

New Mount Sinai Hospital *Appellant*;

and

The Corporation of the City of Toronto
Respondent.

1972: June 20, 21; 1973: February 28.

Present: Judson, Ritchie, Hall, Spence and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Taxation—Exemption—Municipality imposing special sewer levy—Whether authorizing by-laws in conflict with s. 3(7) of The Assessment Act, R.S.O. 1970, c. 32.

The appellant hospital applied for an order declaring that it was exempt from a special sewer charge imposed by the City of Toronto under the authority of certain by-laws and for an order that the sum of \$698.80 paid by the hospital be repaid to it. The by-laws were enacted under the authority of *The City of Toronto Act*, 1961-62 (Ont.), c. 171, s. 1.

The judge of first instance held that the special sewer charge levied by the city was not a tax levied by authority of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, and consequently the hospital was not exempt. He, therefore, dismissed the application. The Court of Appeal dismissed an appeal and subsequently granted the hospital leave to appeal to this Court.

Held (Judson J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Ritchie, Hall, Spence and Laskin JJ.: The issue was whether the by-laws enacted pursuant to *The City of Toronto Act* were in conflict with s. 3(7) of *The Assessment Act*, R.S.O. 1970, c. 32. Under the said s. 3(7), the hospital, which was a public hospital receiving aid under *The Public Hospitals Act*, R.S.O. 1970, c. 378, was exempt from taxation. The special sewer levy was a tax. The exemption granted by s. 3(7) could only be taken away by a specific enactment of the Legislature of Ontario.

Per Judson J., dissenting: The general rule under *The Assessment Act* is that all real property in Ontario is liable to assessment and taxation, subject to a large number of exemptions from taxation. The appellant undoubtedly qualified for exemption from this taxation under subs. 7 of s. 4, R.S.O. 1960, c. 23.

New Mount Sinai Hospital *Appelant*;

et

The Corporation of the City of Toronto
Intimée.

1972: les 20 et 21 juin; 1973: le 28 février.

Présents: Les Juges Judson, Ritchie, Hall, Spence et Laskin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Revenu—Taxe municipale—Exemption d'imposition—Municipalité imposant une charge spéciale d'égout—Règlements autorisant la charge sont-ils en conflit avec l'art. 3(7) du Assessment Act, R.S.O. 1970, c. 32.

L'hôpital appelant a demandé une ordonnance déclarant qu'il était exempt d'une charge spéciale d'égout, imposée par la ville de Toronto en vertu de certains règlements, ainsi qu'une ordonnance prescrivant le remboursement à l'hôpital de la somme de \$698.80. Les règlements avaient été adoptés en vertu des pouvoirs conférés par le *City of Toronto Act*, 1961-62 (Ont.), c. 171, art. 1.

Le juge de première instance a statué que la charge spéciale d'égout levée par la ville n'était pas une taxe levée en vertu du *Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, et que, par conséquent, l'hôpital n'était pas exempt. Il a donc rejeté la demande. La Cour d'appel a confirmé et, subséquemment, autorisé l'hôpital à interjeter appel à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être accueilli, le Juge Judson étant dissident.

Les Juges Ritchie, Hall, Spence et Laskin: La question qui se pose est de savoir si les règlements adoptés en vertu du *City of Toronto Act* sont en conflit avec l'art. 3(7) du *Assessment Act*, R.S.O. 1970, c. 32. En vertu de ce paragraphe l'hôpital, qui est un hôpital public recevant de l'aide en vertu du *Public Hospitals Act*, R.S.O. 1970, c. 378, est exempt d'imposition. La cotisation spéciale d'égout en cause est une taxe. L'exemption prévue à l'art. 3(7) ne peut être supprimée que par des dispositions spécifiques de la législature ontarienne.

Le Juge Judson, dissident: La règle générale édictée par le *Assessment Act* est que tous les biens immeubles en Ontario sont assujettis à l'évaluation et à l'imposition, sous réserve d'un grand nombre d'exemptions quant à l'imposition. L'appelant a sans aucun doute droit à l'exemption d'imposition en vertu

However, a single charge such as the one here in question was not assessment and taxation within the meaning of s. 4 of *The Assessment Act*. If there was to be any exemption, it must be contained within the enabling Act or the by-law passed pursuant to it.

[*City of Ottawa v. Royal Trust Co.*, [1964] S.C.R. 526, applied; *Township of Scarborough v. Scarborough Lawn Cemetery Co. Ltd.*, [1945] O.W.N. 655, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹, dismissing an appeal from an order of Osler J. Appeal allowed, Judson J. dissenting.

A. B. Rosenberg, Q.C., and J. P. Quinn, for the appellant.

D. C. Lyons, for the respondent.

JUDSON J. (*dissenting*)—I agree with the judgments of the Ontario Courts delivered in this matter. The Court of Appeal accepted the reasons of Osler J., who held that while the special charges on new buildings or extensions which would impose a heavy load on sewer or water systems were taxes, they were not the taxes dealt with in the exempting provisions of *The Assessment Act*.

