

Toronto Transit Commission (*Plaintiff*)
Appellant;

and

**The Corporation of the City
of Toronto** (*Defendant*) *Respondent*.

**The Corporation of the City
of Toronto** (*Defendant*) *Appellant*;

and

Toronto Transit Commission (*Plaintiff*)
Respondent.

1970: November 6, 9; 1971: April 5.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Assessment—Real property—Exemptions—Lease of lands owned by public transit commission—Intended commercial development—Right to occupation not exercised by lessee except for purpose of soil testing—Whether commission properly assessed—The Assessment Act, R.S.O. 1960, c. 23, s. 4, para. 9 (rep. & subs. 1965, c. 6, s. 1).

Certain lands in the City of Toronto owned by the plaintiff Transit Commission and occupied by it for marshalling yards, repair depots and other transit purposes were leased by the Commission to an investment company. The lease granted what was described therein as ground rights, air rights and right of way, and it was indicated that there should be erected above the marshalling yards and repair buildings another level of structures to be used for both commercial and housing accommodation. Construction of the intended development was not proceeded with and the only use made of the lands by the lessee was for the purpose of soil testing. The lessee, however, continued to pay rental to the Transit Commission in accordance with the terms of the lease.

An action was brought by the Commission for a declaration that certain assessments for municipal taxation in respect of the leased lands were nullities and for consequential relief. The assessments in question were made by the defendant municipal corporation in 1962 and 1963 for the taxation years 1963 and 1964. The action was dismissed at trial. On appeal, the Court of Appeal held that, under

Toronto Transit Commission (*Demanderesse*)
Appelante;

et

**The Corporation of the City
of Toronto** (*Défenderesse*) *Intimée*.

**The Corporation of the City
of Toronto** (*Défenderesse*) *Appelante*;

et

Toronto Transit Commission (*Demanderesse*)
Intimée.

1970: les 6 et 9 novembre; 1971: le 5 avril.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL D'ONTARIO

Évaluation—Immeubles—Exemptions—Louage de terrains appartenant à une commission de transport public—Entreprise commerciale projetée—Locataire n'a pris possession des terrains que pour y faire des sondages—Validité de l'évaluation—The Assessment Act, R.S.O. 1960, c. 23, art. 4, par. 9 (modifiée par 1965, c. 6, art. 1).

Certains terrains dont la demanderesse, la Toronto Transit Commission est propriétaire et y a aménagé des chantiers de triage, des ateliers de réparation et d'autres installations destinées au service de transport, ont été loués par la demanderesse à une compagnie de placements. Le bail cède, selon les termes du contrat, des droits quant au sol, des droits quant au dessus et un droit de passage. Il stipule aussi l'érection au-dessus des chantiers de triage et des ateliers de réparation d'un autre niveau de structures où seront aménagés des locaux commerciaux et des logements. Le locataire n'a fait aucune construction sur les terrains, dont il n'a fait usage que pour y faire des sondages. Par contre, il a payé un loyer à la Toronto Transit Commission, conformément aux dispositions du bail.

La commission a intenté une action pour que l'évaluation pour taxes municipales des terrains loués soit déclarée nulle et pour obtenir réparation. Les évaluations en question ont été établies par la municipalité défenderesse en 1962 et 1963 pour les années d'imposition 1963 et 1964. L'action a été rejetée en première instance. La Cour d'appel a décidé, en vertu des dispositions du par. 9 de l'art. 4

the provisions of para. 9 of s. 4 of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, as amended, the lands leased were not liable to be assessed as they were not occupied by a tenant or lessee for the purpose of assessment in 1962 and 1963 for taxation in 1963 and 1964. The Court of Appeal, therefore, held that the assessment for the year 1963 was a nullity and set it aside but held that the assessment made in the year 1962 although wrongly made could not be impeached in view of the limitation provisions of s. 88 of the Act. From this judgment both the Transit Commission and the municipal corporation appealed to this Court. The Transit Commission sought this Court's judgment that the said provisions of s. 88 did not bar the action for a declaration that the 1962 assessment was a nullity and the municipal corporation in its cross-appeal sought judgment declaring that the assessment of the lands leased was valid in both the years 1962 and 1963.

Held: The appeal of the Transit Commission should be dismissed and the appeal of the municipal corporation allowed.

The words in para. 9 of s. 4 "but not when occupied by a tenant or lessee" in order to carry out the legislative policy of *The Assessment Act* must be interpreted to result that when a tenant or lessee has a contractual right to occupation whether or not he exercises that right by going on the lands and building or otherwise utilizing them for the development which he intends the exemption is removed and the lands become subject to assessment in the ordinary course.

