

Morguard Properties Ltd., Aronovitch & Leipsic Limited, Kensington Building Ltd., Black & Armstrong (1977) Ltd., Dordan Drugs Ltd., operating as Shoppers Drug Mart, Delafield Properties Ltd., Carlton Realty Company Limited, Omega Realty Ltd., Mitchell Consolidated Stores Ltd., Canadian Imperial Bank of Commerce, Core Industries Ltd., Domcan Management Advisory Services Ltd., Ruth Realty Company Limited, L & B Corporation Ltd., Sylvia C. Wolfe Enterprises, Sylvia C. Wolfe, LaPorte Realty Ltd., Rivan Kenneth Halprin, The Permanent, Mercury Holdings Ltd., Peter Gaye Fur Gallery, James N. Connacher, Famous Players Limited, Canada Trust, North West Trust Company, National Trust Company Limited, Harvey Zane Hurtig, Moyer Morton Hurtig, Joyce Diner, North Star Inn Ltd., Adason Properties Limited, Eaton's, Thomas Gary Investments Limited, Holt, Renfrew & Co., Limited, Metropolitan Stores of Canada Limited, Excelsior Life Insurance Company, S.F.M. Investments Ltd., Tritt Investments Ltd., Portage Holdings Ltd., Horizon Investments Ltd., Clifford's Ladies' Wear Ltd., and Hudson's Bay Company *Appellants*;

and

The City of Winnipeg *Respondent*.

File No.: 17350.

1983: October 18; 1983: December 15.

Present: Ritchie, Beetz, Estey, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Assessment — Freeze — The City of Winnipeg Act providing review procedure — Whether legislation instituting "freeze program" superseded the provisions of The City of Winnipeg Act — Whether Board of Revision prohibited from hearing assessment complaints — Construction of taxing statute — An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), c. 71, s. 4(1) — The City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), c. 105, s. 159(3).

Morguard Properties Ltd., Aronovitch & Leipsic Limited, Kensington Building Ltd., Black & Armstrong (1977) Ltd., Dordan Drugs Ltd., faisant affaires sous le nom de Shoppers Drug Mart, Delafield Properties Ltd., Carlton Realty Company Limited, Omega Realty Ltd., Mitchell Consolidated Stores Ltd., Canadian Imperial Bank of Commerce, Core Industries Ltd., Domcan Management Advisory Services Ltd., Ruth Realty Company Limited, L & B Corporation Ltd., Sylvia C. Wolfe Enterprises, Sylvia C. Wolfe, LaPorte Realty Ltd., Rivan Kenneth Halprin, The Permanent, Mercury Holdings Ltd., Peter Gaye Fur Gallery, James N. Connacher, Famous Players Limited, Canada Trust, North West Trust Company, National Trust Company Limited, Harvey Zane Hurtig, Moyer Morton Hurtig, Joyce Diner, North Star Inn Ltd., Adason Properties Limited, Eaton's, Thomas Gary Investments Limited, Holt, Renfrew & Co., Limited, Metropolitan Stores of Canada Limited, Excelsior Life Insurance Company, S.F.M. Investments Ltd., Tritt Investments Ltd., Portage Holdings Ltd., Horizon Investments Ltd., Clifford's Ladies' Wear Ltd., et Hudson's Bay Company *Appelants*;

et

La ville de Winnipeg *Intimée*.

N° du greffe: 17350.

1983: 18 octobre; 1983: 15 décembre.

Présents: Les juges Ritchie, Beetz, Estey, Chouinard et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Évaluation — Gel — Procédure de révision prévue par The City of Winnipeg Act — La Loi créant le «programme de gel» remplace-t-elle les dispositions de The City of Winnipeg Act? — Est-il interdit au Bureau de révision de connaître des plaintes relatives à l'évaluation? — Interprétation d'une loi fiscale — An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), chap. 71, art. 4(1) — The City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), chap. 105, art. 159(3).

Respondent applied to the Manitoba Court of Queen's Bench for an order prohibiting the Board of Revision of the City of Winnipeg from considering appellants' applications, made pursuant to s. 159(3) of *The City of Winnipeg Act*, to lower the 1981 assessment of their properties. The respondent maintained that s. 4(1) of *An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982* (hereinafter referred to as the *1980 Act*) estopped the Board from reassessing the appellants' properties. Section 4(1) provides that "the same level of values as were used in assessing lands . . . for the year 1980" shall apply when making assessments for the years 1981 and 1982. The Court granted respondent's application, concluding that the effect of the section was to freeze the assessment of property for the years 1981 and 1982 to the assessment established for the year 1980. The Court of Appeal confirmed the judgment, holding that the words used in the *1980 Act* superseded the provisions of *The City of Winnipeg Act*, including the provision respecting assessment appeals. Hence this appeal to determine whether s. 4(1) of the *1980 Act* has the effect of suspending the operation of s. 159(3) of *The City of Winnipeg Act*.

Held: The appeal should be allowed.

The Board of Revision of the City of Winnipeg had jurisdiction to proceed with appellants' applications. Section 159(3) of *The City of Winnipeg Act* which gave taxpayers a basic right to attack an assessment when the amount did not bear a fair and just relation to the assessment of other lands was not altered by s. 4(1) of the *1980 Act*. A legislature must, in order to affect or reduce a taxpayer's right, do so expressly. Here, although the *1980 Act* made certain reference to *The City of Winnipeg Act*, there was no relationship between s. 4(1) of the *1980 Act* and s. 159(3) and there was no expressed intention—nor even one implied—by the Legislature in the enactment of the *1980 Act* to reduce the limits open to the taxpayer in opposing on legal grounds an assessment established under *The City of Winnipeg Act*, at least as far as the rights arising under s. 159(3) are concerned. The *1980 Act* did not purport to repeal or amend any provision of *The City of Winnipeg Act*. Rather, certain specific directives relating to the preparation of assessments for specified future years have been superimposed upon pre-existing assessment statutes. The amount of the assessed value was not in terms frozen; the new legislative program was aimed at the technique to be applied in determining the assessment. In short, the yardstick, but not the assessment, was frozen.

L'intimée a demandé à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba une ordonnance visant à interdire au Bureau de révision de la ville de Winnipeg d'étudier les demandes des appellants présentées selon le par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act* pour faire diminuer l'évaluation de 1981 de leurs propriétés. L'intimée a soutenu que le par. 4(1) de *An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982* (ci-après appelée la *Loi de 1980*) empêchait le Bureau de réévaluer les propriétés des appellants. Le paragraphe 4(1) prévoit que «le même niveau de valeur que celui qui a servi à l'évaluation des terrains . . . pour l'année 1980» sera appliqué pour les évaluations de 1981 et 1982. La Cour a fait droit à la demande de l'intimée, concluant que l'article avait pour effet de geler l'évaluation des propriétés pour les années 1981 et 1982 à l'évaluation établie en 1980. La Cour d'appel a confirmé le jugement, décidant que les termes employés dans la *Loi de 1980* prévalaient sur les dispositions de *The City of Winnipeg Act*, y compris la disposition relative aux appels des évaluations. D'où ce pourvoi pour déterminer si le par. 4(1) de la *Loi de 1980* a pour effet de suspendre l'application du par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le Bureau de révision de la ville de Winnipeg a compétence pour connaître des demandes des appellants. Le paragraphe 159(3) de *The City of Winnipeg Act*, qui accorde aux contribuables le droit fondamental de contester l'évaluation lorsque le montant de celle-ci ne comporte pas un rapport juste et équitable avec l'évaluation des autres biens-fonds, n'a pas été modifié par le par. 4(1) de la *Loi de 1980*. Pour porter atteinte ou réduire les droits d'un contribuable, une législature doit le faire expressément. En l'espèce, bien que la *Loi de 1980* fasse certaines références à *The City of Winnipeg Act*, il n'y a aucune relation entre le par. 4(1) de la *Loi de 1980* et le par. 159(3) et, en adoptant la *Loi de 1980*, la Législature n'avait aucune intention expresse, ni même implicite, de réduire les cas où le contribuable peut contester pour des motifs juridiques une évaluation établie en vertu de *The City of Winnipeg Act*, du moins pour ce qui est des droits découlant du par. 159(3). La *Loi de 1980* n'a pas pour effet d'abroger ou de modifier certaines dispositions de *The City of Winnipeg Act*. Des directives précises sur la préparation de l'évaluation pour certaines années à venir déterminées ont plutôt été ajoutées aux lois existantes sur l'évaluation. Le montant de l'évaluation n'est pas expressément gelé; le nouveau plan législatif vise plutôt la technique à appliquer pour établir l'évaluation. En résumé, c'est la mesure et non l'évaluation qui est gelée.

Partington v. Attorney-General, (1869) L.R. 4 H.L. 100; *Tenant v. Smith*, [1892] A.C. 150; *Canadian Northern Ry. Co. v. The King* (1922), 64 S.C.R. 264; *Nicholls and Robinson v. Cumming* (1877), 1 S.C.R. 395; *Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks*, [1898] A.C. 571; *Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1935] A.C. 445 applied; *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877; *The King v. Crabbs*, [1934] S.C.R. 523, considered; *Re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *The King v. Fraser Companies Ltd.*, [1931] S.C.R. 490, distinguished.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal, [1982] 5 W.W.R. 149, 137 D.L.R. (3d) 753, 19 M.P.L.R. 110, 17 Man. R. (2d) 148, dismissing appellants' appeal from a judgment of Wilson J., 16 M.P.L.R. 62, 17 Man. R. (2d) 156, prohibiting the Board of Review of the City of Winnipeg from hearing appellants' applications for a review of assessments. Appeal allowed.

