

Arthur A. Wilkes, Assessment Commissioner for the Corporation of the City of St. Catharines
Appellant;

and

Interlake Tissue Mills Co. Limited *Respondent*.

1969: June 17, 18; 1969: December 17.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL
FOR ONTARIO

Taxation—Substantial reduction achieved on 1960 assessment appeal—Appeal for refund of taxes paid in 1960 on 1959 assessment on ground of gross