Liverpool Corporation v. Chorley Union Assessment Committee et al., [1913] A.C. 197; *The King v. The Assessors of the Town of Sunny Brae, Ex p. Les Dames Religieuses de Notre Dame de Charité du Bon Pasteur*, [1952] 2 S.C.R. 76, referred to.

APPEALS by the Toronto Transit Commission and the Corporation of the City of Toronto from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹, allowing in part an appeal by the Commission from a judgment of Moorhouse J. Appeal of the Commission dismissed and appeal of the City allowed.

W. J. Smith, Q.C., N. E. Balfour and S. R. Zupan, for the Toronto Transit Commission.

D. C. Lyons, for the Corporation of the City of Toronto.

¹ [1969] 2 O.R. 637, 6 D.L.R. (3d) 353.

de *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, modifié, que les terrains loués n'étaient pas sujets à évaluation, n'étant pas occupés par un locataire ou preneur à bail, aux fins des évaluations de 1962 et de 1963 pour les années d'imposition 1963 et 1964. La Cour d'appel a donc déclaré nulle et a infirmé l'évaluation de 1963, mais elle a décidé que l'évaluation faite en 1962, bien que erronée, ne pouvait être attaquée, en raison des dispositions relatives à la prescription de l'art. 88 de la Loi. La Toronto Transit Commission et la corporation municipale ont toutes deux interjeté appel de ce jugement devant cette Cour. La commission demande à cette Cour de conclure que les dispositions de l'art. 88 ne l'empêchent pas d'intenter une action pour que soit déclarée nulle l'évaluation de 1962, et la corporation municipale demande dans son appel incident que soit déclarée valide l'évaluation des terrains loués faite durant les deux années 1962 et 1963.

Arrêt: L'appel de la Toronto Transit Commission doit être rejeté et l'appel de la corporation municipale doit être accueilli.

Afin de satisfaire à la politique de *The Assessment Act*, les mots du par. 9 de l'art. 4, «sauf s'ils sont occupés par un locataire ou un preneur à bail», doivent être interprétés de manière qu'il n'y ait pas d'exemption et que les terrains soient assujettis à l'évaluation suivant la procédure courante si le locataire ou preneur à bail a un droit d'occupation contractuel, qu'il exerce ou non ce droit en se rendant sur les terrains afin d'y construire des ouvrages ou de les utiliser pour l'exécution de son projet.

Arrêts mentionnés: *Liverpool Corporation v. Chorley Union Assessment Committee et al.*, [1913] A.C. 197; *Le Roi c. The Assessors of the Town of Sunny Brae, Ex p. Les Dames Religieuses de Notre-Dame de Charité du Bon Pasteur*, [1952] 2 R.C.S. 76.

APPELS de la Toronto Transit Commission et de The Corporation of the City of Toronto d'un jugement de la Cour d'appel d'Ontario¹, accueillant en partie un appel de la commission, d'une décision du Juge Moorhouse. Appel de la commission rejeté et appel de la cité accueilli.

W. J. Smith, c.r., N. E. Balfour et S. R. Zupan, pour la Toronto Transit Commission.

D. C. Lyons, pour The Corporation of the City of Toronto.

¹ [1969] 2 O.R. 637, 6 D.L.R. (3d) 353.

The judgment of the Court was delivered by

SPENCE J.—These are appeals by the plaintiff the Toronto Transit Commission and by the defendant the Corporation of the City of Toronto from the judgment of the Court of Appeal for Ontario pronounced on January 7, 1969.

The Toronto Transit Commission is the owner of a large block of property in the City of Toronto bordered on the east by Yonge Street, on the north by Chaplin Crescent and properties on the south side thereof, on the west by Lascelles Boulevard, and the south by what was then the Canadian National Railways right of way. This property straddles the line of the Yonge Street subway and is occupied by the Transit Commission for large marshalling yards, repair depots and other transit purposes. The Transit Commission leased the lands to the Davisville Investment Co. Ltd. under lease dated October 24, 1961, which was to run for a period of fifty-two years from January 1, 1962, until December 31, 2013. The rental for the period from January 1, 1962, for the next eight years was to be \$85,000 and thereafter at varying rents. The premises leased were described in the document in five parcels and the lease granted what was described therein as ground rights, air rights and right of way. It was indicated that there should be erected above the marshalling yards and repair buildings another level of structures to be used for both commercial and housing accommodation and elaborate plans were prepared for a unique and very large development.

The lease to Davisville Investment Co. Ltd. describing by metes and bounds the five parcels to be demised to that tenant commences its description of parcels A and C with the words AIR RIGHTS and following the metes and bounds description of each of those two parcels reserves to the lessor all rights in the parcel lying below a specified level. In my view, this demise of air rights required no special consideration on this appeal. There may well be cases even along the line of the Toronto Transit Commission subway where buildings have been erected above the right of way supported alone by buildings which have their foundations on either side of the right

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE SPENCE—Il s'agit ici d'appels interjetés par la demanderesse, la Toronto Transit Commission, et par la défenderesse, la Corporation de la cité de Toronto, à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel d'Ontario rendu le 7 janvier 1969.

