

**La Ville de Montréal (Defendant) Appellant;**

and

**ILGWU Center Inc. (Plaintiff) Respondent;**

and

**Public Service Board and**

**La Régie de la Place des Arts Mises-en-cause.**

1971: February 8; 1971: October 5.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Ritchie, Hall and Pigeon JJ.

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

*Municipal law—Real estate tax—Power to grant exemption conferred by the Legislature—Discrepancy between French and English versions—Expropriation—Interpretation of municipal resolutions—Compensation for loss of tax exemption—Right not lost by homologation of award for property only.*

By a provision of the *Act to amend the Charter of the City of Montreal*, assented to in 1954, the Legislature conferred to the latter the power to grant the plaintiff ILGWU an exemption from the ordinary and annual real estate tax on "the actual and future lands and buildings of the ILGWU Center Inc., on Plateau Street", provided these are used in whole for administrative, medical, educational or cultural purposes. The City Council availing itself of the aforementioned power adopted in 1954 a resolution granting an exemption which was in general terms and not limited to lands on Plateau Street.

In 1961 the property was expropriated. The Public Service Board set compensation but held that it did not have jurisdiction to decide on the damages resulting from the loss of an exemption from municipal taxes. The respondent then erected a building on the lot it had bought on Concord Street. The City considered that the property on Plateau Street only had the benefit of tax exemption.

In 1963, the Legislature enacted, in the *Act to amend the Charter of the City of Montreal*, a provision replacing the 1954 enactment and authorizing the City to grant the respondent an exemption from the ordinary and annual real estate tax on "the actual and future lands and buildings of the ILGWU Center Inc., on Concord Street". However the City authori-

**La Ville de Montréal (Défenderesse) Appelante;**

et

**ILGWU Center Inc. (Demanderesse) Intimée;**

et

**La Régie des Services Publics et**

**La Régie de la Place des Arts Mises-en-cause.**

1971: le 8 février; 1971: le 5 octobre.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Ritchie, Hall et Pigeon.

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

*Droit municipal—Taxe foncière—Pouvoir d'exemption accordé par la Législature—Différence entre texte français et anglais—Expropriation—Interprétation des résolutions municipales—Indemnité pour perte d'exemption de taxes—Droit non perdu par homologation de la sentence.*

Par un article de la *Loi modifiant la Charte de la Cité de Montréal* sanctionnée en 1954, la Législature avait conféré à cette dernière le pouvoir d'exempter de la contribution foncière ordinaire et annuelle «les terrains et bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Center Inc., sur la rue Plateau», en autant que ceux-ci servent en entier à des fins administratives, médicales, éducationnelles ou culturelles. Le Conseil de ville, se prévalant de ce pouvoir, adopta en 1954 une résolution en vertu de laquelle l'exemption était accordée en termes généraux et non pas limitée à l'immeuble de la rue Plateau.

Cet immeuble fut exproprié en 1961. La Régie des services publics fixa l'indemnité mais jugea qu'elle n'avait pas juridiction pour adjuger sur les dommages découlant de la perte de l'exemption de taxes municipales. L'intimée s'est alors construit un nouvel immeuble sur un terrain qu'elle avait acheté rue Concord. La Ville a considéré que seul l'immeuble de la rue Plateau pouvait bénéficier de l'exemption.

En 1963, La Législature édicta, dans la *Loi modifiant la Charte de la Cité de Montréal*, une disposition qui remplaçait celle de 1954 et permettait d'exempter de la contribution foncière ordinaire «les terrains et les bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Center Inc., sur la rue Concord». L'administration municipale refusa de se prévaloir de ce nouveau pouvoir. De

ties did not see fit to make use of this new power. This led to the declaratory action instituted by the respondent asking that the exemption from taxes granted in 1954 be declared applicable to the property on Concord Street; and subsidiarily, that the expropriation record be returned to the Public Service Board for assessment of compensation for the loss of the exemption, or alternatively, that an amount be awarded by the Court.

The Court of Appeal affirmed the judgment of the Superior Court granting the primary conclusion. Hence the appeal to this Court.

*Held* (Fauteux C. J. dissenting in part): The appeal should be allowed.

*Per Abbott, Ritchie, Hall and Pigeon JJ.:* The respondent could not be exempt from taxes for the property on Concord Street under the statute and resolution of 1954. A municipal corporation cannot grant tax exemption except where a statute exceptionally permits it. In this case the 1954 statute authorized such action only for "the actual and future lands and buildings of ILGWU Center Inc., on Plateau Street". The 1954 resolution does not extend the scope of this legislative provision and could only be valid if it impliedly contained the limitation laid down by the statute. Therefore after the expropriation, the 1954 resolution lapsed.

In the resolution as in the statute, the words "actuels et futurs" (actual and future) qualify only the word "bâtiments" (buildings); hence, semble, the exemption was only for the land which the respondent had at that time, and the actual and future buildings thereon, although the English version seems to provide otherwise.

Regarding the 1963 statute, it authorizes the municipal council to grant an exemption; it is not a ratification or validation. The City Council has never repealed the 1954 resolution, but this cannot be looked upon as a decision to implement the 1963 authorization rather than the 1954 authorization. The amendment made by the 1963 Act is a replacement, a change of substance, a new authorization conferred by the Legislature to grant a new exemption. The city has chosen not to exercise it. For these reasons the respondent's primary conclusion cannot be maintained.

As to the exemption from taxes, it is an important advantage of which the respondent has been definitively deprived as a consequence of the expropriation, the City of Montreal having never, it seems, withdrawn an exemption so granted. If not expro-

là l'action déclaratoire instituée par l'intimée et concluant à la reconnaissance de l'exemption de taxes accordée en 1954 relativement à l'immeuble de la rue Concord; et subsidiairement, à la transmission du dossier d'expropriation à la Régie des services publics pour fixation d'indemnité consécutive à la perte d'exemption ou, alternativement, à la fixation des dommages par la Cour.

La Cour d'appel confirma le jugement de la Cour supérieure faisant droit à la première conclusion. D'où le pourvoi à cette Cour.

*Arrêt:* L'appel doit être accueilli, le Juge en Chef Fauteux étant dissident en partie.

*Les Juges Abbott, Ritchie, Hall et Pigeon:* L'intimée ne peut avoir droit à l'exemption pour la propriété sur la rue Concord en vertu de la loi et de la résolution de 1954. Une municipalité n'a pas en principe le pouvoir d'accorder des exemptions de taxe à moins d'un texte de loi qui le lui permet. Ici le texte de la loi de 1954 ne visait que «les terrains et bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Center Inc., sur la rue Plateau». La résolution de 1954 n'élargit pas cette disposition et ne pouvait être valide qu'à la condition d'y sous-entendre la restriction imposée par la loi. Après l'expropriation, la résolution de 1954 est donc devenue caduque.

Dans la résolution comme dans la loi, les mots «actuels et futurs» ne qualifient que le mot «bâtiments», de sorte que l'exemption, semble-t-il, n'était que pour les terrains que l'intimée possédait alors et les bâtiments actuels et futurs s'y trouvant, quoique la version anglaise paraît indiquer le contraire.

Quant à la loi de 1963, c'est un texte qui autorise la municipalité à accorder une exemption, ce n'est pas une ratification ou une validation. Le Conseil de ville n'a jamais abrogé la résolution de 1954, mais on ne peut pas la considérer comme une décision de donner suite à l'autorisation de 1963 au lieu de celle de 1954. La modification apportée par la loi de 1963 est un remplacement, un changement de substance, une nouvelle autorisation donnée par la Législature d'accorder une nouvelle exemption, dont la Ville n'a pas jugé à propos de se prévaloir. L'intimée n'a donc pas droit à la conclusion principale de son action.

Quant à l'exemption de taxes, c'est un avantage important dont l'intimée a été définitivement privée par le fait de l'expropriation, la Ville de Montréal n'ayant jamais, semble-t-il, révoqué une exemption ainsi accordée. S'il n'y avait pas eu d'expropriation,

priated, the respondent would never have ceded its property without compensation for the loss of the exemption. No reason was shown for not regarding the loss in question as resulting from the expropriation.

As regards the Public Service Board, it has failed to exercise its jurisdiction to determine the compensation due to the respondent for the loss of the exemption. In these circumstances the *homologation*<sup>actuelle</sup> of its decision does not have the effect of depriving the respondent of the right to demand that the Public Service Board be ordered to exercise its jurisdiction when it has failed to do so.

*Per Fauteux C.J. dissenting in part:* The main conclusion of respondent's action cannot be allowed. If the text of the 1954 Act describing the intended property is read as a whole, as it should be, and not split up, it appears clear and unequivocal that the words "actual and future" qualify only the word "buildings" on the site in question.

As to compensation for loss of exemption, the benefit of exemption does not, in this case, constitute an advantage of the nature of those which must be taken into account with the market value of the expropriated property in assessing the aggregate value which such property represents to the individual divested of it. It was an advantage wholly personal to respondent, which the elected municipal administration could legally grant, withdraw, or simply refuse to respondent, in its discretion and when it saw fit, even though the statutory conditions to which this advantage was subject may have been met. Furthermore, the loss of this advantage is not attributable to the fact of expropriation.

APPEAL from a judgment of the Court of Queen's Bench, Appeal Side, Province of Quebec<sup>1</sup>, affirming a judgment of the Superior Court. Appeal allowed, Fauteux C.J. dissenting in part.

*P. Normandin, Q.C.*, for the defendant, appellant.

*J. J. Spector, Q.C.*, and *C. Spector*, for the plaintiff, respondent.

*Y. Denault*, for the mises-en-cause.

jamais l'intimée n'aurait accepté de céder son immeuble sans compensation pour la perte de l'exemption. D'ailleurs aucune raison pour laquelle le préjudice subi ne devrait pas être considéré comme résultant de l'expropriation n'a été indiquée.

Pour ce qui est de la Régie, elle a omis d'exercer sa compétence à l'égard de la détermination de l'indemnité due à l'intimée pour la perte de l'exemption. Dans ces conditions, l'homologation de sa décision ne doit pas avoir pour effet de priver l'intimée du droit de demander qu'il soit enjoint à la Régie d'exercer sa compétence pour autant qu'elle a omis de le faire.

*Le Juge en Chef Fauteux, dissident en partie:* La conclusion principale de l'action ne peut être accueillie. Lisant dans son entier et sans le scinder, comme il se doit, le texte de la loi de 1954 donnant la description des immeubles visés, il paraît clair et non équivoque que les mots «actuels et futurs» qualifient uniquement le mot «bâtiments» sur le site en question.