The general rule under *The Assessment Act* is that all real property in Ontario is liable to assessment and taxation, subject to a large number of exemptions from taxation. New Mount Sinai Hospital undoubtedly qualifies for exemption from this taxation under subs. 7 of s. 4, R.S.O. 1960, c. 23. This assessment is required each year and in 1968 had to be at the actual value of the land. Now under a recent amendment the assessment must be at market value.

The City of Toronto Act, 1961-62 (Ont.), c. 171, authorizes the imposition of a special charge on certain buildings which make necessary additional water or sewage capacity. The

¹ [1971] 3 O.R. 532.

du par. 7 de l'art. 4, R.S.O. 1960, c. 23. Cependant, une seule charge de la nature de celle en question ici n'est pas une évaluation et une imposition suivant le sens de l'art. 4 du *Assessment Act*. S'il doit y avoir une exemption, celle-ci doit être contenue dans la loi habilitante ou dans le règlement adopté en vertu de ladite loi.

Arrêt suivi: *City of Ottawa c. Royal Trust Co.*, [1964] R.C.S. 526. Arrêt mentionné: *Township of Scarborough c. Scarborough Lawn Cemetery Co. Ltd.*, [1945] O.W.N. 655.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario¹, rejetant un appel d'une ordonnance du Juge Osler. Appel accueilli, le Juge Judson étant dissident.

A. B. Rosenberg, c.r., et J. P. Quinn, pour l'appelant.

D. C. Lyons, pour l'intimée.

LE JUGE JUDSON (*dissident*)—Je souscris aux arrêts que les cours ontariennes ont rendus en la présente cause. La Cour d'appel a accepté les motifs du Juge Osler, qui a statué que bien que les charges spéciales sur les nouveaux bâtiments ou rallonges qui imposeraient un fardeau important aux systèmes d'égout ou d'aqueduc soient des taxes, ce ne sont pas les taxes prévues par les dispositions d'exonération du *Assessment Act*.

La règle générale édictée par le *Assessment Act* est que tous les biens immeubles en Ontario sont assujettis à l'évaluation et à l'imposition, sous réserve d'un grand nombre d'exemptions quant à l'imposition. L'hôpital New Mount Sinai a sans aucun doute droit à l'exemption d'imposition en vertu du par. 7 de l'art. 4, R.S.O. 1960, c. 23. L'évaluation doit se faire chaque année et, en 1968, elle devait être fixée à la valeur réelle du terrain. Maintenant, en vertu d'une modification récente, l'évaluation doit être fixée à la valeur marchande.

Le *City of Toronto Act*, 1961-62 (Ont.), c. 171, autorise l'imposition d'une charge spéciale sur certains bâtiments qui rendent nécessaire une capacité accrue des aqueducs et égouts. Le

¹ [1971] 3 O.R. 532.

proceeds must be used for this purpose only and the charge is made a lien on the land. The by-law passed pursuant to the Act sets the special charge at 20 cents for each square foot of floor area. It exempts the first 3,300 square feet and, as required by the enabling Act, it has no application to any single family, double or duplex building.

A single charge of this nature, is not, in my opinion, assessment and taxation within the meaning of s. 4 of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23. If there is to be any exemption, it must be contained within the enabling Act or the by-law passed pursuant to it. I note that the City of Ottawa has an identical special Act but the by-law considered in *City of Ottawa v. Royal Trust Co.*², did contain a wide exemption in favour of any building used for educational, religious or charitable purposes, which is entitled to exemption from all kinds of municipal taxation. I note also that the general legislation enacted in 1965 and now s. 359 of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, exempts from the charge "every building exempt from taxation under any general or special Act." But the position of the City of Toronto remains untouched under its special Act. Unless this Act is amended or unless the city chooses to grant the exemption in its by-law, as did the City of Ottawa, there is no exemption from this charge.

The Court of Appeal, in addition to adopting the reasons of Osler J., was unanimous in holding that the principles expressed in *Township of Scarborough v. Scarborough Lawn Cemetery Co. Ltd.*³, applied. I agree with and would adopt the reasons of Robertson C.J.O. in that case.

I would dismiss the appeal.

² [1964] S.C.R. 526.

³ [1945] O.W.N. 655.

montant doit être utilisé à cette fin seulement et la charge grève le terrain. Le règlement adopté en vertu de la loi fixe la charge spéciale à 20 cents le pied carré de surface de plancher. Il crée une exemption pour les premiers 3,300 pieds carrés et, tel que requis par la loi habilitante, il ne s'applique pas aux bâtiments unifamiliaux, doubles ou duplex.

