

BETWEEN:

1959  
}  
Sept. 22  
—

THE CITY OF QUEBEC ..... SUPPLIANT;

AND

1960  
}  
Oct. 31  
—

HER MAJESTY THE QUEEN ..... RESPONDENT.

*Crown—Action to recover cost of snow removal from street bordering Crown property—Municipal by-law obligating property owners to pay cost ultra vires as against the Crown in the right of Canada—Cross-demand to recover payments made through error of law—Laws of prescription not applicable to proceedings brought by the Crown against the subject—The British North America Act, 1867, s. 125—An Act to amend the Charter of the City of Quebec, S.Q. 1945, c. 71, s. 20; S.Q. 1952, c. 63, s. 8(154); Civil Code arts. 1047, 2260.*

The City of Quebec by Petition of Right sought to recover payment of \$259.25 for removal of snow and ice in the winter of 1951-52 from that part of Grand Champlain Street bordering property of the Crown in the right of Canada and administered by the National Harbour Board. The respondent pleaded that the claim constituted a municipal tax and since the property in question was Crown property it was exempt from municipal or provincial taxation by virtue of s. 125 of the *British North America Act, 1867*. The City submitted that under the laws of the Province of Quebec and in particular *An Act to Amend the Charter of the City of Quebec, S.Q. 1945, c. 71, s. 20(154)* and under the city by-laws and in particular City By-Law 823, the amount claimed was not a municipal tax.

As a further subsidiary defence the Crown submitted that by an Order in Council dated April 28, 1952, the Federal Cabinet authorized payment to the City of an annual grant of \$42,000 for the five year period 1950-1954 inclusive in payment of all municipal services other than water. The City contended that the grant did not include snow removal and that its claim, whether a tax or not, was for a service from which the defendant had benefited and for which it should pay a just and reasonable amount.

The Crown by cross-demand claimed re-imbusement of \$4,671.10 which it alleged its agent, the National Harbour Board, had through error in law paid the City for the period 1942-1954 for snow removal from in front of the property in question. The City admitted that for all intents and purposes the amount claimed had been paid, but for the reasons set out in its Petition, alleged payment had been made knowingly and willingly by the Crown and its agent the National Harbour Board and that in any event the greater part of the claim was prescribed.

*Held:* That having regard to the provisions of ss. 10 and 11 of City By-Law No. 823, that the cost of snow removal shall be collected as "an assessment tax on the said immoveables", and in view of the provision of s. 8(154) of *An Act to Amend the Charter of the City of Quebec, S.Q. 1952, c. 63* that "the city's claims shall be privileged, ranking with municipal assessments or taxes"—the charge in question had all the essential characteristics of a tax imposed on the property of the defendant.

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN

2. That the provisions of s. 20 of *An Act to Amend the Charter of the City of Quebec*, S.Q. 1945, c. 71, that "the owners of non-taxable immoveables shall be obliged to pay for snow removal like the other taxpayers" was, in view of s. 125 of the *British North America Act, 1867*, clearly *ultra vires* insofar as the Crown in the right of Canada was concerned.
  3. That on the evidence the error in law had been proven.
  4. That the law of prescription does not apply to proceedings of the Crown against the subject. *The Queen v. Montreal Transportation Commission* [1955] Ex. C.R. 83 at 91.
  5. That the petition should be dismissed and the cross-demand allowed.
- In view of the finding on the main issue the Court did not deal with the subsidiary defence.

PETITION OF RIGHT by suppliant to recover cost of snow removal from street bordering property owned by the Crown. Cross-demand to secure reimbursement of moneys paid for snow removal through error in law.

*Ernest Godbout, Q.C.* for suppliant.

*Robert Perron, Q.C.* and *Paul Ollivier* for respondent.

