

Corporation of the City of Victoria *Appellant*;

and

University of Victoria *Respondent*.

1971: May 26, 27; 1971: June 28.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Taxation—Land owned by University of Victoria but under lease to commercial tenants—Validity of claim to exemption from taxation—Universities Act, 1963 (B.C.), c. 52, s. 40.

A testator who died late in 1962 left land to his trustee in trust to hold it for five years and pay the income to named charities and then to convey it to Victoria College or its successor. The University of Victoria became such successor under s. 89 of the *Universities Act, 1963 (B.C.), c. 52*. The land was accordingly conveyed to it, and a certificate of indefeasible title was issued in its name on January 10, 1968. A commercial building stood half on this land and half on adjoining land owned by third persons, and it was occupied by various tenants having no connection with the university. The building, situate in the business heart of the city, was managed by a trust company and the revenue therefrom was distributed according to the interests of the landowners.

Section 40 of the *Universities Act* reads: "The property, real and personal, vested in a University is exempt from taxation under the *Municipal Act*, the *Public Schools Act*, and the *Taxation Act*; and any real property so vested which is disposed of by lease to a college affiliated with the University, so long as it is held for college purposes, continues to be entitled to the exemption from taxation provided in this section." By virtue of this section, the university claimed exemption from taxation in respect of the said property owned by it and this claim was upheld by both the trial judge and the Court of Appeal. The city then appealed to this Court and its main contentions were: (1) the land in question was not "vested" in the university when it was under lease to others; (2) if it was vested, the exemption applied only to land held for university purposes and that was not the case here.

Held: The appeal should be dismissed.

Corporation of the City of Victoria *Appelante*;

et

University of Victoria *Intimée*.

1971: les 26 et 27 mai; 1971: le 28 juin.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Revenu—Terrain appartenant à l'Université de Victoria mais loué à des locataires y exerçant le commerce—Validité d'une demande d'exemption de taxes—Universities Act, 1963 (B.C.), c. 52, art. 40.

Un testateur, décédé à la fin de 1962, a laissé un terrain à un fiduciaire pour cinq ans à charge de payer le revenu à des institutions de bienfaisance désignées et, ensuite, de le transférer au Victoria College ou à son successeur. L'Université de Victoria est devenue ce successeur en vertu de l'art. 89 du *Universities Act, 1963 (B.C.), c. 52*. Le terrain lui a donc été transféré et un titre incommutable a été délivré en son nom le 10 janvier 1968. La moitié d'un édifice commercial était sise sur ce terrain et l'autre moitié sur un terrain contigu appartenant à des tiers, et l'édifice était occupé par divers locataires qui n'avaient aucun rapport avec l'université. Une société de fiducie administrait l'édifice, sis au centre des affaires de la ville, et le revenu était distribué conformément aux intérêts des propriétaires fonciers.

L'article 40 du *Universities Act* se lit ainsi: «Les biens meubles et immeubles dévolus à une université sont des biens exonérés en vertu du *Municipal Act*, du *Public School Act* et du *Taxation Act*; et tout bien immeuble ainsi dévolu qui est cédé par bail à un collègue affilié à l'université continue d'être un bien exonéré aux termes du présent article tant qu'il est possédé aux fins du collègue.» L'université demande, en vertu de cet article, une exemption de taxes relativement à ce terrain qui lui appartient. Le juge de première instance et la Cour d'appel ont fait droit à cette demande d'exemption. La ville a appelé à cette Cour et ses prétentions principales sont que (1) le terrain en question n'était pas «dévolu» à l'université lorsqu'il était donné à bail à d'autres, et que (2) s'il était dévolu, l'exemption ne s'appliquait qu'à du terrain possédé aux fins de l'université et ce n'était pas le cas dans cette affaire.

Arrêt: L'appel doit être rejeté.

The wide language in which the exemption was couched did not admit of the limitations urged by the appellant.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for British Columbia¹, dismissing an appeal from a judgment of Wilson C.J.S.C. Appeal dismissed.

