
Richmond Pulp & Paper Co. of Canada Ltd.
(Plaintiff) *Appellant*;

and

The Corporation of the Town of Bromptonville
(Defendant) *Respondent*;

and

The School Commissioners of the Town of Bromptonville *Mis-en-Cause*;

and

Aluminum Co. of Canada Limited et al.
Intervenants.

1969: November 27; 1970: January 27.

Present: Abbott, Martland, Ritchie, Hall and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH,
APPEAL SIDE, PROVINCE OF QUEBEC

Schools—Taxation—Machinery declared by municipal by-law not to be taxable—Whether machinery taxable for school purposes—Costs disallowed—Education Act, R.S.Q. 1941, c. 59, [now R.S.Q. 1964, c. 235]—Cities and Towns Act, R.S.Q. 1941, c. 233 [now R.S.Q. 1964, c. 193].

Richmond Pulp & Paper Co. of Canada Ltd.
(Demanderesse) *Appelante*;

et

La Corporation de la Ville de Bromptonville
(Défenderesse) *Intimée*;

et

Les Commissaires d'Écoles de la ville de Bromptonville *Mis-en-cause*;

et

Aluminium du Canada Limitée et al.
Intervenants.

1969: le 27 novembre; 1970: le 27 janvier.

Présents: Les Juges Abbott, Martland, Ritchie, Hall et Pigeon.

EN APPEL DE LA COUR DU BANC DE LA REINE,
PROVINCE DE QUÉBEC

Droit scolaire—Taxation—Machineries déclarées non imposables par règlement municipal—Machineries sont-elles sujettes à la taxe scolaire—Dépens refusés—Loi de l'instruction publique, S.R.Q. 1941, c. 59 [aujourd'hui S.R.Q. 1964, c. 235]—Loi des cités et villes, S.R.Q. 1941, c. 233 [aujourd'hui S.R.Q. 1964, c. 193].

The appellant operates an industrial plant in Bromptonville. It instituted an action, the purpose of which was to obtain a declaration that the appellant's machinery, declared by a municipal by-law, authorized by a 1959 amendment to the *Cities and Towns Act*, not to be taxable immovables, was not taxable for school purposes. The action was dismissed by the Superior Court, and this judgment was unanimously affirmed by the Court of Appeal. The plaintiff appealed to this Court.

Held: The appeal should be allowed.

The corporation's by-law removed the property mentioned therein from the property that is taxable by school corporations under the relevant sections of the *Education Act*. After analyzing the provisions of the *Education Act* the inescapable conclusion is that the machinery in question is not taxable, except by virtue of the municipal legislation. The city council having availed itself of the power conferred upon it to render inoperative within its territory the only provision susceptible of making the property in question taxable, it must be concluded that it is not taxable.

By reason of the unjustified allegation of fraud no costs are allowed in the Superior Court.

APPEAL from a judgment of the Court of Queen's Bench, Appeal Side, province of Quebec¹, affirming a judgment of Cliche J. Appeal allowed.

Jacques Viau, Q.C., for the plaintiff, appellant.

Edmund Barnard, Q.C., and *Edmund E. Tobin*, for the defendant, respondent.

C. Antoine Geoffrion, Q.C., *Charles Stein, Q.C.*, and *Pierre Lamontagne*, for the intervenants.

The judgment of the Court was delivered by

PIGEON J.—The appellant's appeal is from a judgment of the Quebec Court of Appeal¹ unanimously affirming the dismissal by the Superior Court of its action instituted against the respondents, the Town of Bromptonville as defendant, the School Commissioners as third party. The only real purpose of this action, as well as of the incidental demand joined to it, was

L'appelante exploite à Bromptonville un établissement industriel. Elle a intenté une action qui avait pour but de faire déclarer non imposables pour fins scolaires les machineries de l'appelante qu'un règlement municipal, autorisé par une modification de 1959 à la *Loi des cités et villes*, a déclaré ne pas être des immeubles imposables. La Cour supérieure a rejeté l'action, et cette décision a été unanimement confirmée par la Cour d'appel. La demanderesse en appela à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être accueilli.

Le règlement de la corporation a soustrait les biens qui y sont mentionnés de la catégorie des biens qu'une corporation scolaire peut taxer en vertu des articles pertinents de la *Loi de l'instruction publique*. Une analyse des dispositions de la *Loi de l'instruction publique* oblige à conclure que les machineries dont il s'agit ne sont pas imposables si ce n'est par l'effet de la loi municipale. Le conseil de ville ayant usé du pouvoir qui lui est attribué de rendre inopérante dans son territoire la seule disposition qui soit susceptible de rendre imposables les biens dont il s'agit, force est de conclure qu'ils ne le sont pas.

Vu l'allégation injustifiée de fraude, les dépens en Cour supérieure ne sont pas accordés.

APPEL d'un jugement de la Cour du banc de la reine, province de Québec¹, confirmant un jugement du Juge Cliche. Appel accueilli.

Jacques Viau, c.r., pour la demanderesse, appelante.

Edmund Barnard, c.r., et *Edmund E. Tobin*, pour la défenderesse, intimée.

C. Antoine Geoffrion, c.r., *Charles Stein, c.r.*, et *Pierre Lamontagne*, pour les intervenants.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Le pourvoi de l'appelante est à l'encontre d'un jugement de la Cour d'appel du Québec¹ qui a unanimement confirmé le rejet par la Cour supérieure de l'action qu'elle a intentée contre les intimés, la Ville de Bromptonville à titre de défenderesse, les Commissaires d'écoles comme mis-en-cause. Cette action, avec la demande incidente qui y a été jointe, a vrai-

¹ [1969] Que. Q.B. 670.

¹ [1969] B.R. 670.

to obtain a declaration that appellant's machinery, declared by a municipal by-law not to be taxable immovables, was not taxable for school purposes. The other parties in this appeal are industrial companies which have obtained leave to intervene in this Court to support the appeal in view of the importance of the question of law at stake.