KEARNEY J. now (October 31, 1960) delivered the following judgment:

L'action principale par voie de pétition de droit porte sur une requête de la cité de Québec pour le paiement d'une somme de \$259.25, avec intérêt à 5% depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1952, afférenté à l'enlèvement de la neige et de la glace au cours de l'hiver 1951-52 sur la rue Grand-ChAMPLAIN, à Québec, en front des lots 167 et 168 (parties), appartenant à Sa Majesté la Reine du chef du Canada (ci-après appelée la «Couronne»), lesquels sont possédés et administrés par le Conseil des Ports nationaux du Canada (ci-après désigné le «Conseil»), un corps politique, en sa qualité de mandataire de la Couronne.

L'intimée nie qu'elle est responsable pour le paiement du montant réclamé, principalement parce qu'il consiste d'une taxe municipale et que ces propriétés appartenant à la Couronne sont exemptes de toute taxe municipale ou provinciale en vertu de l'article 125 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, 30 Victoria, c. 3.

La ville maintient qu'en raison de la loi de la province de Québec, plus particulièrement S.Q. 1945, 9 Geo. VI, c. 71, art. 20(154), et des règlements municipaux, surtout le n° 823, le montant réclamé ne constitue pas une taxe municipale.

Subsidiairement les parties invoquent dans un sens contraire une convention entre la ville et le Conseil en vertu de laquelle, conformément à l'arrêt ministériel du cabinet fédéral du 26 avril 1952, le Conseil a accordé à la ville une subvention annuelle de \$42,000 pour une période de cinq ans, notamment de 1950 à 1954 inclusivement.

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

Le Conseil soutient que par suite de l'entente quinquennale il a acquitté tous les services municipaux, sauf celui de l'eau; mais la ville d'autre part allègue que l'entente ne comprenait pas l'enlèvement de la neige et de la glace et, que taxe ou non, le montant de \$259.25 est réclamé pour un service dont l'intimée a bénéficié et pour lequel elle doit payer un montant juste et raisonnable.

Quant à la demande reconventionnelle, la Couronne réclame \$4,671.10 que son mandataire, le Conseil local, à Québec, aurait payé à la ville entre 1941-42 et 1953-54 inclusivement pour l'enlèvement de la neige et de la glace en front desdites propriétés, et déclare que ces versements ont été faits à son insu par erreur de droit. La défenderesse reconventionnelle admet que le Conseil a payé un certain montant à cette fin, lequel ne s'élevait qu'à \$4,664.96. La différence entre ces deux sommes est minime et les pièces justificatives P3 indiquent que le total des factures en question est bien \$4,664.96.

La cité rejette la demande reconventionnelle en invoquant les mêmes arguments présentés au cours de l'action principale, et en outre maintient que le montant susmentionné a été payé sciemment et volontairement par la Couronne et son mandataire, le Conseil, et qu'à tout événement la demande est en grande partie prescrite.

Les faits sont peu contestés. Les procureurs des parties ont soumis des mémoires écrits et ont signé ensuite un accord relatif à plusieurs faits, lequel a été amendé de consentement mutuel et mis en dossier le onzième jour du mois courant.

L'action principale soulève deux questions de droit primordiales, à savoir: (1) le coût de l'enlèvement de la neige constitue-t-il ou non une taxe? (2) Dans l'affirmative, la Couronne en est-elle exempte?

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

Au sujet de la première question il serait utile d'abord de relater l'histoire de l'enlèvement de la neige à Québec et de mentionner quelques généralités qui ne sont pas contestées. On pratique à Québec depuis plus d'un siècle l'entretien et la réparation des rues et chemins, y inclus leur déneigement, et la cité ordonna à ses citoyens de prendre les moyens nécessaires à cette fin. Sous le gouvernement des généraux et des juges de paix les hommes de 18 à 60 ans étaient tenus de faire des œuvres serviles pour l'enlèvement de la neige, mais ce genre de servage fut bientôt aboli par l'État. En vertu de l'article 29(33), S.C. 1865, 29 Victoria, c. 57, tel qu'amendé en 1866, 29-30 Victoria, c. 57, articles 17 et 18,

Le Conseil peut . . . faire des règlements pour les objets suivants, savoir:

\* \* \*

Pour ordonner l'enlèvement de la neige des rues, ruelles, places publiques et toit des maisons et autres édifices . . .