T. P. O'Grady, Q.C., for the appellant.

H. L. Henderson and *R. M. McKay*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

LASKIN J.—The University of Victoria took proceedings by way of originating notice of motion for determination of the validity of its claim to exemption from taxation in respect of land owned by it but under lease to commercial tenants. The matter was argued before Wilson C.J.S.C. upon an agreed statement of facts, and he upheld the claim of exemption under s. 40 of the *Universities Act*, 1963 (B.C.), c. 52. His judgment was affirmed on appeal in reliance on his reasons and on earlier judgments at trial and on appeal in *Re Simon Fraser University*², where a similar claim to exemption was sustained. We are now asked to say that the construction placed by the British Columbia Courts on the relevant legislation is wrong.

The facts on which the issue herein was determined may be shortly stated. A testator who died late in 1962 left land to his trustee in trust to hold it for five years and pay the income to named charities and then to convey it to Victoria College or its successor. The University of Victoria became such successor under s. 89 of the *Universities Act*. The land was accordingly conveyed to it (it was subject to a mortgage but that is immaterial here), and a certificate of indefeasible title was issued in its name on January 10, 1968. A commercial building stood half on this land and half on adjoining land owned by third per-

Dans la présente loi, l'exemption est prévue en des termes larges qui n'autorisent pas les restrictions alléguées par l'appelante.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique¹, rejetant un appel d'un jugement du Juge en Chef Wilson de la Cour suprême. Appel rejeté.

T. P. O'Grady, c.r., pour l'appelante.

H. L. Henderson et *R. M. McKay*, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LASKIN—L'Université de Victoria a entamé des procédures par voie d'un avis de requête introductif d'instance pour que soit décidée la validité d'une demande d'exemption de taxes à laquelle elle prétend avoir droit relativement à un terrain qui lui appartient mais qui est loué à des locataires qui y exercent le commerce. L'affaire a été plaidée devant le Juge en chef Wilson de la Cour suprême après qu'il y eut entente sur l'exposé des faits et il a maintenu l'exemption en vertu de l'art. 40 du *Universities Act*, 1963 (B.C.), c. 52. En appel, son jugement a été confirmé par un arrêt fondé sur ses motifs et sur les jugements de première instance et d'appel dans *Re Simon Fraser University*², où on a fait droit à une semblable demande d'exemption. On nous demande maintenant de statuer que les cours de la Colombie-Britannique ont mal interprété la législation pertinente.

On peut citer brièvement les faits sur lesquels s'est fondée la décision de ce litige. Un testateur, décédé à la fin de 1962, a laissé un terrain à un fiduciaire pour cinq ans à charge de payer le revenu à des institutions de bienfaisance désignées et, ensuite, de le transférer au Victoria College ou à son successeur. L'Université de Victoria est devenue ce successeur en vertu de l'art. 89 du *Universities Act*. Le terrain lui a donc été transféré (il était grevé d'une hypothèque mais c'est sans importance ici) et un titre incommutable a été délivré en son nom le 10 janvier 1968. La moitié d'un édifice commercial était sise sur ce

¹ (1970), 14 D.L.R. (3d) 348n.

² (1968), 63 W.W.R. 513, 67 D.L.R. (2d) 638, affirmed 66 W.W.R. 684, 1 D.L.R. (3d) 427.

¹ (1970), 14 D.L.R. (3d) 348n.

² (1968), 63 W.W.R. 513, 67 D.L.R. (2d) 638, confirmé 66 W.W.R. 684, 1 D.L.R. (3d) 427.

sons, and it was occupied by various tenants having no connection with the university. The building, situate in the business heart of the city, was managed by a trust company and the revenue therefrom was distributed according to the interests of the landowners.

Section 40 of the *Universities Act* is in these terms:

The property, real and personal, vested in a University is exempt from taxation under the *Municipal Act*, the *Public Schools Act*, and the *Taxation Act*; and any real property so vested which is disposed of by lease to a college affiliated with the University, so long as it is held for college purposes, continues to be entitled to the exemption from taxation provided in this section.

Two main questions were raised in relation to this provision. It was contended by the appellant that (1) land in question was not "vested" in the university when it was under lease to others, and (2) if it was vested, the exemption applied only to land held for university purposes and that was not the case here. In this second connection, it was also argued that the university could not acquire, let alone hold, land unless for university purposes, and this was joined to a submission that the land could only be held by the Victoria College Foundation under the *Victoria College Foundation Act, 1954 (B.C.)*, c. 67, as amended by 1963 (B.C.), c. 61, and it would, accordingly, be taxable.