Quant à l'indemnité pour perte de l'exemption, le bénéfice d'exemption ne constitue pas, en l'espèce, un avantage qui participe de la nature de ceux dont il faut tenir compte avec la valeur au marché des biens expropriés pour estimer la valeur globale que ces biens représentent pour celui qui en est dépossédé. C'est un avantage exclusivement personnel à l'intimée que l'administration municipale élue pouvait, en droit, lui accorder, lui retirer ou tout simplement lui refuser à son entière discrétion et quand elle pouvait le juger à propos même si, par ailleurs, les conditions statutaires auxquelles cet avantage était préalablement subordonné pouvaient être satisfaites. De plus la perte de cet avantage n'est pas imputable au fait de l'expropriation.

APPEL d'un jugement de la Cour du banc de la reine, province de Québec,<sup>1</sup> confirmant un jugement de la Cour supérieure. Appel accueilli, le Juge en Chef étant dissident en partie.

*P. Normandin, c.r.*, pour la défenderesse, appelante.

*J. J. Spector, c.r.*, et *C. Spector*, pour la demanderesse, intimée.

*Y. Denault*, pour les mises-en-cause.

<sup>1</sup> [1970] Que. A.C. 344.

<sup>1</sup> [1970] C.A. 344.

**THE CHIEF JUSTICE** (*dissenting in part*)—This appeal is by the City of Montreal from a decision of the Court of Appeal confirming a judgment of the Superior Court, which held respondent exempt from the ordinary and annual real estate tax. The decisions by the two Courts are based on the interpretation given to certain legislative provisions.

The circumstances giving rise to the action may be briefly stated.

By s. 20 of the *Act to amend the Charter of the City of Montreal*, 2 Eliz. II, c. 66 (assented to in February 1954), the Quebec Legislature conferred on the City the power to grant respondent an exemption from the ordinary and annual real estate tax on “*the actual and future lands and buildings . . . on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance*,” provided these are used in whole for the administrative, medical, educational or cultural purposes of respondent. Section 20 reads as follows:

20. The city is authorized to enact, by resolution of its council upon report of the executive committee, that the actual and future lands and buildings of the ILGWU Center Inc., on Plateau Street, north-west corner of Jeanne-Mance, shall be exempt from the ordinary and annual real estate tax inasmuch as same are used, in whole, for administrative, medical, educational or cultural purposes, for the International Ladies Garment Workers Union.

It should be noted that when the 1954 Act was passed, construction of the buildings undertaken by respondent on Plateau Street was not completed.

On May 6, 1954, the City availed itself of the aforementioned power, and to this end adopted a resolution the wording of which, however, went beyond that of the 1954 Act, in that the exemption granted was general as to the site of the lands and buildings, and not limited to those on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance.

In 1961 the Sir Georges-Etienne Cartier Center, a legally constituted corporation which was succeeded by La Régie de la Place des Arts, a mise-en-cause in this case, expropriated

**LE JUGE EN CHEF** (*dissident en partie*)—La Cité de Montréal se pourvoit à l'encontre d'une décision de la Cour d'appel confirmant un jugement de la Cour supérieure qui déclare l'intimée exempte de la contribution foncière ordinaire et annuelle. La décision des deux Cours se fonde sur l'interprétation qu'on a donnée à certaines dispositions législatives.

Résumons les circonstances donnant lieu au litige.

Par la *Loi modifiant la Charte de la Cité de Montréal*, 2 Eliz. II, c. 66 (sanctionnée en février 1954), la Législature du Québec confère à la Cité, par l'art. 20, le pouvoir d'accorder à l'intimée une exemption de la contribution foncière ordinaire et annuelle «*sur les terrains et bâtiments actuels et futurs sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance*», le tout à condition que ceux-ci servent en entier aux fins administratives, médicales, éducationnelles ou culturelles de l'intimée. Cet art. 20 se lit comme suit:—

20. La Ville de Montréal est autorisée à décréter, par résolution de son conseil sur rapport du comité exécutif, que les terrains et les bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Center Inc., sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance, sont exemptés de la contribution foncière ordinaire et annuelle en autant qu'ils servent en entier à des fins administratives, médicales, éducationnelles ou culturelles, pour l'International Ladies Garment Workers Union.

Notons qu'au moment où cette loi de 1954 est adoptée, la construction des bâtiments, entreprise rue Plateau par l'intimée, n'est pas complétée.

Le 6 mai 1954, la Cité se prévaut du pouvoir ci-dessus et adopte à cet effet une résolution dont le texte, cependant, va au-delà du texte de la loi de 1954, en ce que l'exemption accordée est, quant au site des terrains et bâtiments, générale et non limitée à ceux de la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance.

Advenant 1961, le Centre Sir Georges-Étienne Cartier, corporation légalement constituée à laquelle succède ensuite La Régie de la Place des Arts, ici mise-en-cause, exproprie l'immeu-

respondent's property on Plateau Street for the construction of Place des Arts. The decision to build Place des Arts at this location was taken by the Board of Directors of the Sir Georges-Etienne Cartier Center—of which the Mayor of Montreal was a member—with the authorization of the provincial and municipal authorities. Divested of its property on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance, respondent found a new site on Concord Street, where it bought a lot, erected a building and established itself. The municipal assessment for this new site was established by the City appraiser, and tax statements sent to respondent. On receipt of these statements, respondent invoked the tax exemption allowed it by the resolution of May 6, 1954, claimed it owed nothing, and eventually paid under protest. The City did not accept this position. In its view, the resolution of May 6, 1954, like the Act of February 1954, referred only to the property on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance, and none other. Eventually, in a letter written to the Director of Departments of the City on October 3, 1962, respondent requested the City to insert, in the amendments which it intended shortly to ask the Legislature to make to its charter, an amendment deleting the words "on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance", from s. 20 of the February 1954 Act. One must realize that the effect of such an amendment would be to grant respondent the benefit of a tax exemption, regardless of the location of its property. The City did not intend to submit this amendment itself, and the Director of Departments merely indicated, in his letter of February 8, 1963, in reply to respondent's request, that the Executive Committee of the City saw no objection to respondent's making request to the Legislature itself. Subsequently, i.e. in April 1963, the Legislature, in the *Act to amend the Charter of the City of Montreal*, 11-12 Eliz. II, c. 70, enacted the following in s. 60:

60. Section 20 of the act 2-3 Elizabeth II, chapter 66, is replaced by the following:

"20. The City is authorized to enact, by resolution of its council upon report of the executive

ble de l'intimée rue Plateau et ce aux fins de la construction de la Place des Arts. La décision de construire la Place des Arts à cet endroit est prise par le Conseil d'administration du Centre Sir Georges-Étienne Cartier—dont le Maire de Montréal fait partie—with l'autorisation des autorités provinciales et municipales. Dépossédée de son immeuble sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance, l'intimée se trouve un nouveau site sur la rue Concord où elle achète un terrain, s'y construit et s'y établit. L'évaluation municipale relativement à ce nouveau site est établie par l'estimateur de la Cité et les comptes de taxes sont expédiés à l'intimée. Sur réception de ces comptes, l'intimée invoque l'exemption de taxes que lui accordait la résolution du 6 mai 1954, prétend ne rien devoir et paie éventuellement sous protêt. La Cité n'accepte pas ce point de vue. Selon elle, la résolution du 6 mai 1954, comme la loi de février 1954, ne vise que l'immeuble sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance, et nul autre. Éventuellement, dans une lettre adressée le 3 octobre 1962 au Directeur des Services de la Cité, l'intimée prie la Cité de bien vouloir insérer aux amendements que la Cité se propose de demander prochainement à la Législature d'apporter à sa charte, un amendement rayant de l'art. 20 de la loi de février 1954 les mots «sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance». On se rend compte qu'un tel amendement aurait pour effet d'accorder à l'intimée le bénéfice d'une exemption de taxes, quel que soit le site de ses immeubles. La Cité n'entend pas prendre cet amendement à son compte et en réponse à la demande de l'intimée, le Directeur des Services se contente d'indiquer, par sa lettre du 8 février 1963, que le Comité exécutif de la Cité ne voit pas d'objection à ce que l'intimée présente elle-même cette demande à la Législature. Par la suite, soit en avril 1963, la Législature, dans la *Loi modifiant la Charte de la Cité de Montréal*, 11-12 Eliz. II, c. 70, statue comme suit à l'art. 60:

60. L'article 20 de la loi 2-3 Elizabeth II, chapitre 66 est remplacé par le suivant:

«20. La Cité est autorisée à décréter, par résolution de son conseil sur rapport du comité exécutif,

committee, that the actual and future lands and buildings of the ILGWU Center Inc., on Concord Street, shall be exempt from the ordinary and annual real estate tax so long as they are used entirely for administrative, medical, educational or cultural purposes, for the International Ladies Garment Workers Union.”

The City did not, however, see fit to avail itself of this new power, and adopted no resolution, though enabled to do so by this 1963 Act.

This eventually led to the declaratory action instituted by respondent against the City, the Régie de la Place des Arts and the Public Service Board being mises-en-cause pour voir dire et déclarer and to comply with the judgment of the Court.

In this action, respondent asks the Court, firstly, to hold that the tax exemption which the City granted it in the resolution of May 6, 1954, covers the lands and buildings on Concord Street as well as those which it had on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance, before the expropriation. Alternatively, and only in the event that this claim is disallowed, respondent asks the Court (1) to direct that the expropriation file be returned to the Public Service Board—which had already set compensation for the land and buildings on Plateau Street—for the awarding of compensation for loss of the tax exemption, or (2) alternatively, asks the Court itself to award damages of \$175,000 for such loss. It will be noted that this alternative claim for compensation, or, alternatively, damages, implies that respondent would be entitled to compensation or damages should its main claim be disallowed.

The Superior Court allowed respondent's first claim. Interpreting the provisions of s. 20 of the 1954 Act, it held that [TRANSLATION] “when the legislator spoke of ‘future’ lands and buildings, it was referring only to lands and buildings situated elsewhere than on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance”. In the view of the trial judge, s. 60 of the 1963 Act has

que les terrains et les bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Center Inc., sur la rue Concord, sont exemptés de la contribution foncière ordinaire et annuelle aussi longtemps qu'ils servent en entier à des fins administratives, médicales ou culturelles, pour l'International Ladies Garment Workers Union.”

La Cité, cependant, ne juge pas à-propos de se prévaloir de ce nouveau pouvoir et n'adopte aucune résolution bien qu'habilitée à ce faire par cette loi de 1963.

De là, éventuellement, l'action déclaratoire instituée par l'intimée contre la Cité; la Régie de la Place des Arts et la Régie des Services publics étant mises-en-cause, pour voir dire et déclarer et se conformer au jugement à intervenir.