Plus tard, par règlement n° 227 du 15 janvier 1869, passé en vertu de cette législation de 1865 ci-haut mentionnée, les propriétaires, y compris les membres des gouvernements militaire et civil, de propriétés riveraines situées sur les rues publiques étaient responsables de l'enlèvement de la neige sur la moitié de la largeur de la rue. Peu à peu, à compter de 1919, la ville assumait cette tâche mais aux frais et dépens desdits propriétaires; et l'origine des pouvoirs actuels de la cité remonte à la refonte de sa charte, S.Q. 1929, 19 Geo. V, c. 95, art. 336(154). A l'époque en question le déneigement se faisait à tant par pied linéaire et plus tard selon la valeur des propriétés. Au début cette municipalisation de l'enlèvement de la neige ne s'appliquait qu'à certaines rues, ensuite à quelques zones et enfin, en 1954, à toute la ville.

Il est admis que les terrains concernés mesurent 1037 pieds linéaires en bordure de la rue Grand-Champlain et que la somme de \$259.25 représente la répartition suivant la loi alors en vigueur, à 0.25 le pied linéaire, pour le déneigement en front desdits terrains; et que la neige, d'une façon ou d'une autre, doit être enlevée. L'intimée ne conteste pas le droit de municipaliser partiellement ou entièrement l'enlèvement de la neige et convient que le taux de \$0.25 n'est pas déraisonnable.

Aux termes de S.Q. 1945, 9 Geo. VI, c. 71, art. 20(154), il est légiféré que la ville se chargera de l'enlèvement de la neige dans toutes ou quelques-unes de ses rues et que—

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 —  
 Kearney J.  
 —

Le coût de l'enlèvement, du grattage ou du soufflage de la neige ou de la glace pourra être réparti entre les propriétaires riverains de toute rue, groupe de rues ou zone suivant la longueur de leurs propriétés.

Si l'enlèvement de la neige est municipalisé dans toute la cité, le Conseil (municipal) devra répartir uniformément le coût dudit service en chargeant le même taux dans toute la cité et en prenant comme base l'évaluation des propriétés immobilières ou des terrains seulement. (Le mot entre parenthèses a été ajouté.)

Ce dernier mode de répartition du coût du service n'aura pas pour effet de lui conférer un caractère de taxe.

Les propriétaires d'immeubles non imposables seront tenus de payer pour le service de la neige comme les autres contribuables.

La ville a adopté le 26 octobre 1951 le règlement n° 823 qui définit ainsi l'enlèvement de la neige et de la glace:

Enlèvement de la neige et de la glace:—L'enlèvement de la neige et de la glace consiste à entretenir les chaussées et trottoirs de rues, conformément aux prescriptions de la loi et des règlements municipaux concernant l'entretien des rues pendant l'hiver; la Cité assumant toutes les obligations que tels loi ou règlements imposent à toute personne à ce sujet.

L'article 10 de ce règlement prévoit que—

Le coût réel desdits enlèvement de la neige et de la glace, grattage ou soufflage de la neige dans les rues ci-dessus énumérées sera remboursé à la Cité par les propriétaires riverains desdites rues et computé par pied linéaire de la longueur du front des immeubles bordant lesdites rues, déduction faite de ce qui doit être payé par The Quebec Railway, Light, Heat & Power Co. conformément au contrat passé entre la Cité et la Compagnie le 1<sup>er</sup> mars 1941 et ratifié par la loi 5 Geo. VI, chapitre 72.

L'article 11 se lit comme suit:

Le coût réel desdits enlèvement de la neige et de la glace, grattage ou soufflage de la neige, sera recouvré et perçu comme une taxe foncière sur lesdits immeubles, sera exigible et portera intérêt, à compter du 1<sup>er</sup> septembre de chaque année.