The essential facts are as follows. Appellant operates an industrial plant in Bromptonville. For a long time, like a large number of important undertakings in Quebec, it enjoyed a commutation of taxes under a Private Act. The last Act voted for such purpose (4-5 Eliz. II, c. 106) ceased to have effect for municipal taxes on January 1, 1961, and for school taxes on July 1, 1961.

Since 1959 however, by virtue of the amendment enacted by s. 7 of the Act 7-8 Eliz. II, c. 19, municipalities governed by the *Cities and Towns Act* are authorized to order by by-law that machinery and accessories "are not immovables taxable in the municipality". In this regard, it must be noted that in Quebec machinery is taxable property under the *Cities and Towns Act* only. It is not such under the *Municipal Code* nor, for the greater part, in Montreal including the whole metropolitan area (*The Protestant School Board of Greater Montreal v. Jenkins Bros. Ltd.*²).

At the beginning of 1961, the Council of the Town of Bromptonville adopted the by-law authorized by the 1959 Act. Following this, the municipality has always levied its taxes on the property of the appellant without including the machinery. However, in the valuation role in force in 1961, the value of the machinery was entered in the column for taxable property. The school commissioners, on the basis of the opinion of counsel that the municipal by-law was without effect as far as school taxes were concerned, undertook to tax the appellant on the value of its machinery as well as of its other immovables. When appellant learned of this, it brought an

ment pour seul but de faire déclarer non imposables pour fins scolaires les machineries de l'appelante qu'un règlement municipal a déclarées ne pas être des immeubles imposables. Les autres parties à cette instance sont des sociétés industrielles qui, vu l'importance de la question de droit en litige, ont obtenu en cette Cour la permission d'intervenir pour soutenir le pourvoi.

Les faits essentiels sont les suivants. L'appelante exploite à Bromptonville un établissement industriel. Pendant longtemps, à l'instar d'un grand nombre d'entreprises importantes au Québec, elle a joui d'une commutation de taxes accordée par loi d'exception («bill privé»). La dernière loi votée à cette fin (4-5 Eliz. II, c. 106) a cessé d'avoir effet pour les taxes municipales le 1^{er} janvier 1961, et pour les taxes scolaires le 1^{er} juillet 1961.

Depuis 1959 toutefois, les municipalités régies par la *Loi des cités et villes* ont, en vertu de la modification édictées par l'art. 7 de la loi 7-8 Eliz. II, c. 19, le pouvoir de décréter par règlement que les machineries et accessoires «ne sont pas des immeubles imposables dans la municipalité». A ce sujet, il convient de signaler que ce n'est que sous le régime de la *Loi des cités et villes* que les machineries sont des immeubles imposables au Québec. Elles ne le sont pas en vertu du *Code municipal* et, pour la plupart, elles ne le sont pas non plus à Montréal y compris toute la région métropolitaine (*Le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal c. Jenkins Bros. Ltd.*²).

Dès le début de 1961, le conseil de la Ville de Bromptonville a voté le règlement autorisé par la loi de 1959. A la suite de ce règlement, la municipalité a toujours prélevé ses taxes sur les immeubles de l'appelante sans tenir compte de la machinerie. Cependant, la valeur en était inscrite au rôle d'évaluation en vigueur en 1961 dans la colonne des biens imposables. Les commissaires d'écoles, sur l'avis d'un conseiller juridique portant que le règlement municipal était sans effet quant aux taxes scolaires, entreprirent de cotiser l'appelante tant sur la valeur de sa machinerie que sur celle de ses autres immeubles. Lorsqu'elle apprit cela, celle-ci intenta en Cour supérieure une

² [1967] S.C.R. 739.

² [1967] R.C.S. 739.

action before the Superior Court in which, besides invoking the by-law, allegations of fraud were made. Later, having found that the value of the machinery was entered in a new valuation roll, although this value was entered in the column for non-taxable property, appellant filed an incidental demand with interminable conclusions (80 lines in the printed Case on Appeal). But, as Casey J. very aptly noted in the Court of Appeal:

Despite the extravagant language used by Appellant and the length of its proceedings this litigation boils down to one question: does the Corporation's by-law No. 238 remove the property mentioned therein from the property that is taxable by school corporations under the relevant sections of the Education Act?

To answer the question, one must first examine the provisions of the *Education Act* (R.S.Q. 1941, c. 59, now R.S.Q. 1964, c. 235) since we are dealing with school taxes. The main section pursuant to which taxes are levied is s. 237 (formerly 249). It reads as follows:

237. The school commissioners and trustees shall cause to be levied by taxation the taxes necessary for the support of the schools under their control.

The rates of school assessments shall be uniform upon all taxable property in the school municipality. The assessment shall be based upon the valuation of such taxable property, and shall be payable by the owner. If not paid, such assessment shall be a special hypothecary charge upon such property, not requiring registration.

It will be seen that the relevant part of this section merely provides that taxes must be levied on taxable property. The sections which follow do not define what taxable property is, they only contain provisions pertaining to exemptions and to special methods of assessment that are of no interest in this case. One must, therefore, go back to the very beginning of the Act, to s. 1 (formerly s. 2), in order to find the definition of "taxable property". It is in paragraph 16 as follows:

(16) The words "taxable property" mean the real estate liable for school taxes; . . .

action où, en outre d'invoquer le règlement, elle porte des accusations de fraude. Plus tard, ayant constaté que la valeur de la machinerie était inscrite dans un nouveau rôle d'évaluation, l'appelante, bien que cette valeur fût portée dans la colonne des biens non imposables, produisit une demande incidente assortie de conclusions interminables (80 lignes dans le dossier imprimé). Mais comme le fait très justement observer le juge Casey en Cour d'appel:

[TRADUCTION] Malgré le langage extravagant de l'appelante et la longueur de ses plaidoiries écrites, le présent litige se réduit à une seule question: le règlement n° 238 de la Corporation soustrait-il les biens qui y sont mentionnés de la catégorie des biens qu'une corporation scolaire peut taxer en vertu des articles pertinents de la *Loi de l'Instruction publique*?