It was indicated to counsel during the hearing that the *ultra vires* argument was untenable; and I am as well unable to see any merit in the point taken under the *Victoria College Foundation Act*, when the title to the land in issue here was taken in the name of the university, as it was open to it to do under that Act. I may add that the submission as to the Victoria College Foundation was related to the more comprehensive submission on the two main issues noted above, and I now turn to them.

Whether or not the land vested in the college (as it then was) at the time of the testator's death, it is clear that the word "vested" in s. 40 of the *Universities Act ex facie* covers the situation which arose upon the conveyance of the land

terrain et l'autre moitié sur un terrain contigu appartenant à des tiers, et l'édifice était occupé par divers locataires qui n'avaient aucun rapport avec l'université. Une société de fiducie administrait l'édifice, sis au centre des affaires de la ville, et le revenu était distribué conformément aux intérêts des propriétaires fonciers.

L'article 40 du *Universities Act* se lit comme suit:

[TRADUCTION] Les biens meubles et immeubles dévolus à une université sont des biens exonérés en vertu du *Municipal Act*, du *Public School Act* et du *Taxation Act*; et tout bien immeuble ainsi dévolu qui est cédé par bail à un collège affilié à l'université continue d'être un bien exonéré aux termes du présent article tant qu'il est possédé aux fins du collège.

On a soulevé deux questions principales relativement à cette disposition. L'appelante a prétendu que (1) le terrain en question n'était pas «dévolu» à l'université lorsqu'il était donné à bail à d'autres, et que (2) s'il était dévolu, l'exemption ne s'appliquait qu'à du terrain possédé aux fins de l'université et ce n'était pas le cas dans cette affaire. Sous ce deuxième rapport, on a aussi soutenu que l'université ne pouvait acquérir, voire posséder un terrain si ce n'est aux fins de l'université et on a ajouté à cela que seule la *Victoria College Foundation* pouvait posséder le terrain en vertu du *Victoria College Foundation Act, 1954 (B.C.)*, c. 67, modifié par 1963 (B.C.), c. 61, et que, par conséquent, il serait imposable.

Au cours de l'audition, on a fait remarquer à l'avocat que l'argument qui s'attache à l'*ultra vires* était insoutenable. De même, je ne puis voir de bien-fondé à la prétention qui invoque le *Victoria College Foundation Act* quand le titre du terrain en litige a été délivré au nom de l'université, comme l'autorisait cette loi. Il convient de noter que la prétention relative à la *Victoria College Foundation* était reliée à la prétention plus étendue concernant les deux principales questions susmentionnées dont je traiterai maintenant.

Que le terrain ait été, oui ou non, dévolu au collège (c'est ce qu'était l'institution à l'époque) au moment du décès du testateur, il est clair que le terme «dévolu» de l'art. 40 du *Universities Act ex facie* s'applique à la situation qui a résulté du

to the university and the issue to it of the certificate of indefeasible title. The argument against a vesting is based primarily upon a resort to legislative history, particularly to the *British Columbia University Act*, R.S.B.C. 1960, c. 38, and to the *Victoria College Act*, 1955 (B.C.), c. 115, both of which were repealed by the enactment of the *Universities Act* in 1963 to govern the University of British Columbia, the University of Victoria and the new Simon Fraser University. The legislative history is canvassed by Dohm J. in *Re Simon Fraser University*, *supra*. That case is distinguishable from the present one in that counsel there agreed, but did not so agree here, that land of the university leased to others none the less remained vested. I may say here that, in my opinion, nothing turns on whether leases are in force when land becomes vested in a university or are made thereafter.

Qualified exemption of university property from taxation goes back at least to 1908 (see the judgment of Dohm J., already referred to), but it is enough in this case to note the terms of exemption in s. 51 of the now repealed *British Columbia University Act* and s. 32 of the now repealed *Victoria College Act*. These provisions stipulate exemption of university and college property "until disposed of by sale, lease or otherwise". These quoted words were dropped in s. 40 of the *Universities Act*, and I am unable to agree that they can be read back in, either by modifying the term "vested" or by relying on that clause of s. 40 which speaks of disposition by lease to an affiliated college. This clause has its own history, as is evident from the review by Dohm J.; and, indeed, it was carried into s. 40 from s. 51 of the *British Columbia University Act* although the more general qualifying words ("until disposed of by sale, lease or otherwise") in the same section were dropped.

