

Montreal Urban Community and Robert Charbonneau *Appellants*

v.

Northern Telecom Limited *Respondent*

and

City of Lachine and Conrad Cormier *Mis en cause*

INDEXED AS: NORTHERN TELECOM LTD. v. CORMIER

File No.: 19862.

1988: February 4, 5; 1988: May 26.

Present: Beetz, Lamer, Le Dain, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Municipal law — Real estate assessment — Amendment of assessment roll — Mandamus — Assessment roll deposited for municipal fiscal year 1980 — Roll prepared in accordance with provisions of legislation prior to the new Act on municipal taxation — Refusal by assessor to amend assessment roll to take into account median proportion mentioned in new Act — Whether assessor refused to perform duty imposed on him by new Act — Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation, S.Q. 1979, c. 72, ss. 42, 147, 264, 531.

In November 1979, the M.U.C. assessor deposited assessment rolls for 1980 for the various municipalities in his area. The roll had been prepared in accordance with the provisions of the *Real Estate Assessment Act* in effect at the time and, under s. 8, immovables were entered on the roll at their actual value. In December 1979, the *Real Estate Assessment Act* was replaced by the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation*. The new Act provided that assessment rolls already deposited for 1980 were valid (s. 530), but they had to be amended retroactive to January 1, 1980 to "take account of the provisions of [the new Act] that are applicable to it and that differ from those of the *Real Estate Assessment Act*" (s. 531). For the fiscal year 1980, respondent's immovable was valued at \$19,001,600 and the median proportion set at 79%. In respondent's submission the real estate value of the immovable would have been \$15,011,264 if the M.U.C. had made the assessment of the immovable taking into account the median proportion mentioned in

Communauté urbaine de Montréal et Robert Charbonneau *Appelants*

c.

a Northern Telecom Limitée *Intimée*

et

b Cité de Lachine et Conrad Cormier *Mis en cause*

RÉPERTORIÉ: NORTHERN TELECOM LTÉE c. CORMIER

N° du greffe: 19862.

c 1988: 4, 5 février; 1988: 26 mai.

Présents: Les juges Beetz, Lamer, Le Dain, La Forest et L'Heureux-Dubé.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

d

Droit municipal — Évaluation foncière — Modification du rôle d'évaluation — Mandamus — Rôle d'évaluation déposé pour l'exercice financier municipal de 1980 — Rôle préparé suivant les dispositions de la législation antérieure à la nouvelle loi sur la fiscalité municipale — Refus du commissaire à l'évaluation de modifier le rôle d'évaluation pour tenir compte de la proportion médiane prévue dans la nouvelle loi — Le commissaire a-t-il refusé d'accomplir un devoir que la nouvelle loi lui impose? — Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q. 1979, chap. 72, art. 42, 147, 264, 531.

En novembre 1979, l'évaluateur de la C.U.M. a déposé les rôles d'évaluation pour l'année 1980 pour les diverses municipalités comprises dans son territoire. Le rôle a été confectionné suivant les dispositions de la *Loi sur l'évaluation foncière* en vigueur à l'époque, et conformément à l'art. 8, les immeubles ont été portés au rôle à leur valeur réelle. En décembre 1979, la *Loi sur l'évaluation foncière* a été remplacée par la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*. La nouvelle loi prévoyait que les rôles d'évaluation déjà déposés pour l'année 1980 étaient valables (art. 530) mais qu'ils devaient être modifiés, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1980, pour «tenir compte des dispositions de la [nouvelle loi] qui lui sont applicables et qui diffèrent de celles de la *Loi sur l'évaluation foncière*» (art. 531). Pour l'année financière 1980, l'immeuble de l'intimée a été évalué à 19 001 600 \$ et la proportion médiane a été établie à 79 %. Selon l'intimée, la valeur foncière de l'immeuble aurait dû être de 15 011 264 \$ si la C.U.M. avait procédé à l'évaluation

the new Act. As the M.U.C. assessor refused to amend the assessment roll, respondent, relying principally on s. 531 of the new Act, applied to the Superior Court for a writ of mandamus. The Superior Court dismissed the application but the Court of Appeal reversed the judgment. Basing itself on ss. 531, 42 and 264 of the new Act, the latter concluded that the assessor had a duty to amend the entry automatically to take the median proportion into account. This appeal is to determine whether the M.U.C. assessor failed or refused to carry out a duty imposed on him by the new Act on municipal taxation in respect of the real estate value entered on the M.U.C. assessment roll.

Held: The appeal should be allowed.

The assessor was not required, under the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation*, to take the "median proportion" into account in preparing the M.U.C. real estate assessment roll for 1980. As he did not fail or decline to carry out a duty imposed on him by the Act, respondent's motion for a writ of mandamus must be dismissed.

By its very definition, the median proportion is a proportion of the roll in its entirety and can only be determined once the roll has been prepared, using the roll itself as the basis of calculation. Section 264 of the Act, which introduces the new concept of a "median proportion", nowhere requires the assessor to take it into account in preparing the roll. On the contrary, all that section requires the assessor to do is to indicate on the roll the median proportion and the comparative factor resulting from it. Moreover, this proportion can be determined by the Minister if the assessor fails to do so. No one would argue that the Minister has the power to prepare the roll or that the effect of the "median proportion" determined by the Minister would be to alter the values entered on the roll. The median proportion is intended as a measure of the level of the roll; it is not a factor for correcting the roll. Its purpose is to be used by the taxpayer as a means of checking whether the value entered on the roll corresponds to the actual value of his immovable once the comparative factor has been applied. If it does not, the taxpayer may file a complaint with the Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, which once the actual value of the immovable in question has been determined will have to take the median proportion into account (s. 147). That was the legislator's objective in adopting ss. 147 and 264 of the Act.

de l'immeuble en tenant compte de la proportion médiane prévue à la nouvelle loi. Devant le refus du commissaire à l'évaluation de la C.U.M. de modifier le rôle d'évaluation, l'intimée, se fondant principalement sur l'art. 531 de la nouvelle loi, s'est adressée à la Cour supérieure pour obtenir la délivrance d'un bref de *mandamus*. La Cour supérieure a rejeté la requête mais la Cour d'appel a infirmé le jugement. Celle-ci, s'appuyant sur les art. 531, 42 et 264 de la nouvelle loi, a conclu que le commissaire avait le devoir de modifier d'office l'inscription pour tenir compte de la proportion médiane. Le présent pourvoi vise à déterminer si l'évaluateur de la C.U.M. a négligé ou refusé de remplir un devoir que la nouvelle loi sur la fiscalité municipale lui imposait en ce qui concerne la valeur foncière inscrite au rôle d'évaluation de la C.U.M.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'évaluateur n'avait pas, aux termes de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, à tenir compte de la «proportion médiane» dans la confection du rôle d'évaluation foncière de la C.U.M. pour l'année 1980. N'ayant ni omis ni refusé de remplir un devoir que la Loi lui imposait, la requête de l'intimée pour la délivrance d'un bref de *mandamus* doit donc être rejetée.

La proportion médiane, de par sa définition même, est celle de l'ensemble du rôle et elle ne peut être déterminée qu'une fois le rôle confectionné puisque c'est à partir des valeurs inscrites au rôle qu'elle est calculée. L'article 264 de la Loi, qui introduit le concept nouveau de «proportion médiane» ne fait aucunement mention de l'obligation de l'évaluateur d'en tenir compte dans la confection du rôle. Bien au contraire, tout ce que cet article requiert de l'évaluateur c'est qu'il indique au rôle la proportion médiane et le facteur comparatif qui en découle. De plus, cette proportion peut être établie par le ministre en cas de défaut de l'évaluateur. Personne ne pourrait prétendre que le ministre a le pouvoir de confectionner le rôle ou que la «proportion médiane» établie par le ministre aurait pour effet de modifier les valeurs inscrites au rôle. La proportion médiane se veut une mesure du niveau du rôle; elle n'est pas un facteur de correction du rôle. Elle sert d'instrument au contribuable pour lui permettre de vérifier si la valeur inscrite au rôle correspond à la valeur réelle de son immeuble une fois le facteur comparatif appliqué. Sinon, le contribuable pourra loger une plainte auprès du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec qui, lui, après avoir établi la valeur réelle de l'immeuble en question, devra tenir compte de la proportion médiane (art. 147). C'est là le but recherché par le législateur par l'adoption des art. 147 et 264 de la Loi.

The phrase "same proportion" mentioned in s. 42 could not refer to the "median proportion" of s. 264. Section 42 provides that the "roll must indicate the value of each [immovable] on the basis of its actual value", and that the "values entered on the roll must represent, in relation to the aggregate of the [immovables] entered on the roll, the same proportion of the actual value of that aggregate". The objective of s. 42 is to allow the assessor some flexibility in preparing the roll. Using the actual value as defined by the Act as a basis, he can henceforth quite legally set the value of immovables at a certain proportion of the actual value. The second paragraph of s. 42 requires him to respect this proportion on all immovables assessed in the roll, hence the resulting fiscal equity. In adopting s. 42, the legislator sought to ensure that all taxpayers would be treated on an equal footing.

Finally, the transitional provision in s. 531 of the Act does not require the assessor to take the "median proportion" into account in preparing the roll. That section is concerned with the "median proportion" only to the extent that an assessor must indicate it in the roll with the comparative factor and forward this information to the Minister within the specified time (s. 264).

Cases Cited

Considered: *Communauté urbaine de Montréal v. Dorchester Commerce Realty Ltd.*, [1984] C.A. 426; *Gorham v. Communauté urbaine de Montréal*, J.E. 87-116.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting municipal taxation, R.S.Q., c. F-2.1, ss. 33, 42, 43-46, 55 *et seq.*, 63 *et seq.*, 124, 147, 174, 175, 263(5), 264, 496, 527, 530, 531, 550.

Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation, S.Q. 1979, c. 72 [now R.S.Q., c. F-2.1], ss. 33, 42, 43-46, 55 *et seq.*, 63 *et seq.*, 124, 147, 174, 175, 263(5), 264, 496, 527, 530, 531, 550.

Act to amend certain legislation respecting municipalities, S.Q. 1980, c. 34, ss. 50, 76.

Act to amend legislative provisions concerning municipalities, S.Q. 1983, c. 57, ss. 110, 116.

Code of Civil Procedure, R.S.Q. 1977, c. 25, ss. 834 *et seq.*

Minimum Requirements for the Form and Content of Various Documents Regarding Municipal Assessment and Taxation (Amendment) Regulation, (1984) 116 O.G. II. 3791.

Real Estate Assessment Act, S.Q. 1971, c. 50, s. 8 [repl. 1973, c. 31, s. 4; am. 1975, c. 68, s. 7; repl. 1979, c. 22, s. 65], 69 [am. 1973, c. 31, s. 34; repl. 1975, c. 68, s. 26].

L'expression «même proportion» dont parle l'art. 42 ne saurait référer à la «proportion médiane» de l'art. 264. L'article 42 prévoit que le «rôle indique la valeur de chaque [immeuble] sur la base de sa valeur réelle» et que les «valeurs inscrites au rôle doivent, à l'égard de l'ensemble des [immeubles] qui y sont inscrites, représenter une même proportion de la valeur réelle de cet ensemble». L'article 42 vise à permettre à l'évaluateur une certaine souplesse dans la confection du rôle. En prenant pour base la valeur réelle telle que définie à la Loi, il peut désormais fixer la valeur des immeubles à une certaine proportion de cette valeur réelle. Le deuxième alinéa de l'art. 42 l'oblige à respecter cette proportion quant à tous et chacun des immeubles inscrits au rôle, d'où l'équité fiscale qui en résulte. En adoptant l'art. 42, le législateur a voulu s'assurer que tous les contribuables soient traités sur un pied d'égalité.

Finalement, la disposition transitoire de l'art. 531 de la Loi n'oblige pas l'évaluateur à tenir compte de la «proportion médiane» dans la confection du rôle. Cet article ne vise la «proportion médiane» que dans la mesure où l'évaluateur doit l'indiquer au rôle avec le facteur comparatif et communiquer ces informations au ministre dans le délai imparti (art. 264).

Jurisprudence

Arrêts examinés: *Communauté urbaine de Montréal c. Dorchester Commerce Realty Ltd.*, [1984] C.A. 426; *Gorham c. Communauté urbaine de Montréal*, J.E. 87-116.

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, L.R.Q. 1977, chap. 25, art. 834 *et suiv.*

Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités, L.Q. 1980, chap. 34, art. 50, 76.

Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités, L.Q. 1983, chap. 57, art. 110, 116.

Loi sur l'évaluation foncière, L.Q. 1971, chap. 50, art. 8 [repl. 1973, chap. 31, art. 4; mod. 1975, chap. 68, art. 7; repl. 1979, chap. 22, art. 65], 69 [mod. 1973, chap. 31, art. 34; repl. 1975, chap. 68, art. 26].

Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q., chap. F-2.1, art. 33, 42, 43 à 46, 55 *et suiv.*, 63 *et suiv.*, 124, 147, 174, 175, 263(5), 264, 496, 527, 530, 531, 550.

Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q. 1979, chap. 72 [maintenant L.R.Q., chap. F-2.1], art. 33, 42, 43 à 46, 55 *et suiv.*, 63 *et suiv.*, 124, 147, 174, 175, 263(5), 264, 496, 527, 530, 531, 550.

Règlement modifiant le Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à l'évaluation et à la fiscalité municipales, (1984) 116 G.O. II. 5476.

Regulation respecting rules to determine the median proportion of the actual real estate value of units of assessment that corresponds to the values entered on the real estate roll, R.R.Q. 1981, c. F-2.1, r. 11, s. 1.

Regulation respecting the form or the minimum content of various documents related to municipal assessment and taxation, (1983) 115 O.G. II. 3543.

Regulation respecting the minimal content of notices of assessment and accounts for municipal taxes, R.R.Q. 1981, c. F-2.1, r. 1.

Authors Cited

Caumartin, Claude. "Certains aspects techniques". Dans *La réforme de la fiscalité municipale*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 51, 1980, pp. 63 à 82.

L'Heureux, Jacques. *Droit municipal québécois*, t. II. Wilson & Lafleur/Sorej, 1984.

