

Scotia Square Hotel Limited and Halifax Developments Limited *Appellants;*

and

The City of Halifax *Respondent.*

1975: November 24; 1976: April 1.

Present: Laskin C.J. and Ritchie, Spence, Dickson and Beetz JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF NOVA SCOTIA, APPEAL DIVISION

Municipal law — Contracts — Interpretation — Agreement by municipality to service redevelopment with sewerage — Sewer development charge subsequently imposed on new buildings — Entitlement of developer to recover amount of charge from municipality.

In 1966 an agreement providing for a redevelopment in downtown Halifax was entered into between the City and C.M.H.C. on the one hand and the appellant Halifax Developments Limited on the other. The City agreed to be responsible for certain municipal works and projects including "the construction of all public sewers in each stage and the enlargement of any public sewers located outside such stage that may be required to properly service such stage". In 1972 the City imposed a sewer development charge on owners of new buildings or of building additions with a greater floor space than 80 square feet, the purpose of which was to finance a general upgrading of the City's trunk sewer system. The appellant claimed remission of the development charge because of the City's obligation in the agreement. While the City had completed sewerage installation and there was no dispute as to the serviceability of the sewers it was contended by the appellant that the obligation was an ongoing one not to be considered discharged until after the redevelopment had been completed.

The trial judge found that the appellant was entitled to remission of the development charge the purpose of which "to pay for the additional sewer capacity required to accommodate the effluent from new buildings or additions to existing buildings", obligations which the City had undertaken in relation to the redevelopment in the 1966 agreement. The Appeal Division, however, concluded that the City had met its obligation in terms of the agreement before the sewer development tax was created and set aside the judgment at trial.

Scotia Square Hotel Limited et Halifax Developments Limited *Appelantes;*

et

The City of Halifax *Intimée.*1975: le 24 novembre; 1976: le 1^{er} avril.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Spence, Dickson et Beetz.

EN APPEL D'UN ARRÊT DE LA DIVISION D'APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE.

Droit municipal — Contrats — Interprétation — Engagement par une municipalité de faire desservir une zone de réaménagement par un système d'égout — Taxe de construction d'égout imposée ultérieurement sur des immeubles neufs — Droit du promoteur de recouvrer de la municipalité le montant de la taxe.

En 1966, un contrat prévoyant un réaménagement de terrain au centre-ville de Halifax a été conclu entre la ville et la S.C.H.L., d'une part, et l'appelante Halifax Developments Limited, d'autre part. La ville a accepté d'assurer la responsabilité de certains travaux et projets municipaux, y compris «l'installation de tous les égouts publics à chaque phase et l'agrandissement des égouts publics situés en dehors de celle-ci, s'ils s'avèrent nécessaires pour desservir convenablement une de ces phases». En 1972, la ville a imposé aux propriétaires d'immeubles neufs ou d'immeubles agrandis d'une superficie de plancher supérieure à 80 pieds carrés une taxe de construction d'égout dont le but était de financer une amélioration générale du système des égouts collecteurs de la ville. L'appelante a demandé la remise de la taxe de construction d'égout en raison de l'obligation de la ville contenue dans le contrat. Bien que la ville eût complété l'installation du système d'égouts et qu'il n'y eût aucun conflit à propos de son bon fonctionnement, l'appelante a soutenu que l'obligation était continue et qu'on ne pouvait pas considérer que l'on y avait satisfait tant que le réaménagement n'était pas terminé.

Le juge de première instance a statué que l'appelante avait droit à la remise de la taxe de construction d'égout qui avait pour but «de payer le coût de l'augmentation de la capacité des égouts requise pour recevoir les effluents des nouveaux immeubles et des immeubles agrandis», obligation que la ville avait assumée relativement au réaménagement dans le contrat de 1966. La Division d'appel, toutefois, a conclu que la ville avait rempli son obligation aux termes du contrat avant l'imposition de la taxe de construction d'égout et a infirmé le jugement de première instance.

Held (Ritchie and Dickson JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Spence and Beetz JJ.: There was no evidence to show that the appellant's hotel was not properly serviced by the sewer system provided or that any inadequacy was anticipated in the foreseeable future. The report, which gave rise to the development charge, concerned a long-term replacement programme and there was no evidence to connect its findings with the serviceability of the sewer system provided by the redevelopment project.

Per Ritchie and Dickson JJ., *dissenting*: By the express terms of the agreement the City had assumed responsibility for the construction and enlargement of sewers bearing on the redevelopment in each stage of the project's construction. "Construction" and "enlargement" of sewers as used in the agreement should be construed as including their "development" and "rehabilitation" within the meaning of the ordinance imposing the development charge. The charge was validly imposed in relation to the redevelopment but as its effect was to expose the appellant to an expense for which the City had assumed responsibility it should recover the amount of that charge.

APPEAL from the Supreme Court of Nova Scotia, Appeal Division¹, allowing an appeal from a judgment of Cowan C.J.² at trial holding appellant entitled to remission of a sewer development charge by reason of an agreement previously made with respondent. Appeal dismissed, Ritchie and Dickson JJ. dissenting.

Ronald N. Pugsley, Q.C., and John D. Murphy, for the appellants.

Ronald J. Downie, Q.C., and Barry S. Allen, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Spence and Beetz JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal arises out of proceedings which, in form, raised the question whether the appellants were liable to pay the sewer development charge imposed by the respondent City under its Ordinance 153, which came into force on April 1, 1972. At the trial of this question before Cowan C.J.T.D. counsel for the parties

Arrêt (les juges Ritchie et Dickson étant dissidents): Le pourvoi doit être rejeté.

Le juge en chef Laskin et les juges Spence et Beetz: La preuve ne révèle aucunement que le système d'égouts actuel ne desservait pas convenablement l'hôtel ou qu'il existait une insuffisance possible des égouts dans un avenir prévisible. Le rapport, qui avait entraîné la taxe de construction d'égout, visait un programme de remplacement à long terme et il n'existait pas de preuves reliant ces conclusions au fonctionnement du système d'égouts fourni pour le projet de réaménagement.