R. A. L. Nugent, Q.C., and *M. J. Mercury, Q.C.*, for the appellants.

M. S. Samphir, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—The issue in this appeal is the scope of the Manitoba legislation which purports to limit assessments in the City of Winnipeg (and elsewhere in the Province of Manitoba but not here in issue) under *The City of Winnipeg Act*, 1971 (Man.), c. 105 and *An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982*, 1980 (Man.), c. 71 (hereinafter referred to as the "1980 Act"). The relevant facts are limited. In 1979 the Province of Manitoba established by order in council a Commission of Enquiry into the real property assessment in the Province with particular direction to:

inquire into and report on all aspects of real property assessment in Manitoba, including:

- (a) the level at which real property should be assessed in Manitoba.

Jurisprudence: arrêts appliqués: *Partington v. Attorney-General*, (1869) L.R. 4 H.L. 100; *Tenant v. Smith*, [1892] A.C. 150; *Canadian Northern Ry. Co. v. The King* (1922), 64 R.C.S. 264; *Nicholls and Robinson v. Cumming* (1877), 1 R.C.S. 395; *Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks*, [1898] A.C. 571; *Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1935] A.C. 445; arrêts examinés: *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877; *The King v. Crabbs*, [1934] R.C.S. 523; distinction faite avec les arrêts: *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *The King v. Fraser Companies Ltd.*, [1931] R.C.S. 490.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba, [1982] 5 W.W.R. 149, 137 D.L.R. (3d) 753, 19 M.P.L.R. 110, 17 Man. R. (2d) 148, qui a rejeté l'appel interjeté par les appellants d'un jugement du juge Wilson, 16 M.P.L.R. 62, 17 Man. R. (2d) 156, interdisant au Bureau de révision de la ville de Winnipeg d'entendre leurs demandes d'examen des évaluations. Pourvoi accueilli.

R. A. L. Nugent, c.r., et *M. J. Mercury, c.r.*, pour les appellants.

M. S. Samphir, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—Le présent pourvoi met en cause la portée de la loi du Manitoba qui tend à limiter les évaluations foncières établies dans la ville de Winnipeg (de même qu'ailleurs dans la province du Manitoba, mais ce n'est pas en cause en l'espèce) en vertu de *The City of Winnipeg Act*, 1971 (Man.), chap. 105 et de *An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982*, 1980 (Man.), chap. 71 (ci-après appelée la «*Loi de 1980*»). Les faits pertinents sont simples. En 1979, la province du Manitoba a créé, par décret, une commission d'enquête sur l'évaluation foncière dans la province avec mandat explicite de:

[TRADUCTION] enquêter et faire rapport sur tous les aspects de l'évaluation foncière au Manitoba, notamment:

- a) le niveau auquel les immeubles devraient être évalués au Manitoba.

In its Interim Report on February 15, 1980 the Commission recommended:

That legislation be introduced at the 1980 Session of the Manitoba Legislature to maintain existing levels of assessment until December 31st, 1982 in order to provide an opportunity for the Committee to carry out its mandate and report the results of its research and deliberations.

By a statute enacted by the Legislature and assented to on July 29, 1980, the Province of Manitoba in the *1980 Act, supra*, provided as follows:

1980 levels to apply in Winnipeg assessments.

4(1) Notwithstanding The City of Winnipeg Act or any other Act of the Legislature, but subject as herein provided, in making assessments for assessment rolls for The City of Winnipeg for the year 1981 and for the year 1982, the assessor shall assess lands, buildings and personal property at the same level of values as were used in assessing lands, buildings and personal property in preparing the assessment roll for The City of Winnipeg for the year 1980.

Pursuant to s. 187(6) of *The City of Winnipeg Act*, the appellants made application to the Board of Revision of the City of Winnipeg (hereinafter referred to as "the Board") for a lowering of the assessment of the properties of the appellants in Winnipeg. The application for revision of assessments was presented upon the ground that:

the assessed value of the land in the assessment does not bear a fair and just relation to the amounts at which other lands in the City of Winnipeg are assessed and that there is not a fair and equitable relation between the said assessed value and the fair market value of the land, having regard to those other lands.

It is understood by both parties to this appeal that the application to the Board was made pursuant to s. 159(3) of *The City of Winnipeg Act, supra*, which provides as follows:

Presumption as to validity of assessments.

159 (3) Notwithstanding any other provision herein, an assessment of any land shall not be deemed to have been improperly made or to be fixed at an unreasonable, unjust, or improper amount if the amount at which the

Dans son rapport provisoire, remis le 15 février 1980, la Commission recommande:

[TRADUCTION] Que soit présentée à la session de 1980 de la Législature du Manitoba une loi qui maintiendrait les niveaux actuels d'évaluation jusqu'au 31 décembre 1982 afin de laisser le temps au comité de remplir son mandat et de faire rapport sur les résultats de ses recherches et de ses délibérations.

Par une loi adoptée par la Législature, qui a reçu la sanction royale le 29 juillet 1980, la province du Manitoba prévoit, dans la *Loi de 1980*, précitée, que:

[TRADUCTION] Application des niveaux de 1980 aux évaluations à Winnipeg.

4(1) Nonobstant The City of Winnipeg Act ou toute autre loi de la Législature, sous réserve cependant de ce qui est ci-après prévu, en procédant à l'évaluation pour la préparation des rôles d'évaluation de la ville de Winnipeg pour l'année 1981 et pour l'année 1982, l'évaluateur évaluera les terrains, bâtiments et biens personnels au même niveau de valeur que celui qui a servi à l'évaluation correspondante dans la préparation du rôle d'évaluation de la ville de Winnipeg pour l'année 1980.

En application du par. 187(6) de *The City of Winnipeg Act*, les appellants ont présenté au Bureau de révision de la ville de Winnipeg (ci-après appelé le Bureau) une demande visant à diminuer l'évaluation des propriétés leur appartenant et situées dans Winnipeg. La demande de révision des évaluations est fondée sur le moyen suivant:

[TRADUCTION] la valeur attribuée aux biens-fonds dans l'évaluation n'a pas un rapport juste et équitable avec les montants auxquels les autres biens-fonds de la ville de Winnipeg sont évalués et il n'y a pas de rapport juste et équitable entre ladite valeur et la juste valeur marchande des biens-fonds, compte tenu de ces autres biens-fonds.

Il est admis par les parties au présent pourvoi que la demande faite au Bureau l'a été en application du par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act*, précitée, que voici:

[TRADUCTION] Présomption de validité des évaluations.

159 (3) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, l'évaluation d'un bien-fonds ne sera pas réputée incorrecte ou établie à un montant déraisonnable, injuste ou incorrect si le montant auquel le bien-

land is assessed bears a fair and just relation to the amounts at which other lands in the city are assessed.

The City thereupon made application in the Manitoba Court of Queen's Bench for an order prohibiting the Board from considering the application of the appellants concerning the valuations of their respective properties as entered in the assessment roll of the City. The learned justice of first instance, after analysing the provisions of the two statutes mentioned above, stated:

The "level of values" adopted by the City's assessor for 1980, then, is so carried forward. And however wrong they may have been, and however that "level of values" may have been adopted by the assessor, taxpayer and City alike must accept the same "level of values" for 1981 and 1982.

His Lordship, in construing s. 4(1) in the context of the *1980 Act* and its relationship to the functioning of *The City of Winnipeg Act*, went on to state:

"Level" refers to horizontality, the Concise Oxford English Dictionary tells us, and where—as respondents would be the first to claim—"horizontality" in the sense here does not mean evenness, absolute similarity, it is to be read, I think, as referring to the comparable position of one to another, the position on the plane, or standard, vis-à-vis others properly comparable. To take the example quoted in the O.E.D., "'to find one's own or its level', said of persons or things arriving at their proper place with regard to those around or connected with them". The level of valuation of property "A", i.e. vis-à-vis that for property "B".

It might be thought, on the contrary, that the expression "level of values" under examination actually incorporated the test of s. 159(3), that is to say the relationship in value as between like properties. However, the Court continued:

"Level of values" as I read that phrase, incorporates not only the absolute valuation of any individual property but also the rank of that property in the "level of values" presented by the assessment, the ranking of the property vis-à-vis other subject to tax.

The learned judge concluded that the effect of the *1980 Act* was to freeze the assessment of property

fonds est évalué à un rapport juste et équitable avec le montant auquel les autres biens-fonds situés dans la ville sont évalués.

La ville a immédiatement demandé à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba une ordonnance visant à interdire au Bureau d'étudier la demande des appellants relativement à l'évaluation de leurs propriétés respectives inscrites au rôle d'évaluation de la ville. Après avoir analysé les dispositions des deux lois en cause, le savant juge de première instance dit:

[TRADUCTION] Le «niveau de valeur» accordé par l'évaluateur de la ville pour 1980 est par conséquent maintenu. Si mauvaises que soient ces évaluations et quelle que soit la façon dont l'évaluateur les a calculées, le contribuable et la ville doivent accepter les mêmes «niveaux de valeur» pour 1981 et 1982.