En cette action, l'intimée demande, en premier lieu, qu'il soit statué par la Cour que l'exemption de taxes que lui accorda la Cité par la résolution du 6 mai 1954, vise aussi bien les terrains et bâtiments de la rue Concord que ceux qu'elle possédait, avant l'expropriation, rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance. Subsidiairement, et au cas seulement où cette demande serait rejetée, l'intimée prie la Cour (1) d'ordonner que le dossier d'expropriation soit retourné à la Régie des Services publics—qui avait déjà déterminé l'indemnité pour les terrains et bâtiments de la rue Plateau—afin que soit établie l'indemnité pour perte d'exemption de taxes, ou (2) alternativement, prie la Cour de fixer elle-même à la somme de \$175,000 les dommages résultant de cette perte. On se rend compte que cette demande subsidiaire d'indemnité ou alternativement de dommages implique que l'intimée aurait droit à une indemnité ou à des dommages, advenant le cas où sa principale demande serait rejetée.

La Cour supérieure fait droit à la première demande de l'intimée. Interprétant les dispositions de l'art. 20 de la loi de 1954, elle juge que «lorsque le législateur a parlé de terrains et bâtiments ‘futurs’ il ne prévoyait que des terrains et bâtiments situés ailleurs que sur la rue Plateau coin nord-ouest de Jeanne Mance». De l'avis du juge de première instance, l'art. 60 de

no other purpose than to ratify the resolution of May 6, 1954, and eliminate any doubt as to the validity of this resolution, which has never been revoked and, according to the Court, is still in force.

The Court of Appeal confirms this interpretation by the Superior Court, relying especially on the provisions of s. 41 of the *Interpretation Act* R.S.Q. 1964, c. 1, which enacts:

41. Every provision of a statute, whether such provision be mandatory, prohibitive or penal, shall be deemed to have for its object the remedying of some evil or the promotion of some good.

Such statute shall receive such fair, large and liberal construction as will ensure the attainment of its object and the carrying out of its provisions, according to their true intent, meaning and spirit.

Applying the provisions of this section, it is held that it must be considered that [TRANSLATION] "mention of the site, 'on Plateau Street,' is unimportant."

Thus, in allowing the respondent's main claim the Court of Appeal, like the Superior Court, did not have to concern itself with the alternative claim.

Hence the appeal to this Court.

It is a rule that the burden of taxation must be borne equally by all, and that it is the responsibility of anyone claiming the exceptional benefit of an exemption to establish that the competent legislative authority, in clear and unequivocal language, has unquestionably granted him the exemption claimed.

To decide on respondent's claim in the present case we need only refer to the wording of s. 20 of the Act of February 1954. Indeed, it is not necessary to refer either to the resolution adopted by the City, on May 6, since municipalities have no powers other than those conferred on them by the competent legislative authority, or to the 1963 Act, since the City did not see fit to avail itself of the power conferred on it by this Act.

la Loi de 1963 n'a d'autre objet que la ratification de la résolution du 6 mai 1954 et l'élimination de tout doute quant à la validité de cette résolution qui n'a jamais été révoquée et demeure, selon la Cour, toujours en vigueur.

La Cour d'appel confirme cette interprétation de la Cour supérieure, en invoquant notamment les dispositions de l'art. 41 de la *Loi d'interprétation* S.R.Q. 1964, c. 1, lequel prescrit:

41. Toute disposition d'un statut, qu'elle soit impérative, prohibitive ou pénale, est réputée avoir pour objet de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Un tel statut reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

Appliquant les dispositions de cet article, on juge qu'il faut tenir que «la mention du site, 'sur la rue Plateau', est sans importance».

Accueillant ainsi, comme la Cour supérieure, la principale demande de l'intimée, la Cour d'appel n'eut pas non plus à se préoccuper de la demande subsidiaire.

De là le pourvoi à cette Cour.

Il est de règle que le fardeau des taxes doit être également supporté par tous et qu'il appartient à celui qui réclame le bénéfice exceptionnel d'une exemption d'établir que, par un texte clair et non équivoque, l'autorité législative compétente lui a indubitablement accordé l'exemption réclamée.

Dans le cas qui nous occupe, il faut et il est suffisant, pour juger de la prétention de l'intimée, de référer au texte de l'art. 20 de la loi de février 1954. Il n'est pas nécessaire, en effet, de référer, d'une part, à la résolution adoptée par la Cité le 6 mai 1954 puisque les municipalités n'ont d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par l'autorité législative compétente, ni, d'autre part, à la loi de 1963 puisque la Cité n'a pas jugé à-propos de se prévaloir du pouvoir que lui confère cette loi.

Firstly, it should be noted that the provisions of s. 20 of the 1954 Act—and also those of the new s. 20 of the 1963 Act—have for sole purpose to empower the City to grant respondent the benefit of a tax exemption, in the case specified by the Legislature, if and when the City Council shall see fit. The Legislature has thus left it to the municipal administration *pro tem* to decide; accordingly, it is difficult for me to see how the provisions of s. 41 of the *Interpretation Act* can have any relevance or assist in deciding the case at hand. In effect, the fundamental reason for the above-mentioned decision in both Courts is that, having referred to that part of s. 20 in which the Legislature describes the object of the authorized exemption as “the actual and future lands and buildings . . . on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance”, the first part of the description only was considered to decide that the words “actual and future” qualified the lands as well as the buildings and therefore, the latter part of the description, wherein the site of the property concerned is specified by the Legislature in the 1954 Act—as, moreover, it was subsequently specified in the 1963 Act, notwithstanding the amendment then suggested to the City by respondent—must have been logically regarded as an unimportant reference.

The legislator is presumed to mean what he says; and there is no need to resort to interpretation when the wording is clear, as it is in this case. Indeed, while one can conceive of actual and future “buildings” of which the site is specified, as in s. 20, one can hardly conceive of actual and future “lands” on lands already so identified. Thus if the text describing the intended property is read as a whole, as it should be, and not split up, it appears clear and unequivocal that the words “actual and future” qualify only the word “buildings” on the site in question, more especially as we are dealing with a legislative provision which may produce effects in the future as in the present, and it is thus compatible with both the spirit and the letter of this provision that these qualifying words

Notons d'abord que les dispositions de l'art. 20 de la loi de 1954—aussi bien d'ailleurs que celles du nouvel art. 20 de la loi de 1963—n'ont d'autre objet que d'habiliter la Cité à accorder, dans le cas prévu par la Législature et si et quand le Conseil de la Cité pourra le juger à-propos, l'avantage d'une exemption de taxes à l'intimée. C'est donc l'Administration municipale *pro tem*, à qui s'en remet la Législature pour en décider. Aussi ai-je peine à voir en quoi les dispositions de l'art. 41 de la *Loi d'interprétation* peuvent avoir une pertinence ou être d'assistance dans la considération du cas qui nous occupe. Au fond, la raison fondamentale de la décision ci-dessus des deux Cours est que, après avoir référé à cette partie de l'art. 20 où la Législature décrit, comme suit, l'objet auquel se rapporte l'exemption autorisée: «sur les terrains et les bâtiments actuels et futurs sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance», on n'a retenu que la première partie de la description pour juger que les mots «actuels et futurs» qualifiaient les terrains aussi bien que les bâtiments et dès lors, on a dû logiquement considérer comme étant une mention sans importance la dernière partie de la description où le site des immeubles visés est précisé par la Législature dans cette loi de 1954, comme il le fut d'ailleurs subséquemment dans la loi de 1963, nonobstant l'amendement proposé à l'époque par l'intimée à la Cité.

Le Législateur est présumé vouloir dire ce qu'il exprime. Et il n'y a pas lieu de recourir à l'interprétation lorsqu'un texte est clair, comme c'est le cas en l'espèce. A la vérité, si l'on peut concevoir des «bâtiments» actuels et futurs, dont le site est précisé comme c'est le cas à l'art. 20, on ne peut guère concevoir des «terrains» actuels et futurs sur des terrains ainsi déjà identifiés. Aussi bien, lisant dans son entier et sans le scinder, comme il se doit, le texte donnant la description des immeubles visés, paraît-il clair et non équivoque que les mots «actuels et futurs» qualifient uniquement le mot «bâtiments» sur le site en question. D'autant plus qu'il s'agit d'une disposition législative dont les effets peuvent se produire dans l'avenir comme dans l'immédiat et qu'il est dès lors

should apply to incomplete, completed or still to be erected buildings on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance, and not to any location whatever in the city.

Viewed in this light, it follows that any resolution which the City could validly adopt under and within the terms of s. 20 of the 1954 Act became without object as of the day on which respondent was divested of its property on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance. The fact that the City did not expressly rescind its resolution of May 1954 is not important. A legal provision does not have to be enacted to rescind what has already become void through caducity. Nor can I accept as well-founded the contention that the intent of the 1963 Act was to ratify the resolution of May 1954, since this new statute gives the City the power to adopt a resolution regarding the property acquired by respondent on Concord Street in February 1962. It is thus a statute which can produce effects only in the future as regards the new property of respondent. I might add, finally, that if, contrary to the views just expressed, we were to conclude that the provision of s. 20 of the 1954 Act was not clear, but open to ambiguity, we would also have to conclude that respondent has not shown, as it had the burden of doing, that by clear and unequivocal words, the Legislature, in the 1954 Act, unquestionably empowered the City to grant it the exemption claimed as regards the Concord Street site.

For these reasons, and which all due respect for the contrary view, I would say that in my opinion the main conclusion of respondent's action cannot be allowed.

As for the alternative conclusions, as already indicated they imply that in the event the main conclusion is dismissed, respondent would be entitled to compensation to be fixed by the Public Service Board, or alternatively, to damages to be set by the Court in the amount of \$175,000. Indeed, in its factum respondent goes further and asks this Court to direct that the

compatible avec l'esprit aussi bien qu'avec la lettre de cette disposition que ces qualificatifs s'appliquent à des constructions inachevées, terminées ou à venir sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance, et non à n'importe quel endroit de la métropole.

Dans ces vues, il s'ensuit que toute résolution que pouvait validement adopter la Cité, en vertu et en restant dans le cadre de la disposition de l'art. 20 de la loi de 1954, devenait sans objet à compter du jour où l'intimée fut dépossédée de ses immeubles sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance. Il importe peu que la Cité n'ait pas expressément annulé sa résolution de mai 1954. Il n'est pas nécessaire d'annuler par un texte ce qui est déjà devenu nul par le fait de la caducité. Je ne puis davantage accueillir comme bien fondée la prétention que la loi de 1963 ait pour objet de ratifier la résolution de mai 1954 puisque cette nouvelle loi habilité la Cité à adopter une résolution visant la propriété acquise par l'intimée en février 1962 sur la rue Concord. C'est donc une loi dont les effets sont susceptibles de ne se produire que dans l'avenir relativement au nouvel immeuble de l'intimée. J'ajouterai, enfin, que si contrairement aux vues qui précédent, on devait tenir que la disposition de l'art. 20 de la loi de 1954 n'est pas claire mais prête à équivoque, il faudrait également conclure que l'intimée n'a pas démontré, comme elle en avait le fardeau, que par un texte clair et non équivoque la Législature a, par la loi de 1954, indubitablement habilité la Cité à lui accorder l'exemption réclamée en ce qui concerne le site de la rue Concord.