Les juges Ritchie et Dickson dissidents: Selon les termes exprès du contrat, la ville avait assumé la responsabilité de l'installation et de l'agrandissement des égouts dans chaque phase du projet d'aménagement. Les expressions «installation» et «agrandissement», dans le contrat, comprennent «la construction» et la «réfection» au sens du règlement imposant la taxe de construction. La taxe a été valablement imposée relativement au réaménagement, mais vu qu'elle a eu pour effet de faire supporter par l'appelante des dépenses dont la ville avait assumé la responsabilité, elle doit en recouvrer le montant.

POURVOI interjeté d'un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse¹, accueillant un appel d'un jugement du juge en chef Cowan² statuant que l'appelante avait droit à la remise du montant d'une taxe de construction d'égout en raison d'un contrat antérieurement conclu avec l'intimée. Pourvoi rejeté, les juges Ritchie et Dickson étant dissidents.

Ronald N. Pugsley, c.r., et John D. Murphy, pour les appelantes.

Ronald J. Downie, c.r., et Barry S. Allen, pour l'intimée.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Spence et Beetz a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Il s'agit d'un pourvoi découlant de procédures qui ont soulevé formellement la question de savoir si les appelantes étaient tenues de payer la taxe de construction d'égout, imposée par la Ville intimée dans le cadre de son Règlement n° 153, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 1972. Au procès tenu pour trancher cette

¹ (1974), 9 N.S.R. (2d) 519.

² (1973), 9 N.S.R. (2d) 524.

¹ (1974), 9 N.S.R. (2d) 519.

² (1973), 9 N.S.R. (2d) 524.

agreed that the substantial question between them was a different one, namely, whether the City was in breach of its obligation under s. 31 of a development agreement of August 31, 1966, made between the City and Central Mortgage and Housing Corporation (referred to in the agreement as the "Partnership") on the one hand and Halifax Developments Limited, one of the appellants herein, on the other.

Under that agreement, which provided for a redevelopment of about 14 acres of land in the downtown core of the City, a redevelopment under the name of Scotia Square which involved the construction, *inter alia*, of apartment buildings, a trade mart building and a hotel, the Partnership (i.e. for present purposes, the City) agreed to certain obligations among which was the following in s. 31 of the agreement:

31. The Partnership covenants and agrees that it will:

(a) be responsible for and undertake or cause to be undertaken the following municipal works and projects applicable to each stage:

(i)

(ii)

(iii) the construction of all public sewers in each stage and the enlargement of any public sewers located outside such stage that may be required to properly service such stage. Provided, however, that the Company shall be responsible for and shall pay the normal Betterment Charges as determined from time to time by City Council for the City generally.

It is common ground that the concluding sentence in s. 31 referring to Betterment Charges is not germane to the present case. It is also common ground that the sewer development charge was validly imposed and that the appellants, like other owners of new buildings or of building additions with a greater floor space than 80 square feet, were liable to pay the charge. However, the effect of the agreement of counsel before Cowan C.J.T.D. was to turn the issue of liability for the sewer development charge into an issue of liability of the City for breach of s. 31, and to substitute remission of the amount of the charge (a one-shot affair in the amount of 30 cents per square foot)

question devant le juge en chef Cowan de la Division d'instruction, les avocats des parties ont convenu que la véritable question en litige était autre, à savoir la ville a-t-elle manqué à l'obligation, visée par l'art. 31 d'un contrat d'aménagement daté du 31 août 1966 entre la Ville et la Société centrale d'hypothèques et de logement (appelées «l'Association» dans le contrat), d'une part, et Halifax Developments Limited, l'une des appelantes en l'espèce, d'autre part?

En vertu de ce contrat, qui prévoyait l'aménagement d'environ 14 acres de terrain en plein centre-ville, projet qu'on a appelé Scotia Square et qui comprenait la construction, notamment, d'immeubles résidentiels, d'un immeuble commercial et d'un hôtel, l'Association (c.-à-d., aux fins des présentes, la Ville) avait contracté certaines obligations, dont la suivante énoncée à l'art. 31 du contrat:

[TRADUCTION] 31. L'Association convient et prend l'engagement:

a) d'assumer la responsabilité, d'entreprendre ou de faire entreprendre les travaux et ouvrages municipaux suivants nécessaires à chaque phase:

(i)

(ii)

(iii) l'installation de tous les égouts publics à chaque phase et l'agrandissement des égouts publics situés en dehors de celle-ci, s'ils s'avèrent nécessaires pour desservir convenablement une de ces phases. Toutefois, la Compagnie s'engage à payer les taxes ordinaires d'améliorations que le conseil municipal peut décréter de temps à autre pour l'ensemble de la Ville.

Il a été convenu que la dernière phrase de l'art. 31 qui traite des taxes d'améliorations n'est pas pertinente à la présente affaire. Il a aussi été convenu que la taxe de construction d'égout a été imposée à bon droit et que les appelantes étaient tenues de la payer, comme les autres propriétaires d'immeubles neufs ou d'immeubles agrandis d'une superficie de plancher supérieure à 80 pieds carrés. Toutefois, l'entente que les avocats ont conclue devant le juge en chef Cowan a eu pour effet de faire porter le litige non plus sur l'assujettissement à la taxe de construction d'égout, mais sur la responsabilité de la Ville pour manquement à l'art. 31 et de remplacer la demande de remise du montant de la taxe

for the damages to which the appellants would be entitled on proof of breach of s. 31 by the City.

The trial judge found that the appellants, owners of a hotel in Scotia Square, were entitled to remission of the sewer development charge. At the time of the hearing before the trial judge the hotel was still under construction, and it is not denied that the owners were caught by the terms of Ordinance 153. There was an existing sewer system in the redevelopment area and the City purported to discharge its obligation in respect of sewers under s. 31 of the agreement by providing 1330 additional lineal feet of sewers to serve the Scotia Square project. In so doing it conformed to the outlay contemplated by the developers' tender which showed the estimated cost to the City of sewers for the project (there were other costs for street lighting, sidewalks, paving and landscaping) at \$23,940, but with a net cost of only \$4,520 after allowing for recoupment of charges to abutters. The question is, however, whether the City conformed to its obligations under s. 31, and this depends on whether proof was made by the appellants of a breach of obligation by the City.