Pour répondre à la question, il faut évidemment, puisqu'il s'agit de taxes scolaires, examiner d'abord les dispositions de la *Loi de l'Instruction publique* (S.R.Q. 1941, c. 59, aujourd'hui S.R.Q. 1964, c. 235). L'article principal en vertu duquel les taxes sont imposées est l'art. 237 (autrefois 249). Il se lit comme suit:

237. Il est du devoir des commissaires et des syndic d'écoles d'imposer des taxes pour le maintien des écoles sous leur contrôle.

Le taux de la cotisation scolaire est le même pour tous les biens imposables de la municipalité. La cotisation est basée sur l'évaluation de la propriété imposable et est payable par le propriétaire. Faute de paiement, cette cotisation devient une charge spéciale portant hypothèque sur les propriétés foncières, sans qu'il soit besoin de l'enregistrement pour la conserver.

Comme on le voit, cet article, en ce qui nous concerne, ne fait que décréter que la taxe doit être prélevée sur les biens imposables. Les articles qui suivent ne définissent pas ce que sont ces biens, on n'y trouve que des dispositions relatives aux exemptions et à certaines modalités d'imposition qui ne nous intéressent pas. Il faut donc se reporter au tout début, à l'art. 1 (antérieurement art. 2), pour y trouver la définition des «biens imposables». On la trouve au par. 16 qui se lit comme suit:

(16) Les mots «biens imposables» désignent les biens-fonds sujets à l'imposition des taxes scolaires;

It is in the preceding paragraph of the same section that the important provision is to be found, that which defines the key-words, "real estate":

(15) The words "real estate", "land" or "immoveable" mean all lands, held or occupied by one person or by several persons jointly, including the buildings and improvements thereon and including everything that is immoveable by virtue of the municipal laws governing the territory of school municipalities and in territories not municipally organized, everything that is immoveable under the Municipal code; . . .

This provision has been enacted in three successive parts. The last phrase, namely that which follows the words "school municipalities", and is of no interest in this case, was added in 1950 (14 Geo. V, c. 18, s. 1). The other words after the third comma were added in 1914 (4 Geo. V, c. 22, s. 1). Finally, the main part that is the sentence ending with the third comma, comes from the *Education Act* of 1899 (62 Vict., c. 28) in which it is s. 16. (What is now para. 16 of s. 1 is s. 17). This act of 1899 is a legislative revision and the origin of each provision is indicated. Under s. 13, the indication is: "M.C. sec. 19, subsec. 24". The letters "M.C." obviously refer to the *Municipal Code* enacted by 34 Vict., c. 68, in which para. 24 of art. 19 reads as follows:

24. The words "real estate" or "land" mean all lands or parcels of land in a municipality, possessed or occupied by one person or by several persons conjointly and include the buildings and improvements thereon.

It will be seen that, in the *Education Act*, the English text is reproduced without any other changes than the addition at the beginning of the word "immoveable" and the suppression of the words "in a municipality". However, the French text is somewhat different. It is fairly apparent that these are nothing but changes in phraseology for improving the French version.

In the *Municipal Code* of 1916, the definition of the words "real estate", "land" or "immoveable property" (art. 16, para. 27) is that of the words

C'est au paragraphe précédent du même article que l'on arrive enfin à la disposition importante, celle qui définit le mot-clé, «biens-fonds»:

(15) Les mots «biens-fonds», «terrain» ou «immeuble» désignent toute propriété foncière possédée ou occupée par une seule personne ou par plusieurs personnes conjointement, et comprennent les constructions et améliorations qui s'y trouvent. Ils comprennent aussi tout ce qui est immeuble en vertu des lois municipales régissant le territoire compris dans la municipalité scolaire et, dans les territoires non organisés au point de vue municipal, tout ce qui est immeuble en vertu du Code municipal;

Ce texte a été décrété en trois parties. Le dernier membre de phrase, savoir ce qui suit les mots «municipalité scolaire» et qui ne présente pas d'intérêt dans le présent litige, a été ajouté en 1950 (14 Geo. V, c. 18, art. 1). Le reste de la deuxième phrase a été décrété en 1914 (4 Geo. V, c. 22, art. 1). Enfin, la disposition principale, la première phrase, vient de la *Loi de l'Instruction publique* de 1899 (62 Vict., c. 28) où elle est l'art. 16. (Ce qui est aujourd'hui le par. 16 de l'art. 1 y est l'art. 17.) Dans cette loi de 1899 qui est une refonte législative, l'origine de chaque disposition est indiquée. Sous l'art. 13, cette indication est: «C.M. art. 19, par. 24». Évidemment, les lettres «C.M.» désignent le *Code Municipal* décrété par 34 Vict., c. 68, où le par. 24 de l'art. 19 se lit comme suit:

24. Les mots «biens-fonds» ou «terrain» désignent toute terre ou toute partie de terre possédée ou occupée, dans une municipalité, par une seule personne ou plusieurs personnes conjointes, et comprennent les bâtisses et les améliorations qui s'y trouvent.

On constate que dans la *Loi de l'Instruction publique*, alors que le texte anglais est reproduit sans autres changements que l'addition au début du mot «immoveable» et ensuite la suppression des mots «in a municipality», le texte français est quelque peu différent. Il est bien évident qu'il ne s'agit que de changements de phraseologie destinés à améliorer la version française.

