965, le rôle d'évaluation décrivait la propriété de la demanderesse intimée comme terrain et bâtisses sans mention qu'il s'agissait d'une terre partiellement en culture et partiellement non défrichée. Il était ainsi impossible aux évaluateurs et au Conseil de décider que l'intimée pouvait avoir droit au régime particulier de l'article 523.

Ensuite, le juge Turgeon qualifie la disposition pertinente de l'art. 523, soit le deuxième alinéa, non pas, comme le premier juge le fait, de disposition relative au pouvoir d'imposition, mais plutôt de disposition relative à l'évaluation, et il considère

as an action to reduce the valuation [at pp. 90 and 93]:

[TRANSLATION] With respect, I do not share the view of the trial judge. The two lots of plaintiff-respondent were taxable, but under section 523 of the *Cities and Towns Act* they should not have been valued at their real value, but within the limits set by section 523, namely at a rate which I shall call preferential. The actions brought by plaintiff-respondent are not actions to set aside rolls, but actions to reduce the amount of the valuation.

... in the appeals at bar, we are not concerned with cases of the nullity of valuation and collection rolls, but of over-valuation of the land of plaintiff-respondent. The Court does not have before it an action to set aside, but actions to reduce taxes.

Turgeon J.A. accordingly concluded that the case was covered by *Shannon Realities Ltd. v. Ville de St. Michel*, [1924] A.C. 185; (1922) 64 S.C.R. 420, under its "valuation" aspect, and that appellant should have used the procedure for contesting the valuation roll contained in the *Cities and Towns Act*, including an appeal to the board of revision or the municipal council, and an appeal to the Provincial Court.

Turgeon J.A. further stated that in his view this was not a case covered by *Donohue Bros. v. Corporation of the Parish of St. Etienne de La Malbaie*, [1924] S.C.R. 511.

Turgeon and Mayrand JJ.A. further stressed, as the Court had done in *Shannon*, the importance of protecting the stability of municipal and school budgets.

Finally, Turgeon and Mayrand JJ.A. found no need to rule on the question of the constitutionality of art. 35 of the *Code of Civil Procedure*, para. 3, which was raised before them.

Turgeon J.A. simply observed that the Superior Court had jurisdiction *prima facie*, in view of the amounts at issue and the allegations of *ultra vires*.

les recours de l'appelante comme des recours en réduction de l'évaluation [aux pp. 90 et 93]:

Avec déférence, je ne partage pas l'opinion du premier juge. Les deux lots de la demanderesse intimée étaient imposables, mais, en vertu de l'article 523 de la *Loi des cités et villes*, ils ne devaient pas être évalués à leur valeur réelle, mais dans les limites de cet article 523, soit à un taux que j'appellerai préférentiel. Les recours exercés par la demanderesse intimée ne sont pas des recours en cassation de rôles, mais des demandes en réduction du montant de l'évaluation.

... dans les présents appels, nous ne sommes pas en présence de cas de nullité de rôles d'évaluation et de perception, mais de surestimation des terrains de la demanderesse intimée. Nous ne sommes pas saisis de recours en cassation, mais de demandes en réduction de taxes.

Le juge Turgeon en conclut donc qu'il s'agit d'un cas visé par l'arrêt *Shannon Realities Ltd. v. Ville de St. Michel*, [1924] A.C. 185; (1922) 64 R.C.S. 420, sous son aspect «évaluation», et que l'appelante aurait dû utiliser les moyens de contestation du rôle d'évaluation prévus à la *Loi des cités et villes* dont l'appel au bureau de revision ou au conseil municipal, et l'appel à la Cour provinciale.

Le juge Turgeon précise aussi qu'à son avis il ne s'agit pas d'un cas régi par l'arrêt *Donohue Bros. v. Corporation of the Parish of St. Etienne de La Malbaie*, [1924] R.C.S. 511.

Le juge Turgeon et le juge Mayrand insistent de plus, comme on l'avait fait dans l'arrêt *Shannon*, sur l'importance de protéger la stabilité des budgets municipaux et scolaires.

Enfin, le juge Turgeon et le juge Mayrand trouvent inutile de se prononcer sur la question de la constitutionnalité de l'art. 35 du *Code de procédure civile*, par. 3, que l'on avait soulevée devant eux.

Le juge Turgeon se contente d'observer que la Cour supérieure a juridiction *prima facie*, compte tenu des montants en litige et des allégations d'*ultra vires*.

IV—Is the land of appellant land under cultivation within the meaning of s. 523 of the *Cities and Towns Act*?

The evidence consisted solely of admissions and documents filed by consent, but respondents did not concede that appellant's land is land under cultivation within the meaning of s. 523.

As the trial judge observed, there was a time when it was thought, and the courts held, that land could not benefit from the provisions of s. 523 of the *Cities and Towns Act* unless it was owned by a professional farmer, who derived a significant portion of his income from farming the land: *Poulin v. Corporation municipale de Ville of Saint-Georges*, [1959] R.L. 449; *Jobin v. Ville de Ste-Foy*, [1963] R.L. 214; *Abel Skiver Farm Corp. v. Ville de Ste-Foy (supra)*; *Cassulo v. Ville de Ste-Foy*, [1965] R.L. 65.

However, the view taken by the courts has changed. The more recent and prevailing tendency has been to consider, for the purposes of s. 523, only the physical fact of using the land or the fact that it is farmed, and not the status of its owner, except perhaps if there is an allegation of speculation within the meaning of the final paragraph of s. 523: *Cousineau v. Cité de Chomedey*, [1965] R.L. 162; *Mangold v. Municipalité de la Paroisse de l'Île Bizard*, [1967] R.L. 458; *De Gaspé Beaubien v. Municipalité de la paroisse de Notre-Dame de l'Île Perrot*, [1970] R.L. 52; *Dame Béique v. Ville de Boucherville*, [1970] C.S. 619; *Corporation de la paroisse Saint-Raphaël de l'Île Bizard v. Immeubles Île Bizard Ltée*, [1971] C.A. 719.

Counsel for the Town in his submission asked the Court to return to the earlier line of authority.

It is possible that some of the judgments in this earlier line of authority contain conclusions which apply, taking into account the special charters such as that which applied to the Town of Sainte-Foy before 1965. We do not have to decide this. Having made that reservation, I do not feel there is any reason to return to the earlier line of authority, because only the more recent interpretation is in keeping with the wording of s. 523 and it

IV—La terre de l'appelante est-elle une terre en culture selon l'acception de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*?

La preuve consiste uniquement en admissions et en documents produits de consentement, mais les intimées ne concèdent pas que la terre de l'appelante soit une terre en culture selon l'acception de l'art. 523.

Comme le fait observer le premier juge, il fut un temps où l'on a cru et décidé qu'une terre ne peut bénéficier du régime de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* à moins qu'elle ne soit la propriété d'un cultivateur de profession lequel doit tirer de l'exploitation de la terre une partie importante de ses revenus: *Poulin c. Corporation municipale de Ville de Saint-Georges*, [1959] R.L. 449; *Jobin c. Ville de Ste-Foy*, [1963] R.L. 214; *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Ste-Foy (précité)*; *Cassulo c. Ville de Ste-Foy*, [1965] R.L. 65.

Toutefois la jurisprudence a changé. La tendance la plus récente et dominante est de ne retenir, aux fins de l'art. 523, que le fait physique de l'utilisation de la terre ou le fait qu'elle soit affermée, et non pas le statut de son propriétaire, sauf peut-être s'il y a allégation de spéculation dans le sens du dernier alinéa de l'art. 523: *Cousineau c. Cité de Chomedey*, [1965] R.L. 162; *Mangold c. Municipalité de la Paroisse de l'Île Bizard*, [1967] R.L. 458; *De Gaspé Beaubien c. Municipalité de la paroisse de Notre-Dame de l'Île Perrot*, [1970] R.L. 52; *Dame Béique c. Ville de Boucherville*, [1970] C.S. 619; *Corporation de la paroisse Saint-Raphaël de l'Île Bizard c. Immeubles Île Bizard Ltée*, [1971] C.A. 719.

Le procureur de la Ville nous invite dans son mémoire à revenir à la jurisprudence antérieure.

Il est possible que certains des jugements de cette jurisprudence antérieure comportent les conclusions qui s'imposent, compte tenu de chartes particulières comme celle qui régissait la Ville de Sainte-Foy avant 1965. Nous n'avons pas à le décider. Cette réserve faite, je ne crois pas qu'il y ait lieu de revenir à la jurisprudence antérieure car la jurisprudence plus récente est seule fidèle au texte de l'art. 523 et me paraît avoir été entérinée

appears to me to have been approved by this Court in *Town of St-Bruno de Montarville v. Mount Bruno Association Ltd.*, [1971] S.C.R. 623.

It is true that that case was primarily concerned with uncleared land or wood lots. However, the Magistrate's Court had held that s. 523 is intended to encourage agricultural or other cultivation, and that in order to be entitled to the benefits created by that provision, it is necessary to show that the land in question is farmed to earn an income from it. The Court of Appeal rejected this distinction in the following passage from Hyde J. cited at pp. 625-26 by Pigeon J., speaking for this Court:

With respect I see no justification for this qualification to Sec. 522.

The land in question is clearly a "wood lot" thereunder. We are not concerned with the question as to whether these wood lots are maintained for private or public pleasure, as parkland, green-belt, resource conservation, bird or game sanctuary or for pecuniary profit (other than that contemplated by the last paragraph of Sec. 522 as added by 8-9 Eliz. II c. 36 [*sic*]). It may well serve the public interest that it be preserved for several purposes.

Pigeon J. continues below at pp. 626-27:

In my opinion the basic rule of interpretation must govern this case: ascertaining the meaning of the words used by the legislature, rather than speculating as to its intentions. "Land under cultivation or farmed or used as pasture for cattle", is mentioned first then the words are "as well as all uncleared land or wood lots". The second class of land is therefore completely independent of the first. The fact that land under cultivation is mentioned first does not warrant the statement that in this provision the notion of agriculture is paramount.

Subject to the last paragraph of s. 523, I am of the view that the correct rule is stated by Montgomery J.A. in the *obiter dictum* he wrote in *Industrial Glass Co. v. Cité de LaSalle*, [1969] Que. Q.B. 231, at pp. 236-37:

It is a type of land that is exempted, not a type of owner, and I regard it as in principle immaterial whether the

par cette Cour dans *Ville de St-Bruno de Montarville c. Mount Bruno Association Ltd.*, [1971] R.C.S. 623.

Il est vrai que cet arrêt traite principalement de terres non défrichées ou terres à bois. Mais la Cour de magistrat avait tenu que l'art. 523 est destiné à favoriser une culture agricole ou une autre et que, pour avoir droit aux avantages créés par cette disposition, il fallait démontrer que la terre en question est exploitée pour en tirer un revenu. La Cour d'appel a repoussé cette distinction dans le passage suivant du juge Hyde, cité aux pp. 625 et 626 par le juge Pigeon qui rend le jugement de cette Cour:

[TRANSCRIPTION] En toute déférence, je ne vois aucune justification d'une telle restriction à l'art. 522.

Il est clair que le terrain en question est une «terre à bois» au sens de cet article. Nous n'avons pas à rechercher si ces terres à bois sont gardées à des fins d'agrément privées ou publiques, comme parc ou ceinture de verdure, ou pour la conservation de richesses naturelles, ou comme réserve pour la protection des oiseaux ou du gibier, ou à des fins lucratives (autres que celles visées par le dernier alinéa de l'art. 522, ajouté par 8-9 Eliz. II, c. 76, art. 36). Il est fort possible qu'il soit dans l'intérêt public de les conserver à certaines fins.

Et le juge Pigeon de poursuivre plus bas, aux pp. 626 et 627:

À mon avis, il faut ici s'en tenir à la règle fondamentale d'interprétation: rechercher le sens des mots dont le législateur s'est servi au lieu de spéculer sur ses intentions. Il a mentionné en premier lieu «terre en culture ou affermée, ou servant au pâturage des animaux», ensuite il a dit «*de même que* toute terre non défrichée ou terre à bois». Cette deuxième catégorie de terre est donc complètement indépendante de la première. Le fait d'avoir mentionné en premier lieu la terre en culture ne justifie pas l'affirmation que, dans ce texte, la notion d'agriculture est transcendante.

Sous réserve du dernier alinéa de l'art. 523, je suis d'avis que le juge Montgomery énonce la bonne doctrine dans l'*obiter dictum* suivant qu'il écrit dans *Industrial Glass Co. c. Cité de LaSalle*, [1969] B.R. 231 aux pp. 236 et 237:

[TRANSCRIPTION] L'exemption s'applique à un type de terre, non pas à un type de propriétaire et j'estime qu'au

owner of the uncleared land or wood lot be a farmer, a businessman or a trading company¹.

There is accordingly no reason to make a distinction where s. 523 does not do so, and to debate the status of the owner of land under cultivation, the income produced by it or any factors other than those mentioned by the section.

However, the Commission scolaire maintained that it was for appellant to establish that it had not bought this land for subdivision into lots, housing, industrial or commercial development, for speculation or any real estate operations, as provided in the final paragraph of s. 523. As we saw above, the Court of Appeal held that appellant should have presented evidence of this to the assessors—a point to which I will return—; the Commission scolaire adopted the same argument regarding the burden of proof before the trial judge. The Commission scolaire further submitted that the land and the residence on it were leased by two separate leases, which were said to constitute “real estate operations”; and it further observed that for the taxation year 1971, appellant challenged the valuation roll for the land alone, not for the buildings; finally, it noted that the land in question was sold in 1972 for the sum of \$649,519.06.

Accordingly, the Commission scolaire concluded in its submission on this point that it is [TRANSLATION] “questionable whether the facts clearly justify application of section 523”.

It is true that appellant has the duty of establishing the circumstances enabling it to benefit from exceptional tax relief. However, having presented such evidence, appellant does not have to prove a negative proposition or to prove that it was not covered by the exception to the exception. Once it is admitted, as is the case here, that part of the land in question is partly cultivated and the other part wooded, in my view it is up to the Town or the Commission scolaire to prove, if they can, that the land was acquired for one of the purposes mentioned in the last paragraph of s. 523: *Cousi-*

fond il est sans importance que le propriétaire de la terre non défrichée ou de la terre à bois soit un agriculteur, un homme d'affaires ou une société de commerce¹.

Il n'y a donc pas lieu de distinguer là où l'art. 523 ne distingue pas et de s'interroger sur le statut du propriétaire de la terre en culture, sur les revenus qu'elle produit ou sur des facteurs autres que ceux que l'article mentionne.

Cependant, la Commission scolaire soutient qu'il incombait à l'appelante d'établir qu'elle n'avait pas acquis cette terre pour fins de lotissement, de développement domiciliaire, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières quelconques, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'art. 523. Comme nous l'avons vu plus haut, la Cour d'appel écrit que l'appelante aurait dû faire cette preuve aux estimateurs—une question sur laquelle je reviendrai—; la Commission scolaire reprend le même argument à propos du fardeau de la preuve devant le premier juge. La Commission scolaire souligne au surplus que la terre et la résidence qui s'y trouve ont été louées au moyen de deux baux distincts lesquels constitueraient des «opérations immobilières»; elle fait également observer que pour l'année d'imposition 1971, l'appelante n'a contesté le rôle d'évaluation que pour le terrain mais non pas pour les bâtisses; elle souligne enfin que la terre en question a été vendue en 1972 pour la somme de 649 519,06 \$.

La Commission scolaire conclut donc sur ce point dans son mémoire qu'il est «douteux que les faits justifient de façon certaine l'application de l'article 523».

C'est à l'appelante, il est vrai, qu'il incombe d'établir les circonstances qui lui permettent de bénéficier d'un dégrèvement fiscal exceptionnel. Mais, cette preuve faite, l'appelante n'a ni à démontrer une proposition négative, ni à prouver qu'elle n'est pas visée par l'exception à l'exception. Une fois qu'il est admis, c'est le cas, qu'une partie de la terre en question est partiellement cultivée et l'autre partie, boisée, c'est selon moi à la Ville ou à la Commission scolaire de prouver, si elles le peuvent, que la terre a été acquise pour l'une des fins mentionnées au dernier alinéa de l'art. 523: *Cousi-*

¹ [1969] S.C.R. v.