Une seule charge de cette nature n'est pas, à mon avis, une évaluation et une imposition suivant le sens donné par l'art. 4 du *Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23. S'il doit y avoir une exemption, celle-ci doit être contenue dans la loi habilitante ou dans le règlement adopté en vertu de ladite loi. Je remarque que la ville d'Ottawa possède une loi spéciale identique, mais le règlement étudié dans l'affaire *City of Ottawa c. Royal Trust Co.*² contenait une exemption large à l'égard des bâtiments utilisés à des fins éducatives, religieuses ou charitables qui ont droit à une exemption de tous genres de taxes municipales. Je remarque également que la disposition législative générale adoptée en 1965 et qui est maintenant l'art. 359 du *Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, exempte de la charge [TRADUCTION] «tout bâtiment exempt d'imposition en vertu d'une loi générale ou spéciale.» Mais la position de la ville de Toronto demeure inchangée en vertu de sa loi spéciale. A moins que cette loi ne soit modifiée ou à moins que la ville ne choisisse d'accorder l'exemption dans son règlement, comme l'a fait la ville d'Ottawa, il n'y a pas d'exemption de cette charge.

La Cour d'appel, en plus d'adopter les motifs du Juge Osler, a été unanime à décider que les principes exprimés dans l'arrêt *Township of Scarborough v. Scarborough Lawn Cemetery Co. Ltd.*³ s'appliquaient. Je suis d'accord avec les motifs du Juge Robertson, Juge en chef de l'Ontario, dans l'arrêt en question et les fais miens.

Je rejetterais l'appel.

² [1964] R.C.S. 526

³ [1945] O.W.N. 655

The judgment of Ritchie, Hall and Spence JJ. was delivered by

HALL J.—By originating notice dated October 7, 1970, the hospital asked for an order declaring that it was exempt from a special sewer charge imposed by the City of Toronto under the authority of certain by-laws and for an order that the sum of \$698.80 paid by the hospital be repaid to it.

The application was heard by Osler J. who held that the special sewer charge levied by the city was not a tax levied by authority of *The Municipal Act* of Ontario, R.S.O. 1970, c. 284, and consequently the hospital was not exempt. He, therefore, dismissed the application, with costs if asked. The hospital appealed to the Court of Appeal for Ontario which sustained Osler J., again with costs if demanded. Subsequently, on April 29, 1971, the Court of Appeal granted the hospital leave to appeal to this Court.

The city purported to impose the special sewer levy under its By-laws 22778 or, alternatively, 341-67. These two by-laws are identical, No. 341-67 having been made necessary by the amalgamation of the City of Toronto with the Villages of Forest Hill and Swansea. The by-laws were enacted under the authority of *The City of Toronto Act*, 1961-62 (Ont.), c. 171, s. 1 of which reads:

1. (1) Subject to the approval of the Ontario Municipal Board first being obtained, the council of the Corporation may pass by-laws for imposing upon the owners of high-rise or other buildings, as defined by the by-law, for the erection or enlargement of which a building permit was or is issued subsequent to the 6th day of March, 1962, or of any class or classes of such buildings, that impose or may impose a heavy load on the sewer system or water system, or both, by reason of which expenditures are or may be required to provide additional sanitary or storm sewer or water supply capacity, which, in the opinion of the council, would not otherwise be required, a special charge or charges over and above all other rates and

Le jugement des Juges Ritchie, Hall et Spence a été rendu par

LE JUGE HALL—Par avis introductif, daté du 7 octobre 1970, l'hôpital a demandé une ordonnance déclarant qu'il était exempt d'une charge spéciale d'égout, imposée par la ville de Toronto en vertu de certains règlements, ainsi qu'une ordonnance prescrivant le remboursement à l'hôpital de la somme de \$698.80.

La demande a été entendue par M. le Juge Osler qui a statué que la charge spéciale d'égout levée par la ville n'était pas une taxe levée en vertu du *Municipal Act* de l'Ontario, R.S.O. 1970, c. 284, et que, par conséquent, l'hôpital n'était pas exempt. Il a donc rejeté la demande avec dépens, si ceux-ci étaient exigés. L'hôpital a interjeté appel à la Cour d'appel de l'Ontario qui a maintenu le jugement du Juge Osler, toujours avec dépens, si ceux-ci étaient exigés. Subséquemment, le 29 avril 1971, la Cour d'appel a autorisé l'hôpital à interjeter appel à cette Cour.