Dans le *Code municipal* de 1916, la définition des mots «biens-fonds», «terrains» ou «immeubles» (art. 16, par. 27) reproduit celle des mots

“real estate” or “land” in the old *Code*. Whereas in the French version, the word “bâtiments” is substituted for “bâtisses”, the English version remains identical with that of the old *Code* except for the change in the words defined. This definition of 1916 is as follows:

27. The words “land” or “immoveable” or “immoveable property” mean all lands or parcels of land in a municipality, owned or occupied by one person or by several persons jointly, and include the buildings and improvements thereon; . . .

It is therefore apparent that, in the *Education Act*, the first part of the definition of “real estate” is in substance to the same effect as the corresponding definition in the present *Municipal Code* as well as in the old *Code* from which it was taken. This is of the utmost importance in the present case, because the definition in the present *Municipal Code* was interpreted in two judgments of this Court: *Breakey v. The Corporation of the Township of Metgermette North*³ and *Donohue Brothers Registered v. St. Etienne de la Malbaie*⁴.

In the first of these two cases, the question to be decided was whether the owner of a right to cut timber possesses an immovable which is taxable under the *Municipal Code*. Some years earlier, this Court had held in *Laurentide Paper Co. v. Baptist*⁵, that the right to cut timber is purely moveable. However, in 1912, the Legislature had, by the Act 2 Geo. V, c. 45, amended art. 381 of the *Civil Code* by adding thereto the words I have underlined in quoting it as amended:

381. Rights of emphyteusis, of usufruct of immovable things, of use and habitation, the right to cut timber perpetually or for a limited time, servitudes, and rights of action which tend to obtain possession of an immovable, are immovable by reason of the objects to which they are attached.

This Court rejected the contention that, everything which is immovable in the meaning of the *Civil Code* should be considered as a taxable immove-

«biens-fonds» ou «terrains» dans l'ancien Code avec, en français, la substitution du mot «bâtiments» à «bâtisses» alors, qu'au contraire, la version anglaise reste identique à celle de l'ancien Code sauf le changement des mots définis. Cette définition de 1916 est comme suit:

27. Les mots «biens-fonds» ou «terrains» ou «immeubles» désignent toute terre ou toute partie de terre possédée ou occupée, dans une municipalité, par une seule personne ou plusieurs personnes conjointes et comprennent les bâtiments et les améliorations qui s'y trouvent;

On voit donc que, dans la *Loi de l'Instruction publique*, la première phrase de la définition de «biens-fonds» est en substance au même effet que la définition du *Code municipal* actuel aussi bien que celle de l'ancien Code dont elle a été tirée. Cela est de la plus haute importance dans la présente affaire, car la définition du *Code municipal* actuel a été interprétée dans deux arrêts de cette Cour: *Breakey c. Le Canton de Metgermette Nord*³ et *Donohue Brothers Registered c. St-Etienne de la Malbaie*⁴.

Dans la première de ces deux causes il s'agissait de décider si le propriétaire d'un droit de coupe de bois possède un immeuble imposable au sens du *Code municipal*. Quelques années auparavant, cette Cour avait statué dans *Laurentide Paper Co. c. Baptist*⁵ que le droit de coupe de bois est purement mobilier. Cependant, en 1912, la Législature avait, par la loi 2 Geo. V, c. 45, modifié l'art. 381 du *Code civil* en y ajoutant les mots que je souligne en reproduisant l'article avec cette modification:

381. Sont immeubles par l'objet auquel ils s'attachent; l'emphytéose, l'usufruit des choses immobilières, l'usage et l'habitation, le droit de coupe de bois perpétuel ou pour un temps limité, les servitudes, les droits ou actions qui tendent à obtenir la possession d'un immeuble.

Cette Cour a refusé d'admettre que pour fins de taxation municipale il y ait lieu de considérer comme immeuble imposable tout ce qui est

³ (1920), 61 S.C.R. 237.

⁴ [1924] S.C.R. 511, 4 D.L.R. 361.

⁵ (1908), 41 S.C.R. 105.

³ (1920), 61 R.C.S. 237.

⁴ [1924] R.C.S. 511, 4 D.L.R. 361.

⁵ (1908), 41 R.C.S. 105.

able for municipal tax purposes. On the contrary, the majority held that nothing is taxable but that which is included in the definition in para. 27 of art. 16. Migneault J. said (at pp. 250-251):

[TRANSLATION] By virtue of the amendment to Article 381 of the *Civil Code*, it is now clear that the right to cut timber, in perpetuity or for a limited time, is within the class of immoveables by reason of the objects to which they are attached. But this provision of the *Civil Code* does not resolve the question submitted to us. On the contrary, what concerns us is whether this immoveable right is subject to the tax on immoveables under the *Municipal Code*. Article 651, paragraph 1, of this *Code* does indeed state that

all land or immoveable property situate in a local municipality, except that mentioned in Article 693, is taxable property.

However, reference must be made to the definition in paragraph 27 of Article 16 to ascertain the meaning, for the purposes of the *Municipal Code* and of Article 651, of the words 'land, immoveable or immoveable property', and this paragraph states:

The words "land" or "immoveable" or "immoveable property" mean all lands or parcels of land in a municipality, owned or occupied by one person or by several persons jointly, and include the buildings and improvements thereon.

It follows that what the *Municipal Code* considers to be "taxable property" are *things* and not *rights*. A right, in a sense, is an abstraction. It is its object that makes it moveable or immoveable. Before the amendment of Article 381 C.C., the right to cut timber was considered a moveable right, because its object was the timber which the license-holder had the right to cut and remove: *Laurentide Paper Company v. Baptist* (41 Can. S.C.R. 105). The *Civil Code* now includes it among the rights which are immoveable by reason of the objects to which they are attached. But that does not mean that it is land or parcel of land.