Lortie, Jean-Pierre. *Loi sur la fiscalité municipale, étude analytique et comparative*. Montréal: Yvon Blais Inc., 1980.

Pâquet, Jean-Marie. "Les aspects juridiques". Dans *La réforme de la fiscalité municipale*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 51, 1980, pp. 21 à 59.

Quebec. Government of Quebec. *Report of the Royal Commission on Taxation*. Québec: The Commission, 1965.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Quebec, [1986] R.D.J. 147, setting aside a judgment of the Superior Court¹ denying a writ of evocation. Appeal allowed.

Gérard Beaupré, Q.C., and *Bernard Taillefert*, for the appellants.

Jean-Marie Pâquet, for the respondent.

Yvon Denault, for the mis en cause the city of Lachine.

English version of the judgment of the Court delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—This case concerns the interpretation of various sections of the *Act respecting municipal taxation*, R.S.Q., c. F-2.1, enacted by the *Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation*,

Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à l'évaluation et à la fiscalité municipales, (1983) 115 G.O. II. 4301.

Règlement sur le contenu minimal de l'avis d'évaluation et des comptes de taxes municipales, R.R.Q. 1981, chap. F-2.1, r. 1.

Règlement sur les règles permettant de déterminer à quelle proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation correspondent les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière, R.R.Q. 1981, chap. F-2.1, r. 11, art. 1.

Doctrine citée

Caumartin, Claude. «Certains aspects techniques». Dans *La réforme de la fiscalité municipale*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 51, 1980, pp. 63 à 82.

L'Heureux, Jacques. *Droit municipal québécois*, t. II. Wilson & Lafleur/Sorej, 1984.

Lortie, Jean-Pierre. *Loi sur la fiscalité municipale, étude analytique et comparative*. Montréal: Yvon Blais Inc., 1980.

Pâquet, Jean-Marie. «Les aspects juridiques». Dans *La réforme de la fiscalité municipale*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 51, 1980, pp. 21 à 59.

Québec. Gouvernement du Québec. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*. Québec: La Commission, 1965.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1986] R.D.J. 147, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure¹, qui avait refusé la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi accueilli.

Gérard Beaupré, c.r., et *Bernard Taillefert*, pour les appelants.

Jean-Marie Pâquet, pour l'intimée.

Yvon Denault, pour la mise en cause la cité de Lachine.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Ce litige met en jeu l'interprétation de divers articles de la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., chap. F-2.1, introduite par la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q.

¹ Mtl. Sup. Ct., No. 500-05-005803-810, January 18, 1983.

¹ C.S. Mtl., n° 500-05-005803-810, le 18 janvier 1983.

S.Q. 1979, c. 72 ("the *Act*"), assented to and in force on December 21, 1979 and taking effect on January 1, 1980. This *Act* replaced the *Real Estate Assessment Act*, S.Q. 1971, c. 50, and was designed to be a major reform of the municipal taxation system.

By a mandamus directed against the then assessor of the Montreal Urban Community ("M.U.C.")—which was the *mis en cause* and is here the appellant—Northern Telecom Limited ("Nortel") disputed the real estate assessment of its immovable located in the city of Lachine, also *mis en cause*. This immovable was entered in the M.U.C. assessment roll for the city of Lachine for 1980 at a value of \$19,001,600. In Nortel's opinion, this value should have been \$15,011,264 if the M.U.C. had made the assessment in accordance with the provisions of the *Act*, and hence the application for mandamus to enjoin the M.U.C. assessor to amend the entry on the assessment roll for this property for the year 1980. The case concerns both the nature of the action brought by Nortel and the interpretation *inter alia* of the new concept of "median proportion" introduced by the *Act*.

Facts

On November 14, 1979 the M.U.C. assessor deposited the M.U.C. assessment rolls for 1980 in accordance with the *Real Estate Assessment Act* then in effect, entering the immovables at their actual value as provided in s. 8:

8. Except where otherwise provided by this act, all immoveables must be entered on the roll and be entered at their actual value

On January 7, 1980 Nortel received a provisional tax account from the city of Lachine and on September 3, 1980 a final account. The latter indicated a real estate value of \$19,001,600, a median of 79% and a comparative factor of 1.27. On March 19, 1981 Nortel sent a notice to the M.U.C. assessor requiring him to amend the assessment roll to take into account improvements of some \$61,000 made to the immovable (s. 174(7)), a notice ignored by the assessor as he was of the view that these improvements had very little

1979, chap. 72 («la *Loi*»), sanctionnée et entrée en vigueur le 21 décembre 1979 et prenant effet à partir du 1^{er} janvier 1980. Cette *Loi* remplaçait la *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, chap. 50, et se voulait une réforme majeure en matière de fiscalité municipale.

Northern Telecom Limitée («Nortel») conteste, par voie de *mandamus* dirigé contre le commissaire à l'évaluation d'alors de la Communauté Urbaine de Montréal («C.U.M.»,) (cette dernière mise en cause et ici appelante), l'évaluation foncière de son immeuble situé dans la cité de Lachine, aussi mise en cause. Cet immeuble fut porté au rôle d'évaluation de la C.U.M. pour la cité de Lachine pour l'année 1980 à une valeur de 19 001 600 \$. Selon Nortel, cette valeur aurait dû être de 15 011 264 \$ si la C.U.M. avait procédé à l'évaluation conformément aux dispositions de la *Loi*, d'où la requête en *mandamus* pour enjoindre à l'évaluateur de la C.U.M. de modifier l'inscription au rôle d'évaluation de cet immeuble pour l'année 1980. Le litige porte tant sur la nature du recours intenté par Nortel que sur l'interprétation, entre autres, de cette notion nouvelle de «proportion médiane» introduite par la *Loi*.

Les faits

Le 14 novembre 1979, l'évaluateur de la C.U.M. dépose les rôles d'évaluation de la C.U.M. pour l'année 1980, conformément à la *Loi sur l'évaluation foncière*, alors en vigueur, en y inscrivant les immeubles à leur valeur réelle tel que le prescrivait l'art. 8:

8. Sauf dispositions contraires de la présente loi, tous les immeubles doivent être inscrits au rôle et ils doivent l'être à leur valeur réelle

Le 7 janvier 1980, Nortel reçoit de la cité de Lachine un compte de taxes provisoire et le 3 septembre 1980, le compte définitif. Ce dernier fait mention d'une valeur foncière de 19 001 600 \$, de la médiane de 79 % et du facteur comparatif de 1.27. Le 19 mars 1981, Nortel adresse une mise en demeure au commissaire à l'évaluation de la C.U.M. l'enjoignant de modifier le rôle d'évaluation pour tenir compte d'améliorations de l'ordre de 61 000 \$ apportées à l'immeuble (art. 174(7)), mise en demeure que l'évaluateur ignore, étant

effect on the estimated value (.003%). On May 4, 1981 the motion for a writ of mandamus was served. It was authorized on June 8, 1981 in accordance with the two-stage procedure then in effect under the *Code of Civil Procedure* (arts. 834 *et seq.*), subsequently amended, and the case was heard on January 18, 1983.

Conclusion (b) of the motion for a writ of mandamus, which is relevant here, reads:

[TRANSLATION]

(b) DIRECT respondent to amend in keeping with the provisions of the Act respecting municipal taxation the value shown for applicant's immovable on the assessment roll of the mis en cause city of Lachine for its 1980 fiscal year, as roll No. 007367-00, pursuant to the provisions of ss. 531, 174(7) and 175 *et seq.* of the Act respecting municipal taxation;

Judgments

1. Superior Court

Upon hearing the motion on its merits, the Superior Court dismissed it essentially on the grounds that, upon analysis of the evidence, the minimal improvements made to the immovable, without obtaining a building permit, to the extent that they were improvements to the real estate, could not affect the value of the immovable and thus did not require amendments to be made to the roll. He further considered that mandamus was not the proper remedy to obtain the relief sought under ss. 531, 174 and 175 of the *Act* and that the proper forum was the "Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec" (B.R.E.F.), which is responsible for considering complaints filed under ss. 124 *et seq.* of the *Act*.

The Superior Court judge considered that Nortel [TRANSLATION] "is trying by mandamus to revive a right which has expired ... a right of appeal which it inadvertently allowed to become prescribed", and he concluded:

[TRANSLATION] ... the Court is of the view that the assessor exercised his discretion, took into account the provisions of the Act and made his decision not to amend the assessment because in his opinion as an assessor it did not have to be amended. The decision

d'opinion que ces améliorations avaient peu d'incidence sur la valeur estimée (.003 %). Le 4 mai 1981, la requête pour délivrance d'un bref de *mandamus* est signifiée. Elle est reçue le 8 juin 1981 suivant la procédure en deux étapes alors prévue au *Code de procédure civile* (art. 834 *et suiv.*), procédure depuis lors modifiée, et l'affaire est instruite le 18 janvier 1983.

La conclusion b), ici pertinente, de la requête pour délivrance du bref de *mandamus*, se lit:

b) ENJOINDRE à l'intimé de modifier selon les dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale l'inscription de la valeur de l'immeuble de la requérante au rôle d'évaluation de la mise-en-cause Cité de Lachine pour son exercice financier 1980 sous le numéro de rôle 007367-00 selon les dispositions des articles 531 et 174, paragraphe 7 et 175 et suivants de la Loi sur la fiscalité municipale;

Les jugements

1. La Cour supérieure

Saisie du fond de la requête, la Cour supérieure l'a rejetée à l'audience essentiellement pour les motifs qu'après analyse de la preuve, les améliorations minimales faites à l'immeuble sans l'obtention d'un permis de construction, si tant qu'elles aient été des améliorations de nature immobilière, ne pouvaient affecter la valeur de l'immeuble et en conséquence ne nécessitaient pas de modifications du rôle. Par ailleurs, il a estimé que le *mandamus* n'était pas la procédure appropriée pour obtenir le redressement recherché au regard des art. 531, 174 et 175 de la *Loi* et que le forum était le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (B.R.E.F.) chargé de l'examen des plaintes portées en vertu des art. 124 *et suiv.* de la *Loi*.

Le juge de la Cour supérieure a été d'avis que Nortel «tente de faire revivre par un *mandamus*, un droit qui est éteint [...] droit d'appel qu'elle a laissé, par mégarde, prescrire» et il a conclu:

... la Cour est d'opinion que l'évaluateur a exercé sa discrétion, a pris connaissance des dispositions de la loi et pris sa décision en ne modifiant pas l'évaluation parce que, selon son opinion à titre d'évaluateur, il n'avait pas à le faire. Décision, peut-être contestable, mais qui

may be open to challenge but any challenge to it should be made in another forum.

2. Court of Appeal

Jacques J.A., rendering the unanimous judgment of the Court of Appeal, [1986] R.D.J. 147 (Bisson, Jacques and LeBel J.J.A.), discussed the sole question which was the subject of the appeal (at p. 148):

[TRANSLATION] The value of \$19,001,600 shown on the roll represents the actual value of the immovable. The median proportion applicable for fiscal year 1980 was set at 79%. Appellant is accordingly asking that the recorded value be \$15,011,264.

Appellant submitted that the assessor had a duty to amend the record automatically to take the median proportion into account, in accordance with s. 531(1) of the Act:

531. Before 15 September 1980, a real estate assessment roll or a roll of rental values contemplated in section 530 must be amended in conformity with Chapter XV to take account of the provisions of this act that are applicable to it and that differ from those of the Real Estate Assessment Act.

(...)

(emphasis added)

The particular provision of the Act applicable to the recording of appellant's immovable, which is different from those of the earlier Act, is s. 42(2):

"The values entered on the roll must represent, in relation to the aggregate of the units of assessment entered on the roll, the same proportion of the actual value of that aggregate."

This paragraph provides for application of the median proportion, the implementation of which is explained in s. 264. This proportion is the median proportion of the actual real estate value of units of assessment (that is, a complete immovable) which corresponds to the values entered on the roll: that is, the entered value of all the immovables must represent the same proportion of their respective actual values. [Emphasis added.]

He concluded (at pp. 148-49):

[TRANSLATION] I consider that s. 531 imposed a duty on the assessor to amend the roll automatically.

Since the assessor did not do this, there was a breach which will be a basis for the extraordinary remedy specified in art. 844 of the *Code of Civil Procedure*.

The words "must be amended" used in s. 531 indicate an "absolute" obligation. This interpretation is con-

aurait dû faire l'objet d'une contestation devant un autre forum.

2. La Cour d'appel

a Le juge Jacques, qui rend le jugement unanime de la Cour d'appel, [1986] R.D.J. 147 (les juges Bisson, Jacques et LeBel), ne discute que de la seule question qui a fait l'objet de l'appel à la p. 148:

b La valeur de 19 001 600 \$ inscrite au rôle représente la valeur réelle de l'immeuble. Et la proportion médiane applicable pour l'exercice financier 1980 a été établie à 79 %. L'appelante demande en conséquence que la valeur inscrite soit 15 011 264 \$.

c L'appelante soumet que le commissaire avait le devoir de modifier d'office l'inscription pour tenir compte de la proportion médiane, suivant le premier alinéa de l'article 531 de la Loi:

d 531. Avant le 15 septembre 1980, un rôle d'évaluation foncière ou un rôle de la valeur locative visé à l'article 530 doit être modifié conformément au chapitre XV pour tenir compte des dispositions de la présente loi qui lui sont applicables et qui diffèrent de celles de la Loi sur l'évaluation foncière.

e (...)

(soulignement ajouté)

f La disposition particulière de la Loi applicable à l'inscription de l'immeuble de l'appelante qui est différente de celles de la loi antérieure est le deuxième alinéa de l'article 42:

«Les valeurs inscrites au rôle d'une corporation municipale doivent, dans l'ensemble, tendre à représenter une même proportion des valeurs réelles des unités d'évaluation.»

g Cet alinéa prévoit l'application de la proportion médiane dont la mise en œuvre est prévue à l'article 264. Cette proportion est la proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation (soit un immeuble complet) qui correspond aux valeurs inscrites au rôle, c'est-à-dire que la valeur inscrite de tous les immeubles doit représenter une même proportion de leur valeur réelle respective. [Je souligne.]

Pour conclure aux pp. 148 et 149:

i Je suis d'avis que l'article 531 imposait au commissaire le devoir de modifier le rôle d'office.

