

1888 THE LONGUEUIL NAVIGATION } APPELLANTS;
 * Oct. 13, 15. CO. (PLAINTIFFS)..... }

* Dec. 15.

AND

THE CITY OF MONTREAL (DE-
 FENDANTS) AND THE ATTORNEY
 GENERAL FOR THE PRO- } RESPONDENTS.
 VINCE OF QUEBEC (INTERVEN-
 ING PARTY)..... }

ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH FOR
 LOWER CANADA (APPEAL SIDE).

39 Vic. ch. 52 (P.Q.)—*Constitutionality of—By-law—Ultra vires—
 Taxation of ferry boats—Jurisdiction of Harbor Commissioners
 —Injunction.*

By 39 Vic. ch. 52 sec. 1 sub-sec. 3 the city of Montreal is authorized to impose an annual tax on "ferry-men or steamboat ferries" under the authority of the said statute the corporation of the city of Montreal passed a by-law imposing an annual tax of \$200 on the proprietor or proprietors of each and every steamboat ferry conveying to Montreal for hire travellers from any place not more than nine miles distance from the same, and obtained from the Recorder's Court for the city of Montreal a warrant of distress to levy upon the appellant company the said tax of \$200 for each steamboat employed by them during the year as ferry-boats between Longueuil and Montreal. In an action brought by the appellant company, claiming that the Provincial statute was *ultra vires* of the Provincial Legislature and that the by-law was *ultra vires* of the corporation, and asking for an injunction, it was

Held, affirming the judgment of the Court of Queen's Bench, Montreal, that the Provincial Legislation was *intra vires*.

2. Reversing the judgment of the court below, that the by-law was *ultra vires*, as the words used in the statute only authorize a single tax on the owner of each ferry, irrespective of the number of boats or vessels by means of which the ferry should be worked.
3. Affirming the judgment of the court below, that the jurisdiction of the harbor commissioners of Montreal within certain limits does not exclude the right of the city to tax and control ferries within such limits.

*PRESENT.—Sir W. J. Ritchie C.J. and Strong, Fournier, Taschereau and Gwynne JJ.

APPEAL from the judgment of the Court of Queen's Bench for Lower Canada (appeal side) (1) confirming a judgment of the Superior Court.

1888
LONGUEUIL
NAVIGATION
Co.
v.
CITY OF
MONTREAL.

The appellant company employed several of their boats to perform the ferry service between Montreal and Longueuil; and the Recorder's Court of the City of Montreal having issued, at the instance of the City of Montreal, against the appellants, a warrant of distress to levy the tax of \$200 which had been imposed upon each of their boats, the respondents presented before one of the judges of the Superior Court a petition to suspend the proceedings on such warrant of distress and brought the present suit.

The action was in order to have the by-law of the city of Montreal, imposing a tax of \$200 on each ferry boat employed by the appellant company between Montreal and Longueuil, set aside and the Provincial act 39 Vic. ch. 52 under the authority of which the by-law was passed, declared unconstitutional and *ultra vires*.

Because:

1. By the common law of the British Empire, no citizen or British subject, nor any property of such citizen or subject, can be taxed twice for the same thing, the same object or the same purpose; the appellant company, besides the special tax of two hundred dollars (\$200), pay a business tax of seven and a half per cent. and stand *ipso facto* on an unequal footing with the other navigation companies.

2. Commerce and navigation are exclusively within the jurisdiction of the Parliament of Canada and in the present case the Provincial Parliament acted *ultra vires* in granting to the city of Montreal power and authority to pass the by-law imposing a tax on the ferry-boats of the said company.

1888

LONGUEUIL
NAVIGATION
Co.

v.

CITY OF
MONTREAL.

3. The tax of two hundred dollars (\$200) is an indirect tax which impedes trade, and under the British North America Act the Provincial Legislature is not empowered to impose such tax.