In the *Donohue Bros.* case, the dispute specifically involved the right to tax things of the same kind as in the instant case, that is machines which are immoveables by their destination within the meaning of the *Civil Code*. After restating that the matter must be decided by interpretation

immeuble au sens du *Code civil*. Au contraire, la majorité a jugé qu'il faut s'en tenir à ce qui est compris dans la définition du par. 27 de l'art. 16. Le juge Migneault a dit (à pp. 250-251):

Il est hors de doute, depuis l'amendement apporté à l'article 381 du code civil, que le droit de coupe de bois, perpétuel ou pour un temps limité, se trouve dans la classe des immeubles par l'objet auquel ils s'attachent. Mais cette disposition du code civil ne résout pas la question qui nous est soumise. Il s'agit, au contraire, de savoir si ce droit immobilier est sujet à la taxe sur les immeubles sous l'opération du code municipal. L'article 651, premier alinéa, de ce dernier code dit bien que

sont des biens imposables tous les terrains, immeubles ou biens-fonds situés dans une municipalité locale, sauf ceux mentionnés dans l'article 693.

Cependant il faut se reporter à la définition du paragraphe 27 de l'article 16 pour déterminer la signification, pour les fins du code municipal et de l'article 651, des mots 'terrains, immeubles ou biens-fonds', et ce paragraphe dit:

Les mots «biens-fonds» ou «terrains» ou «immeubles» désignent toute terre ou toute partie de terre possédée ou occupée, dans une municipalité, par une seule personne ou plusieurs personnes conjointes et comprennent les bâtisses et les améliorations qui s'y trouvent.

Il résulte de cela que ce que le code municipal considère comme «biens imposables» ce sont les *choses* et non les *droits*. Le droit, en un sens, est une abstraction. C'est son objet qui le rend mobilier ou immobilier. Avant l'amendement de l'article 381 C.C., on considérait le droit de coupe de bois comme un droit mobilier, car son objet était le bois que le concessionnaire avait le droit d'aller couper et enlever: *Laurentide Paper Company v. Baptist* (41 Can. S.C.R. 105). Le code civil maintenant le range parmi les droits qui sont immeubles par l'objet auquel ils se rattachent. Mais cela n'entraîne pas la conséquence que ce soit une terre ou partie de terre.

Dans l'affaire *Donohue Bros.*, le litige portait précisément sur le droit de taxer ce dont il s'agit dans le présente affaire, savoir des machines qui sont des immeubles par destination au sens du *Code civil*. Après avoir réaffirmé qu'il faut trancher la question en interprétant la définition

of the definition in the *Municipal Code*, it was held that such machines are not buildings or improvements, within the meaning of this provision. It is specially noteworthy that this conclusion was reached by considering not only the present *Municipal Code* but also the old one which is the source of the relevant provision of the *Education Act*. Migneault J., expressing on this point an opinion in which a majority concurred, said: (at pp. 518-521)

[TRANSLATION] It seems to be admitted that the machines in question are immoveables by their destination. However, although we are dealing with an immoveable property tax, all that is immoveable is not necessarily taxable under the *Municipal Code*, as we have held in *Breakey v. Metgermette North* (61 Can. S.C.R. 237).

An immoveable by its destination being, by definition, a moveable object by its nature that is considered as immoveable by reason of the immoveable to which it is attached, differs from an immoveable by nature in that its immoveability is purely legal and fictitious, and not material or real (Planiol, tome 1, no. 2210). It can never be said that it is part of the building or construction where it is situated, for then it would be an immoveable by its nature.

For this reason, I would not include machines which become immoveables by destination within the meaning of the word "building" or "construction".

Can it be said that these machines are "improvements" within the meaning of the provisions I have cited?

The word "improvements" is often found in the language of the civil law. The authors of the *Nouveau Denisart* (cf. Améliorations, 1st paragraph) define them as follows:

[TRANSLATION] The expenses which increase in perpetuity, so to speak, the value and the price of the property on which they are made, are called improvements. It is said that an inheritance has been improved when a house has been built, trees planted, a dove-cot erected on it, or a mill, a pond, etc. because all these additions really render the inheritance more precious.

* * *

The word "improvements" is also found in Articles 417, 418 and 419 of the Civil Code, the French version of which differs from Article 555 of the French code, where the word "améliorations" is avoided. . . . It is clear that the furnishings of a house would not be considered as an improvement

du *Code municipal*, on a conclu que ces machines ne sont ni des bâtiments, ni des améliorations au sens de cette disposition. Ce qui est particulièrement intéressant c'est que l'on en est venu à cette conclusion en considérant non seulement le *Code municipal* actuel mais aussi celui qui est à l'origine de la disposition de la *Loi de l'Instruction publique*. Le juge Migneault exprimant sur ce point une opinion à laquelle la majorité s'est ralliée, a dit: (à pp. 518-521)

On paraît admettre que les machines en question sont des immeubles par destination. Cependant, bien qu'il s'agisse d'une taxe immobilière, tout ce qui est immeuble n'est pas par là même et nécessairement imposable en vertu du code municipal, ainsi que nous l'avons jugé dans *Breakey v. Metgermette Nord* (61 Can. S.C.R. 237).

Et l'immeuble par destination, étant, par définition, un objet mobilier par sa nature qui est considéré comme immobilier à titre d'accessoire d'un immeuble auquel il se rattache, diffère de l'immeuble par nature en ce que son immobilisation est purement juridique et fictive, et non pas matérielle et réelle (Planiol, tome 1^{er}, n° 2210). On ne peut jamais dire qu'il fait partie du bâtiment ou construction où il se trouve, car alors il serait un immeuble par sa nature.

Pour cette raison, je ne comprendrais pas les machines immobilisées par destination dans la signification du mot «bâtiment» ou «construction».

Mais peut-on dire que ces machines soient des «améliorations» au sens des dispositions que j'ai citées?