Interprétant le par. 4(1) dans le contexte de la *Loi de 1980* et de ses liens avec le fonctionnement de *The City of Winnipeg Act*, le juge a dit:

[TRADUCTION] «Niveau» a trait à l'horizontalité, le Concise Oxford English Dictionary nous dit, et là—les intimés seraient les premiers à le prétendre—«horizontalité» dans son sens ici ne signifie pas égalité, similarité absolue, il faut l'interpréter, je crois, dans le sens de position comparable de l'un vis-à-vis de l'autre, position dans un plan ou critère vis-à-vis d'autres plans ou critères qui leur sont comparables. Pour reprendre l'exemple donné par l'Oxford English Dictionary, «trouver son propre niveau ou celui d'une chose» se dit des personnes ou des choses qui occupent la place qui leur convient par rapport à celles qui les entourent ou qui ont un lien avec elles». Le niveau de l'évaluation de la propriété «A», c.-à-d. par rapport à celui de la propriété «B».

On pourrait penser, au contraire, que l'expression «niveau de valeur» en cause comporte effectivement le critère énoncé au par. 159(3), c.-à-d. le rapport de valeur entre des propriétés semblables. Cependant la Cour poursuit:

[TRADUCTION] «Niveau de valeur» vise, selon mon interprétation, non seulement l'évaluation absolue d'un bien en particulier, mais aussi le rang de ce bien dans le «niveau de valeur» que représente l'évaluation, le rang de ce bien par rapport aux autres biens assujettis à la taxe.

Le savant juge a conclu que la *Loi de 1980* avait pour effet de geler l'évaluation foncière pour les

for the years 1981 and 1982 to the assessment established for the year 1980.

The Court of Appeal unanimously confirmed the conclusion reached below. After quoting extensively from the Interim Report of the Commission of Enquiry and the interim recommendations, set out, *supra*, the Court stated through Matas J.A.:

In my view, the Legislature, sharing the concerns of the committee, agreed to present wide ranging changes under the *Winnipeg Act* until the review committee had had an opportunity to report the results of its research and deliberations. The words used in *Bill 100* supersede the provisions of the *Winnipeg Act*, including the provision of s. 159(3). No provision is made in *Bill 100* to give the board jurisdiction to embark on the kind of reconsideration claimed by the appellants.

With great respect to the learned justices in the courts below I have, upon an examination of the above-mentioned statutes, come to the opposite conclusion, namely that the Board had jurisdiction to proceed under those statutes with the application made by the appellants for the review of the 1981 assessments with respect to their lands.

First of all, in order to clear aside some subordinate issues before dealing with the main issue of interpretation of the relevant statutes, reference should be made to the use made below of the Interim Report of the Commission of Enquiry. Counsel for both the appellants and respondent have drawn freely upon the Interim Report and its conclusions, and no objection was taken by one or the other to this practice. It has, of course, been long settled that, in the interpretation of a statute (and here I do not concern myself with the constitutional process as, for example, in the *Re Anti-Inflation Act* judgment ([1976] 2 S.C.R. 373)), the report of a commission of enquiry such as a Royal Commission may be used in order to expose and examine the mischief, evil or condition to which the Legislature was directing its attention. However, in the interpretation of a statute, the court, according to our judicial philosophy, may not draw upon such reports and commentaries, but must confine itself to an examination of the words employed by the Legislature in the statutory provi-

années 1981 et 1982 à l'évaluation fixée pour l'année 1980.

La Cour d'appel a unanimement confirmé la conclusion de la cour de première instance. Après avoir abondamment cité le rapport provisoire de la Commission d'enquête et les recommandations provisoires, précitées, la Cour dit dans des motifs rédigés par le juge Matas:

[TRADUCTION] À mon avis, la Législature, partageant les préoccupations du comité, a accepté d'empêcher des changements d'envergure en vertu de *The Winnipeg Act*, jusqu'à ce que le comité de révision ait la possibilité de faire rapport sur les résultats de ses recherches et de ses délibérations. Les termes employés dans la *Loi 100* prévalent sur les dispositions de *The Winnipeg Act*, y compris le par. 159(3). Aucune disposition de la *Loi 100* ne donne au Bureau la compétence d'entreprendre la révision que demandent les appellants.

Avec les plus grands égards pour les savants juges des cours d'instance inférieure, après avoir analysé les lois susmentionnées, j'arrive à la conclusion opposée, savoir que le Bureau a, en vertu de ces lois, compétence pour entendre la demande des appellants visant à réviser l'évaluation de 1981 à l'égard de leurs biens-fonds respectifs.

D'abord, pour disposer de certaines questions subsidiaires avant d'aborder la question principale relative à l'interprétation des lois en cause, il faut mentionner l'utilisation que les cours d'instance inférieure ont faite du rapport provisoire de la Commission d'enquête. Les avocats des appellants et ceux de l'intimée ont largement utilisé le rapport provisoire et ses conclusions et personne ne s'y est opposé. Il est bien sûr reconnu depuis longtemps que, dans l'interprétation d'une loi (je ne parle pas ici du processus constitutionnel, comme par exemple, dans le *Renvoi: Loi anti-inflation* ([1976] 2 R.C.S. 373)), on peut se servir du rapport d'une commission d'enquête, une commission royale par exemple, pour exposer et étudier le désordre, le malaise ou l'état de choses que visait le législateur. Cependant, selon notre philosophie judiciaire, pour interpréter une loi, la cour ne peut faire appel à de tels rapports et commentaires, mais doit se limiter à l'analyse des termes employés par le législateur dans la disposition

sion in question and the context of that provision within the statute. In the words of Lord Wright:

... on principle no such evidence for the purpose of showing the intention, that is the purpose or object, of an Act is admissible; the intention of the Legislature must be ascertained from the words of the statute with such extraneous assistance as is legitimate: ...

(*Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1935] A.C. 445 at p. 458.)

The logic is, of course, inexorable that the Legislature may well have determined not to follow the recommendations set out in the report of the Commission which had earlier been placed before the House. On the other hand, as we have seen in *Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks*, [1898] A.C. 571 at p. 575, Lord Halsbury stated:

... no more accurate source of information as to what was the evil or defect which the Act of Parliament now under construction was intended to remedy could be imagined than the report of that commission.

The Interim Report of the Commission of Enquiry was a response to the plan of the City Assessors to replace the 1957 data base year with a 1975 data base year. The Report indicated that such a plan "would not be a problem were it not for the manner in which inflation has affected different classes of property to varying degrees", and went on to state that the failure to implement more frequent reassessment programs in the past had resulted in some significant inequities between classes of properties, individual properties, and taxing jurisdictions. It is clear from the Report that these taxation shifts and resulting inequities were matters of some concern, and this factual context may then be seen as evidence of the evil or defect subsequently addressed by the Legislature. As such, the Report falls within the principle expressed above in *Eastman Photographic*, *supra*, and is admissible for this limited purpose.

I prefer, however, to resolve the issue raised in this appeal by directly examining the language

législative en cause, dans le contexte de cette disposition dans la loi. Comme l'a dit lord Wright:

[TRADUCTION] ... en principe aucun élément de preuve de ce genre n'est recevable dans la recherche de l'intention du législateur, c.-à-d. du but ou de l'objet de loi; il faut trouver l'intention du législateur dans le texte de la Loi et dans tout élément extérieur qui est permis: ...

(*Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1935] A.C. 445 à la p. 458.)

L'explication de cette opinion est évidemment que le législateur peut avoir décidé de ne pas suivre les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission déjà déposé devant la Chambre. D'autre part, comme nous l'avons déjà vu dans l'arrêt *Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks*, [1898] A.C. 571 à la p. 575, lord Halsbury dit:

[TRADUCTION] ... on ne peut concevoir de source de renseignements plus précise sur le malaise ou le désordre auquel voulait remédier la Loi du Parlement maintenant à l'étude que le rapport de cette commission.

Le rapport provisoire de la Commission d'enquête répondait au plan des évaluateurs municipaux de remplacer les données de base de 1957 par celles de 1975. Le rapport indiquait que ce plan [TRADUCTION] «ne soulèverait pas de problèmes si ce n'était la manière variée dont l'inflation a touché les différentes classes de biens», et il poursuivait en disant que des inégalités importantes entre les classes de biens, les propriétés privées et les ressorts de taxation découlaient du défaut de mettre en oeuvre des plans de réévaluation plus fréquents dans le passé. Il ressort clairement du rapport que ces déplacements de taxes et les inégalités qui en découlent soulevaient des inquiétudes, et on peut considérer ce contexte factuel comme une preuve du malaise ou du désordre sur lequel le législateur s'est penché par la suite. À ce titre, le principe énoncé ci-dessus dans l'arrêt *Eastman Photographic*, précité, s'applique au rapport qui est recevable à cette fin limitée.

Je préfère toutefois résoudre le problème soulevé par le présent pourvoi par l'analyse directe des

employed by the Legislature, first in *The City of Winnipeg Act*, and second, in the *1980 Act*.

The establishment of the assessment roll, upon the basis of which revenues are derived, commences in s. 158(1) of *The City of Winnipeg Act* which states in part:

At least once in each three consecutive years, the assessor shall, after enquiry, and aided by such information as may be furnished to him, make a valuation of every parcel of rateable property in the city according to his best judgment, and enter such valuations in an assessment roll to be prepared by him annually in an appropriate form approved by council.