4. The harbor of Montreal, where appellants' boats are moored, is situated beyond the limits of the city and within the jurisdiction of the Harbor Commissioners, who alone are empowered to collect the wharfage dues on account of said mooring.

5. The corporation has no power to impose a tax on any business, industry, labor, trade or occupation whatever, carried on outside of its limits, nor can it be vested by any Legislature with the power of imposing such.

6. The preamble of by-law No. 94 only refers to the statute 37 Vic. ch. 51, sec. 78, which was repealed, and wherein no mention is made of the act 39 Vic. ch. 52, which has been substituted for the latter, and it is fatal to the validity of the provisions therein contained.

The Attorney-General for the Province of Quebec intervened under 45 Vic. ch. 4 to sustain the validity of the Provincial Act.

The City of Montreal pleaded to the action and affirmed the principle that the laws upon which was based the by-law were constitutional.

Archambault Q.C. for appellant.

Ethier for respondents the City of Montreal.

Roy for the Attorney General.

In addition to the points relied on by counsel in the courts below and which are sufficiently stated in the report of the case in M. L. R. 3 Q. B. p. 173 and *seq.* the learned counsel for the appellants contended that the by-law was beyond the provincial act.

SIR W. J. RITCHIE C.J.—I think the provincial act is constitutional but I think the by-law is bad because it does not follow the provincial act. The appeal should be allowed with costs.

STRONG J.—The constitutional question raised by the action need not be considered save for the purposes of costs as hereafter mentioned, inasmuch as it is quite clear that the 23rd section of the by-law of the 21st April 1876 was *ultra vires* of the City Council. The only statutory authority to which this provision of the by-law can be ascribed is the Provincial Statute of Quebec, 39 Vic. cap. 52 sec. 1, sub-sec. 3, which authorises the City to impose an annual tax on “ferry-men.” and “steamboat ferrymen.” These words could only authorise a single tax on the owner of each ferry irrespective of the number of boats or vessels by which the ferry should be worked. The plainest principles of construction require this even without the aid of this rule which makes it imperative on us in case of doubt to adopt that interpretation which is most favorable to the party who is claiming exemption from a tax.

Then this 23rd section of the by-law in question provides that an annual tax of \$200 shall be imposed on ferry owners for every ferry boat which transports to the city, passengers from any place no more than nine miles distant. This tax is manifestly in excess of the powers conferred by the legislature since it is not confined to the imposition of a single tax on each ferry owner, but exacts the tax in respect of each steamboat used for the ferry, an imposition which can be referred to no statutory authority whatever. If we are to read the 3rd sub-section of section 1, of 39 Vic. ch. 52, as *in pari materia* with the enactment on the same subject contained in the earlier act of 37 Vic. ch. 51 section 78, this becomes if possible still plainer, for the last mentioned act is also in words confined to authorising a tax on ferrymen irrespective of the number of vessels they may happen to make use of in operating their ferries.

1888
 LONGUEUIL
 NAVIGATION
 Co.
 v.
 CITY OF
 MONTREAL.
 —
 Strong J.
 —

1888

LONGUEUIL
NAVIGATION
Co.

v.

CITY OF
MONTREAL.

Strong J.

The portion of the by-law impeached is therefore *ultra vires* of the City and void, and the respondents should be prohibited from collecting the tax.

I have had some doubt whether the conclusions taken by the plaintiffs in the action were such as to entitle them to the judgment indicated, but having regard to the last clause of the conclusions it does not appear to me that such a judgment would be *ultra* the plaintiffs' demand so as to offend against article 17 of the Code of Civil Procedure.

The appeal should be allowed with costs as against The City of Montreal and a judgment entered in the court below for the plaintiffs with costs. The appellants should however pay the costs of the Attorney General who has been put *en cause* for the purpose of sustaining the constitutional validity of the statute which was not seriously impugned and indeed could not be in the face of the later decisions in the Privy Council, the tax authorised* being clearly a direct tax such as a Provincial Legislature has authority to impose.