The City completed the installation of the 1330 lineal feet of sewers by November 1969, before construction of the hotel was begun but not before construction of the trade mart which was the first building of the project to be completed. The record does not disclose any dispute about the serviceability of the sewers at the time they were installed, but it was contended by the appellants that the obligation under s. 31 was an ongoing one, presumably not to be considered discharged until the redevelopment was complete and an assessment of serviceability could be made. The trial judge's reasons in favour of the appellants appeared to turn in large part on the effect of a report made on January 31, 1970, to the Halifax City Council by a firm of consulting engineers. The report, as it itself states, was authorized by the City Council acting with the support of the Nova Scotia Water Resources Commission. Letters passing between

(prélevée en une seule fois au taux de 30 cents le pied carré) par une réclamation en dommages-intérêts auxquels auraient droit les appelantes s'il était démontré que la Ville a manqué à l'art. 31.

Le juge de première instance a statué que les appelantes, propriétaires d'un hôtel dans Scotia Square, avaient droit à la remise de la taxe de construction d'égout. Au moment de l'audience devant ce dernier, l'hôtel était encore en chantier et on ne nie pas que les propriétaires étaient visés par les dispositions du Règlement n° 153. Il existait un système d'égouts dans la zone en aménagement et la Ville entendait remplir son obligation relative aux égouts, aux termes de l'art. 31 du contrat, en fournissant 1330 pieds supplémentaires de canalisations d'égouts pour desservir Scotia Square. De ce fait, elle ne dépassait pas les dépenses prévues dans la soumission des promoteurs, qui fixait le coût estimatif des égouts du projet pour la Ville (d'autres dépenses s'y ajoutaient pour l'éclairage des rues, les trottoirs, le pavage et l'aménagement paysagé) à \$23,940, mais le coût net à \$4,520 seulement, compte tenu de la récupération des débours sur les propriétaires riverains. Toutefois, il s'agit de décider si la Ville a rempli ses obligations conformément à l'art. 31. Ceci dépend de la preuve présentée par les appelantes pour établir le manquement de la Ville à ses obligations.

La Ville a terminé la pose des 1330 pieds de canalisations d'égouts en novembre 1969, avant le début de la construction de l'hôtel, mais non avant la construction de l'immeuble commercial, qui a été le premier immeuble du chantier terminé. Le dossier ne révèle aucun conflit à propos du fonctionnement des égouts lors de leur installation, mais les appelantes ont soutenu que l'obligation stipulée à l'art. 31 était continue et que l'on ne pouvait pas présumer que l'on y avait satisfait tant que l'aménagement n'était pas terminé et que l'on n'avait pas pu vérifier le bon fonctionnement des égouts. Il semble que les motifs du juge de première instance en faveur des appelantes s'appuient surtout sur les conclusions d'un rapport présenté le 31 janvier 1970 au conseil municipal de Halifax par une société d'ingénieurs conseil. Le rapport, comme il l'indique bien, avait été demandé par le conseil municipal, avec l'appui de la Nova Scotia

the City manager and the Commission in July and August, 1968 show that the City and the Commission were concerned primarily with treatment of sewage, with a plan for the disposal of waste by treatment that would abate pollution of the waters into which the sewage was then being discharged. The engineering firm's report, which was produced a year after it was given terms of reference on January 30, 1969, is headed "Report on a Master Plan for Sewage Works and Drainage in the City of Halifax". The report referred to the appropriateness of such a study "especially in the light of the recent extensive annexation of the urban area of the County by which the City's area was increased from seven to more than 24 square miles", and the plan proposed was one "to provide a guide for the efficient and economic development of these works in the years to come".

The recommendations of the report were preceded by the following statement:

The recommendations are founded on the following significant aspects of this study and which have formed the predominant theme of this report:

- (i) Separate sanitary and storm sewers including street or lateral and trunk sewers to serve all future developments and all present developments not yet served with sewers.
- (ii) New storm sewers, together with the replacement as considered necessary, of existing sanitary sewers in all areas of present development within Wards seven to ten. This would provide additional capacity in the existing sanitary sewer system as redevelopment occurs and more particularly as new development proceeds in the upper areas of the tributary drainage pattern. It would also ultimately permit achievement of a complete separate sewer system throughout Wards seven to ten.
- (iii) Replacement and enlargement of ultimately 80 to 90 per cent of the existing combined sewers on the Peninsula as a consequence of redevelopment and physical deterioration of the existing sewers.
- (iv) Pollution control measures and facilities including interceptors, pumping stations, forcemains,

Water Resources Commission. La correspondance entre le gérant municipal et la Commission en juillet et août 1968 révèle que la Ville et la Commission s'intéressaient principalement au traitement des eaux usées et qu'elles avaient un projet d'élimination des déchets par un traitement qui réduirait la pollution des eaux où l'on déversait alors les eaux usées. Le rapport des ingénieurs conseil, présenté le 30 janvier 1969, soit un an après que le mandat leur avait été confié, est intitulé [TRADUCTION] «Rapport sur un plan directeur relatif aux travaux d'égouts et de drainage des eaux dans la Ville de Halifax». Le rapport mentionnait l'opportunité d'une telle étude [TRADUCTION] «surtout à la suite de l'annexion récente d'une partie importante du territoire urbain du comté par laquelle la superficie de la Ville est passée de sept à plus de vingt-quatre milles carrés» et le plan proposé devait [TRADUCTION] «servir de guide pour assurer une exécution efficace et économique de ces travaux dans les années à venir».