Il convient de citer aussi la loi 15-16 Geo. VI, c. 63, art. 8, S.Q. 1951-52, aux termes duquel le paragraphe 154 a été remplacé par un nouveau paragraphe 154 qui change peu l'étendue de la responsabilité que la ville assumait concernant le déneigement. Mais cette loi contient une

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

prescription autorisant la ville, si elle juge à propos de ce faire, de municipaliser complètement le service en question par toute la ville et d'imposer aux propriétaires une charge uniformément basée sur l'évaluation des propriétés et non suivant leur longueur de front. Ce paragraphe continue comme suit:

La répartition du coût de ce service n'aura pas pour effet de lui conférer un caractère de taxe mais le coût sera calculé à un taux basé sur l'évaluation en vigueur durant l'exercice financier au cours duquel le compte deviendra dû et exigible.

Dans le cas des immeubles bénéficiant d'une exemption ou d'une commutation d'évaluation ou de taxes, le taux ci-dessus s'appliquera sur la valeur réelle sans tenir compte de l'exemption ou de la commutation, excepté quant aux biens appartenant aux commissions scolaires catholiques et protestantes, aux hôpitaux, aux hospices et aux biens religieux, évêchés, églises et presbytères et propriétés des communautés religieuses, ou le taux ne s'appliquera que sur l'évaluation des terrains.

Dans tous les cas, la créance de la cité sera privilégiée au même rang que les cotisations ou taxes municipales.

S'agit-il ici d'une taxe? Voici la signification que les dictionnaires publiés vers la fin du dix-neuvième siècle donnent au mot «taxe»;

*Universal Dictionary of the English Language* (1898):

A contribution imposed by authority upon people to meet the expenses of government or other public services.

A government imposition, or charge made by the State on the property of individuals, or on products consumed by them.

Tax applies to or implies whatever is paid by the people to the government according to a certain estimate.

*Bouvier Law Dictionary*, third revision:

A pecuniary burden imposed for the support of government.

The enforced proportional contribution of persons and property, levied by the authority of the state for the support of government, and for all public needs.

Il est à propos de signaler ici que la loi refondant la charte de la cité de Québec susmentionnée, à l'article 1(*k*) définit le mot «taxe» ainsi:

Le mot «taxe» signifie l'impôt personnel ou le coût d'une licence prélevée sur le commerce, les affaires, les occupations ou professions quelconques. Il signifie aussi, quand il est employé d'une manière générale, toute taxe personnelle ou foncière.

Une taxe, mise en contraste avec un contrat, est une somme d'argent imposée par les autorités constituées. Sir W. J. Ritchie, J.C. fait la distinction entre une taxe et un contrat, dans la cause de *Lynch v. The Canada N.W. Land Co.*<sup>1</sup>, dans les termes suivants:

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

It is abundantly clear that taxes are not contracts between party and party either express or implied, but they are the positive acts of the government through its various agents binding upon the inhabitants, and to the making or enforcing of which their personal consent, individually, is not required.

La jurisprudence établie aux États-Unis apporte le même effet. Ainsi au *Corpus Juris Secundum* 84 (1954), pages 32 et 34, nous lisons:

Every burden which the state imposes on its citizens to secure revenue for support of its government or any of its political subdivisions is levied under the power of taxation whether under the name of a tax or some other designation—*Morton Salt Co. v. City of South Hutchinson*, C.C.A. Kan., 159 F. 2d 897.

Any levy or duty or impost for the support of government may be regarded as a tax.—*Woodward v. City of Philadelphia*, A. 2d 167, 333 Pa. 80.

The question whether a particular contribution, charge, or burden is to be regarded as a tax depends on its real nature and not on its designation.

A "tax" is imposed on person paying it by mandate of public authority, without his being consulted with respect to its necessity, or having any option as to its payment, the amount not being determined by any reference to service which he receives from government, but by his ability to pay, based on property or income, while a "fee" is voluntary in that person who pays it originally has, of his own volition, asked a public officer to perform certain services for him, which presumably bestow on him a benefit not shared by other members of society.—*Stewart v. Verde River Irrigation & Power Dist.*, 68 P. 2d 329, 49 Ariz. 531.

La charte de Québec apparemment ne fait aucune distinction entre une taxe foncière et une cotisation, aux termes de l'article 1(j) de la loi 19 George V, c. 95, susmentionnée, lequel se lit ainsi:

(j) Les mots «taxe foncière», «cotisation», «répartition» ou «contribution foncière» signifient l'impôt sur la propriété.