¹ [1969] R.C.S. v.

neau v. Cité de Chomedey (supra), at p. 188; and it is not sufficient for them to raise a doubt in this regard.

It appears from the evidence in the record that neither the Commission scolaire nor the Town succeeded in discharging this burden.

The lease filed as Exhibit P-5, by which appellant leased the land and the buildings thereon to Isidore Pollack—and not the land alone, as is stated in the admissions—is an annual and renewable farm lease governed by the old arts. 1646 to 1654 of the *Civil Code*: the tenant undertakes to cultivate the land, in particular the orchard; the rent is payable in cash, at \$350 a month and \$1.00 per minot of apples harvested annually. Accordingly, the land in question is not only cultivated, it is also farmed as provided for in the first paragraph of s. 523 of the *Cities and Towns Act*. I doubt that a farm lease could constitute a real estate operation within the meaning of the final paragraph of this section: otherwise, there would be a contradiction between the two provisions. At least, a farm lease could not by itself create a presumption that the land was bought for one of the purposes mentioned in the final paragraph of s. 523.

The lease filed as Exhibit P-4 relates to the residence and the land surrounding it—and not solely to the buildings, as the admissions state. It is an ordinary annual, renewable lease, though the tenant undertakes to protect all trees, shrubs, plants and flowers. The record does not indicate why two separate leases were signed, and why appellant did not challenge the valuation of the buildings for the taxation year 1971. As the residence in question is that of the tenant farmer who undertook to cultivate the land, I do not, in view of the state of the evidence in the record, find anything strange in regarding this residence as the house used as a farmer's dwelling, within the meaning of the second paragraph of s. 523.

The remainder of the documentary evidence shows that appellant was incorporated by letters patent on October 28, 1952 for agricultural purposes, that it bought lots 248 and 249 on November 4, 1952 for a price not mentioned in the record

neau c. Cité de Chomedey (précité) à la p. 188. Et il ne leur suffit pas de soulever un doute à ce sujet.

D'après la preuve que l'on trouve au dossier, ni la Commission scolaire ni la Ville n'ont réussi à se décharger de ce fardeau.

Le bail produit comme exhibit P-5, par lequel l'appelante loue la terre et les bâtisses qui s'y trouvent—et non pas seulement le terrain, comme il est dit dans les admissions—à Isidore Pollack est un bail à ferme annuel et renouvelable régi par les anciens art. 1646 à 1654 du *Code civil*: le locataire s'y engage à cultiver la terre et plus particulièrement le verger; le loyer est payable en argent, à raison de 350 \$ par mois et de 1 \$ par minot de pommes récoltées chaque année. Ainsi donc, la terre en question n'est pas seulement cultivée, elle est aussi affermée comme le prévoit le premier alinéa de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*. Je doute qu'un bail à ferme puisse constituer une opération immobilière au sens du dernier alinéa de cet article, sans quoi il y aurait contradiction entre les deux dispositions. Du moins, un bail à ferme ne saurait à lui seul faire présumer que la terre a été acquise pour l'une des fins mentionnées au dernier alinéa de l'art. 523.

Le bail produit comme exhibit P-4 porte sur la résidence et le terrain qui l'entoure—et non pas seulement sur les bâtiments, comme il est dit dans les admissions. C'est un bail ordinaire annuel et renouvelable quoique le locataire s'y engage à protéger tous les arbres, arbustes, plantes et fleurs. Le dossier ne révèle pas pourquoi on a signé deux baux distincts et pourquoi l'appelante n'a pas contesté l'évaluation des bâtisses pour l'année d'imposition 1971. Comme la résidence en question est celle de l'affermataire qui s'est engagé à cultiver la terre, je ne trouve pas anormal, vu l'état de la preuve au dossier, de considérer cette résidence comme la maison qui sert à l'habitation du cultivateur, au sens du deuxième alinéa de l'art. 523.

Le reste de la preuve documentaire révèle que l'appelante a été constituée en corporation par lettres patentes le 28 octobre 1952 pour des fins d'agriculture, qu'elle a acquis les lots 248 et 249 le 4 novembre 1952 pour un prix que le dossier ne

(as also there is no mention of the other terms and circumstances of that purchase), and that it has leased them to Isidore Pollack for farming since 1954.

In light of this documentary evidence and the admissions cited above, the trial judge concluded that appellant's land is real estate under s. 523 of the *Cities and Towns Act*. This conclusion was not questioned by the Court of Appeal and, for my part, I cannot see that it is in error.

V—Appropriate procedure

1. *Nature of the proceedings brought by appellant*

There are two aspects to the proceedings brought by appellant. First, appellant asked that the valuation and collection rolls of the Town and the collection rolls of the Commission scolaire be annulled in respect of appellant for the relevant years, in view of the failure by the Town and the Commission scolaire to observe s. 523 of the *Towns and Cities Act*. Second, it asked to be reimbursed the taxes and assessments wrongly paid.

The first aspect of these proceedings makes them direct actions in nullity based on art. 33 of the *Code of Civil Procedure* and they are within the jurisdiction of the Superior Court under the superintending and reforming power which it exercises over the courts of Quebec, except for the Court of Appeal, and over bodies politic and corporate in the province.

In their second aspect, these proceedings are in my opinion — and I say so with respect — actions which cannot be distinguished from actions to recover things not due, at least once they have been obtained by the same proceedings, annulment of the relevant rolls: Faribault, *Traité de Droit civil du Québec*, t. 7 bis, at pp. 128-29. However, the conclusions to recover things not due do not stand by themselves. Dismissing the conclusions in nullity would logically entail dismissing the conclusions to recover things not due.

The primary issue is therefore to decide whether, in light of the rules established by judicial decisions, a direct action in nullity is the appropri-

mentionne pas, pas plus que les autres conditions et circonstances de cette acquisition, et qu'elle les a affermés à Isidore Pollack depuis 1954.

Devant cette preuve documentaire et les admissions citées plus haut, le premier juge a conclu que la terre de l'appelante est un bien immeuble visé par l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*. Cette conclusion n'a pas été remise en question par la Cour d'appel et, pour ma part, je suis incapable de dire qu'elle est erronée.

V—La procédure appropriée

1. *Nature des procédures intentées par l'appelante*

Les procédures intentées par l'appelante comportent deux volets. L'appelante demande d'une part que les rôles d'évaluation et les rôles de perception de la Ville ainsi que les rôles de perception de la Commission scolaire soient déclarés nuls quant à elle pour les années pertinentes, vu l'inobservation par la Ville et la Commission scolaire de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*. Elle demande d'autre part le remboursement des taxes et cotisations payées indûment.

Par leur premier volet, ces procédures sont des actions directes en nullité fondées sur l'art. 33 du *Code de procédure civile* et elles relèvent de la compétence de la Cour supérieure en vertu du pouvoir de surveillance et de réforme qu'elle exerce sur les tribunaux du Québec, à l'exception de la Cour d'appel, ainsi que sur les corps politiques et les corporations dans la province.

Par leur second volet, ces procédures sont à mon avis, — et je l'exprime avec égard pour l'opinion contraire — des actions que l'on ne peut distinguer d'actions en répétition de l'indu, du moins une fois obtenue par les mêmes procédures, l'annulation des rôles pertinents: Faribault, *Traité de Droit civil du Québec*, t. 7 bis, aux pp. 128 et 129. Cependant, les conclusions en répétition de l'indu ne sont pas autonomes. Le rejet des conclusions en nullité entraînerait logiquement celui des conclusions en répétition de l'indu.

Il importe donc principalement de décider si, compte tenu des principes établis par la jurisprudence, l'action directe en nullité est le recours

ate remedy for appellant in connection with the failure to observe the provisions of s. 523.

2. *Review of principles*

The principles established by the courts indicate that two assumptions must be distinguished.

On the first assumption, a municipality, in assessing a taxable item applies an incorrect method or an erroneous rule of valuation, which leads for example to an over-valuation and, as a consequence, an increased amount of tax. In this case, the taxpayer must resort to the generally expeditious means to challenge the valuation roll which are provided in municipal statutes, as for example in the case at bar, an appeal to the board of revision provided for in s. 495 of the *Cities and Towns Act*, then an appeal to the Provincial Court, provided for in s. 504, and finally, when the real estate tax based on the municipal valuation in question is over five hundred dollars, an appeal to the Court of Appeal as provided by s. 514.

A taxpayer who neglects or refrains from making use of these expeditious and special actions may not challenge the valuation roll in the Superior Court, in whole or in part, as plaintiff or defendant, except perhaps in the case of fraud: *Shannon (supra)*; *Bergeron v. St. Charles de Mandeville*, [1953] Que. Q.B. 559.

On the second assumption, the municipality values for tax purposes and taxes a tax-exempt item. The courts then conclude that it has done acts which are *ultra vires* both as to valuation and taxation, and that these acts may be challenged in the ordinary superior courts of law, such as the Superior Court, in an action or a plea, in whole or in part if the subject-matter is divisible. On this assumption it does not matter that the taxpayer omitted to make use of the expeditious and special actions provided by law, if they were available; it also does not matter, if such actions were used, that they failed: *Toronto Railway Co. v. Toronto Corporation*, [1904] A.C. 809; *Canadian Oil Fields Co. v. Village of Oil Springs* (1907), 13 O.L.R. 405; *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island* (1921), 59 D.L.R. 399; *Donohue Bros. (supra)*; *Montreal Light, Heat & Power Consolidated v. City of Westmount*, [1926] S.C.R.

approprié par lequel l'appelante peut se plaindre de l'inobservation des dispositions de l'art. 523.

2. *Rappel des principes*

D'après les principes établis par la jurisprudence, il faut distinguer deux hypothèses.

Dans la première hypothèse, la municipalité, en évaluant un objet imposable, applique une méthode fautive ou un principe erroné d'évaluation d'où il résulte par exemple une surévaluation et, par voie de conséquence, une imposition accrue. Dans ce cas, le contribuable doit avoir recours aux moyens généralement expéditifs de se pourvoir contre le rôle d'évaluation qui sont prévus dans les lois municipales, par exemple, en l'espèce, l'appel au bureau de revision prévu à l'art. 495 de la *Loi des cités et villes*, ensuite l'appel à la Cour provinciale, prévu à l'art. 504, et enfin, lorsque la taxe foncière basée sur l'évaluation municipale en litige atteint cinq cents dollars, l'appel à la Cour d'appel prévu à l'art. 514.

Le contribuable qui néglige ou s'abstient d'avoir recours à ces moyens expéditifs et spéciaux est irrecevable à contester le rôle d'évaluation en Cour supérieure, en tout ou en partie, en demande ou en défense, sauf peut-être au cas de fraude: arrêt *Shannon* (précité); *Bergeron c. St. Charles de Mandeville*, [1953] B.R. 559.

Dans la seconde hypothèse, la municipalité évalue pour fin d'imposition et taxe un objet exempt d'impôt. On tient alors qu'elle a posé des actes *ultra vires* tant dans l'évaluation que la taxation et que ces actes peuvent être attaqués devant les tribunaux supérieurs de droit commun, tel la Cour supérieure, en demande ou en défense, pour le tout ou pour partie si la matière est divisible. Il n'importe pas dans cette hypothèse que le contribuable ait omis de se prévaloir des moyens expéditifs et spéciaux prévus par la loi, si tant est qu'ils soient ouverts; il n'importe pas non plus, s'il s'en est prévalu, qu'il ait échoué: *Toronto Railway Co. v. Toronto Corporation*, [1904] A.C. 809; *Canadian Oil Fields Co. v. Village of Oil Springs* (1907), 13 O.L.R. 405; *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island* (1921), 59 D.L.R. 399; affaire *Donohue Bros.* (précitée); *Montreal Light, Heat & Power Consolidated v. City of West-*

515; *Canadian Allis-Chalmers Ltd. v. City of Lachine*, [1934] S.C.R. 445, at p. 455; *Bennett & White (Calgary) Ltd. v. Municipal District of Sugar City No. 5*, [1950] S.C.R. 450; [1951] A.C. 786; *Board of School Commissioners of the Municipality of Greenfield Park v. Hôpital Général de St-Lambert*, [1967] Que. Q.B. 1; *Richmond Pulp & Paper Co. of Canada Ltd. v. Corporation of the Town of Bromptonville*, [1970] S.C.R. 453; *Francon Ltée. v. Montreal Catholic School Commission*, [1979] 1 S.C.R. 891; *Kew Property Planning and Management Ltd. v. Corporation of the Town of Burlington*, [1980] 2 S.C.R. 598.

It must accordingly be determined which of these two assumptions applies. In disregarding s. 523 of the *Cities and Towns Act*, did the Town and the Commission scolaire apply an incorrect method or an erroneous rule of valuation, or did they disregard an exemption and tax beyond what the law allowed them? In particular, does s. 523 relate to the power of valuation or to the power of taxation?

3. Characterization of s. 523 of the *Cities and Towns Act*

The first two paragraphs of s. 523 are those chiefly in question.

To begin with, the first paragraph describes what land under cultivation is, for the purposes of the section as a whole. The remainder of the first paragraph unquestionably relates to the power of taxation, and as an exception to ss. 521 and 522, it limits the rate to an amount not exceeding 1 per cent of the municipal valuation, including all taxes, general and special.

In this regard, the Town of Sainte-Foy clearly exceeded its powers in taxing the immovables of appellant at 1.1 per cent for the taxation year 1970. This excess of power only involves excess tax of \$11.73 in so far as the immovable is treated as land under cultivation, and the *de minimis* rule would have to be applied if this were the only amount at issue; but this amount should be awarded to appellant if the latter is entitled to the remainder. This is what the trial judge did. In this

mount, [1926] R.C.S. 515; *Canadian Allis-Chalmers Ltd. v. City of Lachine*, [1934] R.C.S. 445 à la p. 455; *Bennett & White (Calgary) Ltd. v. Municipal District of Sugar City No. 5*, [1950] R.C.S. 450; [1951] A.C. 786; *Board of School Commissioners of the Municipality of Greenfield Park c. Hôpital Général de St-Lambert*, [1967] B.R. 1; *Richmond Pulp & Paper Co. of Canada Ltd. c. Corporation de la Ville de Bromptonville*, [1970] R.C.S. 453; *Francon Ltée c. Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1979] 1 R.C.S. 891; *Kew Property Planning and Management Ltd. c. Corporation of the Town of Burlington*, [1980] 2 R.C.S. 598.

Il faut donc déterminer laquelle de ces deux hypothèses s'applique. En passant outre à l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*, la Ville et la Commission scolaire ont-elles appliqué une méthode fautive ou un principe erroné d'évaluation ou bien ont-elles passé outre à une exemption et taxé au-delà de ce qui leur est permis par la loi? De façon plus particulière, l'art. 523 est-il relatif au pouvoir d'évaluation ou bien au pouvoir de taxation?

3. Qualification de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*

Ce sont principalement les deux premiers alinéas de l'art. 523 qui sont en cause.

Le premier alinéa décrit d'abord ce qu'est une terre en culture pour les fins de l'article tout entier. Le reste du premier alinéa est incontestablement relatif au pouvoir de taxation dont, par exception aux art. 521 et 522, il limite le taux à un montant n'excédant pas 1 p. 100 de l'évaluation municipale, comprenant toutes les taxes, tant générales que spéciales.

À ce sujet, la Ville de Sainte-Foy a clairement excédé ses pouvoirs en taxant les immeubles de l'appelante à 1.1 p. 100 pour l'année d'imposition 1970. Cet excès de pouvoir n'entraîne qu'un excédent de taxe de 11,73 \$ dans la mesure où l'immeuble est considéré comme terre en culture et il faudrait invoquer la règle *de minimis* si cette somme seule était en cause. Mais il faut accorder cette somme à l'appelante si celle-ci a droit au reste. C'est ce qu'a fait le premier juge. Dans ce

case, it is not the valuation roll which is void, it is the collection roll, and not as a result of the nullity of the valuation roll, as in the other cases, but because of the rate of taxation.