It is common ground that the assessor for the City has, in the process under the assessment statute, determined the assessment on the basis of the value of land in the City of Winnipeg in 1957. Accordingly, an assessment roll is produced annually as the basis of municipal taxation and is based on at least a triennial re-evaluation employing for that purpose 1957 land values. It is the scheme of the statute that the assessment roll shall be prepared in advance of the taxation year, for example, in the year 1970, for the collection of taxes in the year 1971. It is the application of the mill rate, as struck by the municipal council, to the assessment values that produces the tax liability and hence the revenue for the municipal government.

The statute has extensive appeal procedures including procedures for the exemption from assessment, and other procedures including the assessment of new construction completed in the year for which taxation is computed.

Section 159(1) requires the assessment of land (as distinguished from the buildings thereon) "at its value at the time of the assessment". The combined assessment of land with buildings thereon is also provided for in the section, and the assessment of the latter includes an amount equal to only two-thirds of the value of the buildings in question. Section 159(3) (which I have already set forth) then deems the assessments to be valid and regular and not to include unreasonable, unjust or improper amounts providing "the amount at which the land is assessed bears a fair and just relation to

termes employés par la Législature, d'abord dans *The City of Winnipeg Act*, puis dans la *Loi de 1980*.

La confection du rôle d'évaluation qui détermine les revenus qui en découlent commence par l'application du par. 158(1) de *The City of Winnipeg Act* qui dit:

[TRADUCTION] Au moins une fois tous les trois ans, l'évaluateur doit, après avoir fait enquête et avoir obtenu les autres renseignements qu'on peut lui fournir, procéder à l'évaluation de chaque parcelle de bien-fonds imposable dans la ville au meilleur de sa connaissance, et porter cette évaluation au rôle d'évaluation qu'il prépare annuellement selon une disposition convenable approuvée par le conseil.

Il est établi que l'évaluateur municipal a, selon le système d'évaluation prévu dans la Loi, fixé l'évaluation selon la valeur que les biens-fonds situés dans la ville de Winnipeg avaient en 1957. Par la suite, on a produit chaque année un rôle d'évaluation pour fins de taxation municipale en fonction d'une réévaluation faite au moins tous les trois ans à partir de la valeur que les biens-fonds avaient en 1957. D'après la Loi, le rôle d'évaluation est préparé antérieurement à l'année d'imposition, par exemple en 1970, pour perception des taxes en 1971. C'est l'application du taux par mille dollars d'évaluation, fixé par le conseil municipal, qui détermine l'obligation fiscale et par voie de conséquence les revenus de la municipalité.

La Loi comporte de nombreuses dispositions d'appel de même que des dispositions d'exemption de l'évaluation et d'autres dispositions visant l'évaluation des bâtiments dont la construction a été achevée au cours de l'année d'imposition.

Le paragraphe 159(1) exige que l'évaluation du terrain, par opposition à celle des bâtiments qui y sont érigés, soit établie «à sa valeur au moment de l'évaluation». Le paragraphe prévoit l'évaluation totale du terrain et des bâtiments qui y sont érigés et précise que l'évaluation de ces derniers est établie aux deux tiers seulement de leur valeur. Le paragraphe 159(3) (que j'ai déjà cité) déclare que l'évaluation est réputée valide et régulièrement faite et qu'elle ne comporte pas de montants déraisonnables, injustes ou incorrects si [TRADUCTION] «le montant auquel le bien-fonds est évalué a un

the amounts at which other lands in the city are assessed". This is the seed from which this appeal has sprung.

The *1980 Act* makes no reference to ss. 158 or 159, although it does make frequent reference to *The City of Winnipeg Act*. For example, s. 2(b) provides:

- 2 Subject to section 1,
- (b) in applying this Act to The City of Winnipeg or to an assessment or proceeding relating to assessment in The City of Winnipeg, words and expressions used in this Act have the same meaning as they have in The City of Winnipeg Act.

Unhappily, the expression "level of values" as employed in s. 4(1), *supra*, is not defined in either the *1980 Act* or *The City of Winnipeg Act*. The *1980 Act*, consisting as it does of only seven sections, does not purport to repeal or amend any provision of *The City of Winnipeg Act*. It certainly does not purport to do so with reference to s. 159(3), *supra*, which invites the review of an assessment when that assessment does not relate fairly and justly to the assessment in respect of like lands. Section 3 makes the *1980 Act* applicable to all assessment proceedings before a Court of Revision when "dealing with an application by way of a complaint or in any proceeding respecting the revision of an assessment roll". Section 5 provides for changes in assessments based on change in circumstances. The section states in part:

5 Where after the assessment of any land, building or personal property was made for the assessment roll for a municipality for 1980, the value of the land or building is altered because

- (a) a local improvement benefiting the land, building or personal property is installed or constructed; or
- (d) the land, building or personal property is improved or altered in a manner not reflected in the assessment thereof for the assessment roll for the previous year; or
- (e) a building is erected, constructed or completed on land and the erection, construction or completion of

rapport juste et équitable avec le montant auquel les autres biens-fonds situés dans la ville sont évalués». C'est là l'origine du présent pourvoi.

La *Loi de 1980* ne mentionne pas les art. 158 ou 159, bien qu'elle fasse souvent mention de *The City of Winnipeg Act*. Par exemple l'al. 2b) dispose:

[TRADUCTION] 2 Sous réserve de l'article 1,

- b) dans l'application de la présente loi à la ville de Winnipeg, ou à une évaluation ou à une procédure relative à l'évaluation dans la ville de Winnipeg, les mots et expressions de la présente loi ont le même sens que celui qu'ils ont dans *The City of Winnipeg Act*.

Malheureusement, l'expression «niveau de valeur» qu'on retrouve au par. 4(1), précité, n'est définie ni dans la *Loi de 1980* ni dans *The City of Winnipeg Act*. La *Loi de 1980*, qui ne comporte que sept articles, ne vise pas à abroger ou à modifier quelque disposition que ce soit de *The City of Winnipeg Act*. Elle ne veut certainement pas abroger ou modifier le par. 159(3), précité, qui permet la révision d'une évaluation lorsque celle-ci n'a pas un rapport juste et équitable avec l'évaluation d'autres biens-fonds semblables. L'article 3 rend la *Loi de 1980* applicable à toutes les procédures d'évaluation qui se déroulent devant une cour de révision et qui [TRADUCTION] «ont trait à une demande par voie de requête ou dans toute procédure concernant la révision du rôle d'évaluation». L'article 5 vise le changement d'évaluation en fonction du changement des circonstances. Voici un extrait de cet article:

[TRADUCTION] 5 Si, après l'évaluation de tout terrain, bâtiment ou bien meuble faite pour le rôle d'évaluation d'une municipalité pour l'année 1980, la valeur du terrain ou du bâtiment change parce que

- a) quelqu'un a construit ou installé une amélioration locale qui profite au terrain, au bâtiment ou au bien meuble; ou
- d) le terrain, le bâtiment ou le bien meuble ont fait l'objet d'améliorations ou de modifications dont l'évaluation portée au rôle d'évaluation de l'année précédente ne tient pas compte; ou
- e) il y a eu poursuite ou parachèvement d'une construction sur le terrain dont l'évaluation portée au

the building is not reflected in the assessment of the property for the assessment roll for the previous year;

These sections also provide for changes when the land or building has been altered because of the registration of a new plan of subdivision, zoning variations, or because the use of a building has been changed, after the assessment for the year 1980 had been made. Section 5 in this manner provides a mechanism for the reassessment of property, or a form of property which was not existent in 1980, but which must be taken into account for the assessment in the year 1981 or 1982. The section then goes on to provide that the assessor shall assess the land and building as though such changes had been made "prior to the assessment of the land or building for the assessment roll for the year 1980 . . . ". Sections 6 and 7 provide for the correction of errors or omissions and for the coming into force on royal assent.

Thus the issue squarely arises as to whether the passage of s. 4(1) in the *1980 Act* has the effect of suspending the operation of s. 159(3) of *The City of Winnipeg Act* during the so-called freeze of assessments or values.

Section 4 does not, of course, deal directly with the assessment produced under *The City of Winnipeg Act*. It simply provides that "the same level of values as were used in assessing lands . . . for the year 1980" shall apply when making assessments for the years 1981 and 1982. Nothing is mentioned about applying and using the assessments of 1980 for the years 1981 and 1982, and nothing is said of the continuance or otherwise of other proceedings or elements in the assessment process such as s. 159.

When governments elsewhere were faced with the need to provide a plateau or a maintenance of the *status quo* pending a revision or remodelling of the assessment procedures, more precise provisions were enacted which clearly froze the actual assessments. In the Province of Ontario a somewhat similar "freeze" program was instituted by legisla-

rôle d'évaluation pour l'année précédente ne tient pas compte;

Ces articles prévoient également des changements d'évaluation lorsque le terrain ou le bâtiment a subi des modifications à cause de l'enregistrement d'un nouveau plan de lotissement, de modifications de zonage ou à cause d'un changement dans l'utilisation du bâtiment après l'établissement de l'évaluation pour l'année 1980. L'article 5 prévoit donc un mécanisme de réévaluation de la propriété, ou d'une forme de la propriété qui n'existaient pas en 1980, mais dont il faut tenir compte dans l'évaluation pour les années 1981 ou 1982. L'article dispose ensuite que l'évaluateur doit évaluer le terrain et le bâtiment comme si les changements étaient [TRADUCTION] «antérieurs à l'évaluation du terrain ou du bâtiment faite en vue du rôle d'évaluation de l'année 1980 . . . ». Les articles 6 et 7 prévoient la correction d'erreurs ou d'omissions et l'entrée en vigueur de la Loi au moment de la sanction royale.