La ville a prétendu imposer la cotisation spéciale d'égout en vertu de son règlement 22778 ou, subsidiairement, de son règlement 341-67. Ces deux règlements sont identiques, le règlement 341-67 étant devenu nécessaire par suite de la fusion des villages de Forest Hill et Swansea avec la ville de Toronto. Les règlements avaient été adoptés en vertu des pouvoirs conférés par le *City of Toronto Act*, 1961-62 (Ont.), c. 171, dont l'art. 1 est rédigé comme suit:

[TRADUCTION] 1. (1) Sous réserve de l'approbation préalable de la Commission municipale de l'Ontario, le conseil de la corporation peut adopter des règlements en vue d'imposer aux propriétaires d'immeubles-tours ou autres bâtiments, définis dans le règlement, pour la construction ou l'agrandissement desquels un permis de construire a été ou est délivré après le 6 mars 1962, ou de toutes catégories de semblables bâtiments, qui imposent ou peuvent imposer un fardeau important aux systèmes d'égouts ou d'aqueduc ou aux deux, en raison de quoi des dépenses sont ou peuvent être requises afin d'assurer une capacité additionnelle d'épuration, d'évacuation des eaux de pluie ou d'approvisionnement en eau qui, de

charges to pay for all or part of the cost of providing the additional capacity.

(2) The proceeds of the charge or charges authorized by subsection 1 shall be used for the purpose therein referred to and not otherwise.

(3) Any charge or charges imposed under subsection 1 are a lien upon the land on which the building is erected and may be collected in the same manner and with the same remedies as provided by *The Assessment Act* for the collection of real property taxes.

(4) There shall be an appeal to the court of revision of the City of Toronto from any charge or charges authorized by subsection 1, and the provisions with respect to appeals to the court of revision and section 51 of *The Local Improvement Act* apply *mutatis mutandis*.

(5) This section does not apply to single-family, double or duplex buildings.

By-law No. 341-67 provides in part as follows:

3. (1) Subject to subsections 2 and 3 hereof and section 5, a charge is hereby imposed on the owner or owners of every building in the City of Toronto for the erection or enlargement of which a building permit is issued subsequent to the 31st day of December, 1966 (other than a building in respect of which a charge was imposed under section 3 of By-law No. 22778 of the Corporation by reason of a building permit for the erection or enlargement thereof having been issued during the period next following the 31st day of December, 1966 to the time at which this by-law comes into force) of 20 cents for each square foot of gross floor area of such erection or enlargement as the case may be;

(2) Subject to subsection (3) in calculating the charge under subsection 1, each building, as described therein, is entitled to and shall be credited with an exemption of 3,300 square feet to be deducted from the gross floor area of such erection or enlargement as the case may be;

(3) The exemption granted in subsection 2 hereof in the case of an enlargement of a building shall apply only to the first enlargement thereof and shall not be

l'avis du conseil, n'aurait pas été autrement requise, une ou des charge(s) spéciale(s) en sus de toutes autres taxes et charges aux fins de payer une partie ou la totalité du coût qu'entraîne la fourniture de la capacité additionnelle.

(2) Le montant de la charge ou des charges autorisées par le paragraphe 1 devra être utilisé aux fins y mentionnées et non autrement.

(3) Toute charge ou toutes charges imposées en vertu du paragraphe 1 grèvent le terrain sur lequel est construit le bâtiment et peuvent être perçues de la même manière et suivant les mêmes recours que prévoit le *Assessment Act* relativement à la perception des taxes foncières.

(4) Il y a appel à la cour de révision de la ville de Toronto à l'encontre de toute charge ou de toutes charges autorisées par le paragraphe 1, et les dispositions relatives aux appels à la cour de révision et l'article 51 du *Local Improvement Act* s'appliquent *mutatis mutandis*.

(5) Le présent article ne s'applique pas aux bâtiments unifamiliaux, doubles ou duplex.

Le règlement n° 341-67 prévoit notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] 3. (1) Sous réserve des paragraphes 2 et 3 et de l'article 5, est imposée au propriétaire ou aux propriétaires de tout bâtiment situé dans la ville de Toronto pour la construction ou l'agrandissement duquel un permis de construire est émis après le 31 décembre 1966 (sauf un bâtiment à l'égard duquel une charge a été imposée en vertu de l'article 3 du règlement n° 22778 de la corporation en raison de l'émission d'un permis de construire en vue de sa construction ou de son agrandissement durant la période qui a suivi immédiatement le 31 décembre 1966 et qui s'est poursuivie jusqu'à la date d'entrée en vigueur du présent règlement) une charge de 20 cents par pied carré de surface de plancher brute prévue dans cette construction ou cet agrandissement, selon le cas;

(2) Sous réserve du paragraphe (3), dans le calcul de la charge prévue au paragraphe (1), chaque bâtiment, tel qu'y décrit, bénéficie et devra être crédité d'une exemption de 3,300 pieds carrés à déduire de la surface de plancher brute prévue dans cette construction ou cet agrandissement, selon le cas;

(3) L'exemption accordée en vertu du paragraphe 2 du présent article, lorsqu'il s'agit de l'agrandissement d'un bâtiment, ne devra s'appliquer qu'au pre-

granted where there has been an exemption in respect of the initial erection of the building.

4. (3) The charge imposed by this by-law is a lien upon the land on which the building is erected and shall be collected by the City Treasurer in the same manner and with the same remedies as provided by *The Assessment Act* for the collection of real property taxes.