À défaut par le commissaire de s'y conformer, il y a illégalité qui donne ouverture au recours extraordinaire prévu à l'article 844 du *Code de procédure civile*.

Les mots «doit être modifiée» utilisés à l'article 531 indiquent une obligation «absolue». Cette interprétation

sistent with s. 51 of the *Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, which states that "Whenever it is provided that a thing ... 'must' be done, the obligation is imperative ...".

The context of the Act also supports this interpretation. As section 496 states that the Act takes effect beginning with the 1980 fiscal period, there had to be a transitional provision ensuring that rolls deposited under the earlier legislation would be made consistent with new provisions. Section 531 allows up to September 15, 1980 to do this, and the Act puts back budget deadlines by three months accordingly (s. 534), provides for the sending of provisional accounts (s. 537), and finally, prohibits actions to quash or annul a roll made and deposited under the earlier legislation on the ground that it does not conform to a provision of the new Act (s. 530).

Points at Issue

In this Court appellant (the M.U.C. and its assessor) stated the issues as follows:

[TRANSLATION]

(1) The Court of Appeal erred in law by interpreting s. 531 of the Act as requiring the Montreal Urban Community assessor to reduce the assessment of respondent's immovable to the median proportion on the real estate assessment roll for the fiscal year 1980;

(2) The Court of Appeal erred in law by intervening in the exercise of the Superior Court's discretion;

(3) The Court of Appeal erred in law by deciding that a mandamus should issue once a breach had been committed, thereby misunderstanding the discretionary nature of the mandamus remedy;

Before getting to the heart of the matter, it may be useful to recall the context in which this new legislation was elaborated and in so doing clarify its purpose and facilitate its interpretation.

Legislative Background

The adoption of Bill 57 on municipal taxation on December 21, 1979 was the culmination of a more general reform of the Quebec tax system announced some decades earlier, which gave rise among other things to the Royal Commission on Taxation. The Bélanger Report, in its Chairman's name, published in 1965, proposed a sweeping

est conforme à l'article 51 de la *Loi d'interprétation*, L.R.Q., chap. I-16, qui édicte que «chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose [...] doit être faite, l'obligation de l'accomplir est absolue».

a De plus, le contexte de la Loi supporte cette interprétation. L'article 496 édictant que la Loi a effet à compter de l'exercice financier de 1980, il était nécessaire qu'une disposition transitoire prévoit que les rôles déposés en vertu de la législation antérieure soient rendus conformes aux nouvelles dispositions. L'article 531 accorde jusqu'au 15 septembre 1980 pour ce faire et la Loi retarde en conséquence de trois mois les délais relatifs au budget (article 534), prévoit l'envoi de comptes provisoires (article 537) et enfin, interdit le recours en cassation ou en nullité du rôle fait et déposé conformément à la législation antérieure pour le motif qu'il n'est pas conforme à la nouvelle Loi (article 530).

Questions en litige

d Devant notre Cour, l'appelante (la C.U.M. et son commissaire à l'évaluation) formule ainsi les points d'appel:

e 1) La Cour d'appel a erré en droit en interprétant l'article 531 de la Loi comme obligeant l'évaluateur de la Communauté urbaine de Montréal à réduire, au rôle d'évaluation foncière pour l'exercice (*sic*) 1980, l'évaluation de l'immeuble de l'intimée à la proportion médiane;

f 2) La Cour d'appel a erré en droit en intervenant dans l'exercice (*sic*) de la discrétion de la Cour supérieure;

g 3) La Cour d'appel a erré en droit en décidant qu'il y a ouverture au «mandamus» dès qu'une illégalité a été commise, méconnaissant ainsi le caractère discrétionnaire du recours en mandamus;

h Avant d'aborder le vif du sujet, il me paraît nécessaire de rappeler le contexte dans lequel s'inscrit cette nouvelle législation sur la fiscalité municipale, ce qui aura l'avantage d'en mieux faire saisir l'objet et d'en faciliter d'autant l'interprétation.

Contexte législatif

i L'adoption, le 21 décembre 1979, du projet de loi 57 sur la fiscalité municipale constituait l'aboutissement d'une réforme plus globale de la fiscalité au Québec, annoncée quelque dizaines d'années auparavant, et qui avait donné lieu, entre autres, à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Le rapport Bélanger, du nom de son président, livré

reform designed to ensure fiscal equity in all areas of taxation, including municipal taxation (*Report of the Royal Commission on Taxation* (1965)). In 1971 the *Real Estate Assessment Act* was adopted and was amended several times before the adoption some eight years later of the *Act*. This statute was a complete revision of the former legislation as part of the reform of municipal taxation.

There is no need to discuss certain aspects of this reform, such as the integrity and expansion of the tax base, a survey of the changes affecting real estate assessment will be sufficient.

A tax on real estate has existed in Quebec for nearly two centuries and its cornerstone is the actual value of immovables. The assessment roll has a critical part to play, as is explained by Claude Caumartin, "Certains aspects techniques", in *La réforme de la fiscalité municipale*, Formation permanente du Barreau du Québec, cours 51, 1979-80, p. 63, at p. 66:

[TRANSLATION] The valuation roll does not impose a tax. It is a means of distributing the financial burdens resulting from municipal budgets. If the roll is equitable, each taxpayer will bear his fair share of the financial responsibility. This is where the drama of municipal taxation lies.

For many years a number of factors contributed to create an imbalance in municipal taxation: a steadily increasing demand for municipal services leading to a significant increase in government grants at the expense of municipal autonomy, the vagaries of the real estate market, unprecedented inflation and an unequal increase in value of one class of immovables compared with another. Further, assessment rolls were not redone regularly but for the most part simply updated using correction indexes and not reflecting the growth rates in various classes of immovables. When new rolls were prepared, it was to be feared that a massive transfer of fiscal burdens to certain classes of immovables would occur in favour of other classes

en 1965, proposait une réforme en profondeur axée sur l'équité fiscale dans tous les domaines de la fiscalité, dont la fiscalité municipale (*Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (1965)). En 1971 était adoptée la *Loi sur l'évaluation foncière*, modifiée à plusieurs reprises avant l'adoption, quelque huit ans plus tard, de la *Loi*. Cette dernière effectuait une refonte complète de la loi précédente dans le cadre de la réforme sur la fiscalité municipale.

Je passerai sous silence certains aspects de cette réforme, notamment l'intégrité et l'élargissement de l'assiette fiscale, pour ne m'attarder qu'aux modifications relatives à l'évaluation foncière, ici au cœur du débat.

L'impôt foncier existe au Québec depuis près de deux siècles et sa pierre angulaire est la valeur réelle des immeubles. Le rôle d'évaluation y joue également un rôle primordial tel que l'explique Claude Caumartin, «Certains aspects techniques» dans *La réforme de la fiscalité municipale*, Formation permanente du Barreau du Québec, cours 51, 1979-80, p. 63, à la p. 66:

Le rôle d'évaluation ne fait pas la taxe. C'est un instrument de partage des charges financières qui découlent des budgets municipaux. Dans la mesure où le rôle est équitable, chaque contribuable assume sa juste part de responsabilité financière. C'est là en fait où se trouve le drame de la fiscalité municipale.

Depuis nombre d'années, de multiples facteurs avaient contribué à débalancer la fiscalité municipale: une demande toujours croissante de services municipaux entraînant une augmentation considérable des subventions gouvernementales au détriment de l'autonomie des municipalités, les aléas du marché de l'immobilier, l'inflation sans précédent et l'augmentation inégale de valeur d'une catégorie d'immeubles par rapport à une autre. D'autre part, les rôles d'évaluation n'avaient pas été refaits sur une base régulière mais, la plupart du temps, simplement tenus à jour à l'aide d'indices de redressement sans que les taux de croissance des diverses catégories d'immeubles n'y soient reflétés. Lors de la confection de nouveaux rôles, il était à craindre qu'un transfert massif des charges fiscales sur certaines catégories d'immeubles ne s'opère au profit d'autres catégories (Caumartin, *loc. cit.*, à la

(Caumartin, loc. cit., at p. 65). The same writer comments on another aspect of the reform at p. 66:

[TRANSLATION] Where taxpayers are concerned, the present rules on real estate taxation require that the burden resulting from the budget be divided in proportion to real estate values. The value of real estate does not necessarily depend on the will of a single owner, but on all the economic activity taking place in a given area.

Moreover, under s. 69 of the *Real Estate Assessment Act*, the B.R.E.F. had to take into account s. 8 of that Act which provided that all immovables had to be entered at their "actual value". An imbalance in the division of the tax burden resulted from the fact that certain comparable immovables were entered on the role at a lower value, and the B.R.E.F. was powerless to correct this imbalance. The only available remedy was a motion to quash or an action to annul an assessment roll. The purpose of the *Act* was to correct these various anomalies.

The Act

The assessment of real estate is the basis of an equitable distribution of all municipal tax burdens. The *Act* introduced the principle of equity between various real estate assessments on the one hand, by adopting a more realistic approach to the value of immovables entered on the assessment roll, and on the other, by providing that all immovables be assessed at the same level in terms of their actual value (Jean-Marie Pâquet, "Les aspects juridiques", in *La réforme de la fiscalité municipale*, op. cit., p. 21, at p. 33). These principles were stated in s. 42 of the *Act*, as it read at the time of the case at bar:

42. The roll must indicate the value of each unit of assessment, on the basis of its actual value.

The values entered on the roll must represent, in relation to the aggregate of the units of assessment entered on the roll, the same proportion of the actual value of that aggregate.

This section was amended in 1983 (the *Act to amend legislative provisions concerning municipalities*, S.Q. 1983, c. 57, s. 110):

42. The roll must indicate the value of each unit of assessment, on the basis of its actual value.

p. 65). Ce même auteur commente un autre aspect de la réforme à la p. 66:

a Du côté des contribuables, les règles actuelles de la fiscalité foncière veulent que la charge qui découle du budget soit répartie au prorata des valeurs foncières. Or la valeur foncière ne découle pas nécessairement de la volonté d'un seul propriétaire mais bien plutôt de l'ensemble des activités économiques survenues dans un territoire donné.

b Par ailleurs, en vertu de l'art. 69 de la *Loi sur l'évaluation foncière*, le B.R.E.F. devait tenir compte de l'art. 8 de cette loi qui prescrivait que tous les immeubles devaient être inscrits à «leur valeur réelle». Par suite du fait que certains immeubles comparables étaient inscrits au rôle à une valeur inférieure, il en résultait un déséquilibre dans la répartition du fardeau fiscal, déséquilibre que le B.R.E.F. était impuissant à corriger. Le seul remède consistait en une requête en cassation ou une action en nullité du rôle d'évaluation. La *Loi* a voulu corriger ces diverses anomalies.

La Loi

e L'évaluation foncière est à la base d'une répartition équitable de toutes les charges fiscales municipales. La *Loi* introduit le principe de l'équité entre les diverses évaluations foncières en adoptant une attitude plus réaliste quant à la valeur des immeubles inscrits au rôle d'évaluation, d'une part, et d'autre part, en prescrivant que tous les immeubles doivent être évalués au même niveau par rapport à leur valeur réelle (Jean-Marie Pâquet, «Les aspects juridiques», dans *La réforme de la fiscalité municipale*, op. cit., p. 21, à la p. 33). Ces principes sont formulés à l'art. 42 de la *Loi* tel qu'il se lisait à l'époque du présent litige:

f 42. Le rôle indique la valeur de chaque unité d'évaluation, sur la base de sa valeur réelle.

g Les valeurs inscrites au rôle doivent, à l'égard de l'ensemble des unités d'évaluation qui y sont inscrites, représenter une même proportion de la valeur réelle de cet ensemble.

Cet article fut modifié en 1983 (*Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1983, chap. 57, art. 110):

j 42. Le rôle indique la valeur de chaque unité d'évaluation, sur la base de sa valeur réelle.

The values entered on the roll of a municipal corporation must, on the whole, tend to represent the same proportion of the actual value of the units of assessment.

No motion or action to quash or set aside the roll or any entries on the roll may be brought on the ground of a contravention of the second paragraph.

This amendment, which was not in effect when the proceedings at bar were brought, has no incidence on the outcome of this case. If I occasionally refer to it, it is only for the purpose of clarification and out of a concern for accuracy.

As I mentioned earlier, under s. 8 of the *Real Estate Assessment Act*, immovables had to be entered on the roll at their actual value (the concept of actual value, now defined in ss. 43 to 46 of the *Act*, is not the subject of this discussion). As we know, in practice, that was not the case. Real estate assessment rolls rarely represented the actual value of the immovables therein inscribed, especially in the subsequent years as the same roll, corrected and amended in accordance with the *Act* but not entirely redone, was used. The legislator undoubtedly intended to adjust the *Act* to reality since this is no longer the case. Under section 42(1) of the *Act*, the value of immovables is entered on the roll on "the basis of its actual value". It will be sufficient if the value, as defined in ss. 43 *et seq.* of the *Act*, entered on the roll represents or, since the 1983 amendments, tends to represent, a proportion of the actual value, a proportion which may be either less or more than the actual value but which must be uniform for all immovables entered on the roll (Jacques L'Heureux, *Droit municipal québécois* (1984), tome II, at p. 388).