Il s'agit donc simplement de savoir si le par. 4(1) dans la *Loi de 1980* a pour effet de suspendre l'application du par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act* pendant ce que l'on a appelé le gel des évaluations ou des valeurs.

Naturellement, l'art. 4 ne parle pas expressément de l'évaluation faite en vertu de *The City of Winnipeg Act*. Il édicte simplement que le [TRADUCTION] «même niveau de valeur que celui qui a servi à l'évaluation des terrains . . . pour l'année 1980» servira à la préparation des évaluations pour les années 1981 et 1982. Il n'est fait aucune mention de l'application et de l'utilisation des évaluations de 1980 pour les années 1981 et 1982, ni de la poursuite ou d'autre forme de maintien des autres procédures ou éléments du processus d'évaluation, notamment l'art. 159.

Quand d'autres gouvernements ont été obligés de maintenir le statu quo pendant la révision ou la réorganisation des procédures d'évaluation, ils ont adopté des mesures plus précises qui gelaient clairement les évaluations en cours. En Ontario, on a procédé par un programme de gel à peu près semblable par voie législative: *The Assessment*

tion: *The Assessment Amendment Act 1971*, 1971 Ont., vol. 2, c. 79, s. 13. The Legislature on that occasion expressly amended *The Assessment Act* by adding s. 85 which provides in part:

... the assessment roll of every municipality prepared for the year 1970 for taxation in 1971 shall be the assessment roll of the municipality in the years 1971 to and including 1974 and the assessments of all real property as set forth on the 1970 assessment roll shall be the assessments of the real property ...

In British Columbia a similar program was instituted by legislation in 1974, the *Assessment Amendment Act 1974*, 1974 (B.C.), c. 105, s. 1, which expressly amended the *Assessment Act* and which provided in part:

... land and improvements shall be assessed at the same value and on the same basis at which the land and improvements were assessed for the calendar year 1974.

The amending statute went on to provide for the additional assessment of changes in the physical condition of land or in its zoning, and again provided in those instances for an assessment on the same basis as if those changes had occurred and been taken into account "in the preparation of the assessment roll for the calendar year 1974". In both provinces, therefore, the legislation set out to freeze the assessment at a previously determined amount, and to continue that amount as the assessment for the years covered by the amending legislation. The assessment process was not altered, but rather the assessed value of the property was predetermined by reference to a prior assessment year.

Even more significant for the purposes of this appeal is the fact that both Legislatures considered it necessary to specifically reinstate or assure the right of the taxpayer to seek relief when the assessment is "inequitable". The Ontario provision is found in the amending act as s. 90:

... the amount of any assessment of real property shall not be altered unless the Assessment Review Court, judge, Board or court is satisfied that the assessment is inequitable with respect to the assessment of similar real property in the vicinity, and in that event the assessment of the real property shall not be altered to any greater

Amendment Act 1971, 1971 (Ont.), vol. 2, chap. 79, art. 13. À cette occasion, la Législature a expressément modifié *The Assessment Act* en adoptant l'art. 85 dont voici un extrait:

[TRADUCTION] ... le rôle d'évaluation de chaque municipalité préparé pour l'année 1970 aux fins des impôts de 1971 doit servir de rôle d'évaluation de la municipalité pour les années 1971 à 1974 inclusivement, et les évaluations des biens-fonds y figurant doivent être considérées comme les évaluations effectives des biens immobiliers ...

La Colombie-Britannique a adopté un programme semblable par voie législative en 1974, l'*Assessment Amendment Act 1974*, 1974 (B.C.), chap. 105, art. 1 qui modifie expressément l'*Assessment Act* et qui dispose entre autre que:

[TRADUCTION] ... le bien-fonds et les améliorations seront évalués à la même valeur et sur la même base que si le bien-fonds et les améliorations étaient évalués pour l'année civile 1974.

La loi modificatrice prévoit de plus l'évaluation supplémentaire des changements apportés au bien-fonds ou à son zonage et prescrit même dans ces cas que l'évaluation sera faite sur la même base que si les changements apportés avaient été pris en considération [TRADUCTION] «dans la préparation du rôle d'évaluation pour l'année civile 1974». Donc dans ces deux provinces, la loi décrète qu'il y a un gel de l'évaluation à un montant prédéterminé et que ce montant servira d'évaluation pour les années visées par la loi modificatrice. Le processus d'évaluation n'est pas modifié, mais c'est plutôt l'évaluation de la propriété qui est déterminée en fonction d'une année antérieure d'évaluation.

Il est encore plus significatif, pour les fins du présent pourvoi, de noter que les deux législatures ont jugé nécessaire de réaffirmer expressément les droits du contribuable aux recours d'appel lorsque l'évaluation est «injuste». En Ontario, c'est l'art. 90 de la loi modificatrice qui le prévoit:

[TRADUCTION] ... l'évaluation d'un bien-fonds ne doit pas être modifiée à moins que la Cour de révision de l'évaluation, un juge, la Commission ou un tribunal ne soit convaincu que cette évaluation est inéquitable compte tenu de l'évaluation des biens-fonds semblables situés à proximité; advenant cette éventualité, l'évalua-

extent than is necessary to make the assessment equitable with the assessment of such similar property.

The inclusion of this provision in the amending statute was, no doubt, considered necessary in order to relieve against the otherwise clear finality of the freeze imposed by s. 85, which had been newly added to *The Assessment Act* by the same amending legislation. In British Columbia, similar power is given to the assessor in the amending legislation itself in which subs. (7) (added to the *Assessment Act* by the amending legislation) provides that:

... the commissioner may, for the purpose of correcting disparities in assessment that may exist within a class of land and improvements, reduce the assessment of any land and improvements.

The amending technique applied by the Manitoba Legislature stands in stark contrast to that adopted in the other two provinces. As we have seen, the Manitoba legislation does not amend, by express or by necessary inference, the pre-existing assessment legislation, either by the deletion from or the addition to such legislation of any specified provisions. Rather, certain specific directives relating to the preparation of assessments for specified future years have been superimposed upon the existing statutes. The amount of the assessed value is not in terms frozen; the new legislative program is aimed at the technique to be applied in determining the assessment. In short, the yardstick and not the assessment is frozen. Reduced to its bare essentials, s. 4(1), with respect to this appeal, simply specifies that the assessor shall, in preparing the new assessment of property in the City of Winnipeg, do so "at the same level of values as were used in assessing lands ... for the year 1980". Some meaning must be attributed to the word "level" as otherwise it is mere surplusage, and courts in the application of the principles of statutory construction endeavour, where possible, to attribute meaning to each word employed by the Legislature in the statute. Were the object of the statute merely to require assessments for the years 1981 and 1982 to be identical in amount with the assessment for the year 1980, the legislation could have simply done so, as was most clearly done in

tion du bien immobilier ne doit pas être modifiée plus qu'il n'est nécessaire pour la rendre équitable compte tenu de l'évaluation attribuée à un bien-fonds semblable.

On a sans aucun doute jugé nécessaire d'ajouter cette disposition pour atténuer le caractère manifestement définitif par ailleurs du gel imposé par l'art. 85 que la même loi modificatrice venait aussi d'ajouter à *The Assessment Act*. En Colombie-Britannique, la loi modificatrice elle-même accorde à l'évaluateur des pouvoirs semblables en vertu du par. (7) (ajouté à l'*Assessment Act* par la loi modificatrice) qui dispose:

[TRADUCTION] ... le commissaire peut, pour corriger des inégalités dans l'évaluation qui peuvent survenir dans une catégorie de biens-fonds et d'améliorations, diminuer l'évaluation de tout bien-fonds et de toute amélioration.

La technique de modification appliquée par la législature du Manitoba est totalement différente de celle que les deux autres provinces ont adoptée. Comme nous l'avons vu, la loi manitobaine ne modifie ni expressément, ni par déduction les lois existantes relatives à l'évaluation, par ajout ou par retranchement de dispositions données. Des directives précises pour la préparation de l'évaluation pour certaines années à venir déterminées ont plutôt été ajoutées aux lois existantes. Le montant de l'évaluation n'est pas expressément gelé; le nouveau plan législatif vise plutôt la technique à appliquer pour établir l'évaluation. En résumé, c'est la mesure et non l'évaluation qui est gelée. Essentiellement, pour ce qui est du présent pourvoi, le par. 4(1) prescrit simplement que l'évaluateur doit, dans la préparation de la nouvelle évaluation des biens situés dans la ville de Winnipeg, se servir du [TRADUCTION] «même niveau de valeur que celui qui a servi à l'évaluation correspondante ... pour l'année 1980». Il faut attribuer un sens au mot «niveau», sinon il est de trop et, selon les principes d'interprétation des lois, les tribunaux donnent, autant que possible, un sens à tous les mots que le législateur a employé dans la loi. Si la loi visait uniquement à exiger que les montants des évaluations pour les années 1981 et 1982 soient identiques à ceux de l'année 1980, elle aurait pu simplement le prescrire, comme le faisait très clairement la loi ontarienne. Plutôt que d'adopter cette façon

the Ontario legislation. Instead of adopting that direct course, the Legislature, and a court must consider that it did so deliberately, adopted the expression "level of values". Such a term does, of course, call to mind the whole process of determining the resultant amount of assessment, and not merely a process of copying in numbers from the earlier assessment. It is not without significance that the Legislature and the Executive of the Province of Manitoba, in preparing and enacting the *1980 Act*, had before them the legislation of the other two provinces.