The second paragraph of s. 523 appears at first sight to relate to valuation. However, this appearance does not withstand further analysis, when we go beyond the forms of these provisions and examine their concrete effects.

The second paragraph of s. 523 applies differently to the land, the house used as a farmer's dwelling, and the barns, stables and other buildings used in connection with the said land.

In the case of a barn, stables and other buildings used in connection with land of fifteen arpents or more, the concrete effect of the provision—at least when the limit of \$100 an arpent is reached for the land alone—is to exempt them totally from tax, general or special, school as well as municipal, whatever their value, and notwithstanding s. 488. Moreover, this complete exemption is entirely contained in the second paragraph of s. 523. It does not depend on the first. In my view, if the Town's assessors value such buildings for taxation purposes separately, when the buildings are not in fact taxable, even if they are worth millions, they exceed their powers.

What of the house used as a farmer's dwelling on land of fifteen arpents or more? This too is in effect entirely exempt from tax, general or special, municipal or school, notwithstanding s. 488, provided its value does not exceed \$10,000. Here again, the complete exemption depends solely on the second paragraph of s. 523, and owes nothing to the first. Aside from the preliminary valuation, which makes it possible to determine that the value of the house is not more than \$10,000, this house is not within the jurisdiction of the assessors. If the latter value it separately and place this value on the valuation roll, when the house is not in fact taxable, they are exceeding their powers.

cas, ce n'est pas le rôle d'évaluation qui est nul, c'est le rôle de perception; et non pas par suite de la nullité du rôle d'évaluation comme dans les autres cas, mais à cause du taux de taxation.

Quant au deuxième alinéa de l'art. 523, il semble à première vue relatif à l'évaluation. Mais cette apparence ne résiste pas à l'analyse quand on va au-delà des formes de ces dispositions et que l'on examine leurs effets concrets.

Le deuxième alinéa de l'art. 523 ne s'applique pas de la même façon à la terre, à la maison qui sert à l'habitation du cultivateur et aux granges, écuries et autres bâtiments servant à l'exploitation de la terre.

S'agit-il par exemple de la grange, des écuries et autres bâtiments qui servent à l'exploitation d'une terre de quinze arpents ou plus, l'effet concret de la disposition,—du moins lorsqu'est atteinte pour le terrain seulement la limite de 100 \$ l'arpent,—équivalait à les exempter totalement de taxes, tant générales que spéciales, pour fins scolaires comme pour fins municipales, quelle que soit leur valeur, nonobstant l'art. 488. Au surplus, cette exemption complète est contenue toute entière dans le seul deuxième alinéa de l'art. 523. Elle ne dépend pas du premier. À mon avis, si les estimateurs de la Ville évaluent séparément de tels bâtiments pour fins d'imposition, alors que ces bâtiments ne sont pas effectivement taxables vaudraient-ils des millions, ils excèdent leurs pouvoirs.

S'agit-il d'autre part de la maison qui sert à l'habitation du cultivateur sur une terre de quinze arpents ou plus? Elle aussi se trouve effectivement exempte en totalité de toute taxe générale et spéciale, municipale et scolaire, nonobstant l'art. 488, pourvu que sa valeur n'excède pas 10 000 \$. Ici encore, l'exemption complète dépend uniquement du deuxième alinéa de l'art. 523 et ne doit rien au premier. Sauf pour l'évaluation préliminaire qui permet de déterminer que la valeur de cette maison n'excède pas 10 000 \$, cette maison ne relève pas de la compétence des estimateurs. Si ces derniers l'évaluent séparément et portent cette valeur au rôle d'évaluation alors que la maison n'est pas effectivement taxable, ils excèdent leurs pouvoirs.

What if the house is worth more than \$10,000? In that case the tax is calculated as follows for municipal purposes: \$10,000 is subtracted from the real value of the house, and the result is multiplied by the tax percentage up to a maximum of 1 per cent. I feel that this is a case of a partial exemption the effect of which cannot be measured without taking into account both the first and second paragraphs of s. 523. An exemption, although partial, remains an effective limit on the power of taxation and partakes of its nature. As the exemption is only partial and the house remains taxable, the latter undoubtedly does not completely escape the jurisdiction of the assessors; in my view, however, the latter exceed their powers when they value it as if it were fully taxable, without taking into account the relief prescribed by law.

Finally, what of the land, when it measures fifteen arpents or more? In this case, if it is worth more than \$100 an arpent, the law arbitrarily sets the tax basis at \$100 an arpent, while maintaining the tax rate at a maximum of 1 per cent for municipal purposes, including all taxes, both general and special. This appears to be another case of a partial exemption the effect of which for municipal purposes cannot be measured without taking into account the combined effect of the first two paragraphs of s. 523. Aside from the preliminary valuation, used to determine whether the land is worth more than \$100 an arpent, this land falls completely outside the jurisdiction of the assessors: once the \$100 limit has been reached, the Act directs the assessors to halt their valuation and enter the value which it has itself set in order to alleviate the farmer's tax burden. The provision leaves the assessors no discretion in the matter, which is characteristic of an exemption, and they exceed their powers if they value the land as if it were taxable at its real value. The effect of the second paragraph would be identical if it provided that the land "shall not be taxable at a value of more than" \$100 an arpent, as does the next section of the *Cities and Towns Act*, s. 524, which provides that, in certain circumstances, a golf course "shall not be taxable at a value of more than" \$500 an arpent.

Cette maison vaut-elle plus de 10 000 \$? Alors la taxe est calculée comme suit pour fins municipales: on soustrait 10 000 \$ de la valeur réelle de la maison et on multiplie le résultat par le pourcentage de la taxe jusqu'à concurrence d'un maximum de 1 p. 100. Je crois qu'il s'agit là d'une exemption partielle dont il est impossible de mesurer la portée sans faire jouer à la fois le premier et le deuxième alinéa de l'art. 523. Une exemption, quoique partielle, reste une limite effective au pouvoir de taxation et elle participe à sa nature. Sans doute, parce que l'exemption n'est que partielle et que la maison reste taxable, celle-ci n'échappe-t-elle pas complètement à la compétence des estimateurs. Mais à mon avis, ceux-ci excèdent leurs pouvoirs quand ils l'évaluent comme si elle était pleinement taxable, sans tenir compte du dégrèvement prescrit par la Loi.

S'agit-il enfin de la terre, quand elle mesure quinze arpents ou plus? Alors, si elle vaut plus de 100 \$ l'arpent, la Loi fixe arbitrairement l'assiette de la taxe à 100 \$ l'arpent tout en maintenant le taux de la taxe à un maximum de 1 p. 100 pour fins municipales, y compris toutes les taxes tant générales que spéciales. Il me paraît qu'il s'agit encore d'un cas d'exemption partielle dont on ne peut mesurer la portée pour fins municipales sans considérer l'effet combiné des deux premiers alinéas de l'art. 523. Sauf pour l'évaluation préliminaire qui permet de déterminer que la terre vaut plus de 100 \$ l'arpent, cette terre échappe à la compétence des estimateurs: une fois atteinte la limite de 100 \$, la Loi enjoint aux estimateurs d'arrêter leur évaluation et d'inscrire la valeur qu'elle a fixée elle-même pour alléger le fardeau fiscal du cultivateur. La disposition ne laisse aucune discrétion aux estimateurs en la matière, ce qui est caractéristique de l'exemption, et ils excèdent leurs pouvoirs s'ils évaluent la terre comme si elle était taxable à sa valeur réelle. L'effet du deuxième alinéa serait identique s'il prescrivait que la terre «n'est pas imposable sur une valeur dépassant» 100 \$ l'arpent comme le fait l'article suivant de la *Loi des cités et villes*, l'art. 524, qui prescrit qu'un terrain de golf, dans certaines circonstances, «n'est pas imposable sur une valeur dépassant» 500 \$ l'arpent.

I cannot agree with the following propositions, contained in the submission of the Commission scolaire, and apparently accepted by the Court of Appeal:

[TRANSLATION] Section 523 C.T.A. lays down a rule of taxation and a rule of valuation. Here, only the rule of valuation is at issue.

On the contrary, it seems to me that the first two paragraphs of s. 523 establish an integrated tax system for land under cultivation, the farmer's house and buildings used in connection with the land. The purpose of this special tax system is to alleviate the tax burden on land under cultivation, by limiting proportionally the taxing power of towns and school boards. Essentially, this provision creates a tax exemption or relief, complete or partial depending on the immovable in question, the source and scope of which is contained in the first paragraph of s. 523, in the second, or in both. If the first paragraph reduces the maximum rate of the municipal tax, the second determines the limited extent to which the land, the house and the other buildings are subject to the tax on which a ceiling has thus been placed. The second paragraph also determines the limited extent to which the land, house and other buildings are subject to school assessment.

In my view, and I say so with respect, the Court of Appeal wrongly likened the function of the assessors in the case at bar to that in issue in *Shannon (supra)*.

There were two aspects to the *Shannon* case. On the one hand, a complete valuation roll was being challenged on the ground that the assessors had grossly over-valued a number of immovables in the municipality, and had not observed the principle of uniform valuation. On the other hand, the taxpayer complained of being deprived of the benefits of a special provision relating to land under cultivation made by the Charter of the Town of Saint-Michel.

A majority of this Court, upheld by the Judicial Committee, found that the direct action in nullity was not admissible to contest the valuations made in accordance with erroneous rules or incorrect

Je suis en désaccord avec les propositions suivantes que l'on trouve dans le mémoire de la Commission scolaire et qui semblent avoir été acceptées par la Cour d'appel:

L'article 523 L.C.V. pose une règle d'imposition et une règle d'évaluation. Ici, seule la règle d'évaluation est en cause.

Il me paraît au contraire que les deux premiers alinéas de l'art. 523 établissent un régime fiscal intégré pour la terre en culture, la maison du cultivateur et les bâtiments qui servent à l'exploitation de la terre. Ce régime spécial a pour but d'alléger le fardeau fiscal qui pèse sur la terre en culture en limitant corrélativement le pouvoir fiscal des villes et des commissions scolaires. Essentiellement, ce régime crée une exemption fiscale ou un dégrèvement soit complet soit partiel selon l'immeuble visé, et qui trouve sa source et sa mesure soit dans le premier alinéa de l'art. 523, soit dans le deuxième, soit dans les deux. Si le premier alinéa réduit le taux maximum de la taxe municipale, le deuxième détermine dans quelle mesure restreinte la terre, la maison et les autres bâtiments sont sujets à la taxe ainsi plafonnée. Le deuxième alinéa détermine également dans quelle mesure restreinte la terre, la maison et les autres bâtiments sont sujets à la cotisation scolaire.

À mon avis, et je l'exprime avec égard, la Cour d'appel assimile à tort la fonction des estimateurs en l'espèce à celle dont il est question dans l'affaire *Shannon* (précitée).

L'affaire *Shannon* comporte deux aspects. On y attaquait d'une part un rôle d'évaluation complet au motif que les estimateurs avaient grossièrement surévalué un certain nombre d'immeubles dans la municipalité et n'avaient pas respecté le principe de l'uniformité des évaluations. Le contribuable se plaignait d'autre part de ce qu'on ne l'avait pas fait profiter d'un régime spécial relatif aux terres en culture établi par la Charte de la Ville de Saint-Michel.

La majorité de cette Cour, confirmée par le Comité judiciaire, a décidé que l'action directe en nullité était exclue pour contester les évaluations faites suivant des principes erronés ou des métho-

methods, as the law had created special mechanisms for contestation by appeal.

The valuation which was in question in *Shannon* was the type of judgment which assessors make on one or more items, using methods and rules which are always arguable, to set a value which will always remain an approximation. Valuation is not an exact science, and experience shows that it can lead to very different results depending on the techniques used. Valuation in this ordinary sense was in issue in *Shannon*.

That is not the case here.

Appellant is not disputing that the value set by the Town's assessors for its land, house and other buildings is the real value. It is not challenging the valuation methods used in setting that value. Its complaint is that the assessors did not carry out specific mathematical calculations which had nothing to do with valuation strictly speaking, but which the law required them to make so that the taxpayer could benefit from the tax relief granted to it. More specifically, in the case of the land appellant complained that the assessors had not simply multiplied the number of arpents by \$100, thereby concluding their assessment function; they had not deducted \$10,000 from the value of the house, which is extraneous to the assessment function; and they had not completely refrained from valuing the other buildings used in connection with the land.

Furthermore, in *Shannon* the taxpayer's land was land under cultivation which had been taxed as ordinary land, when it should have been taxed in accordance with a provision of the Charter of the Town of Saint-Michel, reading in part as follows (1915 (Que.), c. 109, s. 28):

5731. All land under cultivation . . . shall be taxed . . . to an amount proportionate to one-fourth of its value as entered on the valuation roll, upon the condition that such proportionate amount shall not exceed one hundred

des fautives, du fait que la loi avait créé des mécanismes spéciaux de contestation par voie d'appel.

L'évaluation dont il est question dans l'arrêt *Shannon* est cette sorte de jugement que des estimateurs portent sur un ou plusieurs objets, selon des méthodes et des principes toujours discutables, pour en fixer la valeur qui reste toujours approximative. L'évaluation n'a rien d'une science exacte et l'expérience enseigne qu'elle est susceptible d'aboutir à des résultats fort variables selon les techniques employées. C'est de l'évaluation entendue dans cette acception ordinaire qu'il s'agit dans l'arrêt *Shannon*.

Ce n'est pas notre cas.

L'appelante ne conteste pas que la valeur fixée par les estimateurs de la Ville pour sa terre, sa maison et ses autres bâtiments soit leur valeur réelle. Elle ne s'attaque pas aux méthodes d'estimation employées pour fixer cette valeur. Ce qu'elle reproche aux estimateurs c'est de ne pas avoir effectué des opérations mathématiques précises qui n'ont rien à voir avec l'évaluation proprement dite mais que la Loi leur imposait de faire pour que le contribuable puisse profiter du soulagement fiscal qu'elle lui accorde. De façon plus spécifique, l'appelante reproche aux estimateurs dans le cas du terrain de ne pas s'être contentés de multiplier le nombre d'arpents par 100 \$, mettant par là un terme à leur fonction d'estimation; de ne pas avoir soustrait 10 000 \$ à la valeur de la maison, ce qui est étranger à la fonction d'estimation, et de ne pas s'être complètement abstenus d'évaluer les autres bâtiments servant à l'exploitation de la terre.

Dans l'arrêt *Shannon*, au surplus, la terre du contribuable était une terre en culture qui avait été taxée comme une terre ordinaire alors qu'elle aurait dû l'être conformément à une disposition de la Charte de la Ville de Saint-Michel se lisant en partie comme suit (1915, (Qué.), chap. 109, art. 28):

5731. Toute terre en culture . . . est taxée . . . à un montant proportionnel au quart de sa valeur telle qu'inscrite au rôle d'évaluation, à la condition que tel montant

and fifty dollars per acre, including the buildings thereon constructed.

The land in question had been taxed on a value exceeding one-fourth of its real value. The Town of Saint-Michel had sued the taxpayer for this tax, and the action was still pending. This Court and the Judicial Committee held that the provision related to the power of taxation and that the taxpayer could plead it as a ground of defence to the action brought against it by the Town.

It is true that the wording of this provision of the Charter of the Town of Saint-Michel related to the power of taxation more expressly than s. 523 of the *Cities and Towns Act* taken as a whole. However, this wording is similar to that of s. 524 of the *Cities and Towns Act*, cited in part above, which permits the making of a partial tax exemption for golf courses, similar in its effects, as I have indicated, to the tax exemption created for land under cultivation by s. 523. The forms and techniques used to create the exemption may vary but the purpose contemplated remains the same, and that is still exemption.

The description of s. 523 of the *Cities and Towns Act* as a tax-exempting section is also that generally assigned by the courts.

Thus, in *Industrial Glass Co. v. Cité de LaSalle* (*supra*), Casey J.A. observed in this regard at p. 235:

As I read it the purpose of the section is to create an exemption for land that is being used or that is being held in reserve, directly or indirectly, for agricultural (in the broadest sense) purposes.

In the same case, Montgomery J.A. refers to it on p. 236 as a "partial exemption".