En droit anglais ces deux mots «taxe foncière» et «cotisation» ont le même sens. Dans la cause de *Lowther v. Clifford*<sup>2</sup> il s'agissait de déterminer si le coût du pavage d'une rue calculé, comme dans le cas présent, au pied linéaire, tombait sous le coup d'une clause d'un contrat en raison de laquelle un locataire s'engageait à rembourser au propriétaire "all

<sup>1</sup> (1891) 19 Can. S.C.R. 204, 208.      <sup>2</sup> [1927] 1 K.B. 130, 131.

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

..... assessments, impositions, and outgoings now payable or hereafter to become payable by or be imposed upon either landlord or tenant in respect of the premises except the landlord's property tax". A la page 148, le juge Scrutton s'exprime comme suit au sujet de ces impositions:

It is either an imposition or an outgoing, or both; I incline to think that "assessment" is also a very suitable word to express it.

Vu les articles 10 et 11 du règlement 823 qui prescrivent une contribution obligatoire pour un service public dont le coût sera recouvré et perçu comme «une taxe foncière sur lesdits immeubles» et que la loi 15-16 Geo. VI précitée décrète que «la créance de la cité sera privilégiée au même rang que les cotisations ou taxes municipales», l'imposition en question à mon avis, nonobstant les statuts 9 Geo. VI et 15-16 Geo. VI, possède, sauf le nom, toutes les caractéristiques essentielles d'une taxe imposée sur les propriétés de l'intimée. A la page 32 du *Corpus Juris Secundum* 84, susmentionné, on lit que:

The question whether a particular contribution, charge, or burden is to be regarded as a tax depends on its real nature and not on its designation.

Sir Charles Fitzpatrick, J.C., qui a rendu le jugement de la cour, déclarait dans *Gauthier v. Le Roi*<sup>1</sup>:

And, in any event, the provinces have, in my opinion, neither executive, legislative nor judicial power to bind the Dominion Government.

Il faut donc conclure que la disposition à l'article 20 de la loi 9 Geo. VI, c. 71 que «les propriétaires d'immeubles non imposables seront tenus de payer pour le service de la neige comme les autres contribuables» est clairement *ultra vires* en tant que Sa Majesté comme chef du Canada est concernée.

La cité maintient que le montant exigé du Conseil pour l'enlèvement de la neige sur la rue Grand-Champlain était bien raisonnable et que le Conseil a bénéficié des travaux exécutés et qu'en conséquence il doit les acquitter. Elle invoque la décision du Conseil Privé dans *Dominion of Canada v. City of Levis*<sup>2</sup> où il s'agissait du prix d'une marchandise, notamment l'eau, que le gouvernement fédéral ne pouvait pas s'attendre de recevoir sans en payer la juste valeur.

<sup>1</sup> (1917) 56 Can. S.C.R. 176, 182.

<sup>2</sup> [1919] A.C. 505.



Lord Palmoor, à la page 511 du jugement précité, dit:

Water supplied at the cost of the municipality from artificially constructed waterworks is in the nature of a merchantable commodity, and their Lordships are of opinion, that unless some statutory right is established, the Government of Canada cannot claim to have a supply of water for the Government building, unless it is prepared to pay and to continue to pay in respect thereof a fair and reasonable price.

1960  
THE CITY  
OF QUEBEC  
v.  
THE QUEEN  
Kearney J.

Si le cas en litige portait sur l'approvisionnement de l'eau, la Couronne serait tenue de payer un tarif raisonnable, pourvu qu'elle en consommât bien entendu; mais il est question ici d'un impôt sur la propriété de la Couronne pour un service municipalisé. La ville ne laisse aucunement entendre que l'impôt pour l'entretien et réparation des rues en été ne constitue pas une taxe, et je ne vois pas de différence fondamentale entre l'entretien et la réparation en été et le déneigement en hiver.