What then is the impact, if any, of the *1980 Act* upon the application, and indeed the continued existence in *The City of Winnipeg Act*, of s. 159(3)? In determining the answer to this question the entire s. 159 should be examined. Subsection (1) thereof provides:

Land, as distinguished from the buildings thereon, shall be assessed at its value at the time of the assessment.

The word "value" in that subsection must be included in the expression "values" in s. 4(1) of the *1980 Act*, and indeed this was conceded by counsel for the City of Winnipeg. That being so, s. 159(1) is perhaps necessarily affected and revised by the edict of s. 4(1), at least to the extent that the expression "at the time of the assessment" in s. 159(1) must, for the duration of the *1980 Act*, refer to the year 1980 and not the years 1981 and 1982 for the purpose of determining assessments for those years.

Subsection (2) relates to the same process with regard to the assessment of buildings. There would appear to be no impact upon the technique adopted for the combining of the values of land and buildings in the ultimate assessment as established in s. 159(2), by reason of the introduction of s. 4(1) in 1980, except that the term "value" where it appears in s. 159(2) must again refer to value in the year 1980, and not in the subsequent years of assessment.

We come then to subs. (3) which is the core problem raised in this appeal, and for convenience I repeat it here:

directe de procéder, le législateur a choisi l'expression «niveau de valeur» et une cour doit considérer qu'il l'a fait délibérément. Un tel terme fait bien sûr penser à tout le processus de calcul du montant résultant de l'évaluation et non uniquement au processus de transcription des chiffres de l'évaluation précédente. Il n'est pas sans importance de noter que la législature et le conseil exécutif du Manitoba connaissaient, au moment de la rédaction et de l'adoption de la *Loi de 1980*, les lois des deux autres provinces.

Quelle est alors la portée de la *Loi de 1980* sur l'application et évidemment sur le maintien du par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act*? Pour répondre à cette question, il faut tenir compte de tout l'art. 159. Le paragraphe (1) de cet article dispose:

[TRADUCTION] Le terrain, par opposition aux bâtiments qui y sont érigés, doit être évalué à sa valeur au moment de l'évaluation.

Le mot «valeur» dans ce paragraphe doit avoir le même sens que le mot «valeur» du par. 4(1) de la *Loi de 1980*, et bien sûr l'avocat de la ville de Winnipeg l'a reconnu. En conséquence, le par. 159(1) est peut-être obligatoirement modifié par la prescription du par. 4(1), au moins dans la mesure où l'expression «au moment de l'évaluation» qui se trouve au par. 159(1) doit, pour la durée d'application de la *Loi de 1980*, renvoyer à l'année 1980 et non aux années 1981 et 1982 aux fins de l'établissement de l'évaluation pour ces années-là.

Le paragraphe (2) a trait au même processus quant à l'évaluation des bâtiments. Il semble que l'adoption du par. 4(1) en 1980 n'a aucune conséquence sur la technique choisie pour amalgamer la valeur du terrain à celle des bâtiments en une évaluation globale en vertu du par. 159(2), sauf que le terme «valeur» qui se trouve au par. 159(2) doit renvoyer encore une fois à la valeur en 1980, et non à celle des années d'évaluation subséquentes.

Nous arrivons donc au par. (3) qui est au coeur du problème soulevé par le présent pourvoi et, pour plus de commodité, je le cite de nouveau:

Notwithstanding any other provision herein, an assessment of any land shall not be deemed to have been improperly made or to be fixed at an unreasonable, unjust, or improper amount if the amount at which the land is assessed bears a fair and just relation to the amounts at which other lands in the city are assessed.

There is no dispute that the process of assessment of land and buildings in the City of Winnipeg is undertaken by the appropriate authorities acting under the authorization of *The City of Winnipeg Act*. It is only to the extent that the 1980 Act affects *The City of Winnipeg Act* that the assessment procedures are in any way altered. There would appear to be no relationship between s. 4(1) of the 1980 Act and s. 159(3) above. There is neither an express interrelationship nor a necessary interpretative involvement of the latter enactment with the pre-existing enactment. Subsection (3) gives the taxpayer a basic right to attack an assessment when the amount does not bear a fair and just relation to the assessment of other lands. It is obvious that this subsection creates a right to relief against discrimination or improper preferential treatment in the taxation process. It is not necessary for the Court in this proceeding to determine the precise meaning of the subsection. It is sufficient to observe in this appeal that the comparison is between like lands, and the taxpayers' rights arise only where an unfair or unjust relationship arises between the amounts of assessment of the taxpayers' land and the assessment of like lands.

This provision of *The City of Winnipeg Act* is of fundamental importance in the assessment scheme adopted by the Legislature for the City. It has been a part of the legislative program for the raising of municipal revenues for many years. It is of importance not only to the taxpayer, but to the government of the City of Winnipeg, because it ensures uniformity of treatment and justice in taxation to the entire land and building owning population, and through them to the occupiers of all the buildings in the City of Winnipeg. Naturally, one would expect to find in any amending legislation an express reference to this right in the

[TRADUCTION] Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, l'évaluation d'un bien-fonds ne sera pas réputée incorrecte ou établie à un montant déraisonnable, injuste ou incorrect, si le montant auquel le bien-fonds est évalué a un rapport juste et équitable avec le montant auquel les autres biens-fonds situés dans la ville sont évalués.

Il n'est pas contesté que le processus d'évaluation des biens-fonds et des édifices situés dans la ville de Winnipeg est mené par les autorités compétentes en vertu des dispositions habilitantes de *The City of Winnipeg Act*. Ce n'est que dans la mesure où la *Loi de 1980* modifie *The City of Winnipeg Act* que les procédures d'évaluation se trouvent modifiées. Il semble n'y avoir aucune relation entre le par. 4(1) de la *Loi de 1980* et le par. 159(3) précité. Il n'y a ni de rapport exprès ni d'implication d'interprétation nécessaire entre cette dernière disposition et la disposition qui existait auparavant. Le paragraphe (3) accorde au contribuable le droit fondamental de contester l'évaluation lorsque le montant de celle-ci ne comporte pas un rapport juste et équitable avec l'évaluation des autres biens-fonds. Il est manifeste que ce paragraphe accorde un recours contre la discrimination ou le traitement de faveur injustifié dans le processus de taxation. Il n'est pas nécessaire à la Cour, en l'espèce, de déterminer le sens précis de ce paragraphe. Il suffit de noter dans le présent pourvoi que la comparaison porte sur des biens-fonds semblables et que les droits des contribuables ne prennent naissance que s'il y a un rapport injuste ou inéquitable entre le montant de l'évaluation des biens-fonds des contribuables et celle de biens-fonds semblables.

Cette disposition de *The City of Winnipeg Act* est d'une importance fondamentale dans le système d'évaluation que la Législature a adopté pour la ville. Elle fait partie du plan législatif utilisé pour prélever les impôts municipaux depuis plusieurs années. Elle a une grande importance non seulement pour le contribuable, mais aussi pour l'administration de la ville de Winnipeg, parce qu'elle permet d'imposer de façon uniforme et juste tous les propriétaires fonciers et, à travers ces derniers, les occupants de tous les bâtiments dans la ville de Winnipeg. On s'attendrait naturellement à trouver dans toute loi modificatrice une mention

taxpayer if the Legislature had the intention of altering or revising this right in any way.

It has been said in argument that an interpretation along the lines indicated above of the relationship between the two statutes would create a declining revenue base for the municipality. To this submission there are two answers. First of all, the determination of the levels of municipal revenues is up to the Province of Manitoba and not up to this Court. If the statutes, when construed in accordance with the proper canons of construction, produce an unsatisfactory revenue conclusion, the political process and not the courts must seek a solution. The second answer is that, in any case, it is the mill rate, under the control of the municipality within the limits of its parent statutes, which determines the level of municipal revenues. When the assessment roll is diminished by the revision process, the municipality has its remedy in the mill rate. There may be a time lag discrepancy, but again this is a problem for resolution by the political process and is of no concern to the judicial process when properly acting within its proper limits in the community's scheme of law.

For centuries, statutes levying taxes and like imposts on the citizen have been read strictly in the sense that the Legislature must, in order to reduce a right in the taxpayer, say so in unmistakably clear terms.

Certainly the leading case on this point is *Partington v. Attorney-General*, (1869) L.R. 4 H.L. 100, in which Lord Cairns stated the guiding principle at p. 122 as follows:

If the person sought to be taxed comes within the letter of the law he must be taxed, however great the hardship may appear to the judicial mind to be. On the other hand, if the Crown, seeking to recover the tax, cannot bring the subject within the letter of the law, the subject is free, however apparently within the spirit of the law the case might otherwise appear to be.

A few years later in *Tenant v. Smith*, [1892] A.C. 150 at p. 154, Lord Halsbury stated:

expresse de ces droits du contribuable si la Législature avait eu l'intention de les modifier ou de les réviser de quelque façon.