In *Town of St-Bruno de Montarville v. Mount Bruno Association Ltd.* (*supra*) Pigeon J., speaking for the Court, referred at p. 627 to "the partial exemption of uncleared land", the "maximum valuation of the land (second paragraph)", and finally the "special taxation system for 'uncleared land or wood lots'".

proportionnel n'excède pas cent cinquante piastres par arpent y compris les bâtisses dessus construites.

La terre en question avait été taxée sur une valeur excédant le quart de sa valeur réelle. La Ville de Saint-Michel avait intenté au contribuable une action en réclamation de cette taxe et cette action était encore pendante. Cette Cour et le Comité judiciaire ont décidé que la disposition était relative au pouvoir de taxation et que le contribuable pourrait l'invoquer comme moyen de défense à l'action que la Ville lui avait intentée.

Il est vrai que cette disposition de la Charte de la Ville de Saint-Michel était, dans son libellé, plus explicitement relative au pouvoir d'imposition que l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* considéré dans son ensemble. Mais ce libellé s'apparente à celui de l'art. 524 de la *Loi des cités et villes*, cité en partie plus haut, qui permet d'établir une exemption fiscale partielle pour les terrains de golf, ressemblant dans ses effets, comme je l'ai indiqué, à l'exemption fiscale créée pour les terres en culture par l'art. 523. Les formes et les techniques employées pour créer l'exemption peuvent varier mais le but visé reste le même et c'est toujours d'exemption qu'il s'agit.

La qualification d'exemption d'imposition que je donne à l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* est aussi celle que lui donne généralement la jurisprudence.

Ainsi, dans *Industrial Glass Co. c. Cité de LaSalle* (précité) le juge Casey écrit à son sujet à la p. 235:

[TRADUCTION] Selon moi, l'article vise à créer une exemption à l'égard de toute terre utilisée, directement ou indirectement, à des fins agricoles (au sens le plus large) ou gardée en réserve à ces fins.

Et dans le même arrêt, le juge Montgomery y réfère à la p. 236 comme à une *partial exemption*.

Dans *Ville de St-Bruno de Montarville c. Mount Bruno Association Ltd.* (précité) le juge Pigeon, écrivant au nom de la Cour, parle à la p. 627 de «l'exemption partielle de la terre non défrichée», de «l'évaluation maximale de la terre (deuxième alinéa)» et enfin du «régime fiscal particulier de la «terre non défrichée ou terre à bois»».

It is true that in these cases the Court did not have to characterize s. 523 of the *Cities and Towns Act* in order to decide whether the taxpayer could rely on that section through a direct action in nullity. There are not many cases on this point, but in general and aside from certain exceptions, such authority as exists considers that where there has been a breach of s. 523 there is a basis for a direct action in nullity.

In *Laberge v. Cité de Montréal* (1917), 27 Que. K.B. 1, an action was brought to have the municipal valuation of an immovable declared illegal as being in breach of a provision like that of s. 523 of the *Cities and Towns Act*. The Superior Court had allowed an inscription in law against the whole of this action on the ground that the appropriate remedy was the appeal procedure provided for by the Charter of the City of Montreal. The Court of Appeal reversed this judgment and dismissed the inscription in law, as it considered the valuation made in breach of the provision to be *ultra vires* and held that this *ultra vires* act was a basis for a direct action in nullity. Pelletier J.A. wrote, at p. 3:

[TRANSLATION] If these properties are land under cultivation, the board of assessors had no right whatever to value them at over \$100 an arpent, and if it did so, it clearly exceeded its powers.

Cross J.A. wrote at p. 5:

It is well that a clear idea should be formed of the nature of the appellant's action. If the ground of the action were merely that the land had been valued too high, it would be right to say that the Superior Court in this action is not to decide whether the valuation is too high or not. The ground of the action includes a complaint that the valuation has been made in disregard of a statutory enactment specially declaring what the valuation is to be.

If the fact be proved, I consider it clear that the Superior Court can set aside what has been done in disobedience of the enactment.

After referring to the maximum value of \$100 an arpent, Cross J.A. continued at p. 7:

... the Legislature has taken the matter, for so much, out of the hands of the assessors and of all concerned with making or revising the roll and has given to the owner of lands of the description in question a common

Il est vrai que dans ces arrêts, on n'avait pas à qualifier l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* pour décider si le contribuable peut l'invoquer par une action directe en nullité. La jurisprudence n'est pas abondante à ce sujet mais, généralement et sauf exception, celle qui existe considère que le fait de contrevenir à l'art. 523 donne ouverture à l'action directe en nullité.

Dans *Laberge c. Cité de Montréal* (1917), 27 B.R. 1, il s'agit d'une action intentée pour faire déclarer illégale l'évaluation municipale d'un immeuble faite en contravention d'une disposition comme celle de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*. La Cour supérieure avait maintenu une inscription en droit totale contre cette action au motif que le recours approprié était la procédure d'appel prévue par la Charte de la cité de Montréal. La Cour d'appel infirme ce jugement et rejette l'inscription en droit car elle considère comme *ultra vires* l'évaluation faite en contravention de la disposition et juge que cet acte *ultra vires* donne ouverture à l'action directe en nullité. Le juge Pelletier écrit, à la p. 3:

Si ces propriétés sont des terres en culture, le bureau des estimateurs n'avait aucun droit quelconque de les évaluer à plus de \$100 l'arpent, et, s'il l'a fait, il a clairement outrepassé ses pouvoirs.

Quant au juge Cross, il écrit à la p. 5:

[TRANSLATION] Il est bon de se faire une idée précise de la nature de l'action de l'appelant. Si elle n'était fondée que sur l'évaluation trop élevée du bien-fonds, il serait exact de dire que la Cour supérieure n'a pas à déterminer en l'espèce si l'évaluation est trop élevée. Mais l'action est fondée en partie sur une plainte, savoir que l'évaluation a été faite sans tenir compte d'un texte de loi fixant expressément le montant de l'évaluation.

Si on prouve que c'est bien ce qui s'est produit, je tiens pour évident que la Cour supérieure peut annuler ce qui a été fait contrairement au texte de loi.

Et, après avoir référé à la valeur maximale de 100 \$ l'arpent, le juge Cross de poursuivre à la p. 7:

[TRANSLATION] ... dans cette mesure, le législateur a enlevé aux estimateurs et à toutes les autres personnes chargées de l'établissement et de la révision du rôle leur compétence à cet égard et a conféré au propriétaire de

law right of action to have the special statutory enactment carried into effect or at least have set aside what may have been done in disregard of it.

It is true that *Laberge v. Cité de Montréal* is prior to *Shannon* (*supra*), and that certain of the reasons relied on in that case no longer apply after *Shannon*. It is also true that Brodeur J., a judge who was part of the majority of this Court in *Shannon*, classified *Laberge* with the cases which he disapproved at p. 454, such as *Compagnie d'approvisionnement d'eau v. Ville de Montmagny* (1915), 24 Que. K.B. 416, a case in which a valuation roll was set aside on a direct action on the ground of under-valuation. However, Idington J., another judge of the majority in *Shannon*, distinguished between *Laberge* and the line of authority rejected by *Shannon*, such as *Compagnie d'approvisionnement d'eau v. Ville de Montmagny* (*supra*). At page 428, Idington J. observed:

And when we come to the case of *Laberge v. La Cité de Montréal*, we find another basis of right asserted by the appellant, namely the general exemption. In joining in that judgment the late Mr. Justice Cross expressly excludes the case of a mere error in the amount of assessment, and rests his judgment upon the case therein presented of partial exemption created by a statutory provision for a term of years which seems to have arisen out of circumstances very similar to those which gave rise to the partial exemption in question herein.

I therefore feel that *Laberge v. Cité de Montréal* is correct in its conclusions and in several of its reasons. See also *Aubertin v. Cité de Montréal* (1925), 31 R.L. 163; *Cité de Rivière-du-Loup v. Nadeau*, [1948] Que. K.B. 778; *Michaud v. Corporation municipale de la Ville de Matane*, [1953] R.L. 329.

I only know of one judgment that squarely adopts the opposite view. This is a judgment of the Superior Court in *Ehrensperger v. Ville de Laflèche*, [1971] R.P. 372: in that case the Court held that a breach of s. 523 of the *Cities and Towns Act* was not a basis for a direct action in nullity of the valuation roll, except in a case of

terres du type en question un droit, fondé sur le droit commun, d'intenter une action en vue d'obtenir l'application du texte de loi spécial ou, à tout le moins, l'annulation de ce qui a pu être fait contrairement à ce texte.

Il est vrai que l'arrêt *Laberge c. Cité de Montréal* est antérieur à l'arrêt *Shannon* (précité) et que certains des motifs que l'on y invoque ne tiennent plus après l'arrêt *Shannon*. Il est vrai également que le juge Brodeur, un juge qui fait partie de la majorité de cette Cour dans l'arrêt *Shannon* assimile l'arrêt *Laberge* à des arrêts qu'il désapprouve à la p. 454, tel l'arrêt *Compagnie d'approvisionnement d'eau c. Ville de Montmagny* (1915), 24 B.R. 416, une affaire où l'on avait, sur action directe, cassé un rôle d'évaluation au motif de sous-évaluation. Mais le juge Idington, lui, un autre juge de la majorité dans *Shannon*, fait une distinction entre l'arrêt *Laberge* et la jurisprudence écartée par l'arrêt *Shannon*, telle l'affaire *Compagnie d'approvisionnement d'eau c. Ville de Montmagny* (précitée). Le juge Idington écrit à la p. 428:

[TRADUCTION] Dans l'arrêt *Laberge c. La Cité de Montréal*, on découvre un autre fondement du droit invoqué par l'appellant, savoir l'exemption générale. Dans ses motifs concourants, le regretté juge Cross écarte expressément le cas d'une simple erreur quant au montant de l'évaluation pour fonder son jugement sur l'exemption partielle, dont il s'agissait dans cette affaire-là, créée par une disposition législative pour une durée déterminée, exemption qui semble avoir tiré son origine de circonstances très semblables à celles qui ont donné lieu à l'exemption partielle en l'espèce.

Je crois donc que l'arrêt *Laberge c. Cité de Montréal* est bien fondé dans ses conclusions comme dans plusieurs de ses motifs. Voir également *Aubertin c. Cité de Montréal* (1925), 31 R.L. 163; *Cité de Rivière-du-Loup c. Nadeau*, [1948] B.R. 778; *Michaud c. Corporation municipale de la Ville de Matane*, [1953] R. L. 329.

Je ne connais qu'un seul jugement allant carrément en sens inverse. C'est celui de la Cour supérieure dans *Ehrensperger c. Ville de Laflèche*, [1971] R.P. 372; on y décide qu'une contravention à l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* ne donne pas ouverture à l'action directe en nullité du rôle d'évaluation sauf au cas d'injustice grave équiva-

serious injustice amounting to fraud. With respect, I think that this judgment is wrong.

Reference may also be made to *Daoust v. Ville de Pincourt*, [1971] R.P. 408, in which the Superior Court in a case of this type allowed a declinatory exception and dismissed the action to set aside the valuation roll in the Provincial Court. However, as the headnote mentions, the constitutional aspect of the question was not raised. I will return to this below.

The Court of Appeal also referred to *Boyce v. Cité de Québec* (1929), 46 Que. K.B. 349, in which the taxpayer complained, *inter alia*, that he had not been given the benefit of a provision of the Charter of Quebec City, fixing the rate of assessment of vacant land used for farming purposes for ten years. The Court of Appeal dismissed the action, observing that it had not been brought within the deadlines stated in the Charter, but this was an *obiter dictum* as the Court of Appeal had first held that the taxpayer's land was not vacant land used for farming.

Finally, the Court of Appeal referred to *Protestant School Board of Greater Montreal v. Grayron Industries Ltd.*, [1972] C.A. 368. A piece of land had been valued as if it measured 1,820,718 square feet, when it was in fact 567,000 square feet less. The taxpayer who had paid the tax contended he had been taxed on what did not exist. The Court of Appeal dismissed this claim, holding that the taxable asset existed, and that it was simply a valuation error. Fixing the measurements of land fell within the administrative powers of assessors, and their error could therefore be treated as an error of valuation. That case is quite different from the one at bar.

4. Jurisdiction of assessors and board of revision

What I have just said regarding *Protestant School Board of Greater Montreal v. Grayron Industries Ltd.* leads me to discuss the two propositions, cited above, of the Court of Appeal, namely that (a) the question of whether appellant's land should benefit from the special provisions of s. 523 of the *Cities and Towns Act* is a question of fact, and (b) this question falls within

lant à fraude. Soit dit avec égard, ce jugement me paraît mal fondé.

On peut également mentionner *Daoust c. Ville de Pincourt*, [1971] R.P. 408 où la Cour supérieure dans une affaire du même genre, maintient une exception déclinatoire et renvoie l'action en cassation du rôle d'évaluation devant la Cour provinciale. Mais, comme le note l'arrêstiste, l'aspect constitutionnel de la question n'avait pas été soulevé. Je reviendrai à cet aspect.

La Cour d'appel réfère aussi à l'arrêt *Boyce c. Cité de Québec* (1929), 46 B.R. 349 où le contribuable se plaignait, entre autres, de ce qu'on ne l'avait pas fait profiter d'une disposition de la Charte de la Cité de Québec fixant pour dix ans le taux de cotisation des terrains vacants employés pour les fins de la culture. La Cour d'appel le déboute en observant qu'il ne s'était pas plaint dans les délais prescrits par la Charte mais c'est là un *obiter dictum* car la Cour d'appel avait auparavant conclu que le terrain du contribuable n'était pas un terrain vacant employé à la culture.

La Cour d'appel réfère enfin à l'arrêt *Protestant School Board of Greater Montreal c. Grayron Industries Ltd.*, [1972] C.A. 368. Une terre y avait été évaluée comme si elle mesurait 1,820,718 pieds carrés alors qu'elle comptait 567,000 pieds carrés de moins. Le contribuable qui avait payé l'impôt prétendait que l'on avait taxé ce qui n'existait pas. La Cour d'appel rejette cette prétention en tenant que le bien imposable existait et qu'il s'agissait d'une simple erreur d'évaluation. Il entrerait dans les attributions administratives des estimateurs d'établir les mesures de la terre et leur erreur pouvait donc être assimilée à une erreur d'évaluation. Ce cas est bien différent du nôtre.

4. Compétence des estimateurs et du bureau de revision

Ce que je viens de dire à propos de l'arrêt *Protestant School Board of Greater Montreal c. Grayron Industries Ltd.* m'amène à discuter des deux propositions plus haut citées de la Cour d'appel et selon lesquelles (a) la question de savoir si la terre de l'appelante doit bénéficier du régime spécial de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* serait une question de fait et (b) cette question

the powers of assessors — and of the board of revision. These two propositions are another way of saying that the only remedies open to appellant were to bring the question before the assessors, and if it did not succeed in persuading them, to then follow the special appeal procedure prescribed by the *Cities and Towns Act*.

It may readily be admitted that appellant could perhaps have obtained satisfaction by using these appeal procedures. Its success before the board of revision in respect of taxation year 1971 indicates this possibility. The latter is also indicated by a case like *Town of St-Bruno de Montarville v. Mount Bruno Association Ltd.* (*supra*), where the Town and the taxpayer came up to this Court. The taxpayer was successful in this Court, as it had been in the Court of Appeal. See also *Protestant School Board of Greater Montreal v. Jenkins Bros. Ltd.*; *Commissaires d'Écoles pour la Cité de Lachine v. Jenkins Bros. Ltd.*, [1967] S.C.R. 739.

However, the question of whether appellant's land should benefit from the provisions made by s. 523 of the *Cities and Towns Act* is not in my opinion, and I say so with respect for the opposite view, merely a question of fact.

Undoubtedly in order to decide whether a piece of land is land under cultivation, it is necessary to arrive at certain preliminary findings of fact. Thus, it is necessary to decide whether the land is in fact physically cultivated or uncleared. However, the discussions found in the authorities cited above, and relating to the status of the owner of the land, the proportion of his income derived from cultivation of the land or the agricultural use of uncleared land illustrate quite clearly that the question is essentially one of law: it must be decided whether the land is land under cultivation within the meaning of s. 523.