By section 42(2) of the *Act* the legislator sought to ensure that all taxpayers would be treated on an equal footing. The value entered on the roll for each immovable (unit of assessment) must represent the "same proportion of the actual value" in relation to units of assessment entered on the roll as a whole. It is the phrase "same proportion of the

Les valeurs inscrites au rôle d'une corporation municipale doivent, dans l'ensemble, tendre à représenter une même proportion des valeurs réelles des unités d'évaluation.

a Aucune requête ou action en cassation ou en nullité ne peut être intentée à l'égard du rôle ou de l'une de ses inscriptions pour le motif d'une contravention au deuxième alinéa.

b Cette modification, qui n'était pas en vigueur lors de l'institution des procédures en l'espèce, n'a toutefois pas d'incidence sur le présent litige. Si j'y réfère à l'occasion c'est uniquement pour fins de clarification et souci de précision.

c Comme je l'ai déjà mentionné, antérieurement, en vertu de l'art. 8 de la *Loi sur l'évaluation foncière*, les immeubles devaient être portés au rôle à leur valeur réelle (la notion de valeur réelle, maintenant définie aux art. 43 à 46 de la *Loi*, ne fait pas l'objet du présent débat). On sait qu'en pratique tel n'était pas le cas. Les rôles d'évaluations foncières représentaient rarement la valeur réelle des immeubles y inscrits, particulièrement dans les années subséquentes à la confection du rôle alors que le même rôle, corrigé et amendé conformément à la *Loi* mais non refait en entier, servait pour les années subséquentes. Le législateur a sans doute voulu s'ajuster à la réalité puisqu'il n'en est plus ainsi maintenant. Conformément au premier alinéa de l'art. 42 de la *Loi*, c'est sur «la base de sa valeur réelle», valeur réelle telle que définie aux art. 43 et suiv. de la *Loi*, que la valeur des immeubles est portée au rôle. Il suffit que la valeur inscrite au rôle représente ou, depuis la modification de 1983, tende à représenter, une proportion de la valeur réelle, proportion qui peut être soit inférieure, soit même supérieure à la valeur réelle mais qui doit être uniforme pour tous les immeubles portés au rôle (Jacques L'Heureux, *Droit municipal québécois* (1984), t. II, à la p. 388).

i En vertu du deuxième alinéa de l'art. 42 de la *Loi*, en effet, le législateur a voulu s'assurer que tous les contribuables soient traités sur un pied d'égalité. La valeur inscrite au rôle de chaque immeuble (unité d'évaluation) doit représenter une «même proportion de la valeur réelle» par rapport à l'ensemble des unités d'évaluation portées au rôle.

actual value" which is at the heart of this case, and I will return to this. For the moment, it is appropriate to refer to the machinery provided in the *Act* for this purpose:

264. The assessor, at the same time as he deposits the real estate assessment roll or the roll of the rental values of a municipal corporation, shall indicate the median proportion of the actual real estate value of the units of assessment, or of the actual rental value of the places of business or premises, to which the entered values correspond. He shall also indicate the comparative factor of the roll, which is the inverse of the median proportion calculated in accordance with this paragraph.

The assessor shall, in writing, communicate to the Minister the median proportion and the factor he has established.

The municipal corporation may request the Minister to establish the median proportion and the factor for its roll, in the place of the assessor.

The Minister, on receiving the median proportion and the factor calculated by the assessor, shall approve them, subject to the fifth paragraph; they are thenceforth deemed established by the Minister.

If the median proportion calculated by the assessor varies by over 2.5% from that calculated by the Minister for the same roll, that calculated by the Minister, and the corresponding comparative factor, prevail.

The regulation made under paragraph 5 of section 263 applies when the assessor or the Minister establishes the median proportion contemplated in the first paragraph.

The Minister shall, in writing, communicate the proportion and the factor established under this section to the municipal corporation or municipality concerned.

The proportion and the factor must appear on the municipal or school real estate tax account or on the business tax account, as the case may be. [Emphasis added.]

This section has been amended several times, but for the purpose of this discussion it will suffice to reproduce the amendments introduced in 1980, retroactive to January 1, 1980 (*An Act to amend certain legislation respecting municipalities*, S.Q. 1980, c. 34, ss. 50 and 76):

50. Section 264 of the said act, amended by section 133 of chapter 11 of the statutes of 1980, is again amended by inserting, after the fifth paragraph, the following paragraph:

C'est l'expression «même proportion de la valeur réelle» qui est au cœur du présent litige et j'y reviendrai. Pour le moment, il suffit de référer au mécanisme prévu à la *Loi* à cette fin:

^a 264. En même temps qu'il dépose le rôle d'évaluation foncière ou le rôle de la valeur locative d'une corporation municipale, l'évaluateur indique à quelle proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation, ou de la valeur locative réelle des places d'affaires ou des locaux, correspondent les valeurs inscrites. L'évaluateur indique également le facteur comparatif du rôle qui est l'inverse de la proportion médiane mesurée conformément au présent alinéa.

^c L'évaluateur communique par écrit au ministre la proportion médiane et le facteur qu'il a établis.

^d La corporation municipale peut demander au ministre d'établir la proportion médiane et le facteur de son rôle, à la place de l'évaluateur.

Sur réception de la proportion médiane et du facteur mesurés par l'évaluateur, le ministre les approuve, sous réserve du cinquième alinéa; ils sont alors censés avoir été établis par lui.

^e Si la proportion médiane mesurée par l'évaluateur diffère de plus de 2,5 % de celle mesurée par le ministre à l'égard du même rôle, cette dernière, ainsi que le facteur comparatif correspondant, prévalent.

^f Le règlement adopté en vertu du paragraphe 5^e de l'article 263 s'applique lorsque l'évaluateur ou le ministre établit la proportion médiane visée au premier alinéa.

^g Le ministre communique par écrit la proportion et le facteur établis en vertu du présent article à la corporation municipale et à la municipalité intéressée.

^h La proportion et le facteur figurent sur le compte de taxes foncières municipales ou scolaires ou sur le compte de taxes d'affaires, selon le cas. [Je souligne.]

ⁱ Cet article a été modifié à plusieurs reprises mais, pour les fins du présent débat, il suffit de reproduire les modifications introduites en 1980, rétroagissant au 1^{er} janvier 1980 (*Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1980, chap. 34, art. 50 et 76):

^j 50. L'article 264 de cette loi, modifié par l'article 133 du chapitre 11 des lois de 1980, est de nouveau modifié par l'insertion, après le cinquième alinéa, du suivant:

"If, by 1 November, the assessor has not communicated in writing to the Minister the median proportion and the factor of the roll, the Minister may establish the median proportion and the factor in his stead. However, the assessor may remedy his failure to act as long as the Minister has not complied with the eighth paragraph."

76. Sections 12, 13, 19, 20, 25, 27 to 30, 33 to 51, 54, 55, 57, 58 and 60 to 68, and section 579.1 of the Act respecting municipal taxation and providing amendments to certain legislation enacted by section 59, have effect from 1 January 1980.

The first paragraph does not affect a decision or a judgment rendered or a case pending on 27 November 1980.

Section 147, which at the time referred to s. 42, read as follows:

147. The board, when deciding a complaint regarding the value entered on the roll of a unit of assessment, shall establish the value to be entered by determining the actual value of the unit of assessment, within the meaning of sections 43 to 46, and by the application of the rule provided in the second paragraph of section 42, subject to sections 47 to 54.

For the purposes of this section, the board may fix a lower or higher value than those proposed by the parties. [Emphasis added.]

It has since been amended, *inter alia* in 1983 by s. 116 of the *Act to amend legislative provisions concerning municipalities* to read:

147. Where the board, on deciding a complaint regarding the value entered on the roll of a unit of assessment, considers that the value must be changed to prevent actual prejudice, it shall fix the value to be entered by dividing the actual value of the unit of assessment that it has established in accordance with sections 43 to 46 by the factor of the roll determined under section 264, subject to sections 47 to 54.

For the purposes of this section, the board may fix a lower or higher value than those proposed by the parties. [Emphasis added.]

The definition of "median proportion" referred to in s. 264 of the *Act* is to be found in the *Regulation respecting rules to determine the median proportion of the actual real estate value of units of assessment that corresponds to the values entered on the real estate roll*, R.R.Q. 1981, c. F-2.1, r. 11, in effect on March 11, 1980

«Si le 1^{er} novembre l'évaluateur n'a pas communiqué par écrit au ministre la proportion médiane et le facteur du rôle, le ministre peut établir cette proportion médiane et ce facteur à sa place. Toutefois, l'évaluateur peut remédier à son défaut tant que le ministre ne s'est pas conformé au huitième alinéa.»

76. Les articles 12, 13, 19, 20, 25, 27 à 30, 33 à 51, 54, 55, 57, 58 et 60 à 68, ainsi que l'article 579.1 de la Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives édicté par l'article 59, ont effet depuis le 1^{er} janvier 1980.

Le premier alinéa n'affecte pas une décision ou un jugement rendu ou une cause pendante au 27 novembre 1980.

L'article 147, qui référerait à l'époque à l'art. 42, se lisait comme suit:

147. Lorsqu'il décide d'une plainte relative à la valeur inscrite au rôle d'une unité d'évaluation, le Bureau fixe la valeur à inscrire en déterminant la valeur réelle de l'unité d'évaluation conformément aux articles 43 à 46 et en appliquant la règle prévue par le deuxième alinéa de l'article 42, sous réserve des articles 47 à 54.

À cette fin, le Bureau peut fixer une valeur inférieure ou supérieure à celles proposées par les parties. [Je souligne.]

Il a été modifié depuis, notamment en 1983 par l'art. 116 de la *Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités* pour se lire:

147. Lorsqu'il décide d'une plainte relative à la valeur inscrite au rôle d'une unité d'évaluation et qu'il juge que cette valeur doit être modifiée pour éviter un préjudice réel, le Bureau fixe la valeur à inscrire en divisant la valeur réelle de l'unité d'évaluation qu'il a établie conformément aux articles 43 à 46 par le facteur du rôle déterminé en vertu de l'article 264, sous réserve des articles 47 à 54.

À cette fin, le Bureau peut fixer une valeur inférieure ou supérieure à celles proposées par les parties. [Je souligne.]

La définition de «proportion médiane» à laquelle réfère l'art. 264 de la *Loi*, se retrouve au *Règlement sur les règles permettant de déterminer à quelle proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation correspondent les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière*, R.R.Q. 1981, chap. F-2.1, r. 11, en vigueur le 11

and replaced on August 31, 1983. Section 1 of this Regulation, adopted pursuant to s. 263(5) of the *Act*, reads as follows:

1. The median value of the assessments entered on the real estate roll proportional to the actual real estate values of the units of assessment of a municipal corporation is the median of the quotients obtained by dividing the value entered on the real estate roll of each unit that was sold within the meaning of section 3 or 4 by the sale price. This median is expressed as a percentage. [Emphasis added.]

The method of calculation set out in other sections of the Regulation is better explained and illustrated in this comment by Jean-Pierre Lortie, *Loi sur la fiscalité municipale, étude analytique et comparative* (1980), at pp. 16-17:

[TRANSLATION] The median proportion of the actual real estate value of units of assessment to which the values entered on the real estate assessment roll of a municipal corporation correspond is the median of the quotients obtained by dividing by their sale price the value entered on the real estate assessment roll for each unit which was the subject of a sale made in accordance with certain criteria. The comparative factor of the roll is the inverse of the median proportion.

This may be illustrated by an example: the following is the assessment/sale relationship of five units of assessment and the ratio in percentages.

(1) 30,000/50,000	60%
(2) 35,000/40,000	90%
(3) 40,000/90,000	40%
(4) 300,000/700,000	40%
(5) 60,000/72,000	80%

The median proportion would be 60%. The factor is established as follows:

$$\frac{100}{\text{median proportion } 60\%} \text{ i.e. } \frac{100\%}{60\%} = 1.66$$

The standardized value is thus the value entered on the roll multiplied by the said factor.

It is the function of the assessor to indicate the median proportion and the comparative factor of the roll. However, the municipal corporation may ask the Minister to calculate the median proportion and the factor of its roll, in place of the assessor (s. 264 M.T.A.). [Emphasis added.]

Under the *Act*, and this is new, three essential particulars must be shown on the notice of assessment or the tax account in lieu thereof: the value

mars 1980 et remplacé le 31 août 1983. L'article 1 de ce Règlement, adopté sous l'autorité du par. 5 de l'art. 263 de la *Loi*, se lit comme suit:

1. La proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation à laquelle correspondent les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière d'une corporation municipale est la médiane des quotients obtenus en divisant, par le prix de vente, la valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière de chaque unité ayant fait l'objet d'une vente retenue au sens de l'article 3 ou 4. Cette médiane est exprimée en pourcentage. [Je souligne.]

La méthode de calcul détaillée aux autres articles du Règlement est mieux expliquée et illustrée dans ce commentaire de Jean-Pierre Lortie, *Loi sur la fiscalité municipale, étude analytique et comparative* (1980), aux pp. 16 et 17:

La proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation à laquelle correspondent les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière d'une corporation municipale est la médiane des quotients obtenus en divisant, par leur prix de vente, la valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière de chaque unité ayant fait l'objet d'une vente retenue conformément à certains critères. Le facteur comparatif du rôle quant à lui est l'inverse de la proportion médiane.

Illustrons à l'aide d'un exemple: voici le rapport évaluation/vente de cinq unités d'évaluation et le ratio en pourcentage.

1) 30,000/50,000	60%
2) 35,000/40,000	90%
3) 40,000/90,000	40%
4) 300,000/700,000	40%
5) 60,000/72,000	80%

La proportion médiane serait de 60%. Le facteur est établi de la façon suivante:

$$\frac{100}{\text{proportion médiane } 60\%} \text{ c.a.d. } \frac{100\%}{60\%} = 1.66$$

La valeur uniformisée est donc la valeur inscrite au rôle, multipliée par ledit facteur.

C'est à l'évaluateur qu'incombe d'indiquer la proportion médiane ainsi que le facteur comparatif du rôle. Cependant, la corporation municipale peut demander au ministre de calculer la proportion médiane et le facteur de son rôle, à la place de l'évaluateur (art. 264 L.F.M.). [Je souligne.]

Selon la *Loi*, et ceci est nouveau, trois données essentielles devaient apparaître à l'avis d'évaluation ou au compte de taxe qui en tient lieu: la

entered on the roll, the median proportion and the comparative factor. For 1980 this resulted from s. 527 of the *Act*, "Until the regulation contemplated in subparagraphs *a* and *b* of paragraph 2 of section 263 comes into force . . ." On December 9, 1980 the *Regulation respecting the minimal content of notices of assessment and accounts for municipal taxes*, R.R.Q. 1981, c. F-2.1, r. 1, came into effect, containing the same requirement as s. 527 as to the particulars mentioned above. (This Regulation has since been replaced by the *Regulation respecting the form or the minimum content of various documents related to municipal assessment and taxation*, M.O., October 26, 1983, (1983) 115 O.G. II 3543).