On a prétendu qu'une interprétation dans le sens indiqué précédemment des rapports entre les deux lois aurait pour effet de créer une assiette fiscale décroissante pour la municipalité. Il y a deux réponses à cet argument. D'abord, la fixation des niveaux de revenu pour les municipalités relève de la province du Manitoba et non de cette Cour. Si les lois, interprétées selon les règles d'interprétation applicables, produisent un effet indésirable sur les revenus, la solution relève du processus politique et non des tribunaux. La seconde réponse porte que, de toute façon, c'est le taux par mille dollars d'évaluation, qui relève de la municipalité dans le cadre de ses lois organiques, qui détermine le niveau des revenus de la municipalité. Si le processus de révision réduit le rôle d'évaluation, la municipalité peut corriger la situation par le taux d'imposition. Il peut y avoir un décalage dans le temps, mais là encore c'est un problème dont la solution relève du processus politique et qui ne concerne pas le processus judiciaire lorsque celui-ci agit dans ses limites propres à l'intérieur du régime juridique de la société.

Depuis des siècles, les lois qui prélevent les taxes et les impôts des administrés ont été interprétées de façon stricte, c.-à-d. que pour diminuer les droits d'un contribuable, le législateur doit s'exprimer en termes absolument clairs.

L'arrêt de principe est certainement l'arrêt *Partington v. Attorney-General*, (1869) L.R. 4 H.L. 100, dans lequel lord Cairns exprime le principe de fond à la p. 122 en ces termes:

[TRADUCTION] Si la personne qu'on veut taxer tombe sous le coup de la lettre de la loi, il faut lui imposer la taxe, quelle que soit la lourdeur de l'épreuve aux yeux du juge. D'autre part, si le gouvernement, qui demande le recouvrement d'une taxe, ne peut soumettre le contribuable à la lettre de la loi, celui-ci est exempté, même si, par ailleurs, le cas paraît nettement relever de l'esprit de la loi.

Quelques années plus tard, lord Halsbury dans l'arrêt *Tenant v. Smith*, [1892] A.C. 150, dit à la p. 154:

This is an Income Tax Act, and what is intended to be taxed is income. And when I say "what is intended to be taxed," I mean what is the intention of the Act as expressed in its provisions, because in a taxing act it is impossible, I believe, to assume any intention, any governing purpose in the Act, to do more than take such tax as the statute imposes.

In a Canadian case, *Canadian Northern Ry. Co. v. The King* (1922), 64 S.C.R. 264 at p. 275, Brodeur J. reiterated the principle and provided an explanation for it:

A law imposing taxation should always be construed strictly against the taxing authorities, since it restricts the public in the enjoyment of its property.

The leading Canadian case on this point is *The King v. Crabbs*, [1934] S.C.R. 523, in which this Court dismissed the appellant's claim to recover \$499.48 due under the *Special War Revenue Act* for stamp tax on sale or transfer of stocks and shares. The sections in question enacted a prohibition and imposed a penalty upon the person acting in contravention. After reviewing the leading English cases on the interpretation of taxing statutes, Hughes J., speaking for the Court, wrote at p. 527:

It does not follow, however, that the statute creates a civil obligation on the part of such persons to pay the value of the necessary stamps, or indeed, any sum, to the Crown. These sections do not profess to create such an obligation . . . The settled principles . . . do not permit us to read these sections as constituting such an obligation.

The provisions of the *1980 Act* presently before the Court are said by the respondent not only to impose a freeze but also to remove an important appeal recourse from the taxpayers. The principles enunciated above in *Partington v. Attorney-General*, *Tennant v. Smith* and *Canadian Northern Ry. Co. v. The King*, *supra*, are even more strongly adhered to when rights of the citizen are affected. In *Nicholls and Robinson v. Cumming* (1877), 1 S.C.R. 395, Ritchie J. made the following statement at p. 422:

When a statute derogates from a common law right and divests a party of his property, or imposes a burthen on him, every provision of the statute beneficial to the party

[TRADUCTION] Il s'agit d'une loi fiscale et ce qu'on veut imposer c'est le revenu. Et lorsque je dis «ce qu'on veut imposer», je veux dire ce qui est l'objet de la Loi selon ses dispositions expresses, parce dans une loi fiscale, il est impossible, je crois, de prêter à la Loi une intention autre que celle de prélever exactement ce qu'elle impose.

Dans un arrêt canadien *Canadian Northern Ry. Co. v. The King* (1922), 64 R.C.S. 264, à la p. 275, le juge Brodeur réaffirme le principe et en fournit une explication:

[TRADUCTION] Une loi qui impose une taxe doit toujours s'interpréter strictement contre l'administration, puisqu'elle restreint le public dans la jouissance de sa propriété.

L'arrêt canadien de principe sur ce point est *The King v. Crabbs*, [1934] R.C.S. 523, par lequel cette Cour a rejeté la demande de l'appelant visant le recouvrement de 499,48 \$ en vertu de la *Loi spéciale des revenus de guerre* à titre de droit de timbres sur la vente ou le transfert d'actions. Les articles en cause prévoyaient une interdiction et imposaient une pénalité pour contravention à cette interdiction. Après avoir analysé les arrêts anglais de principe sur l'interprétation des lois fiscales, le juge Hughes dit au nom de la Cour, à la p. 527:

[TRADUCTION] Il ne s'ensuit cependant pas que la loi crée une obligation civile de la part de ces personnes de payer la valeur des timbres nécessaires, ni même quelque somme que ce soit à Sa Majesté. Ces articles ne déclarent pas qu'ils créent une telle obligation . . . Les principes admis . . . ne nous permettent pas d'interpréter ces articles dans le sens d'une telle obligation.

Non seulement, selon les prétentions de l'intimée, les dispositions de la *Loi de 1980* que la Cour examine présentement, imposent-elles le gel de l'évaluation, mais elles retirent aux contribuables un important recours d'appel. Les principes mentionnés précédemment dans les arrêts *Partington v. Attorney-General*, *Tennant v. Smith* et *Canadian Northern Ry. Co. v. The King*, précités, s'appliquent avec encore plus de force lorsque les droits des contribuables sont touchés. Dans l'arrêt *Nicholls and Robinson v. Cumming* (1877), 1 R.C.S. 395, le juge Ritchie dit à la p. 422:

[TRADUCTION] Lorsqu'une loi déroge à un droit de *common law* et prive quelqu'un de son bien ou lui impose un fardeau, il faut appliquer toutes les disposi-

must be observed. Therefore it has been often held, that acts which impose a charge or a duty upon the subject must be construed strictly and . . . it is equally clear that no provisions for the benefit or protection of the subject can be ignored or rejected.

In more modern terminology the courts require that, in order to adversely affect a citizen's right, whether as a taxpayer or otherwise, the Legislature must do so expressly. Truncation of such rights may be legislatively unintended or even accidental, but the courts must look for express language in the statute before concluding that these rights have been reduced. This principle of construction becomes even more important and more generally operative in modern times because the Legislature is guided and assisted by a well-staffed and ordinarily very articulate Executive. The resources at hand in the preparation and enactment of legislation are such that a court must be slow to presume oversight or inarticulate intentions when the rights of the citizen are involved. The Legislature has complete control of the process of legislation, and when it has not for any reason clearly expressed itself, it has all the resources available to correct that inadequacy of expression. This is more true today than ever before in our history of parliamentary rule.

The impact of the version of the amending statute contended for by the respondent is even more far-reaching when it is realised that the effect of the *1980 Act*, whatever it may be properly found to be, has been extended by *Bill 33, 1982* (Man.), c. 29, which renders the *1980 Act* applicable indefinitely to all years after 1980, and not only to the years 1981 and 1982. The loss of taxpayers' rights (if there is any such loss on a proper construction of the statute, as I believe there has been), is thus legislatively permitted. This would seem to render less likely the prospect that the Legislature adopted and proceeded with the intent attributed to it by the respondent in its submissions. Interim legislation with temporary effect might lend itself to a construction which would be repellent, when considered on the basis of a permanent enactment with consequences unlimited in time. Technically, the focus of a court in

tions de la loi qui lui sont favorables. En conséquence on a souvent décidé que les lois qui imposent un fardeau ou une obligation à l'administré doivent recevoir une interprétation stricte et . . . il est manifeste qu'on ne peut écarter aucune disposition qui favorise ou protège l'administré.

En langage plus moderne, pour porter atteinte aux droits d'un administré, que ce soit à titre de contribuable ou à un autre titre, les tribunaux exigent que le législateur le fasse de façon expresse. La diminution de ces droits peut ne pas avoir été légalement voulue ou même être accidentelle, mais les cours doivent trouver dans la loi des termes exprès pour conclure que ces droits ont été diminués. Ce principe d'interprétation s'impose et s'applique d'autant plus aujourd'hui que les législatures profitent de l'aide et des directives d'un conseil exécutif bien pourvu de personnel et ordinairement très averti. Les moyens disponibles pour rédiger et promulguer les lois sont tels qu'une cour doit être réticente à présumer l'oubli ou des intentions inarticulées lorsque les droits des administrés sont en cause. La législature a la maîtrise complète du processus législatif et si elle ne s'est pas exprimée clairement pour un motif quelconque, elle possède tous les moyens de corriger cette déficience d'expression. Cela est encore plus vrai aujourd'hui qu'à toute autre époque de l'histoire de notre régime parlementaire.