Pour ces raisons et en tout respect pour l'opinion contraire, je dirais que, à mon avis, la conclusion principale de l'action de l'intimée ne peut être accueillie.

Quant aux conclusions subsidiaires, elles impliquent, comme déjà indiqué, qu'advenant le rejet de la conclusion principale, l'intimée aurait droit à une indemnité à être déterminée par la Régie des Services publics ou, alternativement, à des dommages à être fixés par la Cour à la somme de \$175,000. En fait et dans son factum, l'intimée va plus loin en ce qu'elle demande à

City itself pay it these damages, which it now fixes at \$182,900.

With all respect I cannot find legal grounds in support of the claim that respondent is entitled, in the case at hand, to compensation or damages properly so-called, because of the fact that the City did not grant it, for the property on Concord Street, the benefit of exemption from the ordinary and annual real estate tax that it had granted for the property on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance.

In my opinion such a benefit does not, in this case, constitute an advantage of the nature of those which must be taken into account with the market value of the expropriated property in assessing the aggregate value which such property represents to the individual divested of it. The advantages referred to in the jurisprudence are based on the expropriated property from which, in the last analysis, they are derived, as for instance the potential of such property, its adaptability, its site, its proximity to markets for products, or its proximity to places where the necessary labour is available. The advantage which the City was empowered to grant, and which, under the 1954 Act, it did grant to respondent, was not derived from the lands and buildings on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance, although it did concern them. It was an advantage wholly personal to respondent, which the elected municipal administration could legally grant, withdraw, or simply refuse to respondent, in its discretion and when it saw fit, even though the statutory conditions to which this advantage was subject may have been met.

Furthermore, the loss of this advantage is not, in my opinion, attributable as claimed by the respondent to the fact of expropriation, which undoubtedly was the occasion, but, as appears from the evidence, to the policy adopted and followed in relation to tax exemptions under the administration of which Mayor Drapeau was a member. In fact, the resolution of May 1954 was adopted before this administration assumed

cette Cour d'ordonner que la Cité elle-même lui paie ces dommages qu'elle fixe maintenant à \$182,900.

En tout respect, je ne puis trouver, pour ma part, de raisons juridiques justifiant la prétention que l'intimée ait droit, dans le cas qui nous occupe, à une indemnité ou à des dommages proprement dits en raison du fait que la Cité ne lui a pas accordé, quant aux immeubles de la rue Concord, le bénéfice d'exemption de la contribution foncière ordinaire et annuelle qu'elle lui avait accordé relativement à ceux de la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance.

A mon avis, ce bénéfice ne constitue pas, en l'espèce, un avantage qui participe de la nature de ceux dont il faut tenir compte avec la valeur au marché des biens expropriés pour estimer la valeur globale que ces biens représentent pour celui qui en est dépossédé. Les avantages auxquels réfère la jurisprudence se fondent sur les biens expropriés d'où, en définitive, ils prennent leur source, tels, par exemple, les potentialités de ces biens, leur adaptabilité, leur emplacement, leur proximité des marchés de produits ou leur proximité des endroits où la main-d'œuvre requise est en disponibilité. L'avantage que la Cité fut habilitée à accorder et qu'elle accorda à l'intimée, en vertu de la loi de 1954, ne tient nullement des terrains et bâtiments sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance, bien qu'il s'y rapporte. C'est un avantage exclusivement personnel à l'intimée que l'Administration municipale élue pouvait, en droit, lui accorder, lui retirer ou tout simplement lui refuser à son entière discrétion et quand elle pouvait le juger à-propos même si, par ailleurs, les conditions statutaires auxquelles cet avantage était préalablement subordonné pouvaient être satisfaites.

De plus, la perte de cet avantage n'est pas, à mon avis, imputable, ainsi que le prétend l'intimée, au fait de l'expropriation qui, certes, en a été l'occasion mais, ainsi qu'il appert de la preuve, à la politique adoptée et suivie en ce qui concerne les exemptions de taxes sous l'Administration dont faisait partie le maire Drapeau. En fait, la résolution de mai 1954 a été adoptée avant l'entrée en fonction de cette Administra-

office, as is indicated by the following extract from the testimony of Mayor Drapeau, whom respondent itself called as a witness:

[TRANSLATION] A. I was aware of this exemption, but I was not in City Hall, I was not serving on City Council in any capacity when the exemption was granted. It was before my first (1st) term from nineteen fifty-four (1954) to nineteen fifty-seven (1957)—I say the term from nineteen fifty-four (1954) to nineteen fifty-seven (1957), because I was sworn in in November nineteen fifty-four (1954), but the first (1st) meeting of the Council which was held to study an agenda drawn up by the administration of which I was a member took place in December nineteen fifty-four (1954), a statutory meeting, and then the agenda for the remaining meetings in nineteen fifty-five (1955) were drawn up by the administration of which I was a member.

It is worth citing this part of the examination-in-chief of this witness, with respect to the actual policy of the administration:

[TRANSLATION] Q. If the plaintiff had not been forced to move, would it have retained its exemption? A. Very likely, because I don't remember any case of an exemption which the City terminated, because if it was conferred under the Act, we went by the Act, just as we felt bound by prior decisions of the Council; but from the time that we were responsible for taking action, for making a decision which could become a precedent for our administration, on which other applications for exemption would be based, we applied to that case the policy we applied to all: we said, we are sorry but we are not granting the exemption.

Q. Then you treated the exemption on Concord Street like a new application for exemption?  
A. We considered it . . . it was.

Q. A new one? A. It was a new application for exemption.  
Q. It was not the old exemption already existing, it was a new application and you decided not to allow it? A. We decided to allow no applications for exemption, and as this application fell

tion, ainsi qu'en témoigne l'extrait suivant du témoignage du maire Drapeau que l'intimée elle-même appela comme témoin:

R. J'ai pris connaissance de cette exemption mais je n'étais à l'Hôtel de Ville, je ne siégeais pas au Conseil Municipal en aucune qualité lorsque l'exemption a été accordée. C'est avant mon premier (1<sup>er</sup>) mandat de mil neuf cent cinquante-quatre (1954) à mil neuf cent cinquante-sept (1957)—je dis mandat de mil neuf cent cinquante-quatre (1954) à mil neuf cent cinquante-sept (1957) parce que j'ai été assermenté en novembre mil neuf cent cinquante-quatre (1954) mais la première (1<sup>ère</sup>) assemblée du Conseil qui a été tenue pour étudier un ordre du jour préparé par l'Administration dont je faisais partie s'est tenue en décembre mil neuf cent cinquante-quatre (1954), assemblée statutaire et, ensuite, les autres assemblées de mil neuf cent cinquante-cinq (1955), les ordres du jour étaient préparés par l'Administration dont je faisais partie.

Et quant à la politique même de cette Administration, il convient de citer cette partie de l'examen-en-chef du même témoin:

D. Si la demanderesse n'était pas forcée de déménager elle aurait resté avec son exemption?  
R. Très probablement parce que je ne crois pas me souvenir d'aucun cas d'exemption auquel la Ville a mis fin parce que si c'était prévu par la Loi, nous respectons la loi comme nous nous sentions liés par les décisions antérieures du Conseil mais à partir du moment où il nous appartient de poser un geste, de prendre une décision qui peut devenir un précédent pour notre administration sur lequel d'autres requêtes aux fins d'exemptions seraient fondées, nous appliquons la politique dans ce cas-là comme dans tous les cas nous disons:—Nous regrettons mais nous n'accordons pas l'exemption.  
D. Alors, vous avez jugé l'exemption sur la rue Concord comme une nouvelle demande d'exemption? R. Nous l'avons jugée . . . elle l'était.  
D. Une nouvelle? R. Elle était une nouvelle demande d'exemption.  
D. Ce n'était pas la vieille exemption qui existait, c'était une nouvelle demande et vous avez jugé de ne pas l'accorder? R. Nous avons jugé de n'accorder aucune demande d'exemption et

into the category of applications we were refusing, we did not see fit to make an exception to our policy, we carried out the general decision not to grant exemptions.

And further on the witness repeated:

[TRANSLATION] A. It was a new application, to which we applied the same decision as for all applications of that kind.

We thus see that the expropriation may have been the occasion, but not the cause, of the loss of the personal privilege enjoyed, as an exception, by respondent on Plateau Street, northwest corner of Jeanne Mance. The real cause of the non-continuance of this privilege, as far as the property on Concord Street, is concerned, was the application of the policy adopted and followed by the elected municipal administration.

For these reasons, I would allow this appeal, reverse the judgments of the Court of Appeal and the Superior Court, and dismiss respondent's action, the whole with costs.

The judgment of Abbott, Ritchie, Hall and Pigeon J.J. was delivered by

*P*IGEON J.—Respondent was incorporated in 1952 to acquire and hold a building in Montreal for the purposes of an unincorporated trade union, the International Ladies Garment Workers Union. A lot was purchased on Plateau Street in the City of Montreal, at the north-west corner of Jeanne-Mance Street. Construction began in 1953 and was completed in 1954. One of the three floors was intended for use entirely as a medical centre for union members, the rest for offices and other rooms. Early in 1954, the following provision was enacted by the Legislature as s. 20 of c. 66, entitled "An Act to amend the Charter of the City of Montreal":

20. The city is authorized to enact by resolution of its council upon report of the executive committee, that the actual and future lands and buildings of the ILGWU Center Inc., on Plateau Street, north-west corner of Jeanne Mance, shall be exempt from the ordinary and annual real estate tax inasmuch as same

cette demande-là tombant dans la catégorie de demandes que nous refusions, nous n'avons pas jugé à propos de faire exception à notre politique et nous avons accordé la décision générale de ne pas accorder d'exemption.

Et plus loin, le témoin répète:

R. C'était une nouvelle demande à laquelle nous appliquions la même décision qu'à toutes les demandes de même nature.

D'où l'on voit que l'expropriation a pu être l'occasion, mais non la cause, de la perte du privilège personnel dont bénéficiait, par exception, l'intimée sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne Mance. La véritable cause de la non continuation de ce privilège en ce qui concerne les immeubles de la rue Concord, c'était l'application de la politique adoptée et suivie par l'Administration municipale élue.