La cité a appuyé sa demande sur le jugement de l'honorable Wilfrid Girouard, juge de la Cour Supérieure, dans *Cité de Québec v. Société d'Hypothèques et de Logement*,<sup>1</sup> en date du 6 septembre 1958, actuellement pendante en appel devant la Cour du Banc de La Reine. Le savant juge, dans cette cause, a condamné la société à payer la somme de \$290.33 réclamée à titre de frais fixés pour l'enlèvement de la neige pendant l'hiver 1954-55. Il faut distinguer la cause susmentionnée du cas en litige, si pour aucun autre motif, du moins parce que l'action n'était pas dirigée contre la Couronne et le savant juge déclare que la Société d'Hypothèques et de Logement était propriétaire des immeubles en question. Dans la présente cause le propriétaire est Sa Majesté La Reine et non pas le Conseil des Ports nationaux.

La seconde question de droit soulève l'article 125 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 30 Victoria, c. 3:

Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à quelque province ne sera sujette à la taxation.

Quant à la signification du mot «taxation», on peut lire à la page 119 du dictionnaire intitulé *A New English Dictionary on Historical Principles*, rédigé par Sire James Murray, vol. IX, 2<sup>e</sup> partie, édition 1919, où on trace l'histoire du mot «taxe»:

*Taxe and taske* . . . were at first almost synonymous but in their sense-development they were differentiated, *tax* following that of the corresponding verb as an assessed *money* payment.

<sup>1</sup>(September 6, 1958, Unreported)

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

1. A compulsory contribution to the support of the government, levied on persons, property, income, commodities, transactions, etc., now at fixed rates, mostly proportional to the amount on which the contribution is levied.

"Tax" is the most inclusive term for these contributions, esp. when spoken of as the matter of *taxation*.

Il faut donc donner un sens très large au mot «taxation» et, en raison de l'article 125 susmentionné, je ne vois pas comment la législature provinciale puisse obliger Sa Majesté La Reine du chef du Canada de payer sous forme d'impôt le coût de l'enlèvement de la neige sur une rue appartenant à la ville lorsque celle-ci se charge d'exécuter ces travaux.

Dans la cause de *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*<sup>1</sup> Duff, J.C., parlant de ce qui, virtuellement, n'était autre chose qu'une proposition d'assujétir le gouvernement du Canada ou la propriété du gouvernement à un impôt, dit:

Any such attempt must fail, as *ultra vires* of a Provincial Legislature.

A la page 76 de son mémoire la ville tire un autre argument de quelques dispositions de la Loi sur les Ports nationaux, sousmentionnées, 1 Édouard VIII, c. 42, art. 10 (maintenant S.R.C. 1952, c. 187), paragraphe (2):

. . . les prescriptions de la loi relative au Conseil diffèrent quant au droit de propriété des immeubles lui appartenant et sont moins explicites quant à son obligation d'acquitter les taxes.

On a renvoyé le tribunal à la loi susdite:

10(2) Tous biens acquis ou détenus par le Conseil sont dévolus à Sa Majesté du chef du Canada. 1936, c. 42, art. 10.

L'article 24 de la même loi prescrit que:

Nonobstant les dispositions de la *Loi sur l'administration financière*, le ministre des Finances peut, sous réserve des dispositions de la présente loi, effectuer des déboursés à même le Compte spécial, à la demande du Conseil ou de ses fonctionnaires autorisés, pour les objets suivants ou l'un d'entre eux:

(a) le paiement de toutes les dépenses nécessaires faites dans l'administration, la gestion et la régie des ports, ouvrages et biens relevant du Conseil;

\* \* \*

(d) le paiement de l'intérêt et du principal de toutes débetures ou autre dette du Conseil. 1936, c. 42, art. 24.

<sup>1</sup>[1935] S.C.R. 215, 231.