The submission on the alleged limitation of the exemption to property held for university purposes likewise would require for its acceptance a refined reading of s. 40 for which the *Universities Act* as a whole does not provide a sufficient con-

transfert du terrain à l'université et de la délivrance à cette dernière du titre incommutable. L'argument à l'encontre d'une dévolution se fonde principalement sur des précédents législatifs, en particulier, sur le *British Columbia University Act*, R.S.B.C. 1960, c. 38, et le *Victoria College Act*, 1955 (B.C.), c. 115, tous deux abrogés par l'adoption en 1963 du *Universities Act* régissant l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université de Victoria et la nouvelle Université Simon Fraser. Dans *Re Simon Fraser University*, précitée, le Juge Dohm a fait l'historique de la législation. Cette dernière affaire se distingue de la présente en ce que les avocats y ont convenu, ce qui n'est pas le cas ici, que du terrain de l'université loué à d'autres demeurerait néanmoins un bien dévolu. Je peux dire dans cette affaire que, à mon avis, il importe peu que des baux soient en vigueur à l'époque de la dévolution du terrain ou qu'ils soient faits postérieurement.

L'exemption fiscale conditionnelle applicable aux biens d'une université remonte au moins à 1908 (voir le jugement du Juge Dohm, susmentionné), mais, dans cette affaire, il suffit de noter les conditions d'exemption contenues dans l'art. 51 du *British Columbia University Act* abrogé, et dans l'art. 32 du *Victoria College Act* abrogé. Ces dispositions prévoient une exemption de taxes pour les biens d'une université ou d'un collège [TRADUCTION] «jusqu'à ce qu'il soit cédé par vente, par bail ou autrement». L'article 40 du *Universities Act* a omis les termes précités, et je ne puis admettre qu'on puisse considérer qu'ils y figurent de nouveau soit en modifiant le terme «dévolu» soit en se fondant sur la disposition de l'art. 40 qui parle de la cession par bail à un collège affilié. Cette disposition a son propre contexte historique comme le révèle l'examen du Juge Dohm; et, en fait, elle a été reportée à l'art. 40 après avoir été contenue dans l'art. 51 du *British Columbia University Act*, bien que les termes restrictifs plus généraux [TRADUCTION] («jusqu'à ce qu'il soit cédé par vente, par bail ou autrement») du même article aient été omis.

Accepter la thèse selon laquelle l'exemption serait restreinte aux biens servant aux fins de l'université exigerait une interprétation subtile de l'art. 40 que, dans son ensemble, le contexte du *Universities Act* ne permet pas. L'appelante allè-

text. The appellant relies on s. 35(1) which provides that "each University may acquire, by gift, purchase or any other manner and hold, for the purposes of a University, any and all property of every nature and kind whatsoever"; and the reliance is fortified by reference to the power given by s. 36 to expropriate "for the purposes of the University".

These are relevant *indicia* for a qualified view of s. 40, but I must observe that nowhere in the Act is there any definition of "the purposes of a University" (unless they be synonymous with the duties prescribed in s. 34, and this I cannot accept); and, without acceding to the respondent's contention that the phrase means merely "for the benefit of a University", there are other provisions in the Act which appear to modify s. 35 and thus induce caution against reading it into s. 40. I refer, for example, to s. 48 which requires governmental approval for the purchase of land and s. 41 which empowers a university to acquire and hold land which has been taken as security or has been foreclosed or conveyed in satisfaction of debts. There is also the question whether s. 35 is completely limiting, having regard to the view already expressed that it was not *ultra vires* for the University of Victoria to take land as a devisee; and I may refer in this respect also to s. 94 of the *Universities Act*. The Court is not required in this case to come to a conclusion on the meaning and scope of the sections of the Act surrounding s. 40 but their presence without any express reference point to s. 40 is an aid to the latter's construction.