This question is no different from that involved in considering, for example, whether the machines in a pulp mill, electric meters or a game of skittles are movables or immovables, as was the case in *Donohue Bros.* (*supra*), *Montreal Light, Heat & Power* (*supra*) and in *City of Toronto v. Olympia*

entrerait dans les attributions des estimateurs—et du bureau de revision. Ces deux propositions constituent une autre façon de dire que les seuls recours ouverts à l'appelante étaient de saisir les estimateurs de la question et, si elle ne réussissait pas à les convaincre, de suivre ensuite les voies spéciales d'appel prescrites par la *Loi des cités et villes*.

Concédonc tout de suite que l'appelante aurait peut-être pu obtenir satisfaction en empruntant ces voies d'appel. Le succès qu'elle a obtenu à ce point de vue auprès du bureau de revision pour l'année d'imposition 1971 démontre cette possibilité. Cette possibilité est également démontrée par un arrêt comme *Ville de St-Bruno de Montarville c. Mount Bruno Association Ltd.* (précité) où la Ville et le contribuable sont parvenus jusqu'à cette Cour. Le contribuable a eu gain de cause en cette Cour comme en Cour d'appel. Voir aussi *Protestant School Board of Greater Montreal v. Jenkins Bros. Ltd.*; *Commissaires d'Écoles pour la Cité de Lachine v. Jenkins Bros. Ltd.*, [1967] R.C.S. 739.

Cependant, la question de savoir si la terre de l'appelante doit bénéficier du régime prescrit par l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* n'est pas à mon avis, et je l'exprime avec égard pour l'opinion contraire, une simple question de fait.

Sans doute, pour décider si une terre est une terre en culture, faut-il en arriver à certaines conclusions préliminaires sur les faits. Ainsi faut-il décider si elle est effectivement et physiquement cultivée ou non défrichée. Mais les discussions que l'on trouve dans la jurisprudence citée plus haut et qui ont trait au statut du propriétaire de la terre, à la proportion de ses revenus qui proviennent de la culture de la terre ou à la vocation agricole d'une terre non défrichée illustrent assez bien que la question est essentiellement une question de droit: il faut en effet décider si la terre est une terre en culture au sens de l'art. 523.

Cette question n'est pas d'une nature différente de celle qui consiste à se demander par exemple si les machines d'un moulin à pulpe, des compteurs électriques ou un jeu de quilles sont meubles ou immeubles comme c'était respectivement le cas dans l'affaire *Donohue Bros.* (précitée), dans l'af-

Edward Recreation Club Ltd., [1955] S.C.R. 454, respectively.

The answer to this first question determines whether the items at issue are taxable or tax-exempt. The courts have held that this second question is also one of law: *Olympia (supra)*; *Jenkins Bros. (supra)*, at p. 742.

The second proposition of the Court of Appeal regarding the powers of assessors and the board of revision must be examined in terms of the nature of these two indissolubly linked questions.

The courts have consistently held, as indicated above, that when the question is whether an immovable is taxable or exempt, in whole or in part, the fact that the municipal taxing statute has provided a special appeal procedure does not oust the superintending and reforming authority of the Superior Court, and it does not matter whether the taxpayer neglected to use this procedure or, in using it, lost his case. Strictly speaking, to reverse the findings of the Court of Appeal one could simply cite these precedents, but this would be an incomplete approach and an argument from authority. It is better to explain the reasons underlying the precedents.

Assessors and the members of a body like the board of revision have powers that are essentially administrative. They are generally not lawyers, and they are not a superior court. It has been questioned whether it is or could be part of their functions to decide a question of law like that of the taxable nature of an immovable, a question which was within the scope of the superior courts in 1867, or to exercise, by appeal or otherwise in respect of this question, a superintending power like that exercised by the board of revision over the Town's assessors.

The subject is a complex one, with constitutional ramifications. It has resulted in marked differences of opinion which are stated in the judgments in such cases as *Quance v. Thomas A. Ivey and Sons Ltd.*, [1950] O.R. 397; *Bennett & White*

faire *Montreal Light, Heat & Power* (précitée) et dans *City of Toronto v. Olympia Edward Recreation Club Ltd.*, [1955] R.C.S. 454.

La réponse à cette première question détermine si les objets en cause sont imposables ou exempts de taxes. Or on a jugé que cette autre question est, elle aussi, une question de droit: affaire *Olympia* (précitée); affaire *Jenkins Bros.* (précitée) à la p. 742.

C'est compte tenu de la nature de ces deux questions indissociables qu'il faut examiner la seconde proposition de la Cour d'appel concernant les attributions des estimateurs et du bureau de revision.

Suivant une jurisprudence constante que j'ai citée plus haut, quant il s'agit de décider si un immeuble est taxable ou exempt, en tout ou en partie, le fait que la loi fiscale municipale ait prévu des moyens d'appel spéciaux n'écarter par la juridiction de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure et il n'importe pas que le contribuable ait négligé d'avoir recours à ces moyens ou ait échoué en les exerçant. Pour écarter les conclusions de la Cour d'appel, on pourrait à la rigueur se contenter de rappeler cette jurisprudence mais ce serait le faire de façon incomplète et par un argument d'autorité. Il est préférable d'exposer les raisons qui ont inspiré cette jurisprudence.

Les estimateurs et les membres d'un corps comme le bureau de revision ont des attributions essentiellement administratives. Ce ne sont généralement pas des hommes de loi et ils ne constituent pas un tribunal supérieur. On s'est demandé s'il entre ou s'il peut entrer dans leurs attributions de trancher une question de droit comme celle du caractère imposable d'un immeuble, question qui était du ressort des tribunaux supérieurs en 1867, ou d'exercer, par voie d'appel ou autrement à propos de cette question, un pouvoir de contrôle comme celui qu'exerce le bureau de revision sur les estimateurs de la Ville.

Le sujet est complexe. Il a des ramifications constitutionnelles. Il a donné lieu à des divergences d'opinions marquées dont on trouve l'expression dans des arrêts comme *Quance v. Thomas A. Ivey and Sons Ltd.*, [1950] O.R. 397; les arrêts *Bennett*

(*supra*); *Olympia (supra)*; and *Re Minister of Municipal Affairs and L'Évêque catholique romain d'Edmundston* (1972), 24 D.L.R. (3d) 534. See also "Municipal Tax Assessment and Section 96 of the British North America Act: The Olympia Bowling Alleys Case", by Bora Laskin C.J., while a professor, (1955) 33 Can. Bar. Rev. 993.

I am not persuaded that these differences have been completely resolved and it is not possible to do so in the case at bar, where they have scarcely been touched upon. I propose to deal with the point only to the extent that it is necessary to do so in order to weigh the second proposition of the Court of Appeal.

I have already cited above the text of the first paragraph of s. 485 of the *Cities and Towns Act* concerning the duties of assessors. Section 494 of the same Act provides that the valuation roll, signed by at least two assessors and the clerk, shall be deposited in the office of the council and public notice given of such deposit. That notice shall state that the roll remains open to the examination of interested parties for the next thirty days after the deposit. Section 495 then indicates the cases in which there can be an appeal to the council or the board of revision, and s. 496 defines the powers of the council and the board of revision:

495. During such time any person who thinks himself entitled to complain, for himself or for another, of the roll as drawn up, may appeal therefrom to the council or board of revision by giving for that purpose a written notice to the clerk or to the secretary of the board of revision, stating the grounds of his complaint, and, if he complains that the valuation of the property is too high, he shall mention, in the notice, the amount of the valuation considered by him to be just.

496. After the expiration of the thirty days mentioned in section 492 the council, at its first general sitting, or the board of revision at a meeting held on the day and at the time stated in a public notice of at least five days, shall take into consideration and decide all the complaints made under section 495.

After having heard the parties and their witnesses, under oath administered by its presiding officer, as also the assessors if they wish to be heard, and the witnesses produced on behalf of the municipality, the council or

& White (précitées), l'arrêt *Olympia* (précité), et l'arrêt *Re Minister of Municipal Affairs and L'Évêque catholique romain d'Edmundston* (1972), 24 D.L.R. (3d) 534. Voir également «Municipal Tax Assessment and Section 96 of the British North America Act: The Olympia Bowling Alleys Case» par le juge en chef Bora Laskin, alors qu'il était professeur, (1955) 33 R. du B. Can. 993.

Je ne suis pas convaincu que ces divergences aient été complètement résolues et ce n'est pas dans la présente affaire, où elles ont été à peine effleurées, qu'il sera possible de les résoudre. Je me propose de ne traiter du sujet que dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour évaluer la seconde proposition de la Cour d'appel.

J'ai déjà cité plus haut le texte du premier paragraphe de l'art. 485 de la *Loi des cités et villes* relatif aux devoirs des estimateurs. L'article 494 de la même loi prescrit que le rôle d'évaluation, signé par au moins deux estimateurs et par le greffier, est déposé au bureau du conseil avec avis public de ce dépôt. Cet avis comporte que le rôle restera ouvert à l'examen des intéressés durant les trente jours qui suivent celui du dépôt. L'article 495 prescrit ensuite dans quels cas il peut être interjeté appel au conseil ou au bureau de revision et l'art. 496 définit les attributions du conseil et du bureau de revision:

495. Dans cet intervalle, quiconque croit devoir se plaindre du rôle tel que préparé, pour lui-même ou pour un autre, peut en appeler au conseil ou au bureau de revision, en donnant à cette fin, au greffier ou au secrétaire du bureau de revision, un avis par écrit contenant les motifs de sa plainte, et, s'il se plaint que l'évaluation de ses propriétés est trop élevée, il doit mentionner, dans l'avis, le montant de l'évaluation qu'il reconnaît juste.

496. Après l'expiration des trente jours mentionnés en l'article 492, le conseil, à sa première séance générale, ou le bureau de revision à une séance tenue à la date et à l'heure indiquées dans un avis public d'au moins cinq jours, prend en considération et juge les plaintes produites en vertu de l'article 495.

Après avoir entendu les parties et leurs témoins sous serment reçu par son président, ainsi que les estimateurs, s'ils désirent être entendus, et les témoins produits de la part de la municipalité, le conseil ou le bureau de

the board of revision shall maintain or alter the roll, as it may deem just.

In my view, these provisions are sufficiently general to allow a taxpayer like the appellant to complain of the roll as drawn up on the ground that the roll deprives it of the exemption to which it is entitled under s. 523 of the *Cities and Towns Act*, and the members of the council or the board of revision must take this complaint under consideration.

With such a complaint before them, the members of the council or the board of revision cannot avoid making a decision without compromising the integrity of their administrative functions. They must therefore respond in order to exercise the latter in accordance with the law, as much as they are able to do and as everyone must do.

However, they cannot make an error in this regard, because their administrative authority depends on the correctness of the reply which they give to these questions of law. If they make an error, they remain subject to the superintending and reforming power of the Superior Court.

Further, when they respond, they exercise a function which is incidental to their administrative duties, and it does not follow from the fact that they must comply with the law and have occasion to express that law that they must do so as would a court of law. Their response accordingly does not have the final nature of *res judicata*.

This is why it is still open to the taxpayer to start over by a direct action in nullity in the Superior Court, even when he has brought a complaint to the council or board of revision and that complaint has been decided by one or the other of those bodies.

It is also why the courts have not required the taxpayer to proceed before the administrative tribunals: they have concluded that in this matter of taxation and exemption a taxpayer retains the right to go directly to a judicial forum like the Superior Court, which has the power to decide the matter with the force of *res judicata*.

revision maintient ou modifie le rôle selon qu'il lui paraît juste.

À mon avis, ces textes sont suffisamment généraux pour permettre à un contribuable comme l'appelante de se plaindre du rôle tel que préparé au motif que ce rôle le prive de l'exemption à laquelle il a droit en vertu de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*, et les membres du conseil ou du bureau de revision doivent prendre cette plainte en considération.

Saisis d'une pareille plainte, les membres du conseil ou du bureau de revision ne peuvent s'abstenir de statuer sans compromettre l'intégrité de leurs fonctions administratives. Ils doivent donc répondre afin d'exercer celles-ci en observant la Loi, autant qu'il leur est possible et comme il incombe à tous.

Mais ils ne peuvent se tromper à ce sujet car leur compétence administrative dépend de l'exactitude de la réponse qu'ils apportent à ces questions de droit. S'ils se trompent, ils demeurent assujettis au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure.

D'autre part, quand ils répondent, ils exercent une fonction incidente à leurs fonctions administratives et, du fait qu'ils doivent observer la Loi et ont l'occasion de l'exprimer, il ne s'ensuit pas qu'il leur appartient de la dire comme une cour de justice. Leur réponse n'a donc pas le caractère définitif de la chose jugée.

C'est pourquoi il reste possible au contribuable de recommencer par une action directe en nullité intentée en Cour supérieure, lors même qu'il a porté plainte au conseil ou au bureau de revision et que l'un ou l'autre a statué.

C'est pourquoi également la jurisprudence n'impose pas au contribuable de s'adresser aux instances administratives: elle estime qu'en cette matière de taxation et d'exemption le contribuable conserve le droit de s'adresser d'abord à un forum judiciaire comme la Cour supérieure qui a, lui, le pouvoir de trancher la question avec la force de la chose jugée.

I know that this approach is closer to that of the minority than of the majority judges in *Olympia* (*supra*), which involved legislation even more explicit than ss. 495 and 496 of the *Cities and Towns Act* regarding the jurisdiction of administrative bodies. On the other hand, it is closer to that of the majority judges of this Court in *Bennett & White* (*supra*), which seems to me to have been approved by the Judicial Committee on this point. Furthermore, and as this Court observed in *Jones v. Edmonton Catholic School District No. 7*, [1977] 2 S.C.R. 872, at pp. 892-93, cases like *Olympia* (*supra*) should be seen in the light of subsequent decisions such as *Tomko v. Labour Relations Board (N.S.)*, [1977] 1 S.C.R. 112, and I would now add, of what Pigeon J. wrote on behalf of three judges of this Court in *Attorney General of Quebec v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638, at pp. 656-61.

I would, however, refrain from expressing any opinion on the question of whether a taxpayer can come to the Superior Court by a direct action, once an appellate level above that of the board of revision has been reached, such as the Court of Appeal or this Court, or once such jurisdictions have made a ruling.

To summarize, therefore, I conclude that the limited jurisdiction of the assessors and the board of revision regarding application of s. 523 of the *Cities and Towns Act* in no way excludes recourse to the Superior Court by a direct action in nullity.

I would add, however, that this limited jurisdiction of the officers of the Town is the same whether the first or second paragraph of s. 523 is in issue: in both cases they may be called on to decide whether a piece of land is land under cultivation within the meaning of the provision; it could not logically be held that they cannot be in error with regard to the first paragraph, since it deals exclusively with taxation, but could be in error in exercising their jurisdiction regarding the second paragraph, on the ground that this concerns valuation. The question is identical in both cases, and in

Je sais que cette façon de voir s'apparente plus à celle des juges de la minorité qu'à celle des juges de la majorité dans l'affaire *Olympia* (précitée) où il s'agissait d'un texte législatif encore plus explicite que les art. 495 et 496 de la *Loi des cités et villes* quant à la compétence des instances administratives. Elle se rapproche par contre de celle des juges de la majorité de cette Cour dans l'arrêt *Bennett & White* (précité) qui, sur ce point, me paraît avoir été approuvée par le Comité judiciaire. Au surplus, et comme cette Cour l'a observé dans l'arrêt *Jones c. Edmonton Catholic School District No. 7*, [1977] 2 R.C.S. 872, aux pp. 892 et 893, des arrêts comme l'arrêt *Olympia* (précité) doivent être envisagés à la lumière de décisions ultérieures telles *Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*, [1977] 1 R.C.S. 112 et, j'ajouterais aujourd'hui, de ce que le juge Pigeon écrit au nom de trois juges de cette Cour dans *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638, aux pp. 656 à 661.

Je m'abstiens cependant d'exprimer quelque opinion que ce soit sur la question de savoir si le contribuable peut s'adresser à la Cour supérieure par voie d'action directe, une fois atteinte une instance d'appel supérieure à celle du bureau de revision telle par exemple la Cour d'appel ou cette Cour, ou une fois que de telles instances se sont prononcées.