Les recommandations du rapport étaient précédées de l'introduction suivante:

[TRADUCTION] Les recommandations sont fondées sur les éléments suivants de cette étude, lesquels ont inspiré le thème majeur de ce rapport:

- (i) Des égouts indépendants pour les eaux-vannes et pour les eaux pluviales, y compris des égouts le long des rues ou latéraux et des égouts collecteurs pour desservir tous les lotissements futurs et tous les lotissements actuels non desservis.
- (ii) De nouveaux égouts pour les eaux pluviales, ainsi que le remplacement, s'il y a lieu, des égouts actuels pour les eaux-vannes dans tous les secteurs du lotissement en cause, dans les quartiers sept à dix. Cela augmenterait la capacité du réseau actuel d'égouts pour les eaux-vannes au fur et à mesure de l'aménagement et surtout quand on établira de nouveaux lotissements dans les secteurs plus élevés du système de drainage tributaire. On pourrait aussi en définitive construire un système séparatif complet dans les quartiers sept à dix.
- (iii) Le remplacement et l'agrandissement en définitive de 80 à 90 pour cent de l'ensemble des égouts existant sur la péninsule en raison de l'aménagement et de la détérioration des égouts actuels.
- (iv) Des mesures pour la prévention de la pollution, ainsi que des installations dont des siphons, des

a combined trunk sewer adjacent to the Northwest Arm, and a treatment plant and outlet. The recommended pollution control works are shown in Figure 1-1.

Counsel for the appellant emphasized item (iii), but it should be noted (and the trial judge did note it) that with respect to the "rehabilitation and improvement of the existing combined sewer system on the Peninsula" (the Scotia Square project was within it), the report said that "it is assumed that this programme will be undertaken over the next 100 years . . .". The pollution control programme recommended in the report was proposed for implementation over the next ten years. City Council adopted the report in principle in April, 1970 and it was after considering its financial implications that Council decided to levy a sewer development charge.

It appears to me that the trial judge regarded the report, and Ordinance 153 which was one result thereof, as having an immediate bearing on the serviceability of the sewers which the City had obligated itself to construct and enlarge in order to service the Scotia Square project. His decision on the issue between the parties is encased in three sentences of his lengthy reasons, and those sentences read as follows:

... I find that the stated purpose for the sewer development charge imposed by Ordinance 153 was to provide the funds necessary to pay for the additional sewer capacity required to accommodate the effluent from new buildings or additions to existing buildings. In my opinion, the provision of such facilities was an obligation of the Partnership under the Agreement of August 31, 1966. By Clause 31, the Partnership agreed to be responsible for, and to undertake or cause to be undertaken, the construction of all public sewers in each stage of the redevelopment covered by the Agreement, and the enlargement of any public sewers located outside such stage that may be required to properly service such stage.

In this passage the trial judge treated the issue as if it was a matter of law that was concluded by finding a relationship between the purpose of Ordinance 153 and the City's obligation under s. 31 of the development agreement. This, however,

postes de pompage, des conduites de refoulement, un égout collecteur combiné adjacent à l'embranchement nord-ouest, et une usine de traitement avec débouchés. Le graphique 1-1 montre les ouvrages recommandés pour la prévention de la pollution.

L'avocat des appelantes a insisté sur l'alinéa (iii), mais il faut remarquer (et le juge de première instance l'a fait) qu'au sujet de [TRADUCTION] «la réfection et de l'amélioration du système d'égouts unitaire actuel de la péninsule» (où est situé Scotia Square), le rapport disait que [TRADUCTION] «l'on suppose que ce programme serait entrepris au cours des cent prochaines années . . .». On proposait la mise en œuvre du programme de prévention de la pollution recommandé dans le rapport au cours des dix prochaines années. Le conseil municipal a adopté les principes du rapport en avril 1970 et, après avoir étudié ses incidences financières, il a décidé d'imposer une taxe de construction d'égout.

Il me semble que le juge de première instance a estimé que le rapport, de même que le Règlement n° 153 adopté en conséquence, avait une portée immédiate sur le fonctionnement des égouts que la Ville s'était engagée à construire et à agrandir afin de desservir Scotia Square. Sa décision sur la question en litige est exprimée dans trois phrases de ses longs motifs. Celles-ci se lisent comme suit:

[TRADUCTION] ... Je conclus que la taxe de construction d'égout imposée par le règlement n° 153 avait pour but déclaré de recueillir les fonds nécessaires pour payer le coût de l'augmentation de la capacité des égouts requise pour recevoir les effluents des nouveaux immeubles et des immeubles agrandis. A mon avis, l'Association avait l'obligation de fournir ces installations en vertu du contrat du 31 août 1966. Dans la clause 31, l'Association a convenu d'entreprendre ou de faire entreprendre l'installation de tous les égouts publics à chaque phase de l'aménagement visée par le contrat et l'agrandissement des égouts publics situés en dehors de celle-ci, s'ils s'avèrent nécessaires pour desservir convenablement une de ces phases.

Dans ce passage, le juge de première instance a traité la question comme s'il s'agissait d'un point de droit qui était tranché en concluant à l'existence d'un lien entre le but visé par le Règlement n° 153 et l'obligation de la Ville en vertu de l'art. 31 du

misconceives the issue that the parties agreed should be tried. The Ordinance was immaterial on the question of liability and only provided a measure of the agreed damages that would result if a breach of the development agreement was established. Moreover, Ordinance 153 was not an ordinance that had any special relationship to the Scotia Square project. It was a by-product of the report of January 31, 1970, and neither the report nor the Ordinance nor the two together can be taken as determining that there was a violation by the City of its obligation to construct and enlarge all public sewers that might be required to properly service each stage of the development.

In his reasons for judgment for the Nova Scotia Court of Appeal, MacKeigan C.J.N.S. said that "no evidence was given by the [appellants] pointing to any inadequacies in the sewers servicing the project or to any other specific failure by the City to comply with s. 31. The [appellants] admitted that they had not had to do any work or pay any costs which should have been done or paid by the City under s. 31". In concluding that the City had met its obligation under s. 31 before the sewer development tax was created, the Nova Scotia Court of Appeal took a different view of the issue from that taken by the trial judge.