The value entered on the roll corresponds to a certain percentage of the actual value. This percentage is reflected in the median proportion. These particulars allow a taxpayer to determine the accuracy of the assessment of his unit of assessment. To do this the taxpayer multiplies the value entered on the roll by the inverse of the median proportion, the comparative factor. He thus obtains the total standardized value which is meant to represent the actual value of his unit of assessment. This value allows him to determine whether or not he has been assessed at the same level as other taxpayers in his municipality and to decide whether or not to challenge the assessment. Since 1985, a taxpayer no longer has to make the calculation since in addition to the three particulars mentioned above, the total standardized value must be shown on the notice of assessment or on the tax account in lieu thereof (*Minimum Requirements for the Form and Content of Various Documents Regarding Municipal Assessment and Taxation (Amendment) Regulation*, M.O., November 14, 1984, (1984) 116 O.G. II 3791). Accordingly, if the total standardized value is greater than what the taxpayer considers to be the actual value of his immovable, he can file a complaint with the B.R.E.F.

While section 42 of the *Act* sets out the principles that must be used as guidelines in preparing real estate assessment rolls, s. 264 sets out the method of implementation. According to that section, it is the assessor's function to indicate the

valeur inscrite au rôle, la proportion médiane et le facteur comparatif. Ceci découlait, pour l'année 1980, de l'art. 527 de la *Loi*, «Jusqu'à ce que le règlement visé aux sous-paragraphes *a* et *b* du paragraphe 2° de l'article 263 entre en vigueur . . .» Le 9 décembre 1980 est entré en vigueur le *Règlement sur le contenu minimal de l'avis d'évaluation et des comptes de taxes municipales*, R.R.Q. 1981, chap. F-2.1, r. 1, qui comportait la même exigence que l'art. 527 quant aux données énumérées plus haut. (Ce règlement fut remplacé depuis par le *Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à l'évaluation et à la fiscalité municipales*, A.M., 26 octobre 1983, (1983) 115 G.O. II 4301).

La valeur inscrite au rôle correspond à un certain pourcentage de la valeur réelle. Ce pourcentage est reflété par la proportion médiane. Ces données permettent au contribuable d'être en mesure de déterminer la justesse de l'évaluation de son unité d'évaluation. À cette fin, le contribuable multiplie la valeur inscrite au rôle par l'inverse de la proportion médiane, le facteur comparatif. Il obtient ainsi la valeur totale uniformisée qui est censée représenter la valeur réelle de son unité d'évaluation. Cette valeur lui permet de déterminer s'il est évalué au même niveau que les autres contribuables de sa municipalité et de décider s'il doit ou non contester l'évaluation. Depuis 1985, le contribuable n'a plus à effectuer ce calcul puisqu'en plus des trois données énumérées ci-dessus, la valeur totale uniformisée doit aussi être inscrite sur l'avis d'évaluation ou sur le compte de taxes en tenant lieu (*Règlement modifiant le Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à l'évaluation et à la fiscalité municipales*, A.M., 14 novembre 1984, (1984) 116 G.O. II 5476). Donc, si la valeur totale uniformisée est supérieure à ce que le contribuable considère être la valeur réelle de son immeuble, il peut loger une plainte au B.R.E.F.

Si l'article 42 de la *Loi* énonce les principes qui doivent servir de guides dans la confection des rôles d'évaluations foncières, l'art. 264 en précise le mécanisme d'application. Selon ce dernier article, il appartient à l'évaluateur d'indiquer la pro-

median proportion and the comparative factor of the roll when deposited. The question here is whether in the preparation of the roll the assessor must take this median proportion into account, or, in other words, prepare his roll on the basis of the median proportion. It can easily be seen that the word "proportion" in ss. 42 and 264 of the *Act* is at the source of the confusion. However, before dealing with this it will be necessary to examine the transitional provisions contained in the *Act*, provisions which have some bearing on the case at bar as it arose during this transition period.

Transitional Provisions

The *Act*, assented to in 1979, took effect from January 1, 1980 in accordance with s. 496. Since on that date the assessment rolls for 1980 had generally been deposited, as was the case with the M.U.C. for the city of Lachine, the *Act* provided that these rolls were valid (s. 530), but that, before September 15, 1980, they had to be amended retroactive to January 1, 1980 to take into account the provisions of the *Act* that differed from those of the *Real Estate Assessment Act* (s. 531), and for this purpose challenges to the roll were suspended for a certain period of time (s. 550):

496. Unless otherwise provided, this act has effect for the purposes of all municipal fiscal periods, beginning with the fiscal period 1980.

530. A real estate assessment roll or a roll of rental values made and deposited for the municipal fiscal period 1980, in conformity with the Real Estate Assessment Act, is valid and no action to quash it or to annul it may be introduced on the ground that it does not conform to a provision of this act that differs from a provision of the Real Estate Assessment Act.

For the purposes of this section, the roll of rental values of the City of Montreal in force on 21 December 1979 is deemed to have been made and deposited on 15 November 1979 in conformity with the Real Estate Assessment Act, for its fiscal period 1980.

531. Before 15 September 1980, a real estate assessment roll or a roll of rental values contemplated in section 530 must be amended in conformity with Chapter XV to take account of the provisions of this act that are applicable to it and that differ from those of the Real Estate Assessment Act.

portion médiane et le facteur comparatif du rôle lorsqu'il dépose le rôle. La question ici est de déterminer si, dans la confection du rôle, l'évaluateur doit tenir compte de cette proportion médiane ou, autrement dit, confectionner son rôle sur la base de la proportion médiane. On voit tout de suite que le terme «proportion» aux art. 42 et 264 de la *Loi* est à l'origine de la confusion. Avant d'en traiter, cependant, il y a lieu d'examiner les dispositions transitoires qui se retrouvent à la *Loi*, dispositions qui ont une certaine incidence sur le présent litige qui est survenu pendant cette période de transition.

^c Les dispositions transitoires

La *Loi*, sanctionnée en 1979, s'appliquait en vertu de l'art. 496 à partir du 1^{er} janvier 1980. Comme, à cette date, les rôles d'évaluation pour l'année 1980 étaient généralement déposés, ce qui était le cas pour la C.U.M. à l'égard de la cité de Lachine, la *Loi* prévoyait que ces rôles étaient valables (art. 530) mais qu'ils devaient, avant le 15 septembre 1980, être modifiés, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1980, pour tenir compte des dispositions de la *Loi* différentes de celles de la *Loi sur l'évaluation foncière* (art. 531) et elle suspendait toute contestation de ce rôle pendant une certaine période à cette fin (art. 550):

496. Sauf s'il y est autrement prévu, la présente loi a effet aux fins de tout exercice financier municipal à compter de celui de 1980.

530. Un rôle d'évaluation foncière ou un rôle de la valeur locative fait et déposé pour l'exercice financier municipal de 1980, conformément à la *Loi sur l'évaluation foncière*, est valable et ne peut être attaqué en cassation ou en nullité pour le motif qu'il n'est pas conforme à une disposition de la présente loi qui diffère de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

Aux fins du présent article, le rôle de la valeur locative de la Ville de Montréal en vigueur le 21 décembre 1979 est censé avoir été fait et déposé le 15 novembre 1979 conformément à la *Loi sur l'évaluation foncière* pour son exercice financier de 1980.

531. Avant le 15 septembre 1980, un rôle d'évaluation foncière ou un rôle de la valeur locative visé à l'article 530 doit être modifié conformément au chapitre XV pour tenir compte des dispositions de la présente loi qui lui sont applicables et qui diffèrent de celles de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

For the purposes of this section, the word "unduly" in section 174 shall be construed as if the roll were required to have been made in conformity with this act at its coming into force.

An amendment made under this section cannot have effect to a time prior to 1 January 1980.

550. A complaint or a recourse to quash or to set aside the real estate assessment roll or the roll of rental values may be introduced not later than sixty days, three months or one year, respectively, after the sending of accounts contemplated in section 544 or 547.

The prohibition under section 530 from seeking the quashing or setting aside of a roll ceases to apply from the date the accounts are sent.

This is the background against which the arguments of the parties, both substantive and procedural, must now be examined.

Assessment

On November 14, 1979 the M.U.C. assessor deposited assessment rolls for 1980 for the various municipalities in his area, including the city of Lachine. This roll had been prepared, as required, in accordance with the provisions of the *Real Estate Assessment Act* in effect at the time. This meant that the immovables were entered on the roll at their actual value, or at least what the M.U.C. assessor regarded to be the actual value. This was confirmed by the witness André Massé, the assessor responsible for preparing the roll for the city of Lachine:

[TRANSLATION]

A. Right, we considered the wording of s. 531, and after very pleasant and lengthy discussions we concluded that it was not necessary to amend the values as shown on the roll, for the purposes of giving effect to s. 531 as such.

Q. When you say "to amend the values", this is still with respect to the Northern Telecom immovable?—or for the Lachine roll as a whole?

A. For Northern Telecom and for Lachine properties as a whole.

Q. Was there any mention in your discussions of a median, Mr. Massé?—the famous median.

À cette fin, le mot «indûment», dans l'article 174, est interprété comme si le rôle avait dû être conforme à la présente loi lors de son entrée en vigueur.

L'effet d'une modification apportée en vertu du présent article ne peut être antérieur au 1^{er} janvier 1980.

550. Une plainte, un recours en cassation ou un recours en nullité du rôle d'évaluation foncière ou du rôle de la valeur locative peut être exercé jusqu'à l'expiration d'un délai de soixante jours, trois mois ou un an, respectivement, après l'expédition visée à l'article 544 ou 547.

La prohibition d'attaquer un rôle en cassation ou en nullité prévue par l'article 530 ne s'applique plus à compter de cette expédition.

C'est sur cette toile de fond qu'il y a lieu maintenant d'examiner les prétentions des parties tant du point de vue substantif que procédural.

L'évaluation

L'évaluateur de la C.U.M. avait, le 14 novembre 1979, déposé les rôles d'évaluation pour l'année 1980 pour les diverses municipalités comprises dans son territoire, dont la cité de Lachine. Ce rôle avait été confectionné, comme il se devait, suivant les dispositions de la *Loi sur l'évaluation foncière* en vigueur à l'époque. Ceci signifie que les immeubles avaient été portés au rôle à leur valeur réelle ou du moins à ce que l'évaluateur de la C.U.M. considérait comme la valeur réelle. C'est ce que confirme le témoin André Massé, évaluateur responsable de la confection du rôle pour la cité de Lachine:

R. D'accord, nous nous sommes penchés sur le texte de l'article cinq trente et un (531), et après de fort agréables et longues discussions, nous sommes d'opinion qu'il n'y avait pas lieu de modifier les valeurs telles qu'inscrites au rôle, suite à l'application de l'article cinq trente et un (531) comme tel.

Q. Quand vous dites: «de modifier les valeurs», toujours relativement à l'immeuble de Northern Telecom? Ou pour l'ensemble du rôle de Lachine?

R. Pour Northern Telecom et pour l'ensemble des propriétés de Lachine.

Q. Est-ce qu'y a été question de médiane, lors de vos discussions, monsieur Massé? La fameuse médiane.

A. For an assessor, the median is a consequence at all times. We prefer, if you like, to use the word "target"—because the median is established once the facts are determined.

Q. Hmm.

A. And the assessor cannot determine the median first: he can only try to reach a target.

Q. All right; but you know the expression "median proportion" nevertheless?

A. Yes, I know it.

Q. All right. Now as regards s. 531, what did the department conclude for the fiscal year 1980?

A. That it did not have to be applied, and that for 1980 it should simply ensure that the values which were deposited were the actual values.

The "target" mentioned by the witness is, if I understand him correctly, the percentage of the actual value of an immovable which an assessor aims at when preparing his roll, based on certain indicia and data recognized by assessors. It would appear that this "target" generally corresponds to the median proportion, which the latter may or may not subsequently confirm, and which the Minister may correct if necessary (s. 264). This is how I read the witness Massé's statement that "For an assessor, the median is a consequence at all times . . . because the median is established once the facts are determined".

This is also how I read the statement by counsel for the M.U.C. at the hearing that the M.U.C. assessor never takes the median into account in preparing the assessment rolls for municipalities in the M.U.C. territory, no more now than in preparing the roll for 1980.

The M.U.C. assessor consequently prepared the roll for 1980 in accordance with the provisions of the *Real Estate Assessment Act* in effect at the time, and did not take the median proportion into account in preparing the roll, as, in his opinion, s. 531 of the *Act* did not require him to do so. However, it should be noted that both the median

R. La médiane, pour un évaluateur, c'est une conséquence tout le temps. Nous préférons, si vous permettez, utiliser le mot «cible». Parce que la médiane s'établit une fois que les faits sont accomplis.

Q. Hm, hm.

R. Et l'évaluateur ne peut déterminer au préalable la médiane. Il peut simplement essayer de viser une cible.

Q. Bon. Maintenant vous connaissez quand même l'expression «proportion médiane»?

R. Oui, je la connais.

Q. Bon. Maintenant en rapport à l'article cinq cent trente et un (531), quelle a été la conclusion du service, là, pour l'exercice financier mil neuf cent quatre-vingt (1980)?

R. Qu'il n'y avait pas lieu de l'appliquer, et s'en tenir que pour l'année mil neuf cent quatre-vingt (1980) les valeurs qui étaient déposées étaient les valeurs réelles.

La «cible» dont parle le témoin est, si je le comprends bien, le pourcentage de la valeur réelle d'un immeuble que vise l'évaluateur lorsqu'il confectionne son rôle, à partir de certains indices et données qui sont reconnus par les évaluateurs. Cette «cible» correspond généralement, semble-t-il, à la proportion médiane, qui peut ou non la confirmer a posteriori et que le ministre rectifiera s'il y a lieu (art. 264). C'est ainsi que j'interprète l'affirmation du témoin Massé que «la médiane, pour un évaluateur, c'est une conséquence tout le temps [. . . parce] que la médiane s'établit une fois que les faits sont accomplis».

C'est aussi en ce sens que j'interprète l'affirmation du procureur de la C.U.M. à l'audience selon laquelle l'évaluateur de la C.U.M. ne tient jamais compte de la médiane dans la confection des rôles d'évaluation des municipalités du territoire de la C.U.M., pas plus maintenant que lors de la confection du rôle pour l'année 1980.