The hospital, which is a public hospital receiving aid under *The Public Hospitals Act*, R.S.O. 1970, c. 378, claims exemption under s. 3 of *The Assessment Act*, R.S.O. 1970, c. 32, which reads:

3. All real property in Ontario is liable to assessment and taxation, subject to the following exemptions from taxation:

(7) Every public hospital receiving aid under *The Public Hospitals Act* with the land attached thereto, but not land of a public hospital when occupied by any person as tenant or lessee.

(a) Land owned and used by such a public hospital for farming purposes shall be deemed attached to the hospital within the meaning of this paragraph, notwithstanding that it is separated therefrom by a highway.

The issue here is whether the by-laws enacted pursuant to *The City of Toronto Act* are in conflict with s. 3(7) of *The Assessment Act*. Section 3(7) of *The Assessment Act* is clear and unambiguous. Under it the hospital is exempt from taxation. The special sewer tax or levy here is a tax. See *City of Ottawa v. Royal Trust Company*⁴.

In my view the exemption granted by s. 3(7) of *The Assessment Act* could only be taken away by a specific enactment such as is to be found in ss. 62 and 63 of *The Local Improvement Act*, R.S.O. 1970, c. 255, which read:

62. Land on which a church or place of worship is erected or that is used in connection therewith, the land of a university, college or seminary of learning,

⁴ [1964] S.C.R. 526.

mier agrandissement et ne pourra être accordée lorsqu'une exemption a été accordée relativement à la construction initiale du bâtiment.

4. (3) La charge imposée en vertu du présent règlement grève le terrain sur lequel est construit le bâtiment et sera perçue par le trésorier municipal de la même manière et suivant les mêmes recours que prévoit le *Assessment Act* relativement à la perception des taxes foncières.

L'hôpital, qui est un hôpital public recevant de l'aide en vertu du *Public Hospitals Act*, R.S.O. 1970, c. 378, réclame une exemption en vertu de l'art. 3 de la loi dite *The Assessment Act*, R.S.O. 1970, c. 32, qui se lit comme suit:

[TRANSLATION] 3. Tous les biens immeubles en Ontario sont assujettis à l'évaluation et à l'imposition, sous réserve des exemptions suivantes quant à l'imposition:

(7) Tout hôpital public recevant de l'aide en vertu du *Public Hospitals Act*, ainsi que le terrain qui y est rattaché, sauf le terrain d'un hôpital public qu'occupe une personne à titre de preneur à bail ou locataire.

a) Le terrain possédé et utilisé par semblable hôpital à des fins agricoles est censé être rattaché à l'hôpital au sens du présent paragraphe, même s'il en est séparé par un chemin public.

La question qui se pose ici est de savoir si les règlements adoptés en vertu du *City of Toronto Act* sont en conflit avec le par. (7) de l'art. 3 du *Assessment Act*. Le par. (7) de l'art. 3 du *Assessment Act* est clair et sans ambiguïté. En vertu de ce paragraphe, l'hôpital est exempt d'imposition. La taxe ou cotisation spéciale d'égout en cause est une taxe. Voir l'arrêt *City of Ottawa c. Royal Trust Company*⁴.

A mon avis, l'exemption prévue au par. (7) de l'art. 3 du *Assessment Act* ne peut être supprimée que par des dispositions spécifiques telles que les art. 62 et 63 suivants du *Local Improvement Act*, R.S.O. 1970, c. 255:

[TRANSLATION] 62. Le terrain sur lequel une église ou un édifice du culte est construit, ou dont l'utilisation concerne l'église ou l'édifice du culte, le terrain

⁴ [1964] R.C.S. 526.

whether vested in a trustee or otherwise and the land of a board of an elementary or secondary school, as defined in *The Schools Administration Act*, is liable to be specially assessed for local improvements, notwithstanding the provisions of *The Assessment Act*.

63. Land exempt from taxation for local improvements under any general or special Act shall nevertheless, for all purposes, except petitioning for or against undertaking a work, be subject to the provisions of this Act and shall be especially assessed; but the special assessments imposed thereon that fall due while such land remains exempt are not collectable from the owner thereof, but shall be paid by the corporation.

The Legislature of Ontario has not enacted any similar provision denying public hospitals the exemption they enjoy under *The Assessment Act*. Repeal of the right to exemption must be plainly expressed. Judson J. in the *City of Ottawa v. Royal Trust Company* case expressed the principle as follows at p. 534:

The Court of Appeal also says that this legislation must be strictly construed against the city because it is a private Act and a taxing Act. The principles have often been stated. Those who promote a private Act ought to see that the powers they wish to obtain are plainly expressed. Those who seek to tax must point to clear, unambiguous words which impose the tax. If these are not to be found or where the meaning of the statute is in doubt, there is no tax. I am using my own words but I do not wish to be taken in any way as departing from the usual formulae.