On trouve souvent le mot «améliorations» dans le langage du droit civil. Les auteurs du *Nouveau Denisart* (vo. Améliorations, parag. 1^{er}) les définissent comme suit:

On nomme améliorations les dépenses qui augmentent, pour ainsi dire à perpétuité, la valeur et le prix du fonds sur lequel elles sont faites. On dit qu'on a amélioré un héritage, quand on y a bâti une maison, planté des bois, qu'on y a fait faire une fuye, un moulin, un étang, etc., parce que toutes ces augmentations rendent réellement l'héritage plus précieux.

* * *

On rencontre aussi le mot «améliorations» aux articles 417, 418 et 419 du code civil, qui diffèrent de l'article 555 du code français, lequel évite de se servir de l'expression «améliorations». . . . Il est clair qu'on ne regarderait pas comme une amélioration au sens de ces dispositions, l'ameublement d'une

within the meaning of these provisions, and it seems to me very doubtful that machines installed in a plant would be included especially if those machines can be removed.

However, we are concerned here with the *Municipal Code* and not the *Civil Code* and in this regard it will be useful to quote Article 719 of the old *Code* which Article 656 has replaced. This read:

719. The actual value of the taxable real estate includes the value of all buildings, factories, or machine shops (in the French version "usines ou machineries") erected thereon, and of any improvements which have been made thereto.

Article 719 distinguished "factories and machine shops" from "improvements". And, in fact, it appears from the report of the Commissioners who drew up the new *Municipal Code* (cf. this report (an official document, published in 1912 by the King's Printer, which later was submitted to the Legislature), at p. 143) that the commissioners had suggested an article, bearing number 580 in the draft of the new *Code*, which read as follows:

The valuation of the taxable real estate includes, besides the value of the land, the value of all buildings, factories or machine shops which may be erected thereon by the proprietors of the land and machinery, and all improvements which may have been made thereto, . . .

* * *

. . . the Legislature, in drafting the new Article 656, omitted the words "factories or machine shops which may be erected thereon", which were found in the old Article 719.

In the old Article, besides factories or machine shops, improvements were mentioned, which indicated that these improvements did not include the factories and machine shops, but improvements proper, that is to say, I believe, recalling the meaning of the *Nouveau Denisart*, expenses which had increased the value and price of the property. The new Article takes out the words "factories or machine shops" and preserves the word "improvements", but I do not believe that this word can, in the new Article, be given a more extended meaning than it had in the old one, especially bearing in mind the fact that the words "factories or machine shops" have been suppressed in the new text.

The word "improvements" in Article 656 does not therefore include machinery installed in a mill,

maison, et il me paraît très douteux qu'on y comprenne des machines installées dans une usine, surtout si ces machines peuvent s'en enlever.

Cependant il s'agit ici du code municipal et non du code civil, et à cet égard il sera utile de rapporter le texte de l'article 719 de l'ancien code que l'article 656 a remplacé. Cet article disait:

719. La valeur réelle des biens-fonds imposables comprend la valeur des constructions, usines ou machineries (dans le texte anglais «factories or machine shops») qui y sont érigées, et celle de toutes les améliorations qui y ont été faites.

L'article 719 distinguait les «usines et machineries» des «améliorations». Et de fait, il paraît au rapport des commissaires qui ont rédigé le nouveau code municipal (Voy. ce rapport (document officiel, publié en 1912 par l'imprimeur du roi, et qui a ensuite été soumis à la législature), à la p. 151) que ces commissaires avaient proposé un article, portant le numéro 580 du projet du nouveau code, qui se lisait comme suit:

La valeur réelle des biens-fonds imposables comprend, outre la valeur du terrain, la valeur des constructions, usines ou machineries qui y sont érigées par le propriétaire du fonds et des machineries, et celle de toutes les améliorations qui y ont été faites . . .

* * *

. . . la législature, en rédigeant le nouvel article 656, a omis les mots «usines ou machineries qui y sont érigées», dans le texte anglais «factories or machine shops erected thereon», qui se trouvaient dans l'ancien article 719.

A l'ancien article, outre les usines ou machineries, on mentionnait les améliorations, ce qui indiquait que ces améliorations ne comprenaient pas les usines et machineries, mais s'entendaient d'améliorations proprement dites, c'est-à-dire, je crois, rappelant la définition du *Nouveau Denisart*, des dépenses qui avaient augmenté la valeur et le prix du fonds. Le nouvel article retranche les mots «usines ou machineries» et conserve le mot «améliorations», mais je ne crois pas qu'on puisse donner à cette dernière expression dans le nouvel article une signification plus étendue qu'elle n'avait dans l'ancien article, surtout en tenant compte du fait que les mots «usines ou machineries» ont été supprimés dans la nouvelle rédaction.

Le mot «améliorations» dans l'article 656 ne comprend donc pas les machines installées dans un

even if we grant these machines the quality of immoveables by their destination, and it follows that the respondent could not include them in its valuation of the pulp mill for purposes of the valuation roll.

The first part of the definition of "real estate" in the *Education Act* cannot be ascribed a meaning other than that given by this Court to a practically identical definition in the *Municipal Code*. It is equally apparent that in order to decide what is a taxable immoveable within the meaning of the *Education Act*, one must refer to this definition in the same manner as one must refer to the corresponding definition in the *Municipal Code* to ascertain what is a taxable immoveable thereunder. There is between these two statutes no difference which would justify any other reasoning. The result is that, machinery not being included in the first part of the definition, it cannot be taxable for school purposes except by virtue of the proviso added in 1914, which has reference to the municipal laws governing the same territory.

Under the circumstances, this municipal legislation is the *Cities and Towns Act*. No definition of the word "immoveable" is to be found in it. Although this is a field for strict construction, I am not inclined to think that one must stop there because it cannot be supposed that the Legislature has enacted a provision devoid of any possible application, except perhaps in regard to special acts, none of which was cited to us. As we are concerned with property tax and it is the valuation roll of taxable immoveables prepared by the municipal authorities which must serve as a basis for school rates, it seems that failing a definition of "immoveable", one should refer to that of "taxable immoveables" which is found in s. 488 of the *Cities and Towns Act* (R.S.Q. 1941, c. 233, now R.S.Q. 1964, c. 193).