Pour ces motifs, je ferais droit à ce pourvoi, infirmerais le jugement de la Cour d'appel et celui de la Cour supérieure et rejeterais l'action de l'intimée, le tout avec dépens.

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

LE JUGE PIGEON—L'intimée a été constituée en 1952 dans le but d'acquérir et posséder un immeuble à Montréal pour les fins d'un syndicat ouvrier sans personnalité juridique, International Ladies Garment Workers Union. Un terrain a été acheté sur la rue Plateau dans la ville de Montréal, au coin nord-ouest de la rue Jeanne-Mance. La construction entreprise en 1953 a été terminée en 1954. L'un des trois étages était entièrement destiné à un centre médical pour les membres du syndicat, le reste à des bureaux et salles. Au début de 1954, la disposition suivante a été décrétée par la Législature comme art. 20 du c. 66 intitulé «*Loi modifiant la charte de la cité de Montréal*»:

20. La cité est autorisée à décréter, par résolution de son conseil sur rapport du comité exécutif, que les terrains et les bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Center Inc., sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance, sont exemptés de la contribution foncière ordinaire et annuelle en autant qu'ils servent en

are used, in whole, for administrative, medical, educational or cultural purposes, for the International Ladies Garment Workers Union.

On May 6, 1954, the City Council passed a resolution adopting the following report of the Executive Committee, dated April 1st:

[TRANSLATION] THE EXECUTIVE COMMITTEE

has the honour to recommend that from May 1, 1954, the actual and future lands and buildings of the ILGWU Centre Inc., be exempt from the ordinary and annual real estate tax inasmuch as same shall be used for administrative, medical, educational or cultural purposes, for the International Ladies Garment Workers Union.

The building on Plateau Street was completed and used for the purposes contemplated, and respondent accordingly benefited from the tax exemption granted it.

In 1961 expropriation of respondent's property on Plateau Street was found to be necessary for the construction of Place des Arts, which had been undertaken by the Sir Georges-Étienne Cartier Center, a corporation created under 4-5 Eliz. II, c. 24 and authorized thereunder to exercise powers of expropriation in accordance with the provisions of the Charter of the City of Montreal. Accordingly, on August 9, 1961, a judgment was rendered by the Superior Court, ordering the Public Service Board to proceed to determine compensation. The proceedings were delayed by an opposition that was eventually withdrawn by respondent. On February 2, 1966, the Board's report set compensation in the amount of \$734,832.16. The last paragraph of this report reads as follows:

[TRANSLATION] Regarding the damage which the owner alleges resulted from the loss of an exemption from municipal taxes, the Board does not have jurisdiction to decide on this matter, but reserves to the owner all remedies he may have before the appropriate Court.

*Accepted*  
This report was homologated by a judgment of the Superior Court rendered in default of appearance on February 25, 1966.

It should be noted that, after expropriation proceedings were started, respondent did not

entier à des fins administratives, médicales, éducatives ou culturelles, pour l'International Ladies Garment Workers Union.

Le 6 mai 1954, le Conseil de Ville a passé une résolution adoptant le rapport suivant du comité exécutif en date du 1<sup>er</sup> avril:

LE COMITÉ EXÉCUTIF

a l'honneur de recommander que les terrains et les bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Centre Inc. soient, à compter du 1<sup>er</sup> mai 1954, exemptés de la contribution foncière et annuelle, en autant qu'ils serviront à des fins administratives, médicales, éducatives ou culturelles pour l'International Ladies Garment Workers Union.

L'immeuble de la rue Plateau a été parachevé et utilisé pour les fins prévues et en conséquence, l'intimée a joui de l'exemption de taxes qui lui avait été accordée.

En 1961, l'expropriation de l'immeuble de l'intimée sur la rue Plateau a été jugée nécessaire pour la construction de la Place des Arts, construction qui avait été entreprise par le Centre Sir Georges-Étienne Cartier, «corporation» constituée en vertu de la Loi 4-5 Eliz. II, ch. 24, et autorisée en vertu de la même loi à exercer des pouvoirs d'expropriation suivant les dispositions de la Charte de la Ville de Montréal. En conséquence, le 9 août 1961, un jugement a été rendu par la Cour supérieure ordonnant à la Régie des services publics de procéder à la détermination de l'indemnité. Les procédures furent retardées par une opposition dont l'intimée se désista ultérieurement. Le 2 février 1966, le rapport de la Régie fixa l'indemnité à la somme de \$734,832.16. Le dernier alinéa de ce rapport se lit comme suit:

En ce qui concerne le dommage qui découlerait, selon l'exproprié, de la perte d'exemption de taxes municipales, la Régie n'a pas juridiction pour adjuger sur ce point mais elle réserve à l'exproprié tout recours auquel il pourrait prétendre devant le tribunal que de droit.

Ce rapport a été homologué par jugement de la Cour supérieure rendu par défaut de comparaître le 25 février 1966.

Il faut maintenant signaler qu'après le début des procédures d'expropriation, l'intimée n'avait

fail to show concern for the consequences which might result from the fact that it was compelled to relocate at another site. Having acquired a lot and begun construction of a building at 405 Concord Street, it made numerous representations to the municipal authorities.

On September 19, 1962, counsel for the respondent informed the Mayor that the Controller of Exemptions contended that only the property on Plateau Street could benefit from the exemption granted in 1954. On October 3, he wrote a letter to the Director of Departments of the City, contending that the exemption followed the organization to its new site; in closing, however, he stated:

If, perchance, another view is taken of the foregoing, I am instructed respectfully to request that the City, in presenting its next amendments to the Legislature at Quebec, include among such amendments the following:

*"That an Act to amend the Charter of the City of Montreal, being 2-3 Elizabeth II, ch. 66, Sec. 20, entitled "Exemption of Taxes Authorized" be amended by deleting therefrom the words "on Plateau street, north-west corner of Jeanne Mance", in the said Section 20."*

The Director of Departments of the City replied on February 8, 1963, as follows:

The Executive Committee has been seized of your communication of October 3, 1962 and has asked me to inform you that it would have no objection to a request, to be made by the ILGWU Center to the Provincial Legislature, to insert the amendment suggested and quoted on the last page of your letter.

On April 24, 1963, the Legislature enacted the following provision as s. 60 of 11-12 Eliz. II, c. 70, entitled *"An Act to amend the Charter of the City of Montreal"*:

60. Section 20 of the act 2-3 Elizabeth II, chapter 66 is replaced by the following:

*"20. The city is authorized to enact, by resolution of its council upon report of the executive committee, that the actual and future lands and buildings of the ILGWU Center Inc., on Concord Street, shall be exempt from the ordinary and annual real estate tax so long as they are used entirely for administrative, medical, educational or*

*pas manqué de se préoccuper des conséquences qui pouvaient résulter du fait qu'elle se trouvait obligée de se rétablir à un autre emplacement. Ayant acheté un terrain et entrepris la construction d'un immeuble au numéro 405 de la rue Concord, elle fit de nombreuses démarches auprès des autorités municipales.*

Le 19 septembre 1962, le procureur de l'intimée informait le maire de ce que le contrôleur des exemptions soutenait que seul l'immeuble de la rue Plateau pouvait bénéficier de celle qui avait été accordée en 1954. Le 3 octobre il adressait une lettre au Directeur des services de la Ville soutenant que l'exemption suivait l'institution au nouvel emplacement mais, en dernier lieu, il disait:

[TRADUCTION] Si, toutefois, on adoptait une autre attitude à ce sujet, j'ai reçu instructions de demander respectueusement à la Ville, lorsqu'elle présentera ses prochaines modifications à la Législature du Québec, d'y inclure la modification suivante:

[TRADUCTION] «Que la Loi modifiant la charte de la cité de Montréal, soit l'art. 20, 2-3 Elizabeth II, ch. 66, intitulé «Exemption de taxes autorisée», soit modifiée par le retranchement dudit article 20 des mots «sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance»..»

Le 8 février 1963, le Directeur des services de la Ville répondait comme suit:

[TRADUCTION] Le comité exécutif a été informé de votre communication du 3 octobre 1962 et m'a demandé de vous aviser qu'il ne s'opposerait pas à une demande du ILGWU Centre à la Législature provinciale, d'insérer la modification proposée et reproduite à la dernière page de votre lettre.

Le 24 avril 1963, la Législature édictait la disposition suivante comme art. 60 de la Loi 11-12 Eliz. II, ch. 70, intitulée *«Loi modifiant la charte de la cité de Montréal»*:

60. L'article 20 de la Loi 2-3 Elizabeth II, chapitre 66, est remplacé par le suivant:

*"20. La cité est autorisée à décréter, par résolution de son conseil sur rapport du comité exécutif, que les terrains et les bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Center Inc., sur la rue Concord, sont exemptés de la contribution foncière ordinaire et annuelle aussi longtemps qu'ils servent en entier à des fins administratives, médicales, éducatives ou*

cultural purposes, for the International Ladies Garment Workers Union.”

On June 27, 1963, replying to a letter from counsel for the respondent again claiming the exemption, the Director of Departments of the City informed him that he would submit the request to the municipal authorities as soon as the new building would be completed. Ultimately, however, on April 27, 1964, he informed him that the Executive Committee did not intend to recommend that the Council grant an exemption from taxes for the property on Concord Street. It is under those circumstances that respondent requested from the Board special compensation for loss of the exemption. There is in the record a letter dated January 25, 1965, in which counsel for the City undertakes that a City official will have the file available at the hearing before the Public Service Board.

The present proceedings were instituted by declaratory action on July 22, 1966. In this action the City of Montreal is summoned as defendant, and the Public Service Board and the Régie de la Place des Arts as “mises-en-cause”. It is to be noted that, under the *Place des Arts Act* (12-13, Eliz. II, c.19), the latter succeeded to the Sir Georges-Étienne Cartier Center. The conclusions of the action are primarily, that the exemption from taxes granted to respondent in 1954 be declared applicable to the property on Concord Street; subsidiarily it prays that the expropriation record be returned to the Public Service Board so that the latter may assess compensation for the loss of the exemption, or alternatively, that an amount of \$175,000 be awarded for such loss.

The Superior Court granted the primary conclusion and this judgment was affirmed by the Court of Appeal. The reasons for the judgment in first instance were essentially that the resolution of 1954 granting respondent an exemption from taxes was valid to the full extent of the power conferred on the City:

[TRANSLATION] In short, the Court is of opinion that when the Legislature, acquiescing in the request of

culturelles, pour l'International Ladies Garment Workers Union».