I agree with the Court of Appeal. Not only was there no evidence to show that the hotel was not properly serviced by the existing sewer system as supplemented by the 1330 lineal feet of sewer provided by the City, but, in addition, no attempt appears to have been made to show any likely inadequacy of the sewers in the foreseeable future. Of course, they may eventually have to be replaced if they become worn or corroded or for some other reason unserviceable. Nothing in the record points to any existing or imminent inadequacy, and I cannot regard the report, which was addressed to a long-term replacement programme, as having any bearing on the construction and application of s. 31 of the development contract. Certainly, it could not have any bearing unless there was evidence to

contrat d'aménagement. Cependant, il ne répond pas alors véritablement à la question que les parties avaient convenu de faire trancher. Le Règlement n'était pas pertinent à la question de responsabilité et ne pouvait servir qu'à l'évaluation des dommages-intérêts qui, selon ce qui était convenu, seraient payables si l'inexécution du contrat d'aménagement était établie. En outre, le Règlement n° 153 n'avait aucun lien particulier avec Scotia Square. Il découlait du rapport du 31 janvier 1970 et ni ce dernier ni le règlement ni les deux considérés ensemble ne peuvent démontrer que la Ville a manqué à son obligation de construire et d'agrandir tous les égouts publics qui s'avéreraient nécessaires pour desservir convenablement le lotissement à chaque phase.

Le juge en chef MacKeigan de la Nouvelle-Écosse dit dans ses motifs de jugement pour la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse que [TRADUCTION] «les [appelantes] n'ont pas prouvé l'insuffisance des égouts desservant le lotissement ni aucun autre manquement précis de la Ville aux obligations de l'art. 31. Les [appelantes] ont admis qu'elles n'avaient pas eu à exécuter de travaux ni à payer de frais dont la Ville aurait dû être responsable en vertu de l'art. 31». En statuant que la Ville avait rempli son obligation en vertu de l'art. 31 avant l'imposition de la taxe de construction d'égout, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a considéré la question sous un aspect différent de celui considéré par le juge de première instance.

Je partage l'opinion de la Cour d'appel. Non seulement la preuve ne révèle aucunement que le système d'égouts actuel, auquel la Ville avait ajouté 1330 pieds linéaires de canalisations, ne desservait pas convenablement l'hôtel, mais, en outre, il semble que l'on n'a aucunement tenté de démontrer une insuffisance possible des égouts dans un avenir prévisible. Il faudra, bien sûr, les remplacer un jour en raison de l'usure, de la corrosion ou d'autres raisons qui les rendraient inutilisables. Le dossier n'indique aucune insuffisance actuelle ou imminente et je ne pense pas que le rapport, qui visait un programme de remplacement à long terme, ait quelque portée sur l'interprétation et l'application de l'art. 31 du contrat d'aménagement. Il ne peut certainement pas avoir

connect its findings with the serviceability of the sewer system provided for the Scotia Square project. There was no such evidence.

I would dismiss the appeal with costs.

The judgment of Ritchie and Dickson JJ. was delivered by

RITCHIE J. (*dissenting*)—This is an appeal from a judgment of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia reversing the judgment rendered at trial by Cowan C.J.T.D., insofar as it directed that the appellant Halifax Developments Limited recover from the City of Halifax the amount of a sewer development charge imposed by the City pursuant to the provisions of its Ordinance No. 153 with respect to hotel premises then being constructed which formed a part of the Scotia Square project in the new “central development area” of the City.

In December 1965, the City of Halifax issued a “CALL FOR DEVELOPMENT PROPOSALS for the development of approximately 13.9 acres of land in the central portion of the City”. The land was stated to be owned jointly by the City of Halifax and C.M.H.C., and the tenders were required to be marked “Development Proposals—Halifax Central Development Area.”

The call for proposals contained detailed provisions with regard to instructions to tenderers and s. 5 of Part II thereof dealt with responsibility for Municipal Works, Open Spaces, and Car Parks and in part provided as follows:

- (a) The City will clear the land subject to the CALL FOR PROPOSALS within the Central Redevelopment Area of all the existing buildings and structures.
- (b) The City will grant any easements required for connecting the sewers and water mains across City land to adjacent streets and permit soil test borings on its land subject to reasonable notice to existing tenants.
- (c) The City will enlarge any sewers outside the areas covered by the DEVELOPMENT PROPOSALS if required to serve the development.

de portée à moins que des preuves ne relient ses conclusions au fonctionnement du système d'égouts fourni au Scotia Square, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Le jugement des juges Ritchie et Dickson a été rendu par

LE JUGE RITCHIE (*dissident*)—Il s'agit d'un pourvoi à l'encontre d'un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse infirmant le jugement prononcé en première instance par le juge en chef Cowan de la Division d'instruction, dans la mesure où il ordonnait que la Ville de Halifax rembourse à l'appelante Halifax Developments Limited le montant d'une taxe de construction d'égout imposée par elle conformément aux dispositions de son Règlement n° 153 sur un hôtel alors en construction qui faisait partie du projet Scotia Square dans la nouvelle «zone d'aménagement du centre» de la Ville.

En décembre 1965, la Ville de Halifax a lancé un [TRADUCTION] «APPEL D'OFFRES POUR L'AMÉNAGEMENT d'environ 13,9 acres de terrain dans le centre de la ville». On y précisait que le terrain appartenait conjointement à la ville de Halifax et à la S.C.H.L. et que les offres devaient porter l'indication [TRADUCTION] «Offres d'aménagement—Zone d'aménagement du centre de Halifax».

L'appel d'offres détaillait les instructions aux soumissionnaires et l'art. 5 de la Partie II précisait qui était responsable des ouvrages municipaux, des espaces verts et des parcs de stationnement et prévoyait notamment:

- [TRADUCTION] a) La Ville dégagera le terrain visé par l'APPEL D'OFFRES dans la zone d'aménagement du centre, de tous les bâtiments et installations actuels.
- b) La Ville accordera les servitudes nécessaires pour relier aux rues adjacentes les égouts et les conduites d'eau principales situés sur le terrain de la Ville et elle permettra les sondages de ses terrains sous réserve d'un avis raisonnable donné aux locataires actuels.
- c) La Ville agrandira les égouts situés en dehors des zones visées par les OFFRES POUR L'AMÉNAGEMENT si cela s'avère nécessaire pour desservir le lotissement.

and

(h) Sewers. The City will be responsible for the construction of all the public sewers within the Central Redevelopment Area and will provide the Developers with all the required sewer facilities at the stated charges.

The original call for proposals indicated that preferential consideration would be given to development proposals which included "a comprehensive shopping centre planned on pedestrian mall principle with a large department store as its nucleus and ample parking facilities", but it will be seen that as the project developed it involved the construction of an apartment building and a hotel.