Je conclus donc, pour résumer, que la compétence restreinte des estimateurs et du bureau de revision en ce qui concerne l'application de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes* n'exclut nullement le recours à la Cour supérieure par voie d'action directe en nullité.

J'ajouterais cependant que cette compétence restreinte des officiers de la Ville est la même qu'il s'agisse du premier ou du deuxième alinéa de l'art. 523; dans les deux cas ils peuvent être appelés à décider si une terre est une terre en culture au sens de la disposition; on ne saurait logiquement tenir qu'ils ne peuvent se tromper pour ce qui est du premier alinéa, puisqu'il s'agit explicitement de taxation, mais qu'ils pourraient errer dans les cadres de leur compétence pour ce qui est du deuxième alinéa, au motif qu'il s'agirait d'évaluation. La question est identique dans les deux cas et

my view this identity confirms the inter-related nature of the two paragraphs and the unity of the exceptional tax provisions made by s. 523.

5. Petition to quash in the Provincial Court and the constitutional question

In addition to the procedure for appeals to the council or board of revision, and thence to the Provincial Court, the *Cities and Towns Act* provides in s. 381 a special recourse to set aside in the Provincial Court:

381. Any *procès-verbal*, roll, resolution or other order of the council may be set aside by the Magistrate's Court of the district in which the municipality is wholly or partly situated, by reason of illegality, in the same manner, within the same delay and with the same effect as a by-law of the council, in accordance with sections 411 to 422 inclusively. They shall be subject to the provisions of section 393.

The special recourse granted by this section shall not exclude or affect the action to annul in cases where same may be brought under the provisions of article 50 of the Code of Civil Procedure.

Under sections 411 *et seq.* of the same Act, this special recourse may be exercised by a petition within three months of the coming into effect of the disputed document.

Reference should also be made to a part of art. 35 of the present *Code of Civil Procedure*:

35. Saving the right of evocation provided for in article 32, and subject to the jurisdiction assigned to the municipal courts, the Provincial Court also has jurisdiction, to the exclusion of the Superior Court, in all suits, whether personal or hypothecary:

3. to annul or set aside a valuation roll of immovables which are taxable for municipal or school purposes, whatever be the law governing the municipal or school corporation concerned.

Respondents complained that appellant had neglected to make use of this special recourse.

The constitutional validity of art. 35.3 of the *Code of Civil Procedure* has been questioned more than once, both before and after *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi* (*supra*). See, for example, the opinions of Casey and Montgomery J.J.A. in *Simard v. Cité de Chicoutimi-Nord*,

cette identité confirme à mon avis le caractère intégré des deux alinéas et l'unité du régime fiscal d'exception établi par l'art. 523.

5. La requête en cassation à la Cour provinciale et la question constitutionnelle

Outre les moyens d'appel au conseil ou au bureau de revision et, de là, à la Cour provinciale, la *Loi des cités et villes* prévoit à l'art. 381 un recours spécial en cassation à la Cour provinciale:

381. Les procès-verbaux, rôles, résolutions et autres ordonnances du conseil peuvent être cassés par la Cour de magistrat du district dans lequel la municipalité est située, entièrement ou en partie, pour cause d'illégalité, de la même manière, dans le même délai et avec les mêmes effets qu'un règlement du conseil, conformément aux articles 411 à 422 inclusivement. Ils sont sujets à l'application de l'article 393.

Le recours spécial donné par le présent article n'exclut pas ni n'affecte l'action en nullité dans les cas où elle peut avoir lieu en vertu de l'article 50 du Code de procédure civile.

Suivant les art. 411 et suiv. de la même loi, ce recours spécial s'exerce par voie de requête dans les trois mois de l'entrée en vigueur de l'acte attaqué.

Il y a lieu également de citer une partie de l'art. 35 du *Code de procédure civile* actuel:

35. Sauf le droit d'évocation prévu à l'article 32, et sous réserve de la compétence attribuée aux cours municipales, la Cour provinciale connaît aussi, à l'exclusion de la Cour supérieure, de toute demande, tant personnelle qu'hypothécaire formée:

3. en annulation ou en cassation de rôle d'évaluation des immeubles imposables pour fins municipales ou scolaires, quelle que soit la loi régissant la corporation municipale ou scolaire en cause.

Les intimées reprochent à l'appelante d'avoir négligé de se prévaloir de ce recours spécial.

Tant avant qu'après l'arrêt *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi* (précité), on a plus d'une fois mis en doute la validité constitutionnelle du par. 35.3 du *Code de procédure civile*. Voir par exemple les opinions des juges Casey et Montgomery dans *Simard c. Cité de Chicoutimi-Nord*,

[1965] Que. Q.B. 473, at pp. 476-77. See also the judgment of Desmeules J. in *Charrois v. Ville de Bélair*, [1974] C.S. 595, a case which is singularly like *Laberge v. Cité de Montréal* (*supra*). Finally, see the partially dissenting opinion of Turgeon J.A. in *Ville de Montréal v. Union nationale française*, [1979] C.A. 184, at pp. 185-91.

As mentioned above, appellant challenged the constitutionality of art. 35.3 of the *Code of Civil Procedure* in the Court of Appeal. The Attorney General intervened in the Court of Appeal and in this Court. In the submission which he filed in this Court, the Attorney General maintained that there is no reason to make a ruling on the constitutionality of the disputed provision. In general he supported the position of appellant, that the Superior Court has jurisdiction to set aside because it is a case of acts *ultra vires* done by respondents in breach of tax exemptions. He referred in particular to the second paragraph of s. 381 of the *Cities and Towns Act*, which expressly provides that the special recourse granted by that section "shall not exclude or affect the action to annul in cases where same may be brought under the provisions of article 50 [now 33] of the Code of Civil Procedure".

The provision in art. 35.3 of the *Code of Civil Procedure* is subsequent to s. 381 of the *Cities and Towns Act: An Act to amend the Code of Civil Procedure*, 1955-56 (Que.), c. 34, s. 2. It was art. 57 of the preceding *Code of Civil Procedure*. Speaking of the effect of that art. 57 on the second paragraph of s. 381 of the *Cities and Towns Act* Rinfret J., as he then was, said the following for the Court of Appeal in *Simard v. Cité de Chicoutimi-Nord* (*supra*), at pp. 474-75:

[TRANSLATION] Plaintiffs correctly argued that the second paragraph of section 381 has not been amended or repealed, that it is fully in effect. Defendant replied with, I feel, even greater force that the last part of art. 57, "whatever be the law governing the municipal or school corporation", overrides the second paragraph of section 381, and must be given priority.

[1965] B.R. 473, aux pp. 476 et 477. Voir également le jugement du juge Desmeules dans *Charrois c. Ville de Bélair*, [1974] C.S. 595, une affaire qui ressemble singulièrement à l'affaire *Laberge c. Cité de Montréal* (précitée). Voir enfin l'opinion partiellement dissidente du juge Turgeon dans *Ville de Montréal c. Union nationale française*, [1979] C.A. 184 aux pp. 185 et 191.

Comme il est dit plus haut, l'appelante a contesté en Cour d'appel la constitutionnalité du par. 35.3 du *Code de procédure civile*. Le Procureur général est intervenu en Cour d'appel comme en cette Cour. Dans le mémoire qu'il a produit en cette Cour, le Procureur général soumet qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur la constitutionnalité de la disposition attaquée. Il soutient généralement la position de l'appelante, position selon laquelle la Cour supérieure a juridiction en cassation car il s'agit d'actes *ultra vires* posés par les intimées en contravention à des exemptions fiscales. Il invoque plus particulièrement le second alinéa de l'art. 381 de la *Loi des cités et villes* qui prescrit expressément que le recours spécial donné par cet article «n'exclut pas ni n'affecte l'action en nullité dans les cas où elle peut avoir lieu en vertu de l'article 50 [maintenant 33] du Code de procédure civile».

La disposition de l'art. 35.3 du *Code de procédure civile* est postérieure à l'art. 381 de la *Loi des cités et villes: La Loi modifiant le Code de procédure civile* 1955-56 Qué., chap. 34, art. 2. Il s'agit de l'art. 57 du *Code de procédure civile* précédent. Parlant de l'effet de cet art. 57 sur le deuxième alinéa de l'art. 381 de la *Loi des cités et villes*, le juge Rinfret, qui n'était pas encore Juge en chef, s'exprime comme suit pour la Cour d'appel dans *Simard c. Cité de Chicoutimi-Nord* (précité) aux pp. 474 et 475:

Les demandeurs soutiennent avec raison que le deuxième alinéa de l'article 381 n'a pas été amendé ni aboli, qu'il a pleine force et effet. La défenderesse rétorque avec plus de raison, je crois, que la dernière partie de phrase de l'article 57: «quelle que soit la loi régissant la corporation municipale ou scolaire», fait échec au second alinéa de l'article 381 et qu'on doit lui accorder priorité.

Rinfret J. concluded that an action to have the valuation roll of a city or town declared void for fraud or an abuse of power amounting to fraud was within the jurisdiction of the Magistrate's Court, under art. 57 of the *Code of Civil Procedure*, and excluded that of the Superior Court under art. 50, notwithstanding s. 381 of the *Cities and Towns Act*. This decision can perhaps only be explained because, as Montgomery J.A. points out at p. 477, the constitutional question was not formally raised. However, and I say so with respect, this decision seems to me questionable even from the standpoint of statutory interpretation alone.

When there are two legislative enactments which at first sight appear to conflict with each other the courts, quite apart from any constitutional aspect, must try to reconcile them before giving priority to the more recent enactment, and giving it the effect of a total or partial implicit repeal of the older provision. *A fortiori* the courts must attempt such a reconciliation of the provisions when the conflict between them risks giving an unconstitutional meaning to the new provision.

I do not think it can be assumed that, in amending art. 57—now 35—of the *Code of Civil Procedure*, the legislator intended to override the last paragraph of s. 381 of the *Cities and Towns Act*, since he left that provision intact.

The words "whatever be the law governing the municipal or school corporation" should not be interpreted as if they read "notwithstanding any provision to the contrary". These words really apply to school and municipal laws as a whole, such as the many special charters, the *Education Act*, the *Municipal Code* and the *Cities and Towns Act* which may contain provisions creating remedies similar to this special remedy in s. 381 of the last-named Act. The effect of art. 35.3 of the *Code of Civil Procedure* would seem to be to give the Provincial Court exclusive jurisdiction over such of these remedies as can be described as actions to quash or set aside the valuation rolls of immovables that are taxable for municipal or school purposes, but for causes other than those giving rise to the action in nullity in cases where it is available under art. 33 of the *Code of Civil*

Le juge Rinfret conclut qu'une action en déclaration de nullité d'un rôle d'évaluation d'une cité ou d'une ville pour cause de fraude ou d'abus de pouvoir équivalant à fraude relève de la juridiction de la Cour de magistrat, aux termes de l'art. 57 du *Code de procédure civile*, à l'exclusion de celle de la Cour supérieure aux termes de l'art. 50, et ce nonobstant l'art. 381 de la *Loi des cités et villes*. Cette décision ne s'explique peut-être que parce que, comme le note le juge Montgomery à la p. 477, la question constitutionnelle n'a pas été formellement soulevée. Mais, soit dit avec égard, cette décision me paraît contestable même du seul point de vue de l'interprétation des textes.

Lorsque l'on se trouve en présence de deux textes législatifs qui à première vue paraissent entrer en conflit l'un avec l'autre, il faut, abstraction faite de tout aspect constitutionnel, essayer de les réconcilier avant de faire prévaloir le plus récent sur le plus ancien et de lui donner l'effet d'une abrogation implicite totale ou partielle de ce dernier. À fortiori doit-on tenter cette réconciliation des textes quand leur conflit risque de donner un sens inconstitutionnel à la nouvelle disposition.

On ne saurait présumer, me semble-t-il, qu'en modifiant l'art. 57—maintenant 35—du *Code de procédure civile*, le législateur voulait faire échec au dernier alinéa de l'art. 381 de la *Loi des cités et villes*, puisqu'il laissait subsister cette disposition.

Les mots «quelle que soit la loi régissant la corporation municipale ou scolaire» ne doivent pas s'interpréter comme s'ils se lisaient «nonobstant toute autre disposition à ce contraire». Ces mots viseraient plutôt l'ensemble des lois scolaires et municipales, telles les nombreuses chartes particulières, la *Loi de l'instruction publique*, le *Code municipal* et la *Loi des cités et villes*, pouvant contenir des dispositions créant des recours analogues au recours spécial de l'art. 381 de cette dernière loi. L'effet du par. 35.3 du *Code de procédure civile* serait de donner juridiction exclusive à la Cour provinciale sur ceux de ces recours que l'on peut qualifier de demandes en annulation ou cassation de rôles d'évaluation des immeubles imposables pour fins municipales ou scolaires, mais pour des causes autres que celles qui donnent ouverture à l'action en nullité dans les cas où elle

Procedure. For example, there may be cases of actions to set aside valuation rolls for over-valuation, under-valuation or lack of uniformity, in respect of complete rolls or parts thereof.

I therefore tend to the view that the Attorney General is correct in relying on the last paragraph of s. 381 of the *Cities and Towns Act*.

In any case, art. 35.3 of the *Code of Civil Procedure* would be clearly unconstitutional if it had the effect of transferring from the Superior Court to the Provincial Court the traditional power of the Superior Court to declare *ultra vires* and void, on a direct action in nullity, valuation rolls prepared in breach of tax exemptions. It must therefore be interpreted as if it did not have that effect. Accordingly, it is not a bar to the action brought by appellant in the Superior Court against the valuation roll of the Town.

VI—Does the *Education Act* deny an action for recovery against the Commission scolaire?

In the Court of Appeal, Turgeon J.A. cites a passage from *Protestant School Board of Greater Montreal v. Grayron Industries Ltd.* (*supra*), in which Montgomery J.A., speaking for himself and for Rinfret J.A., wrote at p. 371:

Even if respondent could now attack the valuation roll, which it does not seem to have attempted to do, I question whether it could recover school taxes already paid. See in this connection secs. 428-31 of the Education Act and particularly secs. 429 and 430 . . .

The provisions of the *Education Act* referred to by Montgomery J.A. are the following:

8.—Amendments of Assessments, and Special Assessments for certain Purposes

428. Whenever a general or special assessment imposed by a school board in any school municipality is annulled, such school board shall forthwith, in a summary manner, cause an assessment roll to be made, which new assessment shall have effect in such municipality for the whole time, past and future, for which the

peut avoir lieu en vertu de l'art. 33 du *Code de procédure civile*. Il pourrait peut-être s'agir, par exemple, de recours en annulation de rôles d'évaluation pour cause de surévaluation, ou de sous-évaluation ou de manque d'uniformité, quant à des rôles complets ou des portions de rôles d'évaluation.

J'incline donc à penser que le Procureur général a raison d'invoquer le dernier alinéa de l'art. 381 de la *Loi des cités et villes*.

Quoi qu'il en soit, le par. 35.3 du *Code de procédure civile* serait clairement inconstitutionnel s'il avait pour effet de transférer de la Cour supérieure à la Cour provinciale le pouvoir traditionnel de la Cour supérieure de déclarer *ultra vires* et nuls, sur action directe en nullité, les rôles d'évaluation dressés en contravention d'exemptions fiscales. Il faut par conséquent l'interpréter comme s'il n'avait pas cet effet. Il ne fait donc pas obstacle à l'action prise par l'appelante en Cour supérieure contre le rôle d'évaluation de la Ville.

VI—La *Loi de l'instruction publique* dénie-t-elle l'action en répétition contre la Commission scolaire?

En Cour d'appel, le juge Turgeon cite un passage de *Protestant School Board of Greater Montreal c. Grayron Industries Ltd.* (précité), où le juge Montgomery, parlant pour lui-même et pour le juge Rinfret, écrit à la p. 371:

[TRADUCTION] Même si l'intimée peut maintenant attaquer le rôle d'évaluation, ce qu'elle ne semble pas avoir essayé, je doute qu'elle puisse recouvrer les taxes scolaires déjà payées. Voir sous ce rapport les art. 428 et 431 de la *Loi de l'instruction publique* et particulièrement ses art. 429 et 430 . . .