L'évaluateur de la C.U.M. a donc confectionné le rôle pour l'année 1980 suivant les dispositions de la *Loi sur l'évaluation foncière* en vigueur à l'époque et n'a pas tenu compte, dans la confection du rôle, de la proportion médiane, étant d'opinion que l'art. 531 de la *Loi* ne l'obligeait pas à en tenir compte. Il faut noter cependant que tant la propor-

proportion (79%) and the comparative factor (1.27) appear in Nortel's final tax account, as required by the *Act* (s. 527). Further, again according to the testimony of André Massé, the Nortel immovable was entered on the real estate assessment roll for 1980 at its actual value:

[TRANSLATION]

Q. In '81, it is \$19,822,000.

A. That's correct.

Q. And this assessment represents the actual value of the immovable in question, in your opinion?

A. For what year, sir?

Q. For '79 and '80 and '81, which is shown on your file card.

A. '79, '80—it represents the actual value.

Q. For '81?

A. They represent a certain percentage of the actual value.

Q. What percentage?

A. It is a target, since the median is a consequence following deposit of the roll—it is a target that is aimed at.

Q. So what was your target in '81?

A. Approximately 90.

Q. So '81 represented 90% of the actual value—which is your target.

A. That's correct. [Emphasis added.]

If that is the case, taking the median proportion of 79% and the reciprocal, 1.27, namely the comparative factor shown on the tax account, the actual value of the immovable in question would have been \$24,132,032 computed by multiplying the value entered in the roll for the Nortel immovable in 1980, namely \$19,001,600, by the comparative factor of 1.27. If that value did not in Nortel's opinion represent the actual value of the immovable, Nortel could file a complaint with the B.R.E.F. in accordance with ss. 124 *et seq.* of the *Act* within the specified deadline.

tion médiane (79 %) que le facteur comparatif (1.27) apparaissent au compte de taxes définitif de Nortel, tel que le prescrivait la *Loi* (art. 527). De plus, toujours selon le témoignage d'André Massé, l'immeuble de Nortel a été porté au rôle d'évaluation foncière pour l'année 1980 à sa valeur réelle:

Q. En quatre-vingt-un ('81), on retrouve dix-neuf millions huit cent vingt-deux mille dollars (\$19,822,000.00).

R. C'est exact.

Q. Et cette évaluation-là représente la valeur réelle de l'immeuble en contestation, selon votre opinion à vous?

R. Pour quelle année, maître?

Q. Pour l'année soixante et dix-neuf ('79) et quatre-vingt ('80), et quatre-vingt-un ('81), tel qui est inscrit sur votre carte-fiche.

R. Soixante-dix-neuf ('79), quatre-vingt ('80), elle représente la valeur réelle.

Q. Pour quatre-vingt-un ('81)?

R. Ils représentent un certain pourcentage de la valeur réelle.

Q. Lequel?

R. C'est une cible visée, puisque la médiane est une conséquence, suite au dépôt du rôle, il s'agit d'une cible visée.

Q. Alors quelle est votre cible visée en quatre-vingt-un ('81)?

R. Approximativement quatre-vingt-dix (90).

Q. Alors quatre-vingt-un ('81), ça représentait quatre-vingt-dix pour cent (90 %) de la valeur réelle, qui est votre cible visée.

R. C'est exact. [Je souligne.]

Si tel est le cas, compte tenu de la proportion médiane de 79 % et de l'inverse, 1.27, soit le facteur comparatif apparaissant au compte de taxes, la valeur réelle de l'immeuble aurait été de 24 132 032 \$, calculée en multipliant la valeur portée au rôle de l'immeuble de Nortel, en 1980, soit 19 001 600 \$ par le facteur comparatif de 1.27. Si cette valeur ne représentait pas, selon Nortel, la valeur réelle de cet immeuble, Nortel pouvait loger une plainte devant le B.R.E.F. conformément aux art. 124 et suiv. de la *Loi*, dans le délai imparti.

The reason why Nortel did not file such a complaint in due time was explained by the Superior Court judge:

[TRANSLATION] It is important to point out that the Superior Court is not a review board. Applicant clearly failed to appeal its assessment for 1980. It appears from the evidence that an appeal was filed for 1978 and for 1979, and that an appeal was also filed for 1981, but that no appeal was filed for 1980. It is therefore apparent that applicant is trying by mandamus to revive a right which has expired. Indeed, Mr. Bain, applicant's representative, quite honestly said this at the examination for discovery, when he stated at the bottom of p. 18:

"Well I guess the main reason is that you know, I am green, I did not instruct our solicitors to lodge an appeal because I believed that a certificate would be issued based on the fact that this is our Montreal plant with a lot of machine footings and so on."

Also on page 18, Mr. Bain answered in the affirmative a question put to him by Mr. Taillefer as to whether in fact this was not an attempt to indirectly institute an appeal for 1980.

The question before the Court is not whether the Nortel immovable was assessed at its actual value in the M.U.C. real estate assessment roll for 1980, nor to determine what that value is or what value the B.R.E.F. would have approved in the event that a complaint had been filed, nor even whether the time limit for filing such a complaint had expired when these proceedings were instituted. The only question before this Court is whether the M.U.C. assessor failed or refused to carry out a duty imposed on him by the *Act* in respect of the real estate value entered on the M.U.C. assessment roll for the Nortel immovable in the city of Lachine for 1980. If he did, the writ will issue.

Sections 42, 147 and 264

The outcome of the case at bar depends essentially on the interpretation of ss. 42, 147 and 264 of the *Act* as they stood at the time and which I reproduced above.

Si Nortel n'a pas déposé telle plainte en temps utile, la raison en est relatée par le juge de la Cour supérieure:

Il est important de souligner que la Cour supérieure n'est pas le bureau de révision. Il est manifeste que la requérante a omis d'en appeler de son évaluation au cours de l'année 1980. Il apparaît de la preuve qu'un appel a été logé pour l'année 1978, pour l'année 1979, et qu'un appel a également été logé pour l'année 1981, mais qu'aucun appel n'a été logé pour l'année 1980. Il est donc manifeste qu'on tente de faire revivre par un mandamus un droit qui est éteint. D'ailleurs, monsieur Bain, le représentant de la requérante, le mentionne bien honnêtement à l'interrogatoire au préalable, lorsqu'il dit au bas de la page 18:

«Bien, je pense que la raison principale c'est que, vous savez, je suis inexpérimenté, je n'ai pas demandé à nos procureurs d'interjeter un appel parce que je croyais qu'un certificat serait délivré sur le fondement du fait qu'il s'agissait de notre usine de Montréal qui comporte de nombreux socles de machines et ainsi de suite.»

À cette même page 18, à une question que Me Taillefer lui pose, à savoir si, dans les faits, on ne tente pas d'obtenir un appel indirectement pour l'année 1980, monsieur Bain répond dans l'affirmative.

La question qui nous est posée ici n'est pas de savoir si l'immeuble Nortel a été ou non évalué à sa valeur réelle au rôle d'évaluation foncière de la C.U.M. pour l'année 1980 non plus que de déterminer quelle est cette valeur ou quelle valeur le B.R.E.F. aurait retenue dans l'éventualité où une plainte eût été déposée ni même si le délai pour le dépôt de telle plainte était ou non expiré à l'époque où les présentes procédures ont été intentées. La seule question à résoudre est de savoir si l'évaluateur de la C.U.M. a négligé ou refusé de remplir un devoir que la *Loi* lui imposait en ce qui concerne la valeur foncière inscrite au rôle d'évaluation de la C.U.M., de l'immeuble de Nortel dans la cité de Lachine pour l'année 1980. Dans l'affirmative, le bref émanera.

Les articles 42, 147 et 264

La solution du litige dépend essentiellement de l'interprétation des art. 42, 147 et 264 de la *Loi* tels qu'ils existaient à l'époque et que j'ai reproduits plus haut.

As I have already mentioned, the phrase "the same proportion" in s. 42(2) of the *Act* was interpreted in various ways. To the M.U.C. assessor this phrase does not in any way refer to the "median proportion" mentioned in s. 264 of the *Act*, but rather to the uniform assessment of units of assessment. According to appellant, the *Act* allows the assessor to enter on the roll simply a "proportion" of the actual value of units of assessment, but requires him to apply "the same proportion" to all units of assessment.

The trial judge did not decide this point, as he felt he should not substitute his opinion to the discretion of the assessor, especially since, in his view, the Superior Court was not the proper forum:

[TRANSLATION] The assessor told the Court that he considered the median proportion but, in his opinion, at the time he set the value of applicant's immovable for 1980, he thought the figure required was the actual value as provided in the *Act* respecting municipal taxation. Was this the right decision? The Court does not have to rule on the point.

It is true that the case at bar is not an action brought subject to a privative clause. It is also true that it is not a remedy based on art. 33 of the Code of Civil Procedure. However, in the case at bar as in the case of all prerogative writs, when an official exercises his discretion in accordance with established standards, limits, and in keeping with the law, it is not the function of the Superior Court to substitute its own decision and amend that of the official if it thinks the latter was not correct in the circumstances.

The Court of Appeal disposed of this aspect of the case in the following single paragraph, at p. 148:

[TRANSLATION] This paragraph provides for application of the median proportion, the implementation of which is explained in s. 264. This proportion is the median proportion of the actual real estate value of units of assessment (that is, a complete immovable) which corresponds to the values entered on the roll, that is, the entered value of all immovables must represent the same proportion of their respective actual values.

Comme je l'ai déjà souligné, l'expression «une même proportion» au deuxième alinéa de l'art. 42 de la *Loi* a fait l'objet de diverses interprétations. Pour l'évaluateur de la C.U.M. cette expression ne réfère aucunement à la «proportion médiane» dont parle l'art. 264 de la *Loi* mais vise plutôt l'uniformité d'évaluation des unités d'évaluation. Selon l'appelante la *Loi* permet à l'évaluateur de ne porter au rôle qu'une «proportion» de la valeur réelle des unités d'évaluation en l'obligeant toutefois à appliquer «la même proportion» à toutes les unités d'évaluation.

Le juge de première instance ne s'est pas prononcé à cet égard, considérant qu'il n'y avait pas lieu de substituer son opinion à la discrétion de l'évaluateur, d'autant plus que, selon lui, la Cour supérieure n'était pas le forum approprié:

L'évaluateur nous dit qu'il a considéré la proportion médiane mais que, dans son opinion, au moment où il a établi la valeur de l'immeuble de la requérante pour l'année 1980, il a considéré qu'il s'agissait de la valeur réelle telle que prévue par la *Loi* sur la fiscalité municipale. Était-ce la bonne décision? La Cour n'a pas à se prononcer à ce sujet.

Il est vrai que dans le cas présent, il ne s'agit pas d'une action intentée alors qu'il existe une clause privative. Il est également vrai qu'il ne s'agit pas non plus d'un recours basé suivant l'article 33 du Code de procédure civile. Toutefois, dans le cas présent comme dans le cas de tous les brefs de prérogative, lorsque le fonctionnaire exerce sa discrétion en respectant les normes, les limites, et en agissant conformément à la loi, la Cour supérieure n'a pas à se substituer à sa décision pour la modifier si elle juge que cette décision n'a pas été la bonne dans les circonstances.

La Cour d'appel dispose de cet aspect du litige dans ce seul paragraphe à la p. 148:

Cet alinéa prévoit l'application de la proportion médiane dont la mise en œuvre est prévue à l'article 264. Cette proportion est la proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation (soit un immeuble complet) qui correspond aux valeurs inscrites au rôle, c'est-à-dire que la valeur inscrite de tous les immeubles doit représenter une même proportion de leur valeur réelle respective.

1. *C.U.M. v. Dorchester Commerce Realty Ltd.*

Respondent relied chiefly, and almost exclusively, on *Communauté urbaine de Montréal v. Dorchester Commerce Realty Ltd.*, [1984] C.A. 426.

It is important to read this judgment in its context. Dorchester Commerce Realty Ltd. had filed a complaint with the B.R.E.F. against the value entered on the M.U.C. roll for its immovable in the city of Montréal for 1980. As was pointed out in the stated case, referred to by Monet J.A., at p. 427:

[TRANSLATION] The only problem presented by the appeals at bar can be summarized as follows: could the Bureau de révision legally, and did it have jurisdiction to, apply the "median proportion" fixed by the Minister of Municipal Affairs to the values deposited for the 1980 fiscal year and so reduce the values deposited?

and below (at p. 429):

[TRANSLATION] The parties disagree on the powers exercised by the Bureau in respect of the application of the median proportion to the assessment (taxable value) of the immovables at issue.

The Court of Appeal concluded that the B.R.E.F. had properly taken the median proportion into account in considering Dorchester's complaint. That conclusion is no longer disputed, as appears in appellant's following statement:

[TRANSLATION] 26. The new Act therefore had to provide a quick, easy and fair means of allowing the taxpayer, and of course the Bureau de révision, to arrive at this proportion: this (mathematical) means is known as the "median proportion". Admitting once again that despite all the assessor's efforts, the immovables entered on the roll are not all in the same proportion (any more than they were all at their actual value under the old system), the legislator for the sake of fairness adopted a middle-of-the-road solution: the Bureau de révision will direct that the complaining taxpayer's immovable be entered on the roll not at the highest or the lowest proportion found, but at the middle proportion, the median (ss. 147 and 264). This new function of the Bureau de révision was recognized by the Court of Appeal in *Dorchester Commerce Realty*—[1984] C.A. 426.

1. *C.U.M. c. Dorchester Commerce Realty Ltd.*

L'intimée s'appuie principalement et presque exclusivement sur l'arrêt *Communauté urbaine de Montréal c. Dorchester Commerce Realty Ltd.*, [1984] C.A. 426.

Il est important de situer cet arrêt dans son contexte. La compagnie Dorchester Commerce Realty Ltd. avait porté plainte au B.R.E.F. contre la valeur portée au rôle de la C.U.M. de son immeuble dans la ville de Montréal pour l'année 1980. Comme le souligne l'exposé de cause auquel réfère le juge Monet de la Cour d'appel (à la p. 427):

Le seul problème soulevé par les présents appels peut se résumer comme suit: le Bureau de Révision pouvait-il légalement et avait-il juridiction pour appliquer aux valeurs déposées pour l'exercice 1980 la «proportion médiane» établie par le ministre des Affaires municipales et ainsi réduire les valeurs déposées.

et plus loin (à la p. 429):

Les parties sont en désaccord sur les pouvoirs de la compétence du Bureau en ce qui concerne l'application de la proportion médiane à l'évaluation (valeur imposable) des immeubles dont il s'agit.