Halifax Developments Limited submitted a tender, the acceptance of which was evidenced by an agreement dated August 31, 1966, between the City of Halifax and Central Mortgage and Housing Corporation referred to in the agreement as a "Partnership" of the one part and Halifax Developments Limited, one of the present appellants referred to in the agreement as the "Company" of the other part. For the purpose of this appeal the most significant part of this agreement is contained in para. 31 thereof which provides, in part, as follows:

31. The Partnership covenants and agrees that it will:

(a) be responsible for and undertake or cause to be undertaken the following municipal works and projects applicable to each stage:

- (i) . . .
- (ii) . . .

(iii) the construction of all public sewers in each stage and the enlargement of any public sewers located outside such stage that may be required to properly service such stage. Provided, however, that the Company shall be responsible for and shall pay the normal Betterment Charges as determined from time to time by City Council for the City generally.

This paragraph indicates that the Partnership incorporated in its agreement with the Company an express undertaking to assume responsibility for the construction of public sewers within the central development area and to enlarge any sewer outside

et

h) Égouts. La Ville se chargera de la construction de tous les égouts publics dans la zone d'aménagement du centre et elle fournira aux promoteurs toutes les installations d'égouts nécessaires au coût fixé.

L'appel d'offres original précisait que l'on étudierait en premier lieu les offres d'aménagement qui comprendraient [TRADUCTION] «un vaste centre commercial conçu selon le principe du mail où il y aurait un grand magasin comme pôle d'attraction et de vastes aires de stationnement», mais on verra que le projet a évolué jusqu'à comprendre la construction d'un immeuble résidentiel et d'un hôtel.

Halifax Developments Limited a soumis une offre, qui fut acceptée, comme l'atteste un contrat daté du 31 août 1966 entre la Ville de Halifax et la Société centrale d'hypothèques et de logement, appelées «l'Association» dans le contrat, d'une part, et Halifax Developments Limited, l'une des appelantes en l'espèce, appelée la «Compagnie» dans le contrat, d'autre part. Aux fins du présent pourvoi, la partie la plus importante de ce contrat est l'art. 31, qui stipule, notamment:

[TRADUCTION] 31. L'Association convient et prend l'engagement:

a) d'assumer la responsabilité, d'entreprendre ou de faire entreprendre les travaux et ouvrages municipaux suivants nécessaires à chaque phase:

- (i) . . .
- (ii) . . .

(iii) l'installation de tous les égouts publics à chaque phase et l'agrandissement des égouts publics situés en dehors de celle-ci, s'ils s'avèrent nécessaires pour desservir convenablement une de ces phases. Toutefois, la Compagnie s'engage à payer les taxes ordinaires d'améliorations que le conseil municipal peut décréter de temps à autre pour l'ensemble de la ville.

Cet alinéa indique que l'Association a expressément stipulé dans son contrat avec la Compagnie qu'elle assumait la responsabilité de l'installation d'égouts publics dans la zone d'aménagement du centre et de l'agrandissement des égouts en dehors

the area in the manner specified by the City's original "Call for Development Proposals".

There is no doubt that during the early stages of construction of this very considerable project, the City of Halifax installed and completed a substantial amount of sewer development in accordance with the agreement and in fact by 1969, 1330 lineal feet of sewers had been constructed, but this was before the work had been commenced on the construction of the hotel and before the enactment of that portion of Ordinance No. 153 with which we are here concerned.

Ordinance No. 153 was passed pursuant to s. 376(B)(i) of the Halifax City Charter which was enacted by s. 20 of c. 79 of the Statutes of Nova Scotia 1971, as an amendment to the City Charter. That section provided that:

The Council may by ordinance define the class or classes of buildings to be erected or enlarged according to the varying loads which in the opinion of Council they impose or may impose on the sewer system and levy a charge or charges thereon to pay for additional or trunk sanitary or storm sewer capacity required to accommodate the effluent from such buildings and for the purpose of levying such redevelopment or trunk sewer charges the City may be divided into zones.

By the Statutes of Nova Scotia 1972 c. 71, the last quoted subsection was repealed and the following substituted therefor:

(1) Notwithstanding any other provisions of this Act, the Council may, by ordinance, impose a special charge on any or all buildings or class or classes of buildings to be erected or enlarged after the effective date of the Ordinance, and may impose different charges on the various classes of buildings to pay for all or any part of the cost of providing sanitary or storm capacity which may be required.

Ordinance No. 153, passed by the City Council on February 17, 1972, reads, in part, as follows:

(1) On building additions having a floor space of greater than eighty square feet (80 sq. ft.) and on all new buildings, a sewer development charge, in the amount of

de la zone de la façon prescrite par la Ville dans «l'appel d'offres pour l'aménagement» original.

Il n'y a pas de doute que dès les premières phases de construction sur ce chantier très considérable, la Ville de Halifax a achevé l'installation d'une grande partie des égouts prévus au contrat. De fait, en 1969, 1,330 pieds de canalisations d'égouts avaient été installées, mais c'était avant le début des travaux de construction de l'hôtel et avant l'adoption de la partie du Règlement n° 153 qui nous occupe en l'espèce.

Le Règlement n° 153 a été adopté en vertu de l'al. (i) du par. (B) de l'art. 376 de la charte de la Ville de Halifax, qui constituait une modification à la charte de la ville édictée par l'art. 20 du c. 79 des *Statutes of Nova Scotia* 1971. Cet article prévoyait:

[TRADUCTION] Le conseil peut, par règlement, déterminer la catégorie ou les catégories d'immeubles que l'on peut construire ou agrandir, selon les diverses charges qu'ils imposent ou peuvent imposer, de l'avis du conseil, au réseau d'égout et percevoir une taxe ou des taxes sur ces immeubles pour payer le coût d'augmentation de la capacité des égouts collecteurs pour les eaux-vannes ou les eaux pluviales, nécessaire pour recevoir les effluents de ces immeubles. Aux fins de la perception de pareilles taxes pour ces services d'égout, la ville peut être divisée en zones.