This principle is also set out in s. 12 of *The Interpretation Act*, R.S.O. 1970, c. 225, which reads:

12. No Act of the nature of a private Act affects the rights of any person, or body corporate, politic or collegiate, such only excepted as are therein mentioned or referred to.

d'une université, d'un collège ou d'un séminaire d'enseignement, qu'il soit dévolu à un trust ou à quelque autre tiers, et le terrain du conseil d'une école élémentaire ou secondaire, selon la définition de la loi dite *The Schools Administration Act*, peuvent être assujettis à une cotisation spéciale pour améliorations locales, nonobstant les dispositions du *Assessment Act*.

63. Le terrain exempt d'imposition aux fins d'améliorations locales en vertu d'une loi générale ou spéciale est néanmoins assujetti, à toutes fins, sauf aux fins de requêtes en faveur ou contre la mise en chantier d'un ouvrage, aux dispositions de la présente loi et doit être cotisé à titre spécial; mais les cotisations spéciales imposées à l'égard de ce terrain qui deviennent échues pendant la durée de cette exemption ne peuvent être perçues de son propriétaire et doivent être acquittées par la corporation.

La législature ontarienne n'a pas adopté de dispositions semblables pour refuser aux hôpitaux l'exemption à laquelle ils ont droit en vertu de la loi dite *The Assessment Act*. L'abrogation du droit à l'exemption doit être clairement exprimée. M. le Juge Judson, dans l'affaire *City of Ottawa c. Royal Trust Company*, a énoncé le principe comme suit, p. 534:

[TRADUCTION] La Cour d'appel dit aussi que cette loi doit être interprétée strictement contre la ville puisqu'elle est une loi d'intérêt privé et une loi d'imposition. Les principes en cause ont souvent été énoncés. Les promoteurs d'une loi d'intérêt privé doivent voir à ce que les pouvoirs qu'ils veulent obtenir soient clairement exprimés. Ceux qui cherchent à imposer doivent pouvoir se référer à des termes clairs et non ambigus qui imposent la taxe. Si ces termes font défaut ou si le sens de la loi est douteux, il n'y a pas d'imposition. J'emploie mes propres mots, mais je ne veux pas qu'on pense pour un instant que je m'écarte des formules usuelles.

Ce principe est également énoncé à l'art. 12 de la *Loi d'interprétation*, R.S.O. 1970, c. 225:

[TRADUCTION] 12. Nulle loi dont la nature est celle d'une loi d'intérêt privé n'influe sur les droits de qui que ce soit, ou d'un corps constitué en corporation, d'un corps politique ou collégial, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

The *City of Toronto Act* does not mention or refer to public hospitals granted exemption by s. 3(7) of *The Assessment Act*.

The situation in the present appeal differs from that which obtained in the *City of Ottawa* case. That was an application to quash a similar by-law. The validity of the by-laws is not questioned here nor is the right of the City of Toronto to levy the special assessment authorized by the by-laws against the owners of all buildings mentioned in the by-laws except those which are exempt from assessment and taxation under s. 3(7) of *The Assessment Act*.

I would, accordingly, allow the appeal with costs throughout and declare that the hospital is exempt from the special sewer charges made by the City of Toronto and that the City of Toronto do repay to the hospital the sum of \$698.80 together with interest thereon from the date of payment.

LASKIN J.—I agree with my brother Hall that this appeal should be allowed. Two factors move me to add these reasons in supplement to his. First, Gale C.J.O., in his reasons granting leave to appeal to this Court, noted that not only was there an important principle of law involved but questions of public interest also arose for consideration in view of the fact that other public institutions would be affected so that large sums of money were at issue. Second, the Ontario Court of Appeal, in denying exemption to the appellant hospital, relied on an earlier judgment of its own in *Township of Scarborough v. Scarborough Lawn Cemetery Co. Ltd.*⁵, and I wish to comment on it.

I doubt whether any rule can be stated as to when an ongoing tax exemption given by a general public statute will be negated in a particular case by a special statute couched in terms broad enough to cover the tax exempt institution. The approach to such problems is, however, clear enough, and it has been set out

⁵ [1945] O.W.N. 655.

Le *City of Toronto Act* ne fait ni mention ni état d'hôpitaux publics exemptés par le par. (7) de l'art. 3 du *Assessment Act*.

La situation qui se présente diffère de celle de l'affaire *City of Ottawa*. Il s'agissait là d'une requête en cassation d'un règlement semblable. La validité des règlements n'est pas mise en doute en la présente espèce, non plus que le droit de la ville de Toronto de lever la cotisation spéciale autorisée par les règlements à l'encontre des propriétaires de tous les bâtiments y mentionnés, sauf ceux qui sont exempts de l'évaluation et de l'imposition en vertu du par. (7) de l'art. 3 du *Assessment Act*.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir l'appel avec dépens en toutes les cours et de déclarer que l'hôpital est exempt des charges spéciales relatives au système d'égout imposées par la ville de Toronto, et que celle-ci doit rembourser à l'hôpital la somme de \$698.80, avec intérêt, à compter de la date du paiement.