Le procureur de la demanderesse a ajouté qu'il s'ensuit que—

... le Conseil doit payer les charges administratives, d'opération et de contrôle pour les propriétés sous sa juridiction et qu'il doit également solder les intérêts sur ses dettes. Or, le prix du service de la neige n'est-il pas une dépense nécessaire pour opérer le Port de Québec et les propriétés du Conseil, et celui-ci s'étant refusé d'acquitter la créance de la Cité n'est-il pas tenu de payer l'intérêt. L'intérêt sur les redevances municipales est prévu par l'article 273 de la Charte :

273. L'intérêt sera payé à raison de cinq pour cent l'an, sur toutes sommes exigées par la corporation pour toutes taxes quelconques non payées avant le premier novembre de chaque année; cet intérêt courra dudit premier novembre jusqu'au parfait paiement, et pour les comptes se rapportant au coût de l'enlèvement de la neige, l'intérêt commencera à courir du premier septembre de chaque année. Quant aux autres comptes, l'intérêt courra à compter de trente jours de l'envoi du compte de l'année courante. Il sera exigé un intérêt de six pour cent l'an sur toute licence non payée dans les trente jours de l'exigibilité de ladite licence.

A mon avis l'argument du savant procureur de la cité repose sur de fausses prémices quand il parle du «droit de propriété d'immeubles appartenant au Conseil», car il s'agit ici de propriétés qui n'appartiennent pas au Conseil mais à la Couronne, conformément à l'article 10 susmentionné. La demanderesse était au courant de ce fait puisqu'elle n'a pas dirigé son action contre le Conseil des Ports nationaux mais contre la Couronne.

Vu le jugement rendu par les présentes, il ne peut être question d'intérêt tel que mentionné aux articles 24(d) de la loi précitée et 273 de la charte; mais mettant de côté la question d'intérêt, il me semble qu'il serait difficile d'interpréter l'article 273 de la charte autrement que dans le sens que l'enlèvement de la neige entre dans la catégorie des taxes. Le Conseil avait sans doute le pouvoir de payer ses frais administratifs proprement dits, mais je ne suis pas d'avis qu'il avait le droit, en qualité d'agent de la Couronne, et à plus forte raison le gérant local encore moins, de céder sans une autorisation spéciale l'exemption d'impôt dont elle jouit et de payer un compte dont elle n'était pas redevable.

La demande reconventionnelle se fonde sur l'article 1047 du Code civil.

Celui qui reçoit par erreur de droit ou de fait, ce qui ne lui est pas dû, est obligé de le restituer; et s'il ne peut le restituer en nature, d'en payer la valeur.

1960  
THE CITY  
OF QUEBEC  
v.  
THE QUEEN  
Kearney J.

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

[Si la personne qui reçoit est de bonne foi, elle n'est pas obligée de restituer les profits qu'elle a perçus de la chose.]

C'est un genre d'action qui se déroule assez souvent devant les tribunaux. Faribault, dans son *Traité de Droit civil du*

*Québec*, n° 7-bis, p. 128, dit que :

185. Celui qui, par erreur de droit ou de fait, paie des taxes qui ont été imposées illégalement, peut recourir à l'action *condictio indebiti* pour se faire rembourser ce qu'il a ainsi payé indûment. Nos tribunaux ont appliqué cette règle en de nombreuses circonstances.

L'intimée soutient qu'une erreur de droit s'est produite parce que, contrairement à l'intention du président et des membres du Conseil, le gérant du port aurait approuvé les comptes pour le service municipal de la neige, les aurait transmis au Bureau du Trésor, à Ottawa, lequel les aurait payés sans savoir ce qu'il acquittait.

Voici les faits :

Au début de chaque année le Conseil est tenu de soumettre au Ministre, pour chaque port relevant de lui, un budget annuel révélant le revenu estimatif et les dépenses estimatives de l'administration, en conformité de l'article 26 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux, lequel budget doit être soumis par le Ministre au gouverneur en conseil.

Aussitôt que possible, mais dans un délai de trois mois, après l'expiration de chaque année civile, le Conseil doit soumettre un rapport annuel au Ministre en la forme que celui-ci peut prescrire, et le Ministre doit présenter ce rapport au Parlement, conformément à l'article 32 de la loi susmentionnée. Comme le sont d'ailleurs tous les revenus et dépenses publics, ceux du Conseil sont sujets à la vérification de l'auditeur général de la même manière, selon les dispositions de l'article 34 de la même loi.