Le 27 juin 1963, en réponse à une lettre des procureurs de l'intimée réclamant toujours l'exemption, le Directeur des services de la Ville les informait qu'il soumettrait la demande à l'administration municipale dès que le nouvel immeuble serait parachevé. Finalement, cependant, le 27 avril 1964, il lui disait que le comité exécutif n'avait pas l'intention de recommander au conseil d'accorder une exemption de taxes pour l'immeuble de la rue Concord. C'est dans ces circonstances que l'intimée demanda à la Régie une indemnité spéciale pour la perte de l'exemption. On voit au dossier une lettre du 25 janvier 1965 dans laquelle un avocat de la Ville promet qu'un fonctionnaire apportera le dossier à l'audience devant la Régie des services publics.

Les procédures dont nous sommes saisis ont été instituées par action déclaratoire le 22 juillet 1966. Dans cette poursuite, la Ville de Montréal est assignée comme défenderesse, la Régie des services publics et la Régie de la Place des Arts comme mises-en-cause. Il convient de signaler que suivant la *Loi de la Place des Arts* (12-13 Eliz. II, ch. 19), cette dernière a succédé au Centre de Sir Georges-Étienne Cartier. Les conclusions de la poursuite sont, premièrement, à l'effet de faire reconnaître à l'intimée l'exemption de taxes accordée en 1954 relativement à l'immeuble de la rue Concord; subsidiairement, elle demande que le dossier de l'expropriation soit retourné à la Régie des services publics pour que celle-ci lui accorde une indemnité pour la perte de l'exemption ou, alternativement, qu'une somme de \$175,000 soit accordée pour cette perte.

La Cour supérieure a fait droit à la première conclusion et le jugement a été confirmé par la Cour d'appel. Le motif de la décision initiale c'est essentiellement que la résolution de 1954 accordant une exemption de taxes à l'intimée est valide dans toute la mesure du pouvoir accordé à la ville:

En somme, la Cour est d'opinion que lorsque la Législature, se rendant à la demande de la demande-

plaintiff and defendant, amended the Statutes of Quebec, 2-3 Elizabeth II, chapter 66, section 20, by 11-12 Elizabeth II, chapter 70, section 60, it did not intend to cancel the resolution passed on May 6, 1954. On the contrary, it appears that the purpose of this new statute was to ratify the resolution and to remove any doubt as to its validity.

On appeal the Court said:

[TRANSLATION] The power granted by the Legislature to the defendant never ceased to exist. It was conferred on February 18, 1954 (2-3 Eliz. II, c. 66), and confirmed and upheld by the new section 20 on April 24, 1963 (11-12 Eliz. II, c. 70, s. 60 and R.S.Q. c. 1, s. 8). Defendant's resolution, adopted on May 6, 1954, has always been, and is still, in effect.

It appears convenient to consider at first the situation prior to the adoption of the 1963 statute. Could the respondent have claimed to be exempt from taxes for the property on Concord Street under the statute and resolution of 1954? I think not. As a rule a municipal corporation cannot grant tax exemptions: it may only exercise its taxation power over all property subject to tax without distinction, except where a statute exceptionally permits it to act otherwise. In this case the 1954 statute authorized such action only for "the actual and future lands and buildings of the ILGWU Center Inc., on Plateau Street, north-west corner of Jeanne-Mance". It is true that this description involves some uncertainty on account of the words "actual and future", but it is not necessary to consider how far this might have been taken, since clearly it could not be taken very far without exceeding the terms of the authorization.

It must further be noted that the repetition of the article "les" before "bâtiments" (buildings) makes the adjectives "actuels et futurs" (actual and future) referable to this word only, not to the word "terrains" (lands). This distinction is readily understandable, since the construction was not completed when the statute was passed. It is true that in the English version the words "actual and future" are placed before "lands and buildings", and so unquestionably refer to both words; but as this is a special act derogat-

resse et de la défenderesse, a amendé l'article 20 au chapitre 66, Statuts du Québec, 2-3 Elizabeth II, par l'article 60 du chapitre 70, 11-12 Elizabeth II, elle n'avait pas l'intention d'annuler la résolution passée le 6 mai 1954. Au contraire, il me paraît que le but de cette nouvelle loi était de ratifier cette résolution et éliminer tout doute quant à sa validité.

En appel, on a dit:

Le pouvoir que le législateur a accordé à la défenderesse n'a jamais cessé d'exister. Il le lui a conféré le 18 février 1954 (2-3 El. II, ch. 66) et il l'a confirmé et maintenu par le nouvel article 20, le 24 avril 1963 (11-12 El. II, ch. 70, art. 60 et S.R.Q. ch. 1, art. 8). La résolution de la défenderesse, adoptée le 6 mai 1954, a toujours été et est encore en vigueur.

Il me paraît à propos de considérer d'abord la situation antérieure à l'adoption de la loi de 1963. L'intimée aurait-elle pu prétendre avoir droit à l'exemption de taxes pour la propriété sur la rue Concord en vertu de la loi et de la résolution de 1954? Je ne le crois pas. Une municipalité n'a pas en principe le pouvoir d'accorder des exemptions de taxes. Elle ne peut pas exercer son pouvoir de taxation autrement que sans distinction à l'égard de toutes les propriétés imposables, à moins d'un texte de loi qui, par exception, lui permet d'agir autrement. Ici, le texte de 1954 permettait d'agir autrement seulement pour «les terrains et les bâtiments actuels et futurs de l'ILGWU Center Inc., sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance». Il est vrai que cette description comporte un certain degré d'indétermination par suite des mots «actuels et futurs», mais il est inutile de rechercher jusqu'où cela aurait pu aller puisqu'il est évident que l'on n'aurait pas pu aller bien loin sans sortir du cadre de la disposition.

Du reste, il faut observer que la répétition de l'article devant «bâtiments» fait que les adjetifs «actuels et futurs» qualifient ce dernier mot seulement et non le mot «terrains». Cette distinction se comprend fort bien puisque la construction n'était pas terminée lorsque la loi a été votée. Il est vrai que dans la version anglaise les mots «actual and future» sont placés devant «lands and buildings» et, par conséquent, qualifient indubitablement le tout. Mais comme il s'agit ici d'une loi d'exception qui déroge au

ing from the principle of uniform taxation, I am inclined to believe that the version with the more restrictive meaning must be followed. However, it does not seem necessary to reach a firm conclusion on this point, because in both versions the wording clearly limits the allowable exemption to lands and buildings "on Plateau Street, north-west corner of Jeanne-Mance".

Respondent's contention that this is merely an address, not a description of the property concerned, is quite simply contrary to the text. The Legislature could certainly have conferred the power to grant respondent an exemption for its actual and future properties in any part of the city, but it has not done so.

What is now to be said about the fact that the 1954 resolution contains no limitation? This obviously could not extend the scope of the legislative provision; consequently the resolution could only be valid if it impliedly contained the limitation laid down by the statute. As the Legislature did not authorize the exemption of all properties in the city owned for the designated purposes by the respondent, but only of those on Plateau Street, at the north-west corner of Jeanne-Mance, the municipal council certainly could not grant an exemption which the Act did not authorize.

Moreover, in the resolution as in the statute, it appears clear that the words "actuels et futurs" (actual and future) qualify only the word "bâtiments" (buildings); hence if the resolution is strictly interpreted, as it should be, it would have to be said that the exemption was only for the land which respondent had at that time, and the actual and future buildings thereon.

It must therefore be held that, after the expropriation took place in 1961, the 1954 resolution lapsed. Respondent no longer owned the buildings for which an exemption had been granted by appellant, and its new buildings were not located at the only place where an exemption was authorized. This much both parties fully appreciated.

We now come to the 1963 statute. Can s. 60 be regarded as granting an exemption to

principe de la taxation uniforme, j'incline à croire qu'il faut s'en tenir à la version ayant la portée la plus restreinte. Il ne paraît pas nécessaire toutefois, de prononcer définitivement sur ce point parce que, dans les deux versions, le texte limite indubitablement l'exemption possible à des terrains et bâtiments «sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance».

La prétention de l'intimée qu'il s'agit simplement d'une adresse et non d'une description des immeubles visés est tout simplement contraire au texte. La Législature aurait évidemment pu permettre d'accorder une exemption à l'intimée pour ses immeubles actuels et futurs dans toute la ville, mais elle ne l'a pas fait.

Que dire maintenant du fait que la résolution de 1954 ne comporte aucune restriction? Cela ne pouvait évidemment pas élargir la disposition législative. Par conséquent, la résolution ne pouvait être valide qu'à la condition d'y sous-entendre la restriction imposée par la loi. Le législateur n'ayant pas autorisé l'exemption de tous immeubles dans la ville possédés par l'intimée pour les fins indiquées, mais uniquement de ceux sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance, il est bien sûr que le conseil municipal ne pouvait pas accorder une exemption que la loi n'autorisait pas.

De plus, dans la résolution comme dans la loi, il semble bien que les mots «actuels et futurs» ne qualifient que le mot «bâtiments» de sorte qu'en l'interprétant strictement, comme il se doit, il faudrait dire que l'exemption n'était que pour les terrains que l'intimée possédait alors et les bâtiments actuels et futurs s'y trouvant.

Il faut donc conclure qu'après l'expropriation survenue en 1961, la résolution de 1954 était devenue caduque. L'intimée ne possédait plus les immeubles pour lesquels l'appelante lui avait accordé une exemption et ses nouveaux immeubles ne se trouvaient pas au seul endroit où une exemption était autorisée. De part et d'autre, on l'a parfaitement bien compris.

Venons-en maintenant à la loi de 1963. Peut-on voir dans l'art. 60 un texte qui accorde

respondent? This seems impossible to me because it is contrary to the basic nature of the provision. It authorizes the municipal council to grant an exemption; it is not a ratification or validation such as in other sections, e.g. 54, 55 and 56. It is undoubtedly true that the City Council has never repealed the 1954 resolution, which apparently remains in force, but this cannot be looked upon as a decision to implement the authorization to grant an exemption for the Concord Street property. In fact, it clearly is a decision to implement the 1954 authorization.

Respondent however relies on the fact that the 1963 statute enacts that the 1954 section "is replaced" by the new one. From this it would have us infer that the new section must be given the same effect as if it had been originally enacted in this form. This is an ingenious argument but it is not supported by the enactment which replaces the former section now, and is definitely not retroactive.