It may be anomalous to permit a university to reap revenue from commercial leases of land acquired by devise, without being obliged to pay taxes, especially when, as was indicated to us, there also appears to be no provision for taxing the commercial tenants. The anomaly is evident in relation to university legislation elsewhere, as, for example, in Ontario where there is provision that exemption of university property from taxation is allowed only so long as it is actually used and occupied for the purposes of the university: see, for example, *The Trent University Act*, 1962-63 (Ont.), c. 192, s. 23; *The University of*

gue l'art. 35(1) qui prévoit que [TRADUCTION] «toute université peut acquérir par donation, par achat ou par tout autre moyen et posséder aux fins de l'université tout bien de quelque nature ou de quelque genre que ce soit»; et cette allégation est renforcée par le renvoi à l'art. 36, qui donne le pouvoir d'exproprier [TRADUCTION] «aux fins de l'université».

Ce sont là des indices pertinents pour ce qui est d'une interprétation restreinte de l'art. 40, mais je dois constater que la loi ne renferme aucune définition des «fins de l'université» (à moins qu'elles soient synonymes des fonctions décrites à l'art. 34, ce que je ne puis accepter); et, sans souscrire à la prétention de l'intimée que l'expression signifie simplement [TRADUCTION] «au profit de l'université», la loi contient d'autres dispositions qui semblent modifier l'art. 35 et qui mettent ainsi en garde contre son incorporation dans l'art. 40. Par exemple, je me réfère à l'art. 48, qui exige l'autorisation du gouvernement pour l'achat d'un terrain, et à l'art. 41 qui habilite une université à acquérir et posséder un terrain qui a été donné comme sûreté ou qui a été saisi ou cédé pour acquitter une dette. Il s'agit aussi de savoir si l'art. 35 est complètement limitatif, eu égard à l'opinion déjà exprimée que la prise de possession d'un terrain par l'Université de Victoria en qualité de légataire n'était pas un acte *ultra vires*; et, à cet égard, je me reporte aussi à l'art. 94 du *Universities Act*. Dans cette affaire, cette Cour n'est pas appelée à en arriver à une conclusion sur le sens et la portée des articles de la loi qui entourent l'art. 40, mais leur présence, sans aucun point de référence explicite à l'art. 40, aide à l'interprétation de ce dernier.

Il peut sembler anormal de laisser une université retirer un revenu de baux commerciaux consentis sur des terrains acquis par legs sans qu'elle soit tenue au paiement des taxes, surtout lorsque, comme on nous l'a indiqué, il ne paraît y avoir aucune disposition permettant de taxer les locataires commerciaux. Cette anomalie est évidente quand on se reporte à d'autres lois relatives aux universités comme, par exemple, celles de l'Ontario, où il est prévu une exemption de taxes pour les biens immeubles d'une université dans la mesure seulement où ils sont effectivement utilisés et occupés aux fins de l'université:

Windsor Act, 1962-63 (Ont.), c. 194, s. 10; *The York University Act*, 1965 (Ont.), c. 143, s. 18. The remedy, if it be thought necessary to supply it, must come from the Legislature. The wide language in which the exemption is now couched does not admit of the limitations urged by the appellant; and it is a relevant consideration on what is essentially a local issue in British Columbia that the judges of its Courts who have considered the matter have been unanimous thereon.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: T. P. O'Grady, Victoria.

Solicitors for the respondent: Harman & Co., Victoria.

voir, par exemple, *The Trent University Act*, 1962-63 (Ont.), c. 192, art. 23; *The University of Windsor Act*, 1962-63 (Ont.), c. 194, art. 10; *The York University Act*, 1965 (Ont.), c. 143, art. 18. Si l'on estime nécessaire qu'il soit remédié à cet état de choses, il appartiendra au législateur de prendre les mesures voulues. Dans la présente loi, l'exemption est prévue en des termes larges qui n'autorisent pas les restrictions alléguées par l'appelante; et, il convient de tenir compte que sur une question essentiellement d'intérêt local en Colombie-Britannique, les juges de cette province qui ont entendu l'affaire ont été unanimes.

Je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

Appel rejeté avec dépens.

Procureur de l'appelante: T. P. O'Grady, Victoria.

Procureurs de l'intimée: Harman & Co., Victoria.