This is what seems to have been considered in *City of Sherbrooke v. The Board of Roman Catholic School Commissioners of Sherbrooke*⁶ which was an appeal by the school commissioners from the refusal of the City Council to assess machines

moulin, même en reconnaissant à ces machines la qualité d'immeubles par destination, et il s'ensuit que l'intimée ne pouvait les inclure dans son évaluation du moulin à pulpe pour les fins du rôle d'évaluation.

Il est impossible d'interpréter la première phrase de la définition de «biens-fonds» dans le code scolaire autrement que cette Cour a interprété une définition pratiquement identique dans le *Code municipal*. Il est également évident que pour décider ce qui est immeuble imposable au sens de la *Loi de l'Instruction publique*, il faut se reporter à cette définition de la même manière qu'il faut se reporter à la définition correspondante pour décider ce qui est immeuble imposable au sens du *Code municipal*. Il n'y a entre ces deux législations aucune différence qui permette de raisonner autrement. Il en résulte que, les machineries n'étant pas comprises dans cette première partie de la définition ne peuvent être imposables pour fins scolaires qu'en vertu de la disposition ajoutée en 1914, disposition qui nous renvoie à la loi municipale régissant le territoire.

En l'occurrence, cette loi municipale c'est la *Loi des cités et villes*. On n'y trouve aucune définition du mot «immeubles». Même s'il s'agit d'un domaine où l'interprétation stricte est de rigueur, je ne suis pas porté à croire qu'il faut s'arrêter là car on ne peut pas supposer que la Législature a décrété un texte sans application possible, sauf peut-être en regard de lois d'exception dont on ne nous a cité aucun exemple. Comme nous sommes dans le domaine de la taxe foncière et que c'est le rôle d'évaluation des immeubles imposables préparé par la municipalité qui doit servir de base à la cotisation scolaire, il semble qu'à défaut d'une définition d'«immeubles», il y a lieu de se reporter à celle d'«immeubles imposables» qui se trouve à l'art. 488 de la *Loi des cités et villes* (S.R.Q. 1941, c. 233, aujourd'hui S.R.Q. 1964, c. 193).

C'est ce qu'on paraît avoir considéré dans *Cité de Sherbrooke c. Le Bureau des Commissaires d'Écoles catholiques de Sherbrooke*⁶ où il s'agissait d'un appel par les commissaires d'écoles du refus du Conseil de ville d'évaluer des ma-

⁶ [1957] S.C.R. 476.

⁶ [1957] R.C.S. 476.

as taxable immoveables pursuant to said s. 488. It is clear that if that provision did not have the effect of making them taxable for school purposes as well as for municipal purposes, the commissioners would have had no interest in having them included in the valuation roll. That contention was not raised and the only question debated was whether the machinery in question was immovable by its destination within the meaning of the *Civil Code*, so as to make it taxable under the section which then read as follows:

488. The taxable immoveables in the municipality shall comprise lands, constructions and work-shops erected thereon and all improvements made thereto, as well as machinery and accessories which are immovable by destination or which would be so if they belonged to the owner of the real property. The actual value of the whole shall be entered in the valuation roll in the name of the owner of the ground; but, if the latter prove to the assessors that machinery or accessories have been installed by a tenant or other occupant, the value of such machinery and accessories shall be entered in the name of the tenant or occupant possessing them who, in this respect, shall be treated as an owner of taxable immoveables.

The Act of 1959 mentioned above added:

Notwithstanding the provisions of the preceding paragraph, the council may order, by by-law, that the machinery and accessories which are immovable by destination, or which would be so if they belonged to the owner of the real property, are not immoveables taxable in the municipality.

It will be noted that the effect of a by-law adopted pursuant to the second paragraph of this section, is to withdraw machinery and accessories from the application of the first. Therefore respondents cannot be upheld in their contention that the by-law is without effect towards them because it does not state that the machinery is not taxable immovable. If the text is to be so strictly interpreted, one must be consistent and interpret the definition of the *Education Act*, with the same strictness, which would result in excluding all machinery from taxation for school purposes, even in the absence of a by-law.

chines comme immeubles imposables en vertu de cet art. 488. Il est clair que si cette disposition n'avait pas pour effet de les rendre imposables pour fins scolaires aussi bien que pour fins municipales les commissaires n'avaient aucun intérêt à les faire inscrire au rôle d'évaluation. Personne n'a soutenu qu'il en était ainsi et la seule question débattue a été de savoir si les machineries en question étaient des immeubles par destination au sens du *Code civil* de façon à les rendre imposables au sens de l'article qui se lisait alors comme suit:

488. Les immeubles imposables dans la municipalité comprennent les terrains, les constructions et les usines qui y sont érigées et toutes améliorations qui y ont été faites, de même que les machineries et accessoires qui sont immeubles par destination ou qui le seraient, s'ils appartenaient au propriétaire du fonds. La valeur réelle du tout est portée au rôle d'évaluation au nom du propriétaire du fonds; mais si ce dernier prouve aux estimateurs que des machineries ou accessoires ont été placés par un locataire ou autre occupant, la valeur de ces machineries et accessoires est portée au nom du locataire ou occupant qui les possède et qui, à cet égard, est traité comme un propriétaire d'immeubles imposables.

La loi de 1959 mentionnée au début a ajouté:

Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent, le conseil peut décréter, par règlement, que les machineries et accessoires qui sont immeubles par destination, ou qui le seraient s'ils appartenaient au propriétaire du fonds, ne sont pas des immeubles imposables dans la municipalité.