Le chapitre 71 des *Statutes of Nova Scotia* 1972 a abrogé ce paragraphe et l'a remplacé par celui-ci:

[TRADUCTION] (1) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, le conseil peut, par règlement, imposer une taxe spéciale sur un ou sur tous les immeubles ou sur une catégorie ou des catégories d'immeubles qui seront construits ou agrandis après la date d'entrée en vigueur du Règlement et il peut imposer des taxes différentes sur les diverses catégories d'immeubles pour payer le coût total ou une partie du coût des installations nécessaires à l'écoulement des eaux-vannes ou des eaux pluviales.

Le Règlement n° 153, adopté par le conseil municipal le 17 février 1972, se lit, en partie, comme suit:

[TRADUCTION] (1) Une taxe de construction d'égout, au taux de trente cents (30¢) par pied carré de superficie de plancher, est par les présentes imposée sur les

thirty cents (30¢) per square foot of floor space, is hereby levied and imposed.

(4) The sewer development charge shall become due and payable by the owner of the new building or additional to a building on the date of issuance of a building permit by the Building Inspector.

By s. 4 of the Ordinance it is provided that:

The proceeds of the charges authorized by this Ordinance shall be paid into an account to be called the Sewer Rehabilitation and Trunk Sewer Account, and shall be used for sewer rehabilitation and the City's share of the cost of trunk sewer construction.

The sewer charge, in the amount of \$39,232.60, was levied against Scotia Square Hotel Limited, one of the present appellants, under circumstances which the learned trial judge describes as follows:

There is now in course of construction a hotel to be owned by Scotia Square Hotel Limited, the other plaintiff, and Halifax Developments Limited has an interest in that Company. The sewer development charge giving rise to this application was levied in respect of the Hotel building now under construction.

The present proceedings were commenced by application made on behalf of Scotia Hotel Limited and Halifax Developments Limited for "a declaration that the plaintiffs are not liable to pay the sewer development charge imposed under Ordinance No. 153".

During the course of the trial before Chief Justice Cowan, however, it was agreed that the more appropriate question to be determined was whether the appellants, Scotia Square Hotel Limited, being liable to pay the charge imposed under Ordinance No. 153 were entitled to recover the amount of that charge from the City of Halifax in its capacity as a member of the Partnership which had entered into the development agreement of August 31, 1966, the relevant portions of which I have already recited. The learned trial judge and the Appeal Division, and also the Chief Justice of this Court whose reasons for judgment I have had

immeubles agrandis d'une superficie de plancher supérieure à quatre-vingts pieds carrés (80 pi. car.) et sur tous les nouveaux immeubles.

(4) La taxe de construction d'égout devient due et exigible du propriétaire du nouvel immeuble ou de l'immeuble agrandi à la date de l'émission d'un permis de construction par l'inspecteur des bâtiments.

L'article 4 du Règlement prévoit:

[TRADUCTION] Le produit des taxes autorisées par le présent Règlement sera versé dans un compte qui sera appelé «Compte destiné à la réfection des égouts et à l'égout collecteur» et servira à la réfection des égouts et à couvrir la part de la Ville dans le coût de construction de l'égout collecteur.

La taxe d'égout, au montant de \$39,232.60, a été imposée à Scotia Square Hotel Limited, l'une des appelantes en l'espèce, dans des circonstances ainsi décrites par le savant juge de première instance:

[TRADUCTION] Il y a présentement un hôtel en construction qui appartiendra à Scotia Square Hotel Limited, l'autre demanderesse; Halifax Developments Limited a des actions dans cette compagnie. La taxe de construction d'égout qui a donné lieu à la présente requête a été imposée sur l'hôtel présentement en construction.

Les procédures en l'espèce ont débuté par une demande présentée au nom des compagnies Scotia Hotel Limited et Halifax Developments Limited pour que le tribunal [TRADUCTION] «déclare que les demanderesses ne sont pas tenues de payer la taxe de construction d'égout imposée en vertu du Règlement n° 153».

Toutefois, au cours de l'audience devant le juge en chef Cowan, il a été convenu que la véritable question à trancher était de savoir si l'appelante, Scotia Square Hotel Limited, étant tenue de payer la taxe imposée en vertu du Règlement n° 153, avait le droit de recouvrer le montant de cette taxe de la Ville de Halifax en sa qualité de membre de «l'Association» qui avait signé le contrat d'aménagement du 31 août 1966, dont j'ai déjà cité les clauses pertinentes. Le savant juge de première instance, la Division d'appel et le Juge en chef de cette Cour, dont j'ai eu l'avantage de lire les motifs, conviennent tous que la taxe d'aménage-

the benefit of reading, are all in agreement that the development charge was properly imposed under Ordinance No. 153 and I share this view. Chief Justice Cowan, however, was of opinion that by the express terms of s. 31(1)(a)(iii) of the Agreement, the City of Halifax, as a member of the Partnership, has assumed responsibility for the construction and enlargement of all public sewers in each stage of the project's construction and for the enlargement of any public sewer located outside such stage and by the terms of that Agreement the City was required to reimburse Nova Scotia Hotel Limited for the sewer development charge. As Chief Justice Cowan observed:

Clause 31 of the Agreement provides that the Partnership, consisting of the City and Central Mortgage & Housing Corporation, will be responsible for, *inter alia*, 'the construction of all public sewers in each stage and the enlargement of any public sewers located outside such stage that may be required to properly service such stage.' The plain meaning of this clause is that, if new public sewers are required to be constructed or existing public sewers require to be enlarged, and such sewers are located or to be located in or outside the area to be redeveloped under the Agreement, the Partnership will provide such new sewers or enlarged sewers at no cost to Halifax Developments Limited. The MacLaren Report contemplated that, within the Peninsula of Halifax in which the Scotia Square Project is located, the only charge to be imposed, apart from the surcharge on water bills designated for pollution control, was a sewer development charge on new building floor areas. This was, presumably, based on the assumption that the construction of new buildings and additions to existing buildings on the Peninsula would increase the load to be carried by the existing, combined sewerage and draining system now serving the Peninsula.