FOURNIER J.—Le jugement de la Cour du Banc de la Reine, Province de Québec, dont il est interjeté appel en cette cause, a confirmé la légalité d'un règlement de la Corporation de la cité de Montréal, adopté le 21 avril 1876, dans le but de déterminer le montant des taxes et droits de licence qui seraient prélevés sur les différents genres d'industries et de commerce exercés et pratiqués dans la dite cité.

L'appelante se plaint principalement de l'article 23 de ce règlement, conçu en ces termes :

Sec. 13.—Une taxe annuelle de deux cents piastres est par le présent imposée et sera prélevée sur le *propriétaire* ou les *propriétaires* de tout et chaque bateau-à-vapeur traversier qui transporte à la cité, moyennant rétribution, les voyageurs de tout endroit n'étant pas à une distance de plus de neuf milles de la cité.

Un des principaux moyens de nullité que l'appelante fait valoir contre ce règlement, est que, d'après son préambule, il paraît avoir été basé sur l'acte 37 Vic., ch. 51, tandis qu'à cette époque, le 21 avril 1876, ce statut avait été révoqué par l'acte 39 Vic., ch. 52.

1888
LONGUEUIL
NAVIGATION
Co.
v.
CITY OF
MONTREAL.

En effet, la 1re section de ce dernier acte révoque la 78e section de la 37 Vic., ch. 51, donnant l'autorité d'établir sur les propriétaires de bateau-à-vapeur traversiers la taxe de \$200 imposée par l'article 23. A la section ainsi abrogée, il en est substitué une autre sous le même numéro et au même effet où sont contenus avec des pouvoirs additionnels tous ceux qui étaient déjà énumérés dans la section 78 de la 37 Vic., ch. 51. C'est ainsi qu'on y retrouve dans l'énumération des pouvoirs conférés par la ss. 3 de la 1re section, le pouvoir de taxer exercé par l'article 23, exprimé dans les termes suivants :

Fournier J.

Et sur les traversiers ou bateaux-à-vapeur traversiers, qui transportent à la cité, moyennant rétribution, les voyageurs de tout endroit n'étant pas à une distance de plus de neuf milles de la cité.

Dans la ss. 13 de la section 78 de 37 Vic., ch. 51, le pouvoir de taxer est ainsi exprimé :

Sur les traversiers qui transportent dans la cité, moyennant rétribution, les voyageurs de tout endroit situé à une distance de pas plus de neuf milles de la cité, et généralement sur tous commerces, manufactures, occupations, affaires, arts, professions, ou moyens de profit ou de subsistance, qu'ils soient énumérés ci-dessus ou non, qui sont maintenant ou qui seront par la suite faits, exercés ou en opération dans la dite cité.

On voit en comparant ces deux textes qu'après le mot "traversier" on trouve dans la ss. 3 de la 1ère section de l'acte de 39 Vic., ch. 52, les mots suivants : *où bateaux-à-vapeur traversiers* qui ne se rencontrent pas dans la ss. 13 de la section 78 de la 37 Vict., ch. 51.

C'est sur cette différence que l'appelante se fonde pour prétendre que la Corporation n'avait pas le 21 avril 1876, pouvoir d'adopter l'article 23 et de taxer les bateaux-à-vapeur traversiers. Il est vrai comme on

1888 vient de le voir que l'acte mentionné dans le préambule
LONGUEUIL du règlement, ne fait pas mention de bateaux-à-vapeur.
NAVIGATION Il n'est nullement question dans cet acte du genre de
Co. pouvoir moteur employé pour transporter les voyageurs.
3. Les termes de cette section sont si généraux qu'ils
CITY OF comprennent tous les modes de locomotion alors en
MONTREAL. usage, et donnent le pouvoir de taxer les traversiers
Fournier J. (*ferry-men*) sans égard au mode du pouvoir moteur qui
d'après cet acte peut être aussi bien la vapeur que la
voile, la rame ou les chevaux.