La Cour d'appel a conclu que c'est avec raison que le B.R.E.F. avait tenu compte de la proportion médiane lors de l'examen de la plainte de la compagnie Dorchester. Personne aujourd'hui ne conteste cette conclusion. L'appelante exprime son accord à son mémoire en ces termes:

26. Il fallait donc que la Loi nouvelle prévoie un moyen facile, rapide et équitable permettant au contribuable et bien sûr au Bureau de révision d'établir cette proportion: ce moyen (mathématique) se nomme la «proportion médiane». Reconnaisant une fois de plus que malgré toutes les tentatives de l'évaluateur, les immeubles portés au rôle ne le sont pas tous dans la même proportion (pas plus d'ailleurs qu'ils étaient tous à leur valeur réelle sous l'ancien régime), le législateur adopte, par souci d'équité, une solution centriste: le Bureau de révision ordonnera que l'immeuble du contribuable plaignant soit porté au rôle non pas à la plus haute ni à la plus basse proportion qu'on y trouve, mais à la proportion du milieu: la médiane (art. 147 et 264). Cette fonction nouvelle du Bureau de révision a été reconnue par la Cour d'appel dans l'affaire *Dorchester Commerce Realty*—1984 C.A., p. 426.

In the course of his opinion Monet J.A. appeared to approve this *obiter* of the B.R.E.F., which, dismissing the M.U.C.'s argument and accepting that of Dorchester, held that [TRANSLATION] "the 'same proportion' of s. 42 is necessarily the 'median proportion' of s. 264 and that the Bureau's duty is to apply the latter" (p. 432). Respondent relies on that statement.

It should be noted that the argument in that case turned on the interpretation of s. 147 as it stood at the time the case arose in 1980. At that time, the section provided that the B.R.E.F. should first set the actual value of the unit of assessment and second, apply "the rule provided in the second paragraph of section 42". The problem presented by this reference to s. 42 is readily apparent, especially in view of the word "proportion" in that section. In 1980 the B.R.E.F. in hearing a complaint, set the actual value of the immovable, the assessment of which was being challenged. In order to attain the objective of fiscal equity sought by the *Act*, the B.R.E.F. applied the median proportion to such value in order to bring that assessment to the level of the roll. It did so by interpreting the word "proportion" in s. 42 of the *Act* as meaning "median proportion". In *Dorchester Commerce Realty*, the Court of Appeal appeared to confirm this interpretation which was given some weight by the then wording of s. 147. The legislator has subsequently eliminated from s. 147 the reference to s. 42. It substituted a reference to s. 264, which refers to the median proportion, with the result that the ambiguity in the use of the word "proportion" in s. 42 was resolved.

To the extent that reference should be made to *Dorchester Commerce Realty* in interpreting s. 42 of the *Act*, one has to conclude that, read in its proper context, such *obiter* does not have the authority claimed by respondent.

2. *Gorham v. C.U.M.*

Respondent also cited *Gorham v. Communauté urbaine de Montréal*, J.E. 87-116 (Sup. Ct.) analysing ss. 42, 43 and 46 of the *Act*, Durand J. concluded that:

Dans le cours de son opinion, le juge Monet a semblé approuver cet *obiter* du B.R.E.F. qui, rejetant la thèse de la C.U.M. pour retenir celle de Dorchester, a affirmé que «la «même proportion» de l'art. 42 est nécessairement la «proportion médiane» de l'art. 264 et que l'obligation du Bureau est d'appliquer cette dernière» (p. 432). C'est ce sur quoi s'appuie ici l'intimée.

Il importe de noter que le débat dans cette affaire portait sur l'interprétation de l'art. 147 tel qu'il existait à l'époque où le litige est né, soit en 1980. Cet article prévoyait alors que le B.R.E.F. devait, dans un premier temps, fixer la valeur réelle de l'unité d'évaluation et, dans un second temps, appliquer «la règle prévue par le deuxième alinéa de l'article 42». On constate facilement la difficulté que soulevait ce renvoi à l'art. 42, en particulier vu le terme «proportion» qui s'y retrouve. Donc, en 1980, saisi d'une plainte, le B.R.E.F. établissait la valeur réelle de l'immeuble dont on contestait la valeur inscrite au rôle. Afin de parvenir à l'objectif d'équité fiscale visé par la *Loi*, le B.R.E.F. appliquait à cette valeur réelle la proportion médiane pour ramener l'évaluation de l'immeuble au niveau du rôle. Il le faisait en interprétant le terme «proportion» de l'art. 42 de la *Loi* comme signifiant «proportion médiane». C'est cette interprétation que semble confirmer la Cour d'appel dans l'arrêt *Dorchester Commerce Realty*. Cette interprétation était favorisée par la rédaction de l'art. 147. Or, depuis, le législateur a éliminé, à l'art. 147, la référence à l'art. 42 pour lui substituer une référence à l'art. 264 qui, lui, réfère à la proportion médiane, ce qui, somme toute, réglait l'ambiguïté dans l'utilisation du terme «proportion» à l'art. 42.

Si tant est qu'on doive se référer à l'arrêt *Dorchester Commerce Realty* dans l'interprétation de l'art. 42 de la *Loi*, il faut, le situant dans son véritable contexte, conclure qu'il s'agit d'un *obiter* qui n'a pas l'autorité que lui prête l'intimée.

2. *Gorham c. C.U.M.*

L'intimée cite également l'affaire *Gorham c. Communauté urbaine de Montréal*, J.E. 87-116 (C.S.) Analysant les art. 42, 43 et 46 de la *Loi*, le juge Durand en tire la conclusion que:

[TRANSLATION] The legislator has thus stated three principles:

- (1) the entered value of an immovable is no longer necessarily its actual value;
- (2) the latter is established by taking into account sales actually made during a given period; and
- (3) for the most part these taxable values should be at more or less the same level compared to actual values.

However, if the assessor does not attain this level of perfection, the roll will not be quashed or set aside, as the Act provides that a taxpayer can then file a complaint with the B.R.E.F., as we will see below.

Then, relying on *Dorchester Commerce Realty*, *supra*, which he appeared to regard as binding on him, Durand J. states that [TRANSLATION] "this 'same proportion of actual values' mentioned in s. 42 is the 'median proportion' which we have referred to". Although these words seem to support respondent's point of view, the substance of the judgment is not to that effect. Durand J. did subsequently say that it seems clear the legislator intended this median to be mentioned on the roll for two reasons: to enable the taxpayer to determine whether the assessment of his immovable was reasonable and to allow the B.R.E.F. to adjust the assessment in accordance with this proportion. Discussing the transitional provisions, Durand J. explained his approach:

[TRANSLATION] In our view, and again with all due respect to the opposite opinion, it is mistaken reasoning to argue that the assessor should also apply this median to assessments he has already made and which he has used in calculating it. First, this is not mentioned in s. 264, and second it would be requiring him to redo work he has already done. Take, for example, the value of applicant's property entered on the roll for 1986. Before November 15, 1985 the assessor determined "its exchange value in the free and open market" (s. 43) on the date on which he assessed it "taking account of market conditions on 1 January" 1985 (s. 46), and he then checked the list of sales concluded between July 1, 1984 and June 30, 1985, made up a list of those which could be used in calculating the median (regulation r. 11.1, ss. 3 and 4), then divided the value he had entered on the roll for these properties by their selling price, and calculated an average [*sic*] of all the quotients thus obtained (r. 11.1, s. 1). It would be pointless to ask him to then revise all the entries on the roll to ensure that

Le législateur a ainsi énoncé trois principes:

- 1- la valeur inscrite d'un immeuble n'est plus nécessairement sa valeur réelle;
- a 2- celle-ci est établie en tenant compte des ventes qui ont effectivement eu lieu pendant une période donnée; et,
- 3- ces valeurs imposables devraient, pour la plupart, se situer à peu près au même niveau par rapport aux valeurs réelles.

Par contre, si l'évaluateur n'atteint pas cette perfection, le rôle ne sera ni cassé ni annulé, car la Loi prévoit qu'un contribuable doit alors déposer une plainte au B.R.E.F., comme nous le verrons plus loin.

S'appuyant ensuite sur l'arrêt *Dorchester Commerce Realty*, précité, qu'il semble considérer comme le liant, le juge Durand affirme que «cette même proportion des valeurs réelles» prévue à l'art. 42 est la «proportion médiane» dont nous avons parlé. Si cette affirmation semble soutenir le point de vue de l'intimée, il en va autrement de la substance du jugement. Le juge Durand dira en effet plus loin qu'il semble clair que le législateur a voulu que cette médiane soit inscrite au rôle pour deux raisons: permettre au contribuable de déterminer si l'évaluation de son immeuble est raisonnable et permettre au B.R.E.F. d'ajuster l'évaluation en tenant compte de cette proportion. Traitant des dispositions transitoires, le juge Durand explicite sa pensée:

C'est à notre avis et, à nouveau, en toute déférence pour l'opinion contraire, mal raisonner que de prétendre que l'évaluateur doive en plus appliquer cette médiane aux évaluations qu'il a déjà fixées et qui lui ont permis de la calculer. D'une part, l'article 264 ne le mentionne pas et, d'autre part, ce serait lui faire recommencer un travail qu'il a déjà fait. Prenons, par exemple, la valeur de la propriété du requérant inscrite au rôle pour l'année 1986. Avant le 15 novembre 1985, l'évaluateur a déterminé «sa valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence» (article 43) à la date où il l'évalue «mais en tenant compte des conditions du marché au premier janvier» 1985 (article 46), après quoi il a vérifié la liste des ventes qui ont été conclues entre le 1er juillet 1984 et le 30 juin 1985, établit la liste de celles qui sont admissibles au calcul de la médiane (règlement r. 11.1, art. 3 et 4) pour ensuite diviser la valeur qu'il a inscrite au rôle pour ces propriétés par leur prix de vente, et faire la moyenne (*sic*) de tous les quotients ainsi obtenus (r. 11.1, art. 1). Ce serait un non-sens que de lui

they are all at the median, for he would no longer be acting as an assessor, that is a person setting an approximate value of something, but would be passing judgment on his own estimate and would thus be taking over the function of the B.R.E.F. which is precisely to make that review.

In short, the undersigned considers that so far as the median is concerned the Act creates separate duties for each intervenor and that one does not overlap the other:

- (a) the assessor calculates it, sets it out and sends it to the Minister;
- (b) the Minister approves and adopts it;
- (c) the municipality enters it on the notice of assessment or the tax account; and
- (d) the B.R.E.F. applies it without discussion to the value it has set for a unit of assessment.

As the assessor was not responsible for applying the median, he cannot be required by mandamus to do so.

That is exactly the position taken by appellant in this Court. I agree.

3. Interpretation

Neither the wording of ss. 42, 147 and 264, the logic of the provision and the context, nor the purpose of the *Act* support respondent's arguments. Section 42 of the *Act* does not contain the term "median proportion" of s. 264, but rather "the same proportion of the actual value". If the legislator intended here to refer to the "median proportion" he could easily have said so clearly, especially as this was a completely new concept which, then, was being mentioned for the first time in the *Act* some two hundred sections later (s. 264). It seems much more logical that, in the second paragraph of the same section, the legislator intended to refer to concepts he had developed in the first paragraph. The first paragraph of s. 42 states that an immovable will be entered on the roll "on the basis of its actual value". That value is necessarily expressed or indicated by a "proportion" of the actual value and it is this "proportion" which must be the same for all immovables. Read in this way s. 42 is complete in itself, integrates perfectly within the reform of municipal taxation intended to ensure fiscal equity and complies with

demander de réviser alors toutes les inscriptions au rôle pour s'assurer qu'elles soient toutes à la médiane car il n'agirait plus comme un évaluateur, c'est-à-dire une personne qui fixe approximativement la valeur de quelque chose, mais porterait jugement sur sa propre estimation et usurperait ainsi la fonction du B.R.E.F. qui est justement de faire cette vérification.

En résumé, le soussigné considère que la Loi crée, en ce qui concerne la médiane, des obligations distinctes pour chaque intervenant et que l'une n'empiète pas sur l'autre:

- a- l'évaluateur la calcule, l'indique et la transmet au ministre;
- b- celui-ci l'approuve et la fait sienne;
- c- la municipalité l'inscrit à l'avis d'évaluation ou au compte de taxes; et,
- d- le B.R.E.F. l'applique, sans discussion, à la valeur qu'il établit pour une unité d'évaluation.

L'évaluateur n'étant pas chargé de l'application de la médiane, il ne peut, par mandamus, être contraint à le faire.

C'est exactement cette dernière position que soutient l'appelante devant nous. J'estime que l'appelante a raison.

3. Interprétation

Ni le texte des art. 42, 147 et 264 ni la logique du texte et du contexte ni l'objectif de la *Loi* n'appuient les prétentions de l'intimée. On ne retrouve pas à l'art. 42 de la *Loi* l'expression «proportion médiane» de l'art. 264 mais bien l'expression «une même proportion de la valeur réelle». Si le législateur entendait ici référer à la «proportion médiane», il lui était facile de l'exprimer clairement et ce d'autant plus qu'il s'agissait d'une notion tout à fait nouvelle dont il était à l'époque fait mention pour la première fois dans la *Loi* quelque deux cents articles plus loin (art. 264). Il semble beaucoup plus logique que le législateur ait entendu, dans le deuxième alinéa d'un même article, référer plutôt aux notions qu'il a élaborées au premier alinéa. Or, le premier alinéa de l'art. 42 établit qu'un immeuble sera porté au rôle «sur la base de sa valeur réelle». Cette valeur s'exprime, ou se traduit, nécessairement par une «proportion» de la valeur réelle et c'est cette «proportion» qui devra être la même pour tous les immeubles. Ainsi compris, l'art. 42 est complet par lui-même, s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la réforme de la

the "mischief rule" of interpretation. The remedy intended by the adoption of s. 42 is to allow the assessor some flexibility in preparing the roll. Using as a basis the actual value defined by the *Act*, he can henceforth now legally set the value of immovables at a certain proportion of the actual value. The caveat contained in the second paragraph of s. 42 requires him to respect this proportion on all immovables assessed, hence the resulting fiscal equity.