Comme on peut le constater, l'effet du règlement adopté en vertu du deuxième alinéa de cet article, c'est de soustraire à l'application du premier les machineries et accessoires. C'est donc en vain que les intimés soutiennent que le règlement est sans effet à leur égard parce qu'il ne déclare pas que les machineries ne sont pas des immeubles imposables. En effet, si on interprète ce texte-là avec cette rigueur, il faut être conséquent et appliquer la même rigueur à l'interprétation de la définition de la *Loi de l'Instruction publique* ce qui a pour résultat d'exclure toute taxation de machineries pour fins scolaires, même en l'absence d'un règlement.

In the Court of appeal, the following reason was given for affirming the dismissal of the appellant's action:

School Corporations find their power and duty to tax in the Education Act which obliges them to take cognizance of the roll prepared by the Municipal authorities but only to extract from it the valuations on which to base their assessments (Sec. 367, 385). If for one reason or another these valuations are not available, the School Corporation must make its own (Sec. 371).

But when it comes to exemptions from school assessments the school commissioners must look to Sec. 239 of the Education Act: they may not look to the Cities and Towns Act nor are they concerned with by-laws such as 238. This conclusion is inescapable the moment one concedes, as I do, that the words "immovables taxable in the municipality" appearing in sec. 488 mean taxable in and for the purpose of the City and Town Municipality.

With respect, it must be observed that in the present case the question to be decided is not whether the appellant is entitled to a tax exemption under the *Education Act* but whether the machinery is taxable thereunder. After analysing as thoroughly as possible its provisions the inescapable conclusion is that the property in question is not taxable, except by virtue of the municipal legislation. The City Council having availed itself of the power conferred upon it to render inoperative within its territory the only provision susceptible of making the property in question taxable, it must be concluded that it is not taxable. It is no doubt true that the opening words of s. 488 "taxable immovables in the municipality" mean taxable for municipal purposes and not for school purposes. However, if for this reason, this Section is held to be inapplicable, there remains no other provision under which it can be found that the machinery in question is taxable for school purposes and, with respect, this is what seems to have been overlooked.

For these reasons, the appeal should be allowed with costs in this Court and in the Court of Appeal against the School Commissioners of the Town of Bromptonville alone. The action

En Cour d'appel, le motif par lequel on a confirmé le rejet de la poursuite de l'appelante est le suivant:

[TRADUCTION] C'est de la *Loi de l'Instruction publique* que les corporations scolaires tirent le pouvoir et l'obligation qu'elles ont d'imposer des taxes, et elle les oblige à prendre connaissance du rôle préparé par les autorités municipales, mais seulement pour en tirer les évaluations qui servent de base à leurs cotisations (art. 367 à 385). Si, pour une raison ou pour une autre, de telles évaluations ne sont pas disponibles, la corporation scolaire doit faire sa propre évaluation (art. 371).

Mais quand il s'agit d'exemptions des cotisations scolaires, les commissaires d'écoles doivent se reporter à l'art. 239 de la *Loi de l'Instruction publique*: ils ne peuvent pas recourir à la *Loi des cités et villes*, ni tenir compte de règlements comme le règlement n° 238. Cette conclusion s'impose dès que l'on reconnaît, comme je le fais, que, dans l'art. 488, les mots «immeubles imposables dans la municipalité» signifient: imposables dans la municipalité et pour ses fins.

Avec déférence, il faut faire observer qu'en la présente cause il ne s'agit pas de décider si l'appelante a droit à une exemption de taxe en vertu de la Loi de l'Instruction publique mais bien si les machineries dont il s'agit sont imposables en vertu de cette loi-là. Une analyse aussi complète que possible de ses dispositions oblige à conclure que les biens dont il s'agit ne sont pas imposables si ce n'est par l'effet de la loi municipale. Le conseil de ville ayant usé du pouvoir qui lui est attribué de rendre inopérante dans son territoire la seule disposition qui soit susceptible de rendre imposables les biens dont il s'agit force est de conclure qu'ils ne le sont pas. Il est bien vrai qu'au début de l'art. 488 les mots «immeubles imposables dans la municipalité» signifient imposables pour fins municipales et non pour fins scolaires. Mais si, pour cette raison, l'on tient cet article pour inapplicable, alors il ne reste plus aucun texte en vertu duquel on puisse prétendre que la machinerie dont il s'agit est imposable pour fins scolaires et, avec respect, c'est ce qu'on paraît avoir omis de considérer.

Pour ces raisons, je suis d'avis qu'il y a lieu d'accueillir le pourvoi avec dépens en cette Cour et en Cour d'appel contre les Commissaires d'écoles de la Ville de Bromptonville seulement

and the incidental demand should be allowed for the sole purpose of declaring the machinery and accessories of appellant non-taxable for school purposes and to annul such assesment but without costs in the Superior Court by reason of the unjustified allegations of fraud. There will be no costs to the intervenants in accordance with the conditions upon which leave to intervene was granted.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the plaintiff, appellant: Kaufman, Hoffman, Respitz & Sederoff, Montreal.

Solicitors for the defendant, respondent: Martineau, Walker, Allison, Beaulieu, Tetley & Phelan, Montreal.

et de faire droit à l'action ainsi qu'à la demande incidente aux seules fins de déclarer les machineries et accessoires de l'appelante non imposables pour fins scolaires et d'annuler leur cotisation pour ces fins, cela sans frais en Cour supérieure vu l'allégation injustifiée de fraude. Suivant les conditions auxquelles le droit d'intervenir leur a été accordé, les intervenants n'ont pas droit à des dépens.

Appel accueilli avec dépens.

Procureurs de la demanderesse, appelante: Kaufman, Hoffman, Respitz & Sederoff, Montréal.

Procureurs de la défenderesse, intimée: Martineau, Walker, Allison, Beaulieu, Tetley & Phelan, Montréal.