La Toronto Transit Commission est propriétaire d'un vaste ensemble d'immeubles dans la ville de Toronto, borné à l'est par la rue Yonge, au nord par Chaplin Crescent et des immeubles sis au sud de cette voie, à l'ouest par le Boulevard Lascelles et au sud par ce qui était alors l'emprise des Chemins de fer Nationaux. Les terrains en question chevauchent la ligne de métro de la rue Yonge et la Toronto Transit Commission y a aménagé de vastes chantiers de triage, des ateliers de réparation et d'autres installations destinées au service de transport. Elle a loué ces terrains à la Davisville Investment Co. Ltd. en vertu d'un bail daté du 24 octobre 1961 et couvrant une période de 52 ans, du 1^{er} janvier 1962 au 31 décembre 2013. Le loyer a été fixé à \$85,000 pour les huit premières années et à des montants divers pour les années suivantes. Le bail décrit la propriété louée en cinq parcelles auxquelles s'attachent, selon les termes du contrat, des droits quant au sol, des droits quant au dessus et un droit de passage. Il stipule aussi l'érection au-dessus des chantiers de triage et des ateliers de réparation d'un autre niveau de structures où seront aménagés des locaux commerciaux et des logements; des plans détaillés d'un projet à caractère unique et de très grande envergure ont été dressés.

Dans le bail passé avec la Davisville Investment Co. Ltd. qui décrit d'après leurs bornes les cinq parcelles cédées à bail, la description des parcelles A et C débute par les mots: DROITS QUANT AU DESSUS. Après une description de chacune de ces deux parcelles vient une clause en vertu de laquelle le bailleur se réserve tous droits dans la parcelle au-dessous d'un certain niveau. A mon avis, la cession de ces droits quant au dessus ne requiert aucun examen spécial dans le présent appel. Il peut y avoir, même le long de la ligne de la Toronto Transit Commission, des structures qui ont été érigées au-dessus de l'emprise et qui s'appuient seulement sur des bâtiments

of way on lands owned by others than the Commission. In such and other like cases it might be a question whether the lands beneath such buildings held up by foundations under other lands were occupied. Such is not the present case. The structures to be erected by the tenant were to be based on foundation pillars sunk into the lands owned by the Commission. In my view, what was contemplated was merely a structure on stilts and was to be as much an occupation of lands as if the structure had sat on the ground over the whole surface rather than merely on the pillars. Moreover, as Lord Atkinson pointed out in *Liverpool Corporation v. Chorley Union Assessment Committee et al.*², at pp. 204-5:

In order to prove that an owner in possession of such an extensive tract as this has entered into actual occupation of it, one is not obliged to prove the doing of some physical act on every portion of it. One must have regard to the kind of occupation of which the tract is reasonably susceptible. Acts done on one portion of it may furnish strong evidence of his having entered into, and being in actual occupation of, other portions of it, or indeed of the whole tract. The fencing off and planting of nearly 300 acres of this tract, and the demolition of farmhouses and other buildings erected upon other portions of it, go strongly to prove in this case, that the appellants had entered into actual occupation of the whole tract. But as regards the moorland there is much more.

The lessee entered upon the lands only for the purpose of drilling to conduct soil tests, a programme which it carried out both before and after the commencement of the lease period but the lessee up to the time of this litigation had never proceeded with any construction upon the lands nor indeed had used them except for the purpose of the aforesaid soil testing. The lessee, however, had continued to pay rental to the Transit Commission in accordance with the terms of the lease.

In 1962, the Corporation of the City of Toronto, hereinafter referred to as the municipal corporation, assessed the property for taxation in

dont les fondations sont de chaque côté de cette emprise, dans des terrains appartenant à d'autres qu'à la commission. Dans ce cas et d'autres cas semblables, il y aurait peut-être lieu de se demander si les terrains au-dessus desquels sont érigées ces structures tenues par des fondations creusées dans d'autres fonds, sont occupés. Ce n'est pas le cas dans cette affaire-ci, car les structures que devait ériger le locataire devaient s'appuyer sur des pieux de fondation enfoncés dans les terrains appartenant à la commission. A mon avis, ce qu'on avait en vue c'était tout simplement une structure sur piliers qui comporterait occupation des terrains tout autant que si la structure avait été assise sur toute la surface du sol. De plus, comme Lord Atkinson l'avait signalé dans *Liverpool Corporation c. Chorley Union Assessment Committee et al.*², pp. 204 et 205:

[TRADUCTION] Pour prouver qu'un propriétaire en possession d'un terrain aussi étendu que celui-ci l'occupe effectivement, point n'est besoin de prouver l'accomplissement de quelque acte physique sur toutes les portions dudit terrain. Il faut considérer le genre d'occupation auquel le terrain peut raisonnablement se prêter. Les actes accomplis sur une partie de celui-ci peuvent démontrer fortement qu'il y a eu et qu'il y a occupation réelle quant aux autres parties, voire quant à tout le terrain. Dans cette affaire, le fait d'avoir clôturé et planté près de 300 acres de ce terrain et d'avoir démoli les maisons de ferme et d'autres bâtiments érigés sur d'autres parties du terrain, démontre fortement que l'appelante occupait effectivement tout le terrain. Mais en ce qui concerne les landes, il y a beaucoup plus.

Le locataire n'a pris possession des terrains que pour y faire des sondages, aussi bien avant qu'après la date d'entrée en vigueur du bail. Toutefois, jusqu'au présent litige, le locataire n'avait fait aucune construction sur les terrains, dont il n'avait fait usage que pour lesdits sondages. Par contre, il avait payé un loyer à la Toronto Transit Commission, conformément aux dispositions du bail.

En 1962, la Corporation de la Cité de Toronto, ci-après appelée la corporation municipale, en évaluant la propriété pour les taxes de 1963,

² [1913] A.C. 197.

² [1913] A.C. 197.

1963 by two assessments: firstly, for \$347,500 in respect of the Transit Commission's unleased holdings and, secondly, for \$760,500 for the land value in respect of the interest therein leased to the Davisville Investment Co. Ltd. The first of these assessments was noted as exempt but the municipal corporation claimed to be entitled to the taxes for the year 1963 upon the assessment of \$760,500. In 1963, the municipal corporation assessed the lands for taxes which would be due in 1964, this time in one notice for a total assessment of \$1,108,000 indicating on the assessment notice for that amount to the Transit Commission that it was exempt but forwarding a companion notice of assessment to the lessee in the sum of \$760,500. The Transit Commission appealed the 1962 assessment but later abandoned the appeal.

On June 15, 1964, it brought the present action against the municipal corporation for a declaration that the assessments were nullities and for consequential relief. The action was dismissed at trial and an appeal was taken to the Court of Appeal for Ontario. By its judgment, the Court of Appeal for Ontario held that the lands leased were not liable to be assessed as they were not occupied by a tenant or lessee for the purpose of assessment in 1962 and 1963 for taxation in 1963 and 1964. The Court of Appeal, therefore, held that the assessment for the year 1963 was a nullity and set it aside but held that the assessment made in the year 1962 although wrongly made could not be impeached in view of the limitation provisions in s. 88 of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, as amended. From this judgment, both the Transit Commission and the municipal corporation have appealed to this Court. The Transit Commission seeks this Court's judgment that the said provisions of s. 88 of *The Assessment Act* do not bar the action for a declaration that the 1962 assessment was a nullity and the municipal corporation in its cross-appeal seeks judgment declaring that the assessment of the lands leased was valid in both the years 1962 and 1963.

In my view, the latter appeal should be first dealt with because if those assessments were valid then the application of s. 88 of *The Assessment Act* to limit the time within which an attack may

a établi deux évaluations: la première, de \$347,000, pour les biens non loués de la Toronto Transit Commission et la deuxième, de \$760,500, pour les terrains sur lesquels portaient les droits cédés à bail à la Davisville Investment Co. Ltd. La première évaluation était accompagnée d'une mention d'exemption, mais la corporation municipale prétendait avoir droit aux taxes, pour l'année 1963, sur l'évaluation de \$760,500. En 1963, la corporation municipale a évalué les terrains pour l'imposition de 1964. Cette fois, dans un avis à la commission, elle a fixé l'évaluation totale à \$1,108,000 en lui signifiant qu'elle était exempte de taxes; mais elle a d'autre part adressé au locataire un avis d'évaluation s'établissant à \$760,500. La Toronto Transit Commission a interjeté appel de l'évaluation de 1962 mais s'est désistée par la suite.

Le 15 juin 1964, elle a intenté la présente action contre la corporation municipale pour que les évaluations soient déclarées nulles et pour obtenir réparation. L'action a été rejetée en première instance et un appel a été interjeté devant la Cour d'appel d'Ontario qui a décidé que les terrains loués n'étaient pas sujets à évaluation, n'étant pas occupés par un locataire ou preneur à bail, aux fins des évaluations de 1962 et de 1963 pour les années d'imposition 1963 et 1964. La Cour d'appel a donc déclaré nulle et infirmé l'évaluation de 1963, mais elle a décidé que l'évaluation faite en 1962, bien qu'erronée, ne pouvait être attaquée en raison des dispositions relatives à la prescription de l'art. 88 de l'*Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, modifié. La Toronto Transit Commission et la corporation municipale ont toutes deux interjeté appel de ce jugement devant cette Cour. La commission demande à cette Cour de conclure que lesdites dispositions de l'art. 88 de l'*Assessment Act* ne l'empêchent pas d'intenter une action pour que soit déclarée nulle l'évaluation de 1962 et la corporation municipale demande dans son appel incident que soit déclarée valide l'évaluation des terrains loués faite durant les deux années 1962 et 1963.

A mon avis, il faut d'abord traiter de ce dernier appel car si les évaluations sont valides, il n'y a évidemment pas lieu d'appliquer l'art. 88 de l'*Assessment Act* quant au délai de prescrip-

be made upon them is, of course, irrelevant. The statutory provision involved is s. 4 of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23 as amended, and particularly para. 9 thereof. The section provides:

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

9. Subject to section 43, the property belonging to any county or municipality or vested in or controlled by any public commission, municipal parking authority or local board as defined by *The Department of Municipal Affairs Act*, except property of a harbour commission used for the parking of vehicles for which a fee is charged, wherever situate and whether occupied for the purposes thereof or unoccupied, but not when occupied by a tenant or lessee.

It will be seen that the taxing provision is contained in the first two lines of s. 4 and, of course, one need not cite authority for the proposition that the taxing provision must be strictly construed. The construction, however, is not difficult as the section provides simply for the assessment of "all real property". In the same initial lines appear the words "subject to the following exemptions from taxation" and since that provision sets up an exemption the person must show plainly that he comes within the exemption.

In *The King v. The Assessors of the Town of Sunny Brae, Ex p. Les Dames Religieuses de Notre Dame de Charité du Bon Pasteur*³, per Rand J. at p. 89:

Taxes, then, are the rule against all, and he who claims an exemption must show that he comes within the language delineating it. It must be shown, as Duff J., later Chief Justice, said, speaking for the Judicial Committee in *Montreal v. College of Sainte Marie*, [1921] 1 A.C. 288 at 291, "that the privilege invoked has unquestionably been created."

Again, referring to para. 9 of s. 4, it is quite plain that the Transit Commission brings itself within the said paragraph apart from the last few

tion. La disposition législative en jeu est l'art. 4 de l'*Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23 modifié, et, en particulier, le par. 9. Cet article édicte que:

[TRANSLATION] 4. Tous les biens immeubles en Ontario sont assujettis à l'évaluation et à l'imposition, sous réserve des exemptions suivantes quant à l'imposition:

9. Sous réserve de l'article 43, les immeubles appartenant à tout comté ou à toute municipalité ou assignés à toute commission publique, administration de stationnement municipal ou régie locale, ou contrôlés par ces organismes, tels qu'ils sont définis dans *The Department of Municipal Affairs Act*, à l'exception des immeubles d'une commission de port utilisés comme parcs de stationnement payants, quel que soit leur emplacement et qu'ils soient occupés pour leurs fins ou non occupés, sauf s'ils sont occupés par un locataire ou un preneur à bail.

Il est à remarquer que la disposition qui impose la taxe est contenue dans les deux premières lignes de l'article 4. Évidemment, point n'est besoin de recourir aux précédents pour dire qu'une telle disposition doit être interprétée de façon stricte. L'interprétation ne pose cependant aucune difficulté puisque l'article prévoit simplement l'évaluation de «tous les biens immeubles». Les premières lignes de l'article contiennent aussi les mots «sous réserve des exemptions suivantes quant à l'imposition» et, puisque cette disposition crée une exemption, ceux qui l'invoquent doivent démontrer clairement qu'ils sont visés par l'exemption.

Dans *The King c. The Assessors of the Town of Sunny Brae, Ex p. Les Dames Religieuses de Notre Dame de Charité du Bon Pasteur*, le Juge Rand dit à la p. 89:

[TRANSLATION] Les taxes constituent donc la règle et quiconque réclame une exemption doit démontrer qu'il est visé par les termes qui définissent celle-ci. Il doit être démontré, comme l'a dit au nom du Comité judiciaire le Juge Duff, par la suite Juge en chef, dans *Montreal v. College of Sainte Marie*, [1921] 1 A.C. 288, p. 291, «que le privilège invoqué a incontestablement été créé.»

D'autre part, si l'on se reporte au par. 9 de l'art. 4, il apparaît clairement que la Toronto Transit Commission répond aux conditions du

³ [1952] 2 S.C.R. 76.

³ [1952] 2 R.C.S. 76.

words thereof. It is a public commission and it is not a harbour commission so the lands are exempt from assessment "wherever situate and whether occupied for the purposes thereof or unoccupied".

The question, therefore, is simply whether the exemption of the Transit Commission is defeated by the last few words of the subsection which read: "but not when occupied by a tenant or lessee".

A very large number of cases were examined both before the Court of Appeal for Ontario and in this Court dealing with the words "occupied" or "occupation" either standing alone or accompanied by other words and phrases such as "actually occupied", "actual occupant", "used and occupied" or "actually used and occupied". I am of the opinion that the canvassing of such a large number of authorities is not required to decide this particular appeal for two reasons: firstly, nearly all of those authorities deal with cases where under the appropriate assessment legislation lands are not liable for taxation when not occupied by the owner and therefore the cases are of doubtful application where the exemption is granted to the owner whether the lands are occupied or unoccupied and that exemption is only removed when the lands are "occupied by a tenant or lessee", and, secondly, in every case the meaning of the statutory provision must be obtained by consideration not only of the actual words in a subsection but of the whole statute and by considering the purpose of the legislation.

The purpose of the relevant provisions of *The Assessment Act* seem to be quite plain. One starts with a basic proposition that all lands are subject to taxation and then there is carved out from that body of all lands certain lands which are exempt from taxation; amongst the latter exempt lands, quite rationally, are lands owned by the municipality, any public commission, and municipal parking authority or local board. Since those lands are such as are devoted to municipal purposes, it would defeat the intent of the statute to subject them to taxes only resulting in a confusion of contradictory entries and an assessment and therefore tax rate which would result

paragraphe, les derniers mots de celui-ci mis à part. Il s'agit d'une commission publique et non d'une commission de port, les terrains sont donc exempts de l'évaluation «quel que soit leur emplacement et qu'ils soient occupés pour leurs fins ou non occupés».

Il s'agit donc simplement de déterminer si les derniers mots du paragraphe: «sauf s'ils sont occupés par un locataire ou un preneur à bail» font obstacle à l'exemption de la Toronto Transit Commission.

La Cour d'appel d'Ontario et cette Cour ont étudié un très grand nombre d'affaires où il était question des termes «occupé» ou «occupation», employés seuls ou accompagnés d'autres termes ou expressions, comme «réellement occupé», «occupant réel», «utilisé et occupé» ou «réellement utilisé et occupé». Je suis d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'examiner un si grand nombre de précédents pour décider le présent pourvoi et ce pour deux raisons: premièrement, presque tous ces précédents viennent de litiges où, en vertu des lois pertinentes d'évaluation, les terrains n'étaient pas imposables lorsque le propriétaire ne les occupait pas. Il est donc douteux qu'on puisse appliquer ces précédents quand l'exemption est accordée au propriétaire que les terrains soient occupés ou non, et quand cette exemption n'est refusée que lorsque les terrains sont «occupés par un locataire ou un preneur à bail»; deuxièmement, dans chaque affaire, le sens de la disposition législative doit être déterminé par l'étude non seulement des termes mêmes d'un paragraphe mais de l'ensemble de la loi et de son objet.

Le but des dispositions pertinentes de l'*Assessment Act* me semble très clair. Le principe de base est d'abord que tous les terrains sont assujettis à l'imposition et de cette masse de terrains, certains sont dégagés et exemptés de l'imposition; parmi ces derniers se classent logiquement les terrains appartenant à la municipalité, à une commission publique, à une administration municipale de stationnement ou à une régie locale. Puisque ces terrains doivent servir à des fins municipales, leur assujettissement aux taxes irait à l'encontre de l'intention de la loi et il en résulterait une confusion d'inscriptions contradictoires, de même qu'une évaluation et partant, un

in a false representation of the true picture. Again, proceeding a step further in what may be termed an analysis of the legislative policy, this exemption of municipally owned lands, as the policy may be roughly designated, should not apply when the said lands are not devoted to purposes of the municipality but are devoted to commercial uses. A very plain example of that change of use is when the lands are leased to a tenant, then the use for municipal purposes disappears and in place thereof there is a commercial use producing a revenue to the municipality. That revenue comes from property used by the tenant for a commercial purpose wherein the tenant competes with other owners and tenants of commercially used lands. To permit lands so used to be tax free would be to bonus the tenants of such lands and permit unfair competition with other users of commercial lands. It should be noted that under the lease in question in para. 6 the lessee covenants to pay as additional rent all taxes, rates, duties and assessments that may be levied, rated, charged or assessed against the demised lands and their rights.

Therefore, if no rates can be assessed against these lands, the Davisville Investment Co. Ltd. would hold, in the centre of one of the best areas in the City of Toronto for this type of commercial development, lands which if it had leased them from a private owner would have carried an assessment of \$760,500 and would have been required to pay taxes on such an amount. This consideration is, in my view, a very strong argument against an interpretation of the words of para. 9 of s. 4 of *The Assessment Act* which would exempt from assessment the said lands when subject to the lease in question. Of course, the presence or absence in the lease of a covenant to pay taxes is not really an important factor because if the lessee is not required to pay taxes then the lands become that much more valuable to the lessee and the lessee would offer a higher rental therefor. In such case, the person who would be engaged in the unfair competition with the other users of commercial

taux d'imposition qui ne concorderaient pas avec la réalité. De plus, si nous poussons plus loin ce qu'on peut appeler une analyse de la politique de la loi, cette exemption dont jouissent les terrains appartenant aux municipalités, comme on peut sommairement désigner cette politique, ne devrait pas s'appliquer quand lesdits terrains ne servent pas aux fins de la municipalité mais à des fins commerciales. Pareil changement d'usage se produit, pour citer un exemple très simple, quand les terrains sont loués à un locataire: l'usage à des fins municipales disparaît alors et fait place à un usage commercial dont la municipalité tire des revenus. Ces revenus proviennent d'un immeuble utilisé à des fins commerciales par le locataire qui entre à cet égard en concurrence avec d'autres propriétaires ou locataires de terrains utilisés à des fins commerciales. Si les terrains ainsi utilisés étaient exempts de taxes, les locataires en tireraient profit et pourraient opposer une concurrence déloyale aux autres usagers de terrains commerciaux. Il est à remarquer qu'en vertu de l'alinéa 6 du bail en question, le preneur s'engage à payer, comme loyer supplémentaire, les taxes, impôts, droits et cotisations pouvant être levés, imposés, perçus ou fixés à l'égard des terrains loués et des droits s'y rapportant.

Par conséquent, si aucun impôt ne peut être établi à l'égard de ces terrains, la Davisville Investment Co. Ltd. détient, au centre d'un des meilleurs endroits de la ville de Toronto pour ce genre d'entreprise commerciale, des terrains qui, s'ils avaient été loués d'un propriétaire particulier, auraient été évalués à \$760,500 et pour lesquels elle aurait eu à payer des taxes en conséquence. A mon avis, cette considération est une très forte raison pour ne pas donner au par. 9 de l'art. 4 de l'*Assessment Act* une interprétation qui exempte de l'évaluation lesdits terrains lorsqu'ils sont assujettis au bail en question. Évidemment, il n'est pas vraiment important que le bail renferme ou non une clause relative au paiement des taxes car, si le preneur n'est pas tenu de payer les taxes, les terrains ont d'autant plus de valeur pour lui et il offrirait à leur égard un loyer plus élevé. Dans ce cas, la personne qui se livrerait à une concurrence déloyale vis-à-vis des autres usagers de terrains commerciaux se-

lands would be the Transit Commission and not the tenant. The result in either case is the same. Legislative policy would seem to only be carried out if lands are subject to taxation so soon as their use is no longer a use for municipal purposes but becomes a use for commercial purposes.

Therefore, I am in agreement with the view expressed by Moorhouse J. in his reasons for judgment after the trial of this action when he said:

I do not accept the plaintiff's argument that the tenant must be in physical possession to come within the term "occupied". The assessment is of real property and not merely of rights and the total assessment is \$1,108,000. As between the owner and the tenant the assessor has quite properly made a division and valuation of the land to which each is entitled. I am not concerned with amounts nor the propriety of the division between the owner and the tenant. I find he did what he had a right to do. Davisville had a clear and undoubted right of occupancy. It was paying annually a substantial rent for that right. To say that the demised property was not occupied by the tenant is to my mind putting an interpretation upon that word which does not in my opinion do justice to the manner in which it is here used.

I am, in short, of the opinion that the words in para. 9 of s. 4 "but not when occupied by a tenant or lessee" in order to carry out the legislative policy of *The Assessment Act* must be interpreted to result that when a tenant or lessee has a contractual right to occupation whether or not he exercises that right by going on the lands and building or otherwise utilizing them for the development which he intends the exemption is removed and the lands become subject to assessment in the ordinary course. In my view, such an interpretation is the proper result in the many cases where developers will lease lands and then for a variety of business reasons fail to develop them over the considerable period although they pay to the owners the full rental value of the lands during that period preceding the actual development; the opposite interpretation would permit the lands to be exempt from taxation. To reach that conclusion I have not placed any reliance on the very minor physical occupation of the lands by entry for the purpose

rait la Toronto Transit Commission et non le locataire. Dans un cas comme dans l'autre, le résultat est le même. Il semble que la politique voulue dans la loi ne soit respectée que si les terrains sont assujettis à l'imposition dès qu'ils cessent de servir à des fins municipales pour servir à des fins commerciales.

Je souscris donc à l'opinion du Juge Moorhouse qui dit sans ses motifs de jugement, en première instance:

[TRADUCTION] Je ne crois pas, comme l'allègue la demanderesse, que le terme «occupé» implique la possession physique par le locataire. Il s'agit de l'évaluation d'un bien immeuble et non de droits seulement et l'évaluation totale s'élève à \$1,108,000. L'estimateur a à bon droit divisé le terrain et évalué la portion de chacune des parties, savoir, celle du propriétaire et celle du locataire. Je n'ai pas à me préoccuper des montants ni de la justesse de la division entre le propriétaire et le locataire. Je crois qu'il a fait ce qu'il avait le droit de faire. La Davisville avait un droit manifeste et incontesté d'occupation. Elle versait annuellement un loyer important pour ce droit. A mon avis, dire que le locataire n'occupait pas l'immeuble cédé, c'est donner à ce terme une interprétation qui ne tient pas compte de son emploi ici.

Bref, je suis d'avis qu'afin de satisfaire à la politique de l'*Assessment Act*, les mots du par. 9 de l'art. 4: «sauf s'ils sont occupés par un locataire ou un preneur à bail», doivent être interprétés de manière qu'il n'y ait pas d'exemption et que les terrains soient assujettis à l'évaluation suivant la procédure courante si le locataire ou preneur à bail a un droit d'occupation contractuel, qu'il exerce ou non ce droit en se rendant sur les terrains afin d'y construire des ouvrages ou de les utiliser pour l'exécution de son projet. A mon avis, c'est une telle interprétation qui convient dans les nombreux cas où les promoteurs qui ont loué des terrains ne les exploitent pas pendant longtemps, pour diverses raisons d'affaires, bien qu'ils paient aux propriétaires la pleine valeur locative des terrains pour la période précédant l'exploitation même; l'interprétation contraire aurait pour effet d'exempter les terrains de l'imposition. Je n'ai pas fondé cette conclusion sur l'occupation physique très limitée des terrains qui s'est produite quand il y a eu prise de possession pour analyser le sol.

of soil testing. I have considered the fact that under the lease in question Davisville was entitled to enter upon the lands on the first day of the term and to use them completely from that date on and that in fact for the first seven years to pay a considerably higher amount as annual rent than during the succeeding twenty years although for the last twenty-five years the rent again increased.

Having come to this conclusion, I am not required to consider whether or not the Transit Commission's action for a declaration of the nullity of the 1962 assessment failed because it was beyond the sixty day limitation period after the return of the roll as limited by s. 88 of *The Assessment Act*. In my view, the attack is defeated by consideration of the provisions of s. 4 para. 9 regardless of whether it is barred by the provisions of s. 88.

I would, therefore, allow the appeal of the municipal corporation and dismiss the appeal of the Transit Commission. Although the matter came to this Court as two appeals, it was argued as if one appeal only were involved. I would, therefore, award the Corporation of the City of Toronto one set of costs at trial, in the Court of Appeal and in this Court.

Appeal of Toronto Transit Commission dismissed without costs; appeal of the Corporation of the City of Toronto allowed with costs.

Solicitors for the Toronto Transit Commission: Manning, Bruce, Macdonald & Macintosh, Toronto.

Solicitor for the Corporation of the City of Toronto: W. R. Callow, Toronto.

J'ai pris en considération le fait que la Davisville, en vertu du bail en question, avait le droit de prendre possession des terrains le premier jour du bail et de les utiliser complètement à partir de cette date car, effectivement, le loyer annuel était beaucoup plus élevé les sept premières années qu'il ne devait l'être les vingt années suivantes, bien que ce loyer augmentera de nouveau durant les vingt-cinq dernières années.

Étant arrivé à cette conclusion, je ne suis pas tenu de considérer si l'action en nullité prise par la Toronto Transit Commission à l'égard de l'évaluation de 1962 doit échouer parce qu'elle a été intentée après le délai de 60 jours suivant le dépôt du rôle qu'impartit l'art. 88 de l'*Assessment Act*. A mon avis, l'action est mise en échec par l'application des dispositions du par. 9 de l'art. 4, qu'elle soit prescrite ou non en vertu de l'art. 88.

Je suis donc d'avis d'accueillir l'appel de la corporation municipale et de rejeter celui qu'a interjeté la Toronto Transit Commission. Bien que la cause ait été portée ici en deux appels distincts, elle a été plaidée comme s'il s'agissait d'un seul appel. Je suis donc d'avis d'adjuger à la corporation de la cité de Toronto une seule série de dépens en première instance, en Cour d'appel et en cette Cour.

Appel de la Toronto Transit Commission rejeté sans dépens; appel de la Corporation de la cité de Toronto accueilli avec dépens.

Procureurs de la Toronto Transit Commission: Manning, Bruce, Macdonald & Macintosh, Toronto.

Procureur de la Corporation de la cité de Toronto: W. R. Callow, Toronto.