Looking at the term "median proportion" in s. 264 of the *Act* and the Regulation in which it is defined, it can immediately be seen that the "same proportion" mentioned in s. 42 could not refer to the "median proportion" of s. 264. The assessor clearly cannot enter on the roll a proportion that he cannot possibly know until the roll has been prepared. He can no more calculate the median proportion at the time the roll is being prepared, since that median proportion is calculated, according to the Regulation set out above, from the value entered in the roll.

As appellant said in its submission:

[TRANSLATION] The median of a roll is not calculated until after the roll is prepared. This calculation is made on the basis of the values entered in the roll by the assessor. It would be senseless for him to redo the roll he has just prepared so as to reduce it to a proportion resulting from that process: otherwise the assessor would never prepare any roll, as when he had reduced it he would obtain a new median which he would again have to apply, and so on until the roll had vanished completely!

By its very definition, the median proportion is a proportion of the roll in its entirety and can only be determined once the roll has been prepared, using the roll itself as the basis of calculation. This is what Durand J. demonstrated in *Gorham*, *supra*. This interpretation is also entirely in keeping with s. 264 of the *Act*: as I have said, that section introduces the new concept of a "median proportion" and nowhere does it require the assessor to take it into account in preparing the roll. On

fiscalité municipale qui recherche l'équité fiscale et répond au «*mischief rule*» en matière d'interprétation. Le correctif recherché par l'adoption de l'art. 42 en effet, est de permettre à l'évaluateur une certaine souplesse dans la confection du rôle. En prenant pour base la valeur réelle telle que définie à la *Loi*, il pourra désormais, en toute légalité, fixer la valeur des immeubles à une certaine proportion de la valeur réelle. Le *caveat* contenu au deuxième alinéa de l'art. 42 l'oblige à respecter cette proportion quant à tous et chacun des immeubles inscrits au rôle, d'où l'équité fiscale qui en résulte.

Si l'on s'en rapporte à l'expression «proportion médiane» de l'art. 264 de la *Loi* et au Règlement qui la définit, on voit immédiatement que la «même proportion» dont parle l'art. 42 ne saurait référer à «proportion médiane» de l'art. 264. L'évaluateur, en effet, ne saurait inscrire au rôle une proportion qu'il lui est impossible de connaître avant que le rôle ne soit confectionné. Il ne saurait non plus calculer la proportion médiane au moment de la confection du rôle puisque c'est à partir de la valeur inscrite au rôle que cette proportion médiane est calculée, suivant le Règlement reproduit plus haut.

Comme l'exprime l'appelante à son mémoire:

La médiane d'un rôle n'est calculée qu'après la confection du rôle. Ce calcul se fait sur la base des valeurs que l'évaluateur y a portées. Il ne peut être question pour lui de reprendre le rôle qu'il vient de confectionner pour le réduire à une proportion résultant de cette confection: autrement l'évaluateur n'établira jamais le rôle car après l'avoir réduit il obtiendra une nouvelle médiane qu'il devra à nouveau appliquer et ainsi de suite jusqu'à ce que le rôle disparaisse!

La proportion médiane, de par sa définition même, est celle de l'ensemble du rôle et elle ne peut être déterminée qu'une fois le rôle confectionné à partir de ce rôle même qui lui sert de base de calcul. C'est cette démonstration que fait d'ailleurs le juge Durand dans l'affaire *Gorham*, précitée. Cette interprétation s'harmonise d'ailleurs parfaitement avec l'art. 264 de la *Loi*; cet article qui, comme je l'ai dit, introduit le concept nouveau de «proportion médiane» ne fait aucunement men-

the contrary, under that section the assessor must indicate the median proportion to which the entered values correspond. This necessarily implies an *a posteriori*, not an *a priori*. Additionally, this proportion can be determined by the Minister if the assessor fails to do so. No one would argue that the Minister has the power to prepare the roll or that the effect of the "median proportion" determined by the Minister would be to alter the values entered on the roll by the assessor. As I understand it, the median proportion is intended as a measure of the level of the roll; it is not a factor for correcting the roll. Its purpose is to give the taxpayer a means of checking whether the value entered on the roll corresponds to the actual value of his immovable once the comparative factor has been applied. If it does not, the taxpayer may file a complaint with the B.R.E.F. (s. 124), which once the actual value of the immovable in question has been determined will have to take the median proportion into account (s. 147).

As mentioned earlier, s. 147 was amended in 1983 to expressly refer to the concept of a median proportion. The *Act to amend legislative provisions concerning municipalities*, which amended s. 147, at the same time also amended s. 42 without inserting the word "median" after the word "proportion", a step the legislator could have taken if he had intended such a result. This appears to be in harmony with the intent of the legislator in adopting s. 42 of the *Act*. If the B.R.E.F. applies the median proportion to the assessment of an immovable, it is under s. 147 and not s. 42 of the *Act*, which is now clear since the amendment to s. 147.

Additionally, all that s. 264 requires of an assessor is that he indicate on the roll both the median proportion and the comparative factor resulting from it. Once these particulars appear on the real estate tax account, as I have just noted, the taxpayer can easily calculate the actual value of his immovable and decide whether or not to file a complaint with the B.R.E.F. That was the intention of the legislator in adopting ss. 147 and 264 of

tion de l'obligation de l'évaluateur d'en tenir compte dans la confection du rôle. Bien au contraire, l'évaluateur doit, aux termes de cet article, indiquer à quelle proportion médiane correspondent les valeurs inscrites. Ceci implique nécessairement un *a posteriori* et non un *a priori*. De plus, cette proportion peut être établie par le ministre en cas de défaut de l'évaluateur. Personne ne pourrait prétendre que le ministre a le pouvoir de confectionner le rôle ou que la «proportion médiane» établie par le ministre aurait pour effet de modifier les valeurs inscrites au rôle par l'évaluateur. Comme je la conçois, la proportion médiane se veut une mesure du niveau du rôle; elle n'est pas un facteur de correction du rôle. Elle sert d'instrument au contribuable pour lui permettre de vérifier si la valeur inscrite au rôle correspond à la valeur réelle de son immeuble une fois le facteur comparatif appliqué. Sinon, le contribuable pourra loger une plainte auprès du B.R.E.F. (art. 124) qui, lui, une fois établie la valeur réelle de l'immeuble en question, devra tenir compte de la proportion médiane (art. 147).

Tel que mentionné précédemment, l'art. 147 fut modifié en 1983 afin de faire référence expressément au concept de proportion médiane. La *Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités*, qui modifiait l'art. 147, modifiait dans un même souffle l'art. 42 sans pour autant insérer le terme «médiane» à la suite du mot «proportion», ce que le législateur aurait pu faire s'il avait voulu ce résultat. Ceci semble s'harmoniser avec l'intention du législateur en adoptant l'art. 42 de la *Loi*. Si le B.R.E.F. applique la proportion médiane à l'évaluation d'un immeuble, c'est en vertu de l'art. 147 et non pas de l'art. 42 de la *Loi*, ce qui est maintenant clair depuis la modification apportée à l'art. 147.

Par ailleurs, tout ce que l'art. 264 requiert de l'évaluateur c'est qu'il indique au rôle et la proportion médiane et le facteur comparatif qui en découle. Ces informations figurant au compte de taxes foncières comme je l'ai déjà souligné, le contribuable est à même de calculer facilement la valeur réelle de son immeuble et de décider de porter ou non plainte devant le B.R.E.F. C'est là le but recherché par le législateur par l'adoption des

the *Act*, which is an innovation from the old *Act* in which the taxpayer had no means of checking the actual value of his immovable in relation to the value entered on the roll, and the B.R.E.F. had no way of taking into account the unequal treatment of one immovable as compared with another entered on the same roll, since the B.R.E.F. was only then required to determine the actual value of the immovable about which a complaint had been filed.

The Court of Appeal interpreted the transitional provision of s. 531 of the *Act* as requiring an assessor to take the "median proportion" into account in preparing the roll.

While it is true that under s. 531 of the *Act* "a roll must be amended" to "take account of the provisions of this [*Act*] that are applicable to it and that differ" from the *Real Estate Assessment Act*, the new *Act* must still create such a duty. In my opinion the *Act* does not require an assessor to take the "median proportion" into account in preparing the roll, but simply to indicate it on the roll, which was done here. The provisions that "are applicable to it and that differ" are contained in several sections of the *Act*. Section 174 of the *Act*, to which the second paragraph of s. 531 refers, mentions *inter alia* cases in which an amendment must be made to the roll. The *Act* also innovates in several ways: immovables entered on the roll are entered by units of assessment (s. 33), some immovables are no longer entered on the roll (ss. 63 *et seq.*), the roll must contain certain particulars (ss. 55 *et seq.*) and so on. Section 531 of the *Act* is directed at all these changes to ensure that rolls prepared under the old system will be in accordance with the new *Act*. Section 531 of the *Act* is concerned with the "median proportion" only to the extent that an assessor must indicate it in the roll with the comparative factor and forward this information to the Minister within the specified time (s. 264). Read in this way, s. 531 retains its full meaning.

Conclusion

Accordingly, I come to the conclusion that the M.U.C. assessor was not required under the *Act* to

art. 147 et 264 de la *Loi*, ce qui constitue une innovation par rapport à la *Loi* antérieure où le contribuable n'avait aucun moyen de vérifier la valeur réelle de son immeuble par rapport à la valeur inscrite au rôle et le B.R.E.F. aucune possibilité de tenir compte d'une inégalité de traitement d'un immeuble par rapport à un autre inscrit sur un même rôle, vu qu'il devait uniquement déterminer la valeur réelle de l'immeuble au sujet duquel une plainte avait été déposée.

La Cour d'appel interprète la disposition transitoire de l'art. 531 de la *Loi* comme obligeant l'évaluateur à tenir compte de la «proportion médiane» dans la confection du rôle.

S'il est exact que, selon l'art. 531 de la *Loi*, l'évaluateur a «le devoir de modifier le rôle d'office» pour «tenir compte des dispositions de la présente [*Loi*] qui lui sont applicables et qui diffèrent» de la *Loi sur l'évaluation foncière*, encore faut-il que la *Loi* nouvelle crée une telle obligation. Or, à mon avis, la *Loi* n'oblige pas l'évaluateur à tenir compte de la «proportion médiane» dans la confection du rôle mais uniquement de l'indiquer au rôle, obligation ici remplie. Ces dispositions qui «lui sont applicables et qui diffèrent» se retrouvent à plusieurs articles de la *Loi*. L'article 174 de la *Loi*, auquel réfère le deuxième alinéa de l'art. 531, fait état, entre autres, des cas où une modification doit être apportée au rôle. De plus, la *Loi* innove à plusieurs points de vue: les immeubles portés au rôle y sont inscrits par unités d'évaluation (art. 33), certains immeubles ne sont plus portés au rôle (art. 63 *et suiv.*), le rôle doit contenir certaines mentions (art. 55 *et suiv.*) et ainsi de suite. Ce sont toutes ces modifications que vise l'art. 531 de la *Loi* de façon à ce que le rôle confectionné sous l'ancien régime devienne conforme à la nouvelle *Loi*. L'article 531 de la *Loi* ne vise la «proportion médiane» que dans la mesure où l'évaluateur doit l'indiquer au rôle avec le facteur comparatif et communiquer ces informations au ministre dans le délai imparti (art. 264). Ainsi interprété, l'art. 531 conserve toute son utilité.

Conclusion

J'en viens donc à la conclusion que l'évaluateur de la C.U.M. n'avait pas, aux termes de la *Loi*, à

take the "median proportion" into account in preparing the M.U.C. real estate assessment roll for 1980. As he did not fail or decline to comply with the *Act* in respect of the value entered on the M.U.C. roll for 1980 for the Nortel immovable in the city of Lachine, the writ of mandamus cannot issue.

It is still possible, and I express no opinion on this point, that the real estate value of the Nortel immovable as entered on the M.U.C. roll for 1980 does not represent its actual value taking into account the comparative factor shown on the tax account. If that is so, Nortel had the opportunity to file a complaint with the B.R.E.F. as it did the previous year and did in subsequent years. The fact that it failed to do so in due course does not render admissible the remedy here sought.

In view of this conclusion, there is no need to discuss the other arguments submitted.

For these reasons, I would allow the appeal, reverse the judgment *a quo* and dismiss the application for mandamus, the whole with costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Beaupré, Trudeau, Montréal.

Solicitors for the respondent: Pâquet, Galardo & Nantais, Montréal.

Solicitors for the mis en cause the city of Lachine: Viau, Hébert, Denault, Montréal.

tenir compte dans la confection du rôle d'évaluation foncière de la C.U.M. pour l'année 1980, de la «proportion médiane». Par voie de conséquence, n'ayant ni omis ni refusé de se conformer à la *Loi* en ce qui concerne la valeur inscrite au rôle de la C.U.M. pour l'année 1980 de l'immeuble de Nortel dans la cité de Lachine, le bref de *mandamus* ne saurait émaner.

S'il demeure possible, et je ne me prononce pas à cet égard, que la valeur foncière de l'immeuble de Nortel, telle qu'inscrite au rôle de la C.U.M. pour l'année 1980, ne représente pas sa valeur réelle si on tient compte du facteur comparatif inscrit au compte de taxe, Nortel pouvait porter plainte devant le B.R.E.F. comme elle l'avait d'ailleurs fait l'année précédente et l'a fait pour les années subséquentes. Le recours qu'elle a choisi d'intenter n'est pas pour autant recevable.

Vu cette conclusion, il n'y a pas lieu de discuter des autres moyens soulevés.

Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel, j'infirmes le jugement *a quo* et je rejetterais la requête en *mandamus*, le tout avec dépens de toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants: Beaupré, Trudeau, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Pâquet, Galardo & Nantais, Montréal.

Procureurs de la mise en cause la cité de Lachine: Viau, Hébert, Denault, Montréal.