Les dispositions de la *Loi de l'instruction publique* auxquelles réfère le juge Montgomery sont les suivantes:

8.—De l'annulation de la cotisation et des cotisations spéciales pour certaines fins

428. Si la cotisation générale ou spéciale, imposée par les commissaires ou les syndics dans une municipalité scolaire, est annulée, ces commissaires ou syndics font procéder immédiatement et sommairement à une nouvelle répartition, qui a le même effet pour tout le temps,

assessment so annulled or set aside would have been in force if it had been valid.

429. Every assessment annulled shall be declared invalid for the future only.

430. The fact that an assessment is annulled shall not invalidate payments already made, nor shall it affect any judgment already rendered to compel a ratepayer to make any such payment.

431. If a special assessment be annulled as mentioned in the preceding sections, the ratepayers who have paid their share of such assessment shall not have the right to be reimbursed; but in any subsequent assessment imposed for the same purpose, they shall be credited with the sums paid on the assessment so annulled.

In my opinion it would be excessive if these provisions had to be interpreted, as has been suggested, as an outright denial of the action for recovery of taxes from which the taxpayer is exempt, and which he has paid through an error of law or fact. The law certainly did not intend that a neglectful taxpayer who fails to pay his school taxes should be in a better position than someone who has acted promptly and fulfilled his obligations once the notice of assessment is given: especially as s. 392 of the *Education Act* authorizes school boards to encourage promptness by allowing a discount not exceeding 5 per cent to any taxpayer who pays the amount of his taxes within a certain time limit.

Sections 428 to 431 of the *Education Act* must be interpreted in light of each other and in particular in light of s. 428.

The purpose of these provisions is to establish a procedure for replacing the annulled assessment, with retroactive effect, in order to offset at least in part the effect of the annulment on the finances of the school municipality.

When an assessment is annulled, under s. 428 the school board shall cause a new assessment to be made, which retroactively replaces the annulled assessment. Sections 429 and 430 indicate the consequences of this substitution.

If the taxpayer is still required to pay school taxes under the new assessment, and has already paid the taxes imposed by the annulled assessment

passé ou à venir, pour lequel la cotisation annulée aurait été en vigueur si elle avait été valide.

429. Toute cotisation annulée ne doit être déclarée invalide que pour l'avenir.

430. L'annulation d'une cotisation n'invalide pas les paiements déjà faits et n'affecte pas les jugements déjà rendus pour contraindre un contribuable à effectuer ces paiements.

431. Dans le cas où une cotisation spéciale est annulée, tel que mentionné dans les articles qui précèdent, les contribuables qui ont payé leur quote-part de cette cotisation n'ont pas le droit de se faire rembourser; mais, dans toute cotisation subséquente imposée pour le même objet, il leur est donné crédit des montants payés sur la cotisation ainsi annulée.

À mon avis, il serait exorbitant que ces dispositions doivent s'interpréter, ainsi qu'on l'a suggéré, comme un déni pur et simple de l'action en répétition de taxes dont le contribuable est exempt et qu'il a payées par erreur de droit ou de fait. La Loi n'a sûrement pas voulu que le contribuable négligent qui tarde à payer ses taxes scolaires soit dans une meilleure position que celui qui fait diligence et s'acquitte de ses obligations dès qu'est donné l'avis de cotisation. D'autant que l'art. 392 de la *Loi de l'instruction publique* habilite les commissions scolaires à encourager l'empressement en allouant un escompte n'excédant pas 5 p. 100 à tout contribuable qui paie le montant de ses taxes dans un certain délai.

Les articles 428 à 431 de la *Loi de l'instruction publique* doivent s'interpréter les uns par les autres et plus particulièrement à la lumière de l'art. 428.

Le but de ces dispositions est d'établir un mécanisme de remplacement de la cotisation annulée et ce, avec effet rétroactif, afin de pallier au moins en partie à l'effet de l'annulation sur les finances de la municipalité scolaire.

Lorsqu'une cotisation est annulée, les commissaires ou les syndics procèdent, suivant l'art. 428, à une nouvelle répartition qui remplace rétroactivement la cotisation annulée. Les articles 429 et 430 prescrivent les conséquences de cette substitution.

Si le contribuable demeure tenu de payer des taxes scolaires en vertu de la nouvelle cotisation et qu'il a déjà acquitté les taxes imposées par la

owing to the annulment having effect only for the future, the payments already made continue to be valid and are allocated to payment of the new assessment which is substituted for the old. Otherwise, if the payment was invalid, a taxpayer could *inter alia* be required to pay interest, since the new assessment is retroactive and he would be late in payment.

If the taxpayer did not pay, in whole or in part, the school taxes he was required to pay under the old assessment, he must under the new assessment pay the amounts specified therein, possibly with interest.

However, subject to the qualification in s. 431, ss. 428 *et seq.* do not authorize a school board to retain monies which it was not entitled to collect as school taxes under either the old or the new assessments.

If the school board has wrongfully collected the taxes of a taxpayer who is wholly or partly exempt, the new assessment does not change the situation, as it must be in accordance with the whole or partial exemption. There would then be no title justifying the amount overpaid. In my view, in such a case the taxpayer would be entitled to claim reimbursement.

The special provision of s. 431 regarding the special assessment denies the right to reimbursement, but it is the only one of these provisions which has this legally remarkable effect: however it is explicit, and it is offset by a credit for the future with regard to any subsequent special assessment imposed for the same purpose.

A contrario, it should be said that if the legislator had intended that the taxpayer should not be entitled to reimbursement for general taxes wrongly paid, he would have said so quite clearly.

The earlier legislation is of assistance in understanding the meaning of ss. 428 to 431, in particular that contained in the *Revised Statutes of the Province of Quebec* of 1888, s. 2142, the *Consolidated Statutes for Lower Canada* of 1861, c. 15, s. 81, and the Act of the Union Parliament of

cotisation annulée, l'annulation n'ayant d'effet que pour l'avenir, les paiements déjà faits demeurent valablement faits et se trouvent imputés au paiement de la nouvelle cotisation qui est substituée à l'ancienne. Autrement, si le paiement était invalide, le contribuable pourrait se voir réclamer notamment des intérêts vu que la nouvelle cotisation est rétroactive et qu'il se trouverait en retard.

Si le contribuable n'a pas acquitté, en tout ou en partie, les taxes scolaires qu'il était tenu de payer en vertu de l'ancienne cotisation il doit, en vertu de la nouvelle cotisation, payer les sommes imposées par celle-ci possiblement avec intérêts.

Mais, sous réserve du tempérament de l'art. 431, les art. 428 et suiv. n'autorisent pas une commission scolaire à conserver des sommes d'argent qu'elle n'avait aucun droit de percevoir comme taxes scolaires, soit en vertu de l'ancienne cotisation, soit en vertu de la nouvelle.

Si en effet la commission scolaire a indûment perçu des taxes d'un contribuable totalement ou partiellement exempt, la nouvelle cotisation ne pourra y suppléer car elle devra être conforme à l'exemption totale ou partielle. Il ne subsisterait par conséquent aucun titre justifiant le paiement de ce qui a été payé en trop. Selon moi, le contribuable a dans ce cas le droit d'exiger le remboursement.

La disposition particulière de l'art. 431 à l'égard de la cotisation spéciale dénie le droit au remboursement, mais c'est la seule de ces dispositions qui ait cet effet remarquable en droit; or elle est explicite et elle compense par un crédit pour l'avenir à l'égard d'une cotisation spéciale subséquente imposée pour le même objet.

On doit dire, *a contrario*, que si le législateur avait voulu que le contribuable n'ait pas le droit d'être remboursé des taxes générales payées indûment, il l'aurait exprimé tout aussi clairement.

Les textes législatifs antérieurs aident à saisir la portée des art. 428 à 431, plus particulièrement ceux des *Statuts Refondus de la Province de Québec* de 1888, à l'art. 2142, des *Statuts Refondus pour le Bas Canada* de 1861, chap. 15, art. 81 ainsi que de la loi du Parlement de l'Union de

1849, 12 Vict., c. 50, s. 17. It is unnecessary to quote all of these. I shall simply cite the 1861 legislation:

81. Whenever an assessment maintained by the School Commissioners or Trustees in any School Municipality is annulled or set aside, the said Commissioners or School Trustees shall forthwith, in a summary manner, cause a new assessment to be made, which new assessment shall be made and take effect in such Municipality for the whole time, as well past as to come, for which the assessment so annulled or set aside would have been in operation and in force if it had been valid:

2. But such annulling or setting aside of the said assessment shall not have the effect of invalidating any payments made under the authority of the assessment so annulled or set aside, which payments shall go towards the discharge of a new assessment for the period for which they have been made, the assessment so annulled or set aside being declared invalid for the future only, and not with regard to any judgments then already rendered to enforce such payments;

3. . . .

It is essentially the same idea as is stated more elliptically in ss. 428 to 431 of the *Education Act*.

I am therefore of the opinion that ss. 428 to 431 of the *Education Act* do not have the effect of denying an action to recover a school assessment paid in error.

VII—Prescription

Under article 2242 of the *Civil Code*, a direct action in nullity is prescribed by thirty years. See also *Côté v. Corporation of the County of Drummond*, [1924] S.C.R. 186.

Respondents however cited, in response to appellant's conclusions claiming the amount wrongfully paid, the five-year prescription stated by para. 8 of art. 2260 of the *Civil Code*:

2260. The following actions are prescribed by five years:

8. For recovery of taxes or assessments paid by error of law or of fact.

I feel that respondents are correct on this point. The only difficulty seems to be to determine when the prescription begins to run.

1849, 12 Vict., chap. 50, art. 17. Il serait fastidieux de les citer tous. Je me contenterai de citer ceux de 1861.

81. Si la cotisation maintenue par les commissaires ou syndics d'école dans une municipalité scolaire, est annulée ou mise de côté, les dits commissaires ou syndics feront procéder immédiatement et sommairement à une nouvelle répartition, laquelle sera faite et aura son effet dans telle municipalité pour tout le temps, tant passé qu'à venir, pour lequel la cotisation annulée ou mise de côté aurait été en force si elle eût été valable:

2. Mais telle annulation ou mise à néant n'aura l'effet d'invalider aucun paiement fait sous l'autorité de la cotisation ainsi annulée ou mise de côté, mais ces paiements serviront à acquitter la nouvelle cotisation pour le temps pour lequel ils ont été faits, la cotisation ainsi annulée ou mise de côté ne devant être déclarée invalide que pour l'avenir seulement, et non par rapport aux jugements déjà rendus pour réaliser ces paiements;

3. . . .

C'est la même idée que, pour l'essentiel, on retrouve exprimée de façon plus elliptique aux art. 428 à 431 de la *Loi de l'instruction publique*.

Je suis donc d'opinion que les art. 428 à 431 de la *Loi de l'instruction publique* n'opèrent pas un déni d'action en répétition de la cotisation scolaire payée par erreur.

VII—La prescription

L'action directe en nullité se prescrit par trente ans, vu l'art. 2242 du *Code civil*. Voir également *Côté v. Corporation of the County of Drummond*, [1924] R.C.S. 186.

Les intimées invoquent cependant, à l'encontre des conclusions de l'appelante en répétition de l'indu, la prescription de cinq ans décrétée par le par. 8 de l'art. 2260 du *Code civil*:

2260. L'action se prescrit par cinq ans dans les cas suivants:

8. Pour répétition de taxes ou cotisations payées par erreur de droit ou de fait.

Je crois qu'il faut donner raison aux intimées sur ce point. La seule difficulté paraît être de déterminer le point de départ de la prescription.

Dealing with recovery of monies wrongfully paid in general, Léon Faribault states in the *Traité de Droit civil du Québec*, t. 7 bis at pp. 124-25, that the action *condictio indebiti* is prescribed by thirty years, even when that action cannot be brought before annulment of a contract the rescission of which must be requested within a shorter time period, for he says [TRANSLATION] "the right to request recovery of the amount wrongfully paid cannot exist before such annulment has been made". The same writer goes on to say:

[TRANSLATION] ... when the right to bring this action is subordinate to the annulment of a contract, its prescription cannot begin to run until the day it is annulled.

I am not sure that one should generalize as Faribault does: if he is right, the right to recover monies wrongfully paid would be prescribed by sixty years in some cases, that is thirty years to obtain nullity of the instrument under which the payment was made, and thirty years to claim restitution of what was paid under the annulled instrument.

Whatever the position regarding the particular case mentioned by Faribault, the ambit of his observations should not be extended to a situation like that in the case at bar, where the legislator has specifically indicated, for the recovery of taxes paid in error, a shorter time limit than for the action in nullity: that would frustrate or avoid the intent of the legislator, who has dispensed with the prescription period of the ordinary law. Applying the rule stated by Faribault literally in the case at bar would mean in practice that an action for recovery would be prescribed by thirty-five years, not by five years as intended by the law.

The view taken by Professor Martineau, writing in *La prescription*, P.U.M., 1977, p. 298, seems preferable:

[TRANSLATION] A taxpayer who has paid in error taxes or assessments he did not owe may require reimbursement within five years of payment.

This opinion is in accord with the general rule that prescription runs from the time the debt is payable. Reimbursement of the tax paid in error is due from the moment the tax is paid, for from that time the taxpayer can legally claim to have the tax

Traitant de la répétition de l'indu en général, Faribault enseigne dans le *Traité de Droit civil du Québec*, t. 7 bis aux pp. 124 et 125 que l'action *condictio indebiti* se prescrit par trente ans et ce, même lorsque cette action ne peut être intentée avant l'annulation d'un contrat dont la rescision doit être demandée dans un délai plus court, car, dit-il, «le droit de demander la répétition de l'indu ne peut exister avant que cette annulation ait été prononcée». Cet auteur écrit ensuite:

... lorsque le droit d'instituer cette action est subordonné à l'annulation d'un contrat, sa prescription ne peut commencer à courir que du jour de son annulation.

Je ne suis pas convaincu que l'on doive généraliser comme le fait Faribault: à la limite, il faudrait tenir que le droit de répéter l'indu se prescrit par soixante ans en certains cas, soit trente ans pour obtenir la nullité de l'acte en conformité duquel le paiement a été fait, et trente ans pour demander la restitution de ce qui a été payé en vertu de l'acte annulé.

Quoi qu'il en soit du cas particulier mentionné par Faribault, on ne saurait étendre la portée de ce qu'il en écrit à une situation comme celle de l'espèce, où le législateur a spécifiquement prévu, pour la répétition de taxes payées par erreur, un délai plus court que pour la demande en nullité: ce serait frustrer ou contourner la volonté du législateur qui a écarté le délai de prescription de droit commun. Appliquer littéralement la règle énoncée par Faribault dans la présente cause signifierait en pratique que l'action en répétition se prescrit par trente-cinq ans et non pas cinq ans comme la loi le veut.

Me paraît préférable l'opinion du professeur Martineau qui écrit dans *La prescription*, P.U.M., 1977, à la p. 298:

Le contribuable qui aurait payé par erreur des taxes ou des cotisations qu'il ne devait pas peut en exiger le remboursement dans les cinq ans du paiement.

Cette opinion est conforme au principe général qui fait courir la prescription à compter du moment où la dette est exigible. Or le remboursement de la taxe payée par erreur est exigible dès que la taxe est payée car dès ce moment le contri-

annulled and to be reimbursed. The judgment granting the annulment is retroactive to the day when the action was brought. In so far as it may be necessary for the taxpayer to have the tax annulled in order to obtain his reimbursement he must act with despatch, otherwise the five-year prescription will have expired and, in this case, extinguished the action for recovery.

It has also been questioned whether, because of the rule *contra non valentem agere non currit praescriptio*, the prescription should not begin to run from the time the creditor discovers the error which has caused the overpayment. In his text cited above, at p. 220, Professor Martineau correctly rejects this solution:

[TRANSLATION] Admitting ignorance as a cause of suspension would amount for all practical purposes to dispensing with the rule that prescription runs against everyone. Inaction by the person having a right most often results from ignorance of his right. As a general rule, those who are ignorant of their rights are the ones who neglect to act to protect them. Giving them the benefit of a suspension would mean that the application of prescription would be very limited. This seems contrary to the nature of this institution and the intent of the legislator: the latter intended that suspension should occur exceptionally, and that in this area there should be a restrictive interpretation in order to give the rules of prescription as wide an application as possible.