Of all the cases to which we have been referred on the meaning of the word "replaced", the only one which appears to be of interest is: *Re Green, Re Jamael*<sup>2</sup>. The Nova Scotia Legislature had replaced a provision directed against whoever unlawfully kept, had, gave or consumed liquor, by two separate provisions: the first directed against the fact of keeping or having, the second that of giving or consuming. The change was made by enacting that the prior statute was repealed and the new provision substituted therefor. The Court of Appeal refused to accept that there had really been a repeal of the prior statute, and it held accordingly that a person convicted of having had liquor in his possession in breach of the earlier provision could be found guilty of a second offence when convicted for so doing under the new wording. In coming to this conclusion they particularly relied on a decision given in the Province of Ontario in *Licence Commissioners v. The*

une exemption à l'intimée? Cela me paraît impossible car c'est aller à l'encontre de ce qui fait le caractère dominant de la disposition. En effet, c'est un texte qui *autorise* la municipalité à accorder une exemption, ce n'est pas une ratification ou une validation comme on en voit dans d'autres articles, v.g. 54, 55, 56. Il est bien vrai que le conseil de ville n'a jamais abrogé la résolution de 1954 et que celle-ci demeure en apparence en vigueur, mais on ne peut pas la considérer comme une décision de donner suite à l'autorisation d'accorder une exemption pour la propriété de la rue Concord. En effet, il est évident qu'elle est une décision de donner suite à l'autorisation de 1954.

L'intimée invoque cependant le fait que le texte de 1963 décrète que l'article de 1954 «est remplacé» par le nouveau. Partant de là, elle veut qu'on en déduise qu'il faut lui donner le même effet que s'il avait été originairement édicté dans cette forme. Cela ne manque pas d'ingéniosité, mais ce n'est pas conforme au texte qui remplace aujourd'hui l'ancien article et n'est certainement pas rétroactif.

Parmi tous les arrêts qu'on nous a cités sur le sens du mot «remplacé», le seul qui semble présenter un intérêt est le suivant: *Re Green, Re Jamael*<sup>2</sup>. La Législature de la Nouvelle-Écosse avait remplacé une disposition visant celui qui a gardé, possédé, donné ou consommé illégalement une boisson alcoolique par deux dispositions distinctes: la première visant le fait d'avoir gardé ou possédé, la seconde, celui d'avoir donné ou consommé. Ce changement avait été fait en disant que la disposition antérieure était abrogée et remplacée par la nouvelle. La Cour d'appel a refusé d'admettre qu'il y avait vraiment eu abrogation de la loi antérieure et, par conséquent, elle a statué que celui qui avait été condamné pour avoir possédé de la boisson en contravention du texte antérieur pouvait être trouvé coupable de récidive lors d'une condamnation pour pareille possession en vertu du nouveau texte. Pour en venir à cette conclusion on s'est fondé en particulier sur une décision

<sup>2</sup> 10 M.P.R. 335, (1936), 2 D.L.R. 15.

<sup>2</sup> 10 M.P.R. 335, (1936), 2 D.L.R. 15.

*County of Frontenac*<sup>3</sup>, where it was held that a provincial statute dealing with expenses incurred for the enforcement of a federal statute did not cease to be effective because the latter was repealed and replaced by the Revised Statutes of Canada.

It is clear in the present case that the amendment made by the 1963 Act is not in the nature of a consolidation. It is a replacement, not by a substantially identical provision, but by one incorporating an important difference. We are therefore dealing with a change of substance, not a reproduction in identical, or substantially identical, terms. It appears from the judgment of the Nova Scotia Court of Appeal that the basis of the decision was precisely that the new wording was substantially identical with the former. This was all the more so in the case of the replacement of an earlier statute by the "Revised Statutes". Here, the situation is quite different. There is a significant change: the Legislature has really conferred a new authorization. The authority on which the power to grant a new exemption has thus been conferred has chosen not to exercise it and nothing required it to do so. We were referred to various sections of the Interpretation Act; none of them is relevant to such a case.

For the above reasons, therefore, it must be found that respondent's primary conclusion cannot be maintained. The subsidiary conclusions therefore remain to be considered.

The exemption from taxes enjoyed by respondent for an indefinite period lapsed as a result of the expropriation of the property for which it was granted. According to the evidence the municipal administration of Montreal has never withdrawn an exemption so granted; thus it was an important advantage of which respondent was definitively deprived as a

rendue dans la Province d'Ontario dans *Licence Commissioners c. The County of Frontenac*<sup>3</sup> où l'on a jugé qu'une loi provinciale visant les dépenses engagées pour la mise à exécution d'une loi fédérale ne cessait pas d'avoir effet parce que celle-ci était abrogée et remplacée par les Statuts révisés du Canada.

Dans le cas présent, il est clair que la modification apportée par la loi de 1963 n'est pas de la nature d'une refonte. C'est un remplacement, non pas par une disposition实质上identique mais par une disposition qui comporte une différence importante. On est donc en présence d'un changement de substance et non pas d'une reproduction en termes identiques ou实质上identiques. Quand on lit l'arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, l'on constate que le motif déterminant c'est précisément que le nouveau texte est实质上identique à l'ancien. A plus forte raison, en était-il ainsi dans le cas du remplacement d'une loi antérieure par les «Statuts révisés». Ici, le cas est bien différent. Il y a un changement important et c'est véritablement une nouvelle autorisation qui a été donnée par la Législature. L'autorité à laquelle le pouvoir d'accorder une nouvelle exemption a été ainsi conféré n'a pas jugé à propos de s'en prévaloir et rien ne l'obligeait à le faire. On nous a cité divers articles de la Loi d'interprétation. Aucun d'entre eux ne vise un cas semblable.

Pour les raisons ci-dessus, il faut donc en venir à la conclusion que l'intimée n'a pas droit aux conclusions principales de son action. Il reste donc à examiner les conclusions subsidiaires.

L'exemption de taxes dont l'intimée jouissait pour une période indéterminée est devenue caduque par suite de l'expropriation de l'immeuble pour lequel elle était accordée. D'après la preuve, jamais l'administration municipale de Montréal n'a révoqué une exemption ainsi accordée. C'était donc un avantage important dont l'intimée a été définitivement privée par le

<sup>3</sup> 14 O.R. 741.

<sup>3</sup> 14 O.R. 741.

consequence of the expropriation. No reason was advanced at the hearing why this very real loss should not form the basis of some compensation.

According to s. 996 of the *Charter of the City of Montreal*, "the expropriation indemnity shall include the actual value of the immoveable, part of an immoveable or servitude expropriated and the damages resulting from the expropriation; . . ." Moreover, this right to damages in addition to the actual value is the general rule in cases of expropriation: Art. 780 (formerly 1066 *l*) of the *Code of Civil Procedure*. In *Irving Oil Company Limited v. The King*<sup>4</sup>, this Court considered the extent of the provision in the federal Expropriation Act, which likewise admits the expropriated party's right to damages. It was held that this includes the right of the expropriated party to recover all losses and expenses arising out of the expropriation, in addition to the value of the land. The breakdown of the sum allowed is given in the reasons of Rand J., and it includes moving expenses, damages through disturbance of business, and, finally, taxes prepaid for the unexpired portion of the year. At p. 560 one reads:

The use of the word "damages" and the further language "and all other things done in pursuance of this Act", indicate the comprehensive sense in which the word is used and that it is intended to cover not merely the value of land itself, but the whole of the economic injury done which is related to the land taken as consequence to cause.

Kerwin J. stated the principle to be applied as follows (at p. 556):

It was argued in the Exchequer Court of Canada, before the late President MacLean, in *Federal District Commission v. Dagenais* (1935, Ex. C.R. 25), that no compensation could be allowed for certain items there claimed because they did not represent an estate or interest in the lands taken. While saying nothing as to the correctness of the list of things for which compensation has been allowed and enumerated by the late President, I agree with him that the principle in this class of case is that the displaced

fait de l'expropriation. A l'audition, on ne nous a indiqué aucune raison pour laquelle ce préjudice très réel ne devrait pas donner lieu à une indemnité.

Suivant l'art. 996 de la *Charte de la Ville de Montréal*, «l'indemnité d'expropriation comprend la valeur réelle de l'immeuble, de la partie d'immeuble ou de la servitude expropriée et les dommages résultant de l'expropriation; . . .» Ce droit aux dommages, en outre de la valeur réelle, est d'ailleurs la règle générale au cas d'expropriation: art. 780 (autrefois 1066 *l*) du *Code de procédure civile*. Dans *Irving Oil Company Limited c. Le Roi*<sup>4</sup>, cette Cour a étudié la portée de la disposition de la loi fédérale sur l'expropriation qui reconnaît pareillement à l'exproprié le droit à des dommages. On a statué que cela comprend le droit pour l'exproprié de recouvrer, en outre de la valeur de l'immeuble, tous les frais et pertes entraînés par l'expropriation. Dans les motifs de M. le Juge Rand l'on trouve le détail du montant accordé et l'on y voit les frais de déménagement, le préjudice causé par l'interruption des opérations commerciales et, finalement, les taxes payées d'avance pour la partie de l'année restant à courir. A la p. 560, on lit:

[TRADUCTION] L'emploi du terme «dommages-intérêts» suivi des mots «et toutes autres choses faites conformément à la présente loi» indique que le terme utilisé a un sens large et qu'il est destiné à viser non seulement la valeur de l'immeuble lui-même, mais bien tout le préjudice financier qui se rattache à l'immeuble exproprié par une relation de cause à effet.

De son côté, le Juge Kerwin a énoncé le principe applicable comme suit (à la p. 556):

[TRADUCTION] Dans la cause *Federal District Commission c. Dagenais* (1935, R.C.É. 25), on a soutenu en Cour de l'Échiquier du Canada, devant feu le Président MacLean, qu'aucune indemnité ne pouvait être accordée pour certains chefs de réclamation parce qu'ils ne représentaient pas un droit dans les immeubles expropriés. Je ne me prononcerai pas sur le bien-fondé des chefs que le Président a énumérés et pour lesquels il a accordé une indemnité, mais je conviens comme lui qu'en la matière, le principe à

<sup>4</sup> [1946] S.C.R. 551.

<sup>4</sup> [1946] R.C.S. 551.

owner should be left as nearly as possible in the same position financially as he was prior to the taking, provided that the damage, loss or expense for which compensation was claimed was directly attributable to the taking of the lands.

This statement is strikingly similar to the rule laid down by Picard in his *Traité Général de l'Expropriation* (Vol. I, p. 111):

[TRANSLATION] So far as possible, the expropriated party must be enabled to obtain from the compensation rights and advantages identical with those of which he is deprived by expropriation.

If an expropriated party is to be regarded as deprived of the benefit of municipal taxes prepaid for the remainder of the year in which expropriation takes place, why should it be otherwise for the benefit of the tax exemption granted for an indefinite time with respect to the expropriated immoveable?

Compensation for expropriation is not limited to the intrinsic value of the immoveable taken. If the property has a special value to the expropriated party, over and above the market price, he is entitled to this special value together with the damages he suffers. For this reason the rule to be used as a guide in assessing compensation was formulated as follows by Rand J. in *Diggon-Hibben Limited v. The King*<sup>5</sup>:

. . . the owner at the moment of expropriation is to be deemed as without title, but all else remaining the same, and the question is what would he, as a prudent man, at that moment, pay for the property rather than be ejected from it.