LE JUGE LASKIN —Je pense comme mon collègue le Juge Hall que l'appel doit être accueilli. J'ajoute à ses motifs pour deux raisons. Premièrement, M. le Juge Gale, Juge en chef de l'Ontario, note dans ses motifs d'autorisation d'appeler à cette Cour que ce n'est pas seulement un important principe de droit qui est en jeu, mais également des questions d'intérêt public, vu que d'autres institutions publiques seraient touchées, de sorte que des sommes importantes sont en cause. Deuxièmement, la Cour d'appel de l'Ontario, en refusant l'exemption à l'hôpital appelant, s'est fondée sur un de ses arrêts antérieurs, soit l'arrêt *Township of Scarborough v. Scarborough Lawn Cemetery Co. Ltd.*⁵, que je tiens à commenter.

Je doute que l'on puisse énoncer une règle sur le moment où une exemption fiscale en vigueur en vertu d'une loi générale d'intérêt public se trouve supprimée dans un cas particulier par une loi spéciale conçue en des termes assez larges pour couvrir l'institution exempte d'impôt. La façon de considérer de tels problèmes

⁵ [1945] O.W.N. 655.

in the reasons of my brother Hall. The *Scarborough* case appears to be one where that approach was rejected in favour of one that is its reverse.

In the *Scarborough* case, a special Act empowered the appellant municipality to acquire and operate a waterworks system, to issue debentures for the cost thereof and to impose a special levy upon all real property in the benefited sections or areas of the municipality to pay off the debentures. The respondent cemetery company, seeking to resist the special levy, relied unsuccessfully on the general tax exemption of cemetery lands under the *Ontario Assessment Act*. Robertson C.J.O., with whom Gillanders J.A. agreed, indicated that rates collected to meet the cost of a special service were not taxes such as those envisaged by *The Assessment Act*, and he said further that the terms of the special Act were the only ones to be considered in deciding who was to pay for the authorized works. He is then reported as saying further:

I know of no warrant for carrying into the procedure under this special Act, the exemptions from assessment provided by *The Assessment Act*, when there is nothing in the special Act to say so.

This is not a proposition which I can accept, and it would not, for the reasons stated by my brother Hall, be an adequate support for the judgment of the Ontario Court of Appeal in the present case.

McRuer J.A., as he then was, pointed out in concurring reasons in the *Scarborough* case that (1) the Legislature had provided a special scheme for the construction of water works in the municipality as a special service to property owners in the defined areas, and (2) the clear intention was that no portion of the cost of the work should fall on that portion of the municipality that was not within an area served by the work. In his view, the special Act was inconsistent with an intention that the general exemptions in *The Assessment Act* should apply. I take it, therefore, that he was satisfied that

est, cependant, assez claire, et elle est décrite dans les motifs de mon collègue le Juge Hall. L'arrêt *Scarborough* paraît être un cas où cette approche a été rejetée en faveur de l'approche contraire.

Dans l'affaire *Scarborough*, une loi spéciale habilitait la municipalité à acquérir et exploiter un aqueduc, à émettre des obligations pour en financer le coût et à imposer une cotisation spéciale sur tous les biens immeubles dans les parties ou secteurs favorisés de la municipalité afin de rembourser les obligations. La compagnie de cimetière intimée, cherchant à éviter la cotisation spéciale, a invoqué sans succès l'exemption fiscale générale applicable aux terrains de cimetière en vertu du *Ontario Assessment Act*. M. le Juge Robertson, Juge en chef de l'Ontario, avec qui M. le Juge d'appel Gillanders était d'accord, a indiqué que les taxes perçues pour couvrir le coût d'un service spécial n'étaient pas les taxes qu'envisageait l'*Assessment Act*, et il ajoute que les termes de la loi spéciale étaient les seuls à considérer aux fins de décider qui devait payer les ouvrages autorisés. Il a dit ensuite, d'après le recueil:

[TRADUCTION] Je ne connais aucun motif d'inclure dans la procédure relevant de cette loi spéciale, les exemptions d'imposition prévues par le *Assessment Act*, lorsque rien dans la loi spéciale ne le requiert.

Ce n'est pas là une proposition que je puis accepter, et elle ne peut servir, pour les motifs énoncés par mon collègue le Juge Hall, de fondement adéquat à l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans la présente espèce.

Le Juge d'appel McRuer, qui n'était pas encore Juge en chef, a souligné dans ses motifs concordants dans l'affaire *Scarborough* que (1) la législature avait prévu un programme spécial pour la construction d'aqueducs dans la municipalité à titre de service spécial aux propriétaires des secteurs définis, et (2) l'intention manifeste de la législature était qu'aucune partie du coût de l'ouvrage ne devait être à la charge de la partie de la municipalité qui ne se trouvait pas dans le secteur desservi. A son avis, la loi spéciale était incompatible avec l'intention que les exemptions générales de l'*Assessment Act*

there were sufficient *indicia* in the special Act to oust any exemption given by *The Assessment Act*.