Like Chief Justice Cowan I take the view that the provisions of s. 31(1)(a) of the Agreement constitute a binding undertaking on the part of the City by which it assumed responsibility for the construction of public sewers as therein specified and for the enlargement of such sewers "located outside" any particular stage of the project. I consider that the "construction" and enlargement of sewers includes the "development" and

ment a été imposée régulièrement en vertu du Règlement n° 153 et je partage leur opinion. Toutefois, le juge en chef Cowan a estimé que, d'après le libellé de l'al. a)(iii) du par. (1) de l'art. 31 du contrat, la Ville de Halifax, en tant que membre de «l'Association», avait assumé la responsabilité de l'installation et de l'agrandissement de tous les égouts publics à chaque phase du projet d'aménagement, et de l'agrandissement des égouts publics situés en dehors de celle-ci. Par conséquent, aux termes de ce contrat, la ville devait rembourser la taxe de construction d'égout à Nova Scotia Hotel Limited. Comme l'a fait remarquer le juge en chef Cowan:

[TRADUCTION] La clause 31 du contrat prévoit que l'Association, composée de la Ville et de la Société centrale d'hypothèques et de logement, assumera, notamment, «la responsabilité de l'installation de tous les égouts publics à chaque phase et l'agrandissement des égouts publics situés en dehors de celle-ci, s'ils s'avèrent nécessaires pour desservir convenablement une de ces phases». Cette disposition signifie clairement que, si l'on doit construire de nouveaux égouts publics ou agrandir ceux existants et que ces égouts sont ou doivent être situés dans ou en dehors de la zone qui doit être aménagée en vertu du contrat, l'Association fournira ces nouveaux égouts ou agrandira les égouts existants sans frais pour Halifax Developments Limited. Le Rapport MacLaren n'envisageait l'imposition, dans la péninsule de Halifax où est situé le projet Scotia Square, que d'une seule taxe, à part la surtaxe imposée sur les factures d'eau et destinée à la lutte contre la pollution, et c'était une taxe de construction d'égout calculée en fonction de la superficie de plancher des nouveaux immeubles. Ceci se fondait probablement sur la présomption que la construction de nouveaux immeubles et l'agrandissement d'immeubles existants sur la péninsule augmenteraient la charge imposée au réseau unitaire d'évacuation des eaux-vannes et des eaux pluviales la desservant actuellement.

Comme le juge en chef Cowan, je crois que les dispositions de l'al. a) du par. (1) de l'art. 31 du contrat constituent une obligation pour la Ville; comme le contrat l'indique, elle a assumé la responsabilité de la construction des égouts publics et de l'agrandissement des égouts «situés en dehors» de chaque phase de l'aménagement. Je pense que «l'installation» et l'agrandissement des égouts comprennent «la construction» et la «réfection» au sens

“rehabilitation” thereof within the meaning of Ordinance No. 153.

The undertaking of the City to be responsible for the construction and enlargement of the sewers required to service each stage of the Scotia Square project must have been one of the factors inducing the appellant to enter into the Agreement of 31st August, 1966. This undertaking was made by the City in its capacity as a member of the “Partnership” and its decision to enact Ordinance No. 153 was made in discharge of its public duty to the citizens of Halifax and in furtherance of the MacLaren Report which had been prepared for it as an overall survey of the present and future requirements of the City. This Ordinance, enacted nearly seven years after the date of the Agreement had the effect of increasing the financial burden on the appellants in relation to the development and rehabilitation of sewers by reason of the construction of the hotel building and thus involved them in an additional charge of \$39,232.60 which was never contemplated at the time of the Agreement and which the City had created of its own motion. While the charge was levied in what the City considered to be the fulfilment of its duty to the citizens, it nevertheless had the effect of exposing the appellants to an expense in an area for which the Partnership has assumed responsibility under the Agreement, and I agree with Chief Justice Cowan that under s. 31 of that Agreement, Halifax Developments Limited has a right to recover from the City the amount of the sewer development charge which was validly imposed on Scotia Square Hotel Limited under the provisions of the relevant legislation.

For all these reasons I would allow this appeal and restore the judgment rendered at trial by Chief Justice Cowan. I would award the appellants their costs both here and in the Court of Appeal.

Appeal dismissed with costs, RITCHIE and DICKSON JJ. dissenting.

Solicitor for the appellants: R. N. Pugsley, Halifax.

Solicitor for the respondent: R. J. Downie, Halifax.

du Règlement n° 153.

L'engagement de la Ville à prendre en charge l'installation et l'agrandissement des égouts nécessaires pour desservir chaque phase du projet Scotia Square doit avoir été un des facteurs qui ont poussé l'appelante à signer le contrat du 31 août 1966. La Ville a pris cet engagement en qualité de membre de «l'Association» et sa décision d'édicter le Règlement n° 153 était motivée par ses obligations envers les citoyens de Halifax et visait à mettre en œuvre le Rapport MacLaren, préparé pour elle à la suite d'une étude d'ensemble des besoins actuels et à venir de la Ville. Ce règlement, promulgué presque sept ans après la date du contrat, a eu pour effet d'accroître la charge financière des appelantes eu égard à la construction et à la réfection des égouts qu'entraînait la construction de l'hôtel et de leur imposer une taxe supplémentaire de \$39,232.60 qui n'avait pas été du tout prévue au moment de la conclusion du contrat et que la Ville avait instaurée de son propre chef. Bien que la Ville prétende avoir levé la taxe pour s'acquitter de ses obligations envers les citoyens, les appelantes ont tout de même encouru du fait de cette taxe des dépenses dans un domaine pour lequel l'Association avait assumé la responsabilité en vertu du contrat. Comme le juge en chef Cowan, j'estime qu'en vertu de l'art. 31 de ce contrat, Halifax Developments Limited a droit de recouvrer de la ville le montant de la taxe de construction d'égouts dûment imposée à Scotia Square Hotel Limited en vertu des dispositions de la législation pertinente.

Pour tous ces motifs, j'accueillerais le présent pourvoi et je rétablirais le jugement de première instance rendu par le juge en chef Cowan. J'adjugerais aux appelantes leurs dépens en cette Cour et en Cour d'appel.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges RITCHIE et DICKSON étaient dissidents.

Procureur des appelantes: R. N. Pugsley, Halifax.

Procureur de l'intimée: R. J. Downie, Halifax.