In two recent judgments, the Superior Court interpreted para. 8 of art. 2260 of the *Civil Code* as I have done. They were *Lévy v. Ville de Vaudreuil*, [1982] C.S. 162, and *F.W. Woolworth Co. v. Ville de Kirkland*, J.E. 82-1028. It appears that these two judgments have been appealed and I refer to them only for the purposes of prescription.

In imposing this short prescription, the legislator has provided, *inter alia*, relative protection for municipal and school finances. On the same point, I would also say that the stability of those finances is not endangered when the case concerns, not a general challenge to the valuation roll, as in *Shannon* (*supra*), but a challenge to that roll in respect of a taxpayer which is based on an exemption, always of a more or less exceptional nature.

buable peut légalement réclamer en justice l'annulation de la taxe et son remboursement. Le jugement accordant l'annulation rétroagit au jour où l'action a été intentée. Dans la mesure où il peut être nécessaire que le contribuable fasse prononcer la nullité de la taxe pour obtenir son remboursement, il doit s'y prendre assez tôt pour que ne soit pas acquise la prescription de cinq ans qui, dans ce cas, éteint l'action en répétition.

On s'est également demandé si, à cause de la règle *contra non valentem agere non currit praescriptio*, il ne fallait pas faire partir la prescription du moment où le créancier découvre l'erreur qui a causé le paiement de l'indu. C'est à bon droit que, dans son ouvrage précité, à la p. 220, le professeur Martineau rejette cette solution:

Admettre l'ignorance comme cause de suspension équivaut, à toutes fins pratiques, à mettre de côté le principe que la prescription court contre toutes personnes. En effet, l'inaction du titulaire d'un droit résulte le plus souvent de l'ignorance de son droit. Règle générale, ce sont ceux qui ignorent leur droit qui vont négliger d'agir pour le protéger. Leur reconnaître le bénéfice de la suspension voudrait dire que l'application de la prescription serait très limitée. Ceci semble contraire à l'économie de cette institution et à l'intention du législateur; celui-ci a voulu que la suspension ait lieu à titre exceptionnel et que, en cette matière, on s'en tienne à une interprétation restrictive pour donner aux règles de la prescription la plus large mesure d'application.

Dans deux jugements récents, la Cour supérieure a interprété comme je le fais le par. 8 de l'art. 2260 du *Code civil*. Il s'agit de *Lévy c. Ville de Vaudreuil*, [1982] C.S. 162 et *F. W. Woolworth Co. c. Ville de Kirkland*, J.E. 82-1028. Il semble que ces deux jugements aient été portés en appel et je n'y réfère que pour les fins de la prescription.

En imposant cette courte prescription, le législateur assure aux finances municipales et scolaires, entre autres, une protection relative. J'ajouterai d'ailleurs, dans le même ordre d'idées, que la stabilité de ces finances n'est pas compromise quand il s'agit, non pas de la contestation globale d'un rôle d'évaluation, comme dans l'arrêt *Shannon* (précité), mais d'une contestation de ce rôle relativement à un contribuable qui se fonde sur une exemption, laquelle est toujours d'une nature plus ou moins exceptionnelle.

The action brought by appellant against the Town was served on March 20, 1972, that is more than five years after payment of the municipal taxes for 1965 and 1966. The action for reimbursement of the overpaid taxes is therefore prescribed in respect of these two years, and the amount of the order made against the Town must be reduced by \$1,882.88, that is twice the amount of \$941.44 overpaid, on June 23, 1965 and May 27, 1966.

The action brought by appellant against the Commission scolaire was served on July 6, 1972. However, though the record indicates the various amounts paid by appellant, it does not establish the dates of those payments. Presumably appellant paid its school taxes during the taxation year for each of those taxes, as it did with its municipal taxes. In that case, its action for recovery would be prescribed for the taxation year 1965-66, and perhaps for the taxation year 1966-67; but those are mere conjectures, and we have no certain knowledge. It is also conceivable that appellant delayed in making these payments.

Prescription cannot be presumed. It is for the party pleading and benefiting from it to prove the circumstances in which prescription is applicable. In my view, the Commission scolaire has not discharged the burden of proof in this regard and there is no reason to reduce the amount of the award made against it.

VIII—Other matters

It may be questioned whether appellant is entitled to interest against the Town for the period before May 31, 1971. The record contains a notice sent to the Town on that day by counsel for the appellant concerning the overpaid taxes. It must be assumed that before that notice, at least, the Town was in good faith, and could retain the interest pursuant to arts. 1047 and 1049 of the *Civil Code*: they provide that a person receiving in good faith what is not due to him is not obliged to restore the profits of the thing received, whereas if he is in bad faith, he is required to restore the sum paid or thing received, with the interest and profits which it ought to have produced. See also *Raymond Vaillancourt Ltée v. Ville de Jonquière*, J.E.

L'action intentée par l'appelante à la Ville a été signifiée le 20 mars 1972, soit plus de cinq ans après le paiement des taxes municipales pour les années 1965 et 1966. L'action en remboursement des taxes payées indûment est donc prescrite quant à ces deux années et il y a lieu de réduire le montant de la condamnation prononcée contre la Ville d'une somme de 1 882,88 \$ soit deux fois le montant de 941,44 \$ payé indûment, le 23 juin 1965 et le 27 mai 1966.

L'action intentée par l'appelante à la Commission scolaire a été signifiée le 6 juillet 1972. Mais si le dossier révèle les diverses sommes payées par l'appelante, il n'établit pas les dates de ces paiements. On peut imaginer que l'appelante a payé ses taxes scolaires durant l'année d'imposition de chacune de ces taxes, comme elle l'a fait pour ses taxes municipales. Dans ce cas, son recours en répétition serait prescrit pour l'année d'imposition 1965-66 et peut-être pour l'année d'imposition 1966-67. Mais ce ne sont là que des conjectures et nous n'en savons rien. Il est aussi concevable que l'appelante ait tardé à faire ces paiements.

On ne peut présumer de la prescription. Il incombe à la partie qui l'invoque et en profite de prouver les circonstances qui donnent ouverture à ce moyen. À mon avis, la Commission scolaire ne s'est pas déchargée du fardeau de la preuve à ce point de vue et il n'y a pas lieu de réduire le montant de la condamnation prononcée contre elle.

VIII—Autres questions

On peut se demander si l'appelante a droit aux intérêts contre la Ville pour la période qui précède le 31 mai 1971. Le dossier contient en effet une mise en demeure adressée à la Ville ce jour-là par les procureurs de l'appelante relativement aux taxes payées indûment. Il y a lieu de considérer qu'avant cette mise en demeure à tout le moins, la Ville était de bonne foi et qu'elle pourrait conserver les intérêts vu les art. 1047 et 1049 du *Code civil*; ils prescrivent que la personne qui reçoit l'indu de bonne foi n'est pas obligée de rendre les profits qu'elle a perçus de la chose tandis que si elle est de mauvaise foi, elle est tenue de restituer la somme payée ou la chose reçue avec les intérêts ou les profits qu'elle aurait dû produire. Voir

82-303; *Clercs de St-Viateur de Montréal v. Ville de Laval*, J.E. 82-1026.

Appellant claimed this interest from the date of each payment and the trial judge allowed it without discussing the point. The Court of Appeal did not have to advert to it and the point was not raised in this Court. As it is not a matter of public policy, I do not think it is for this Court to intervene in this regard to vary the judgment of the Superior Court against the Town.

The same question could be raised regarding the action brought against the Commission scolaire. In this case, the trial judge capitalized the earlier interest in an amount of \$2,956.69 which he added to the principal amount, and then made the interest run on the whole from the date of service. The record does not contain any notice sent to the Commission scolaire, other than the service itself. The matter of interest was also not raised for the Commission scolaire, and again I would not intervene any more than in the case of the Town.

The Court of Appeal made the following observations regarding the disposition of the case in the judgments of the Superior Court [at p. 90]:

[TRANSLATION] As appellants correctly observed, if the Superior Court judgments are interpreted literally, plaintiff-respondent would owe no tax for 1965 to 1970 inclusive, since the rolls are void in respect of its lots 248 and 249.

This is an indirect way of saying that the actions brought by appellant are actually actions to reduce the valuation.

As we have seen above, this is only apparently true since it is a partial, not a total, exemption—except for certain buildings—so that the immovables at issue must remain registered on the valuation roll but in keeping with the exemption of s. 523 of the *Cities and Towns Act*.

In these circumstances, and as appellant did not dispute the real value assigned to its immovables by the assessors, it could perhaps have limited itself to claiming that the valuation and collection

également *Raymond Vaillancourt Ltée c. Ville de Jonquière*, J.E. 82-303; *Clercs de St-Viateur de Montréal c. Ville de Laval*, J.E. 82-1026.

L'appelante réclamait ces intérêts à compter de chaque paiement et le premier juge les a accordés sans discuter le point. La Cour d'appel n'avait pas à en parler et le sujet n'a pas été soulevé en cette Cour. Comme il ne s'agit pas d'une question d'ordre public, je ne crois pas qu'il nous incombe d'intervenir à ce propos pour modifier le jugement de la Cour supérieure contre la Ville.

La même question pourrait se poser à propos de l'action intentée à la Commission scolaire. Dans ce cas, le premier juge a capitalisé les intérêts antérieurs pour un montant de 2 956,69 \$ qu'il a ajouté au montant principal, faisant ensuite courir l'intérêt sur le tout depuis l'assignation. Le dossier ne comporte pas de mise en demeure adressée à la Commission scolaire, autre que l'assignation elle-même. La question des intérêts n'a pas été soulevée non plus pour la Commission scolaire et je n'interviendrais pas plus que dans le cas de la Ville.

La Cour d'appel fait les observations suivantes à propos du dispositif des jugements de la Cour supérieure [à la p. 90]:

Comme le font remarquer avec raison les appelantes, si l'on interprète à la lettre les jugements de la Cour supérieure, la demanderesse intimée ne devrait aucune taxe pour les années 1965 à 1970 inclusivement, puisque les rôles sont nuls à l'égard de ses lots 248 et 249.

C'est une façon indirecte de soutenir que les actions intentées par l'appelante sont en réalité des demandes en réduction d'évaluation.

Comme nous l'avons vu plus haut, ce n'est là qu'une apparence due au fait qu'il s'agit d'exemption partielle plutôt que d'exemption totale,—sauf pour certains bâtiments—, de telle sorte que les immeubles en litige doivent demeurer inscrits au rôle d'évaluation mais en conformité de l'exemption de l'art. 523 de la *Loi des cités et villes*.

Dans ces conditions, et comme l'appelante ne contestait pas la valeur réelle attribuée à ses immeubles par les estimateurs, elle aurait peut-être pu se contenter de conclure que les rôles

rolls in question be declared void in respect of lots 248 and 249, where for example as regards the Town for 1970, they exceeded the sum of \$11,730 and the 1 per cent rate. In acceding to such conclusions, the Superior Court would not have usurped the function of the assessors, but using their own data, would have made the specific mathematical calculations prescribed by the Act to give the taxpayer the benefit of its exemption. In *Montreal Light, Heat & Power Consolidated (supra)*, the Court held to be invalid *in toto* in respect of an electrical system a valuation roll which did not permit the making of a distinction between the value of the tax-exempt meters and the rest of the system, which was taxable: the courts were unable to undertake such a differentiation of the roll without themselves making a valuation. However, they would undoubtedly have only declared the role to be void in so far as it was, if it had been divisible. One could perhaps reason by analogy and *a contrario* in the case at bar.

In any case, I do not think that at this stage of the proceedings there is any reason to alter the declarations of nullity made by the trial judge. The record does not contain copies of the valuation rolls and collection rolls at issue, or extracts from those rolls. Moreover, for what is at issue, namely recovery of the overpayment, the trial judge gave effect to his declarations of nullity only to the extent that there was in fact nullity.

IX—Conclusions

For all these reasons, I consider that the following conclusions should be made:

The appeal should be allowed in part;

The three judgments of the Court of Appeal should be set aside;

The judgment of the Superior Court allowing the action against the Commission scolaire de Sainte-Foy and dismissing the intervention by the Town of Sainte-Foy should be restored;

The judgment of the Superior Court against the Town of Sainte-Foy should be restored in part: the

d'évaluation et de perception en question soient déclarés nuls à l'égard des lots 248 et 249, dans la mesure où, en ce qui concerne par exemple la Ville pour l'année 1970, ils excédaient la somme de 11 730 \$ et le taux de 1 p. 100. En accédant à de telles conclusions, la Cour supérieure ne se serait pas substituée aux estimateurs, mais, utilisant leurs propres données, elle aurait effectué les opérations mathématiques précises prescrites par la loi pour assurer au contribuable le bénéfice de son exemption. Dans l'affaire *Montreal Light, Heat & Power Consolidated* (précitée) on a déclaré invalide *in toto* quant à un système électrique un rôle d'évaluation qui ne permettait pas de distinguer entre la valeur des compteurs exempts d'impôt et le reste du système, qui était taxable: les cours étaient dans l'impossibilité de procéder à une espèce de ventilation du rôle sans faire elles-mêmes une évaluation. Mais elles n'auraient sûrement déclaré ce rôle nul que dans la mesure de sa nullité, s'il avait été divisible. On pourrait peut-être raisonner par analogie et *a contrario* dans l'espèce.

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas qu'à ce stade des procédures il y ait lieu de modifier les déclarations de nullité faites par le premier juge. Le dossier ne contient pas de copies des rôles d'évaluation et des rôles de perception en litige, ou d'extraits de ces rôles. Au surplus, pour ce qui compte, c.-à-d. pour la répétition de l'indu, le premier juge n'a donné effet à ses déclarations de nullité que dans la mesure de la nullité.

IX—Conclusions

Pour tous ces motifs, je suis d'opinion qu'il faut conclure de la façon suivante:

Le pourvoi est accueilli en partie;

Les trois arrêts de la Cour d'appel sont infirmés;

Le jugement de la Cour supérieure maintenant l'action contre la Commission scolaire de Sainte-Foy et rejetant l'intervention de la Ville de Sainte-Foy est rétabli;

Le jugement rendu par la Cour supérieure contre la Ville de Sainte-Foy est en partie rétabli;

sum of \$12,811.05 should be replaced by \$10,928.17 and the following terms deleted:

\$941.44 on June 23, 1965;
\$941.44 on May 27, 1966;

The whole with costs in all courts.

However, no costs will be awarded for or against the Attorney General of the Province of Quebec.

Appeal allowed in part.

Solicitors for the appellant: Langlois, Drouin & Associés, Quebec City.

Solicitors for the respondent the Town of Sainte-Foy: Gagné, Letarte, Royer, Gauthier, Lacasse & Boily, Quebec City.

Solicitors for the respondent the Commission scolaire de Sainte-Foy: Flynn, Rivard & Associés, Quebec City.

Solicitors for the intervenor: Jolin, Boucher & Brassard; Jean-K. Samson and Jean-François Jobin, Sainte-Foy.

la somme de 12 811,05 \$ y est remplacée par celle de 10 928,17 \$ et y sont supprimés les termes suivants:

941,44 \$ le 23 juin 1965
941,44 \$ le 27 mai 1966.

Le tout avec dépens dans toutes les cours.

Toutefois, il n'y aura pas d'adjudication des dépens pour ou contre le Procureur général de la province de Québec.

Pourvoi accueilli en partie.

Procureurs de l'appelante: Langlois, Drouin & Associés, Québec.

Procureurs de l'intimée la Ville de Sainte-Foy: Gagné, Letarte, Royer, Gauthier, Lacasse & Boily, Québec.

Procureurs de l'intimée la Commission scolaire de Sainte-Foy: Flynn, Rivard et Associés, Québec.

Procureurs de l'intervenant: Jolin, Boucher & Brassard; Jean-K. Samson et Jean-François Jobin, Sainte-Foy.