It seems obvious that if respondent had been called upon to compute the price it would have been prepared to pay rather than give up its property, it would never have failed to include the value of the tax exemption which it would lose by leaving it. If the power of expropriation for the construction of Place des Arts had not existed, respondent would certainly never have agreed to transfer its immoveable without com-

suivre est le suivant: le propriétaire exproprié devrait, autant que possible, être laissé dans la même situation financière qu'avant l'expropriation, pourvu que le dommage, la perte ou la dépense à l'égard desquels une indemnité est réclamée soit directement attribuable à l'expropriation.

Cet énoncé se rapproche singulièrement de la règle formulée par Picard dans son *Traité Général de l'Expropriation* (Vol. I, p. 111):

il faut que l'exproprié soit mis à même, autant que possible, de se procurer au moyen de l'indemnité les mêmes droits et avantages que ceux dont l'expropriation le prive.

Si l'on doit considérer l'exproprié comme privé du bénéfice des taxes municipales payées d'avance pour le reste de l'année en cours lors de l'expropriation, pourquoi en serait-il autrement pour le bénéfice de l'exemption de taxes accordée pour un temps indéterminé à l'égard de l'immeuble exproprié?

En matière d'indemnité d'expropriation l'on ne s'arrête pas à considérer uniquement la valeur intrinsèque de l'immeuble. Si le bien a pour l'exproprié une valeur spéciale qui dépasse le prix du marché, il a droit à cette valeur spéciale pour lui en même temps qu'aux dommages qu'il subit. C'est pourquoi la règle qui doit servir de guide dans la fixation de l'indemnité a été formulée comme suit par M. le Juge Rand dans *Diggon-Hibben Limited c. le Roi*<sup>5</sup>:

[TRADUCTION] . . . le propriétaire au moment de l'expropriation est réputé sans titre, mais tout le reste demeurant inchangé, et la question est de savoir ce qu'en homme avisé, il paierait alors pour la propriété plutôt que d'en être évincé.

Il semble évident que si l'intimée avait été appelée à calculer le prix qu'elle aurait été disposée à verser plutôt que d'abandonner son immeuble, jamais elle n'aurait omis d'y faire entrer la valeur de l'exemption de taxes dont elle serait privée en le quittant. S'il n'y avait pas eu de pouvoir d'expropriation pour la construction de la Place des Arts, il est bien clair que jamais l'intimée n'aurait accepté de céder son immeuble sans compensation pour la perte de

<sup>5</sup> [1949] S.C.R. 712 at p. 715.

<sup>5</sup> [1949] R.C.S. 712, p. 715.

pensation for the loss of the exemption. As Rand J. says in the judgment just cited (p. 715): A compensation statute should not be approached with the attitude that Parliament intended an individual to be victimized in loss because of the accident that his land rather than his neighbour's should be required for public purposes;

No reason was shown for not regarding the loss in question as "resulting" from the expropriation. On the evidence, this is the only fact to which it can be attributed: no other possible cause was suggested. It certainly cannot be ascribed to the decision not to grant for the new property the exemption authorized by the 1963 statute: this would be to look to a subsequent fact for the cause of a loss which was suffered at the time of the expropriation in 1961. At that time the City's charter made this loss definitive; it did not authorize the granting of an exemption for a property other than the expropriated land. The damage might have been reduced or avoided for the future if the City had used the power to grant a new exemption. Its decision not to do so did not cause the loss, it left it unabated. The causal relationship has accordingly, in my view, been established.

It is perhaps worth noting that there are, in the reported decisions of United States courts, two judgments which have recognized the right of an expropriated party to be compensated for the loss of a municipal tax exemption: *Old South Association in Boston v. City of Boston*<sup>6</sup>, *United States v. 205.03 Acres of Land*<sup>7</sup>.

Upon mailing to the Registrar, in order to complete the record as requested by the Court, a copy of the judgment homologating the report of the Public Service Board, appellant raised the contention that all other remedies were foreclosed. In my opinion the meaning of the report of the Public Service Board, like that of the 1963 statute, is to be gathered from the text as a whole, rather than from any particular expression. Clearly the Board in no way intended to adjudicate on the right to an exemption from

l'exemption. Comme le dit M. le Juge Rand dans le dernier arrêt cité (p. 715):

[TRADUCTION] On ne doit pas interpréter une loi sur l'indemnité comme si le Parlement avait voulu qu'un particulier subisse une perte du fait que, par malheur, c'est son terrain, plutôt que celui de son voisin, qui est requis pour l'utilité publique.

On nous a indiqué aucune raison pour laquelle le préjudice dont il s'agit ne devrait pas être considéré comme «résultant» de l'expropriation. C'est le seul fait auquel la preuve permet de l'attribuer: aucune autre cause possible n'a été suggérée. On ne peut certainement pas l'imputer à la décision de ne pas accorder pour le nouvel immeuble l'exemption autorisée par la loi de 1963, ce serait rechercher dans un fait subséquent la cause d'un préjudice qui a été subi lors de l'expropriation en 1961. La charte de la Ville rendait alors ce préjudice définitif, elle ne permettait pas d'accorder une exemption pour un immeuble autre que celui qui était exproprié. Le dommage aurait pu être réduit ou supprimé pour l'avenir si la Ville avait usé du pouvoir d'accorder une nouvelle exemption. Sa décision de ne pas le faire n'a pas causé le préjudice, elle l'a laissé subsister. La relation de causalité me paraît donc démontrée.

Il n'est peut-être pas sans intérêt de noter que dans la jurisprudence des tribunaux des États-Unis on trouve deux arrêts qui ont reconnu à un exproprié le droit d'être indemnisé de la perte d'une exemption de taxes municipales: *Old South Association in Boston v. City of Boston*<sup>6</sup>, *United States v. 205.03 Acres of Land*<sup>7</sup>.

En faisant parvenir au régistraire, pour compléter le dossier à la demande du tribunal, une copie du jugement d'homologation du rapport de la Régie des services publics, l'appelante a élevé la prétention que tout autre recours se trouvait exclu. A mon avis, il faut, quant au rapport de la Régie des services publics comme à l'égard de la loi de 1963, rechercher le sens qui se dégage de l'ensemble du texte plutôt que s'arrêter à une expression particulière. Il est clair que la Régie n'a voulu d'aucune manière se

<sup>6</sup> 99 N.E. 235.

<sup>7</sup> 251 Fed. Supp. 858.

<sup>6</sup> 99 N.E 235.

<sup>7</sup> 251 Fed. Supp. 858.

taxes, or on the compensation that might be due if such exemption was lost.

We are thus dealing with a case where the Board has not assessed compensation for a portion of the damage occasioned by expropriation. To admit appellant's objection would be to put respondent in the same position as if the Board had ruled against its right to such compensation, when it has not done so. In my opinion the Board is to be treated as having failed to exercise its jurisdiction to determine the compensation due to respondent for the loss of the exemption. In these circumstances, the homologation of its decision does not have the effect of depriving respondent of the right to demand, by appropriate proceedings, that the Board be ordered to exercise its jurisdiction where it has failed to do so:

All parties were made "mises-en-cause", the Public Service Board as well as the expropriating authority, the Régie de la Place des Arts. I am therefore of the opinion that the subsidiary conclusion, that the case be referred to the Public Service Board for the assessment of the compensation for the loss of the tax exemption, should be granted.

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the decision of the Court of Appeal and amend the judgment of the Superior Court by replacing the operative part by the following:

ORDERS that the record on expropriation of the properties of the ILGWU Center Inc., on Plateau Street, north-west corner of Jeanne-Mance, be referred to the Public Service Board so that the latter may assess the compensation payable for the loss of the tax exemption granted by the resolution of May 6, 1954.

Since appellant has met with limited success only, it seems appropriate not to award costs.

prononcer sur la question du droit à l'exemption de taxes et de l'indemnité à laquelle il pouvait y avoir lieu si celle-ci avait disparu.

Nous sommes donc en présence d'un cas où la Régie n'a pas fixé d'indemnité pour un dommage que l'expropriation a causé. Faire droit à l'objection soulevée par l'appelante signifierait que l'on placerait l'intimée dans la même situation que si la Régie avait statué à l'encontre de son droit à cette indemnité, alors qu'elle ne l'a pas fait. A mon avis, il y a lieu de considérer que la Régie a omis d'exercer sa compétence à l'égard de la détermination de l'indemnité due à l'intimée pour la perte de l'exemption. Dans ces conditions, l'homologation de sa décision ne doit pas avoir pour effet de priver l'intimée du droit de demander, par une procédure appropriée, qu'il soit enjoint à la Régie d'exercer sa compétence pour autant qu'elle a omis de le faire.

Toutes les parties ont été mises-en-cause, aussi bien la Régie des services publics que l'expropriante, la Régie de la Place des Arts. Il me paraît donc qu'il y a lieu de faire droit à la conclusion subsidiaire relative au renvoi de l'affaire devant la Régie des services publics pour la détermination de l'indemnité découlant de la perte de l'exemption de taxes.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer larrêt de la Cour d'appel, et de modifier le jugement de la Cour supérieure en remplaçant le dispositif par ce qui suit:

ORDONNE que le dossier de l'expropriation des immeubles d'ILGWU Center Inc. sur la rue Plateau, coin nord-ouest de Jeanne-Mance, soit renvoyé à la Régie des services publics pour que celle-ci fixe l'indemnité payable pour la perte de l'exemption de taxes accordée par la résolution du 6 mai 1954.

Vu que l'appelante n'obtient qu'un succès mitigé, il semble convenable de ne pas adjuger de dépens.

*Appeal allowed and judgment of the Superior Court amended to grant the alternative claim without cost, Fauteux C.J. dissenting in part.*

*Solicitors for the defendant, appellant: Côté, Peloquin, Mercier, Normandin, Ducharme & Bouchard, Montreal.*

*Solicitors for the plaintiff, respondent: Spector & Schecter, Montreal.*

*Solicitors for the mises-en-cause: Lacroix, Viau, Bélanger, Pagé, Hébert & Mailloux, Montreal.*

*Appel accueilli et jugement de la Cour supérieure modifié pour faire droit à la demande subsidiaire, sans dépens, le Juge en Chef Fauteux étant dissident en partie.*

*Procureurs de la défenderesse, appelante: Côté, Péloquin, Mercier, Normandin, Ducharme & Bouchard, Montréal.*

*Procureurs de la demanderesse, intimée: Specter & Schecter, Montréal.*

*Procureurs des mises-en-cause: Lacroix, Viau, Bélanger, Pagé, Hébert & Mailloux, Montréal.*