La portée de la version de la loi modificatrice proposée par l'intimée est encore plus grande si l'on tient compte que la *Loi 33, 1982* (Man.), chap. 29, prolonge l'application de la *Loi de 1980*, quelle que soit la conclusion à son sujet, en la rendant applicable à toutes les années postérieures à 1980 et non plus aux seules années 1981 et 1982. La perte des droits des contribuables (si une telle perte découle de la bonne interprétation de la loi, comme je crois que c'est le cas) est donc légalement permise. Cela rend moins vraisemblable que la Législature ait adopté la Loi avec l'intention que lui attribue l'intimée dans ses plaidoiries. Une loi provisoire avec un effet temporaire pourrait se prêter à une interprétation qu'on répugnerait à donner à une loi permanente dont les conséquences sont illimitées dans le temps. Technique, dans l'interprétation d'une loi, l'attention de la cour doit porter sur le texte même de la loi, avec certaines

construing the statute is on the statute itself, with some permitted reference to statutory antecedents but without reference to conduct in the political arena thereafter. In the unusual task presented to the courts on this appeal, a consideration of post-legislative activity is made relevant by the submissions made on behalf of the taxpayers with reference to what was said to be a temporary freeze pending a realignment of the level of assessment. In any event, having concluded, as I have, that the meaning of s. 159(3) is not that attributed to it by the respondent, reference to *Bill 33*, which was submitted to us by the appellants on the hearing of this appeal, simply buttresses the result.

It should be remembered, however, that the construction difficulty does not arise unless there is some ambiguity to start with. As Lord Cairns stated in *Partington v. Attorney-General, supra*, if the subject comes within the letter of the law, he must be taxed. If he does not, the Court will not second guess the Legislature in order to impose liability on the subject. The only qualification of this approach lies in the principle that the statute must be read as a whole. The application of this principle in *The King v. Fraser Companies Ltd.*, [1931] S.C.R. 490 resulted in an interpretation unfavourable to the taxpayer. Smith J., speaking for the Court at p. 492, wrote:

... I am unable to take this view of the meaning and effect of these provisions of the Act. To so construe them is to put a narrow and technical construction upon the precise words used in clause (d), without taking into consideration the meaning and intent of the statute as a whole. It seems to me clear that the real intention was to levy a consumption or sales tax of four per cent on the sale price of all goods produced or manufactured in Canada, whether the goods so produced should be sold by the manufacturer or consumed by himself for his own purposes.

The role of the statutory context was also discussed by Viscount Haldane, Lord Chancellor, in *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877 at pp. 896-97:

My Lords, I said at the beginning that the duty of judges in construing statutes is to adhere to the literal construction unless the context renders it plain that such a construction cannot be put on the words. This rule is

références permises aux textes antérieurs, mais sans se reporter au comportement des acteurs politiques par la suite. Dans la tâche inhabituelle que constitue le présent pourvoi pour les tribunaux, l'analyse de ce qui s'est produit après l'adoption de la Loi est devenue pertinente à cause des moyens soulevés par les contribuables relativement à ce qui était censé être un gel temporaire de l'évaluation en attendant le rajustement du niveau d'évaluation. De toute façon, puisque j'ai conclu que le par. 159(3) n'a pas le sens que l'intimée lui a attribué, la *Loi 33*, que les appellants nous ont mentionnée à l'audition du présent pourvoi, confirme simplement ce résultat.

Il faut toutefois se rappeler qu'il ne se pose pas de question d'interprétation à moins qu'il y ait quelque ambiguïté. Comme l'a mentionné lord Cairns dans l'arrêt *Partington v. Attorney-General*, précité, si le contribuable tombe nettement sous le coup de la loi, il faut l'imposer. Sinon, la cour ne prêtera pas d'intention à la législature afin d'imposer une obligation au contribuable. La seule réserve qu'il faut apporter à cette façon de procéder découle du principe qu'il faut considérer une loi comme un tout. L'application de ce principe dans l'arrêt *The King v. Fraser Companies Ltd.*, [1931] R.C.S. 490 a amené une interprétation défavorable au contribuable. Le juge Smith dit ceci au nom de la Cour à la p. 492:

[TRADUCTION] ... Je ne puis interpréter la portée des dispositions de la Loi en ce sens. Les interpréter ainsi constitue une interprétation stricte et formaliste des mots précis de l'alinéa d), qui ne tient pas compte du sens et de la portée de la Loi dans son ensemble. Il me paraît clair que l'intention véritable a été d'imposer une taxe à la consommation ou taxe de vente de quatre pour cent du prix de tous les biens produits ou manufacturés au Canada, que les biens ainsi produits soient vendus par le manufacturier ou consommés par lui pour ses fins propres.

Le vicomte Haldane, lord chancelier, parle aussi de l'influence du contexte législatif dans l'arrêt *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877, aux pp. 896 et 897:

[TRADUCTION] Vos Seigneuries, j'ai dit au début qu'il incombe aux juges, quand ils interprètent les lois, d'adhérer à l'interprétation littérale à moins que, compte tenu du contexte, il appert qu'on ne peut interpréter

especially important in cases of statutes which impose taxation.

The courts, therefore, must approach a provision such as s. 4(1) of the *1980 Act* on the basis that it operates in the reduction of the rights of the taxpayer in *The City of Winnipeg Act* only to the extent that it expressly so provides. With all due respect to those who have expressed views to the contrary, I can find no expressed intention by the Legislature in the enactment of the *1980 Act* to reduce the limits open to the taxpayer in opposing on legal grounds an assessment established under *The City of Winnipeg Act*, at least as far as the rights arising under s. 159(3) are concerned. There is neither an express nor a necessarily implied relationship between the two statutes. It may well be that a taxing statute can, by necessary implication falling short of an express provision, gather in a citizen and impose upon him or her a new tax burden. It need not always be bald and express. In the provisions now before the courts in these proceedings, no such necessary implication is present, and consequently I would invoke one of the oldest canons of interpretation employed by the courts in the application of the statutes of the land, namely that a statute imposing a tax burden must clearly do so, otherwise the complaining citizen remains outside the operation of the taxing program. In this case it is not the assessment which directly imposes the tax burden, for the role of the assessment is simply as a multiplicand, with the multiplier being the mill rate and the product being the realty taxes; but the distinction is without practical significance as it is the assessment which starts the process and which inevitably increases the burden on the taxpayer if the assessment is improperly enlarged.

It is not, of course, the role of the Court to determine whether an assessment is unduly high or unduly low, or indeed if it need be revised at all. That is the role of the tax tribunal, here the Board of Revision of the City of Winnipeg. It is to that Board that the appellants took their complaint. In my view, again with the utmost respect to those expressing different opinions, it is to that Board which the parties must now return for the proper

ainsi les mots en cause. Cette règle se révèle particulièrement importante dans le cas des lois fiscales.

Les cours doivent donc considérer que des dispositions semblables au par. 4(1) de la *Loi de 1980* n'ont l'effet de diminuer les droits conférés aux contribuables en vertu de *The City of Winnipeg Act* que dans la mesure où elles le disent expressément. Avec égards pour ceux qui ont exprimés l'avis contraire, je ne puis trouver dans la *Loi de 1980* l'expression de l'intention du législateur de diminuer les recours accessibles aux contribuables pour s'opposer, pour des motifs de droit, à l'évaluation fixée en vertu de *The City of Winnipeg Act*, du moins pour ce qui est des droits découlant du par. 159(3). Il n'y a ni rapport exprès ni rapport implicite entre les deux lois. Il se peut qu'une loi fiscale vise, par déduction nécessaire à défaut d'une disposition expresse, un ou une contribuable et lui impose un nouveau fardeau fiscal. La loi n'a pas toujours besoin d'être directe et expresse. Dans les dispositions qui font l'objet des présentes procédures, on ne trouve aucune déduction de la sorte et, en conséquence, je suis d'avis d'appliquer une des règles les plus anciennes d'interprétation des lois suivies par les tribunaux dans l'application des lois du pays, savoir qu'une loi qui impose un fardeau fiscal doit le faire clairement, sinon le contribuable qui la conteste n'est pas soumis à l'application du régime fiscal. En l'espèce, ce n'est pas l'évaluation qui impose directement le fardeau fiscal, puisque le rôle d'évaluation est uniquement le multiplicande, le multiplicateur étant le taux par mille dollars d'évaluation et le produit la quotité de la taxe foncière; cette distinction est sans conséquence pratique puisque c'est l'évaluation qui est à l'origine du processus et augmente inévitablement le fardeau supporté par le contribuable si l'évaluation est irrégulièrement augmentée.

Bien sûr, il n'appartient pas à la Cour de déterminer si l'évaluation est beaucoup trop élevée ou beaucoup trop basse, ni même s'il est nécessaire de la réviser. C'est là le rôle du tribunal fiscal, le Bureau de révision de la ville de Winnipeg en l'espèce. Les appellants lui ont présenté leur demande. À mon avis, encore une fois avec égards pour ceux qui ont exprimé des avis contraires, c'est au Bureau que les parties doivent maintenant

application of s. 159(3) and s. 4(1) to the assessments prepared in respect of the appellants' holdings by the authorities of the City of Winnipeg. I would therefore allow the appeal and set aside the order of prohibition as issued by the Manitoba Court of Queen's Bench, with costs to the appellants.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

Solicitor for the respondent: F. N. Steele, Winnipeg.

s'adresser pour faire appliquer l'al. 159(3) et le par. 4(1) aux évaluations des propriétés des appellants établies par l'administration de la ville de Winnipeg. Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi et d'infirmer l'ordonnance de prohibition délivrée par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, avec dépens en faveur des appellants.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appellants: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

Procureur de l'intimée: F. N. Steele, Winnipeg.