The common features of the *Scarborough* case and the present case are the imposition of a special charge on property owners benefiting from proposed works and the want of any express recognition of general tax exemptions. There are, however, differences as well. One is in the characterization of the special levy, that is whether it was a tax or a service charge. Unlike the position apparently taken in the *Scarborough* case, the levy in the present case was treated as a tax by the judge of first instance, and there was no dissent from this in the Ontario Court of Appeal other than by its reference to the *Scarborough* case, which would not necessarily be on that point. The reasons of my brother Hall are on the footing that a tax is involved here, and I am of the same opinion. Again, the exclusion of single family, double or duplex buildings from liability to the special rate in the present case diminished the stringency of the special Act here as compared with that in the *Scarborough* case which was treated as inexorably commanding that all directly benefited property owners and no others must pay the special levy.

At bottom, the differences may be too slight to warrant different conclusions in the two situations, and the relevant question can only be whether there is incompatibility between the recognition of the hospital's existing exemption in the face of the terms of a subsequent special Act which does not refer to exemptions. I do not think that there is that incompatibility here. Another feature of *The City of Toronto Act* that is worth mentioning is its reference in s. 1(1) to "a special charge or charges over and above all other rates and charges". This suggests that only property already taxable is to be subjected to the special levy. I may add that I would find it incongruous to allow the city to escape from

s'appliquent. Je conclus, par conséquent, qu'il voyait suffisamment d'indices dans la loi spéciale pour éliminer toute exemption accordée par l'*Assessment Act*.

Les points communs de l'affaire *Scarborough* et de la présente cause sont l'imposition d'une charge spéciale aux propriétaires devant bénéficier des ouvrages proposés, et l'absence de reconnaissance expresse d'exemptions générales. Il y a aussi, cependant, des différences. L'une d'elles a trait à la qualification de la cotisation spéciale, à savoir s'il s'agit d'une taxe ou d'une charge pour frais de service. A la différence de la position apparemment adoptée dans l'affaire *Scarborough*, la cotisation en la présente cause a été considérée comme une taxe par le juge de première instance, et il n'y a pas eu de dissidence sur ce point en Cour d'appel de l'Ontario, si ce n'est la mention que cette cour-là a faite de l'affaire *Scarborough*, qui ne se rapporte pas nécessairement à ce point précis. Les motifs de mon collègue le Juge Hall partent du principe qu'il s'agit bien d'une taxe en l'espèce présente, et je suis du même avis. En plus, l'exclusion de bâtiments unifamiliaux, doubles ou duplex à la taxe spéciale en la présente cause a atténué la rigidité de la loi spéciale en l'espèce, alors que la loi en cause dans l'affaire *Scarborough* a été considérée comme ordonnant inexorablement que tous les propriétaires directement favorisés, exclusivement, paient la cotisation spéciale.

Au fond, les différences sont peut-être trop minces pour justifier des conclusions dissemblables dans les deux cas, et la question que l'on doit se poser ne peut être que de savoir s'il y a incompatibilité entre la reconnaissance de l'exemption existante de l'hôpital et les termes d'une loi spéciale subséquente qui ne mentionne pas d'exemptions. Je ne pense pas qu'il y ait une telle incompatibilité. Une autre caractéristique du *City of Toronto Act* qu'il convient d'indiquer est la mention qui y est faite au par. (1) de l'art. 1 d'«une ou des charges spéciales en sus de toutes autres taxes et charges». Cela laisse entendre que seuls les biens qui sont déjà imposables doivent être assujettis à la cotisation spé-

tax exemptions by proceeding under its special Act when it could not do so if it had exercised the like power under the authority of s. 379(e) of the Ontario *Municipal Act*, albeit this was enacted later but before either of the two by-laws in question was passed.

Appeal allowed with costs, JUDSON J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Rosenberg, Walsh, Smith, Paton & Kroul, Toronto.

Solicitor for the respondent: W. R. Callow, Toronto.

ciale. Je me permets d'ajouter que je trouverais incongru de permettre à la ville d'éviter les exemptions fiscales au moyen de sa loi spéciale alors qu'elle ne pourrait pas le faire si elle exerçait le pouvoir analogue qu'elle détient en vertu de l'alinéa e) de l'art. 379 du *Ontario Municipal Act*, même si cette disposition a été adoptée postérieurement, mais avant l'adoption de l'un et l'autre des règlements en cause.

Appel accueilli avec dépens, le JUGE JUDSON étant dissident.

Procureurs de l'appelant: Rosenberg, Walsh, Smith, Paton & Kroul, Toronto.

Procureur de l'intimée: W. R. Callow, Toronto.