Monsieur M. Latouche, ingénieur au port du Québec, a déclaré qu'à l'item «neige» du budget qu'on transmettait à Ottawa on inscrivait un chiffre estimatif global, soit \$25,000, \$30,000 ou \$50,000, selon les besoins que prévoyait le Conseil. Ainsi on payait à la cité de Québec le compte de l'enlèvement de la neige en front des lots susdits, mais il n'y avait quoi que ce soit dans aucun rapport budgétaire ou financier qui indiquât que tel ou tel versement était fait à la ville. Ces rapports n'indiquaient aucune particularité mais seulement un chiffre global pour le déneigement annuel, embrassant dans un cas les dépenses prévues et dans l'autre

les déboursés. Alors le Ministre de même que le président du Conseil ignoraient les versements faits à la ville, et à plus forte raison, que ces versements défrayaient le coût du déneigement sur une rue de la ville.

1959  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

Les terrains sous la juridiction du Conseil, à Québec, ont une étendue considérable où les chemins privés et les édifices de l'administration requièrent l'enlèvement de la neige. Les témoignages ne révèlent pas la somme totale remise chaque année pour ce déneigement par les autorités du port aux entrepreneurs, charretiers ou journaliers, autres que ceux de la ville; mais ils font mention de la location par le gérant du port de véhicules et de l'embauchage d'hommes aux fins susdites, et qu'entre 1938 et 1956 la ville a touché quelque \$17,000 pour ce service. Cette somme n'est pas en litige et n'a aucun rapport avec les \$4,664.96 versés pour l'enlèvement de la neige sur la rue Grand-Champlain.

Monsieur Bennett Roberts, membre du Conseil depuis 1936 et son président depuis 1955, a corroboré le témoignage de monsieur Latouche.

- Q. At the time these payments were made, was the Board aware that they were being made?
- A. No. It was a great surprise to me to learn they had been made, because the Board, with respect to other municipalities, as referred to the Order, they had no liability to make such payment.
- Q. The Board did not authorize these payments?
- A. No.
- Q. Would you explain, Mr. Roberts, why it is that payments were made and the Board didn't know of it?
- A. We had no financial system provided for such appropriation for various of the harbours, and the local authority, within limitations, do spend for such services such amount, and necessarily, we would not see the individual accounts and we don't approve the payment, because the officer was an officer of the Department of Finance who signed and receipted the cheques;—he had a certain responsibility to check any authorized payment, and, in due course, he would have been concerned with that. In details, the Board was not knowing the details of the payments of expenses as it was under the Auditor's control.

Monsieur Roberts a aussi déclaré relativement à la politique des autorités du port ce qui suit:

- Q. Mr. Roberts, in the period up to 1950, can you tell us what was the policy of the National Harbours Board with regard to the municipal services?
- A. The policy based upon our constitution, or our legal ability, was to refuse all assessment on our possessions in municipalities.

1960  
 THE CITY  
 OF QUEBEC  
 v.  
 THE QUEEN  
 Kearney J.

Vu les témoignages non contredits de monsieur Latouche et de monsieur Roberts, je suis d'avis qu'on a prouvé l'erreur de droit.

Le procureur de la défenderesse reconventionnelle soumet que la demande reconventionnelle sera, en tout cas, en grande partie prescrite en vertu de l'article 2260 C.C. cité ci-dessous:

L'action se prescrit par cinq ans dans les cas suivants:

\* \* \*

8. Pour répétition de taxes ou cotisations payées par erreur de droit ou de fait.

Pour ma part, je partage l'opinion de l'honorable juge Fournier qui a affirmé dans *La Reine v. La Commission de Transport de Montreal*<sup>1</sup> qu'on ne peut invoquer la prescription contre la Couronne.

Pour les raisons précitées j'estime que l'action principale doit être rejetée avec dépens et que la demande reconventionnelle est bien fondée et doit être maintenue avec dépens pour la somme de \$4,664.96.

*Jugement en conséquence.*