La citation dans le préambule du règlement en question, est évidemment une simple erreur cléricale ; c'est sans doute l'acte 39 Vic., ch. 52, que l'on a voulu citer ; sanctionné le 24 décembre 1875, il était en force longtemps avant l'adoption du règlement du 21 avril 1876, et la Corporation se trouvait par cet acte à posséder un pouvoir de prélever des taxes sur les traverses et les traversiers, mais non pas le pouvoir de taxer chaque bateau-à-vapeur traversier. S'il n'y avait que la version française du statut à consulter il serait plus facile de justifier l'article 23 du règlement en question ; mais lorsqu'on réfère au texte anglais, on voit qu'il y a entre les deux versions une différence assez considérable. La version anglaise donne pouvoir de taxer les *ferry-men* ou *steamboat ferries*, c'est-à-dire les traversiers ou bateaux-à-vapeur traversiers. Cela ne signifie pas autre chose que toute traverse de quelque manière qu'elle soit faite pourra être taxée. Le règlement au contraire, impose une taxe non sur la traverse ou le bateau-à-vapeur employé à cet effet, mais il taxe le propriétaire ou les propriétaires de tout et chaque bateau-à-vapeur traversier. C'est certainement aller au delà du pouvoir conféré. Ce n'est plus la traverse ou le traversier qui est taxé. Ce règlement pourrait atteindre un propriétaire de bateaux-à-vapeur qui ne serait pas traversier, mais qui aurait

loué son bateau-à-vapeur à quelqu'un qui l'emploierait à une traverse. La taxe reposerait sur le bateau et non pas sur la traverse ou sur celui qui l'exploite. Les deux versions du statut n'étant pas d'accord je crois que dans ce cas on devrait prendre la version anglaise, sur le principe qu'elle est plus claire et impose une taxe moins rigoureuse et moins étendue que celle de la version française. La compagnie appelante possède un grand nombre de bateaux-à-vapeur, mais n'en emploie qu'un seul régulièrement. Pour une raison ou pour une autre ce bateau est souvent remplacé par un autre qui fait le même service de la traverse; est-ce à dire que ce bateau qui n'est employé que temporairement doit être considéré comme tenant une traverse différente et soumis à une autre taxe de \$200.00? Telle n'est certainement pas l'intention du statut, et le règlement excède en cela les pouvoirs conférés à la corporation et se trouve en conséquence illégal.

L'appelante prétend en outre que l'acte de la législature de Québec sur lequel est fondé ce règlement est entaché d'inconstitutionnalité, comme ayant été adopté en violation des dispositions de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, attribuant au gouvernement fédéral par la section 91, ss. 10, le pouvoir législatif sur la navigation et les vaisseaux, (*navigation and shipping*). Les dispositions adoptées par la législature de Québec ne concernent pas la navigation, mais seulement la réglementation des traverses qui, dès avant l'acte de confédération était sous le contrôle de la province du Canada, qui avait délégué aux corporations de Montréal et de Québec le pouvoir de taxer et réglementer les traverses. Ce pouvoir n'a pas été retiré aux provinces, car il est clair que la ss. 13 de la section 91 ne donnant au gouvernement fédéral que les traverses (*ferries*) entre deux provinces, ou entre une province et les pays étrangers, a laissé aux provinces le pouvoir

1888
LONGUEUIL
NAVIGATION
Co.
CITY OF
MONTREAL.
Fournier J.

1888

LONGUEUIL
NAVIGATION
Co.

v.

CITY OF
MONTREAL.

Fournier J.

de régler les traverses en dedans de leurs limites. Cette interprétation est positivement confirmée par la ss. 16 de la section 92 attribuant le pouvoir législatif aux provinces "en général sur toutes affaires d'une nature purement privée ou locale dans la province." Une traverse du genre de celle dont il s'agit est certainement un sujet d'une nature locale ou privée tombant sous le pouvoir de la législature provinciale. Les pouvoirs conférés à ce sujet par différents actes du parlement du Canada. avant la Confédération sont encore en pleine force. La consolidation faite de temps à autres des statuts concernant les Corporations des cités de Montréal et de Québec, n'a pas eu d'autre effet que de continuer ces pouvoirs. Je concours dans les observations suivantes de l'honorable juge Baby sur cette question :

Avant cette époque (la Confédération), il est certain que la Corporation de Montréal avait ce pouvoir et l'a exercé. Or d'après la section 129 du dernier acte précité (Acte de l'Amérique Britannique du Nord), toutes les lois en force au Canada lors de l'Union ont continué d'exister comme si la Confédération n'avait pas eu lieu, et cela même dans le cas, d'après les nombreuses décisions déjà rendues, où ces lois auront été renouvelées (*re-enacted*) ou refondues, ainsi que nous l'avons jugé tout particulièrement dans les causes *Major v. la Corporation de la cité de Trois-Rivières*, et *Barras et la Corporation de Québec*.

Je concours également dans les observations de l'honorable juge tendant à établir que la juridiction de la Commission du Havre de Montréal n'exclut pas celle de la cité sur le sujet des traverses. Comme elles sont un peu longues, je ne citerai que celles de Sir A. A. Dorion, J. C. sur le même sujet :

As to the jurisdiction of the Harbour Commissioners that does not interfere with the contract of the city. The Harbour Commissioners by their charter are excluded from levying a tax upon ferry-boats plying within nine miles from the city. What was the object of that exception? It was because these boats were already subject to the taxation by the city of Montreal. The corporation of the city have a right to tax the owners of properties extending to the river.

Concluant à l'illégalité de l'art. 23 du règlement attaqué, il est inutile de s'occuper du moyen fondé sur

l'inégalité dans l'imposition de cette taxe. Pour tous ces motifs l'appel doit être accordé avec dépens.

Le Procureur-général de la province de Québec ayant été mis en cause uniquement pour avoir l'occasion de soutenir la constitutionnalité de l'acte 39 Vict., ch. 52, sur lequel est basé le règlement attaqué, et n'étant nullement intéressé dans les autres questions débattues, et cette cour étant d'opinion que l'acte en question est *intra vires* ; l'appel, quant à lui, doit être renvoyé avec dépens.

1888
LONGUEUIL
NAVIGATION
Co.
v.
CITY OF
MONTREAL.
Fournier J.

TASCHEREAU J.—The City of Montreal has power by 39 Vic. ch. 52 to impose an annual tax on "ferry-men or steamboat ferries plying for hire for the conveyance of travellers to the city."

Under that act the city has imposed an annual tax of \$200 on the proprietor of every and each ferry steamboat. It is evident that the statute does not support this tax. Each steamboat ferry, says the act, not each ferry steamboat, one tax for each ferry, never mind how many steamboats are engaged, not a tax on each steamboat of a ferry.

The appellants, who are proprietors of a ferry on which they work many steamboats, every one of which is taxed at \$200 under the said by-law ask that it be quashed. I think their contention well founded. The French version of the statute would rather support the by-law, but as the English version is clearly against it, we must on general principles, determine adversely to the tax.

I think the appeal should be allowed with costs in all the courts against respondents, *distracts*, and by-law quashed.

On the issue with the Attorney General costs in all the courts against appellants.

1888

LONGUEUIL
NAVIGATION
Co.

v.

CITY OF
MONTREAL.

Gwynne J.

GWYNNE J.—I concur in allowing the appeal upon the ground of the tax imposed by the by-law not being authorized by the provincial act.

Appeal allowed with costs, but costs of the Attorney General to be paid by appellants.

Solicitor for appellants: *F. X. Archambault.*

Solicitor for respondents, The City of Montreal: *Rouër Roy.*

Solicitor for respondent, The Attorney General for the Province of Quebec: *P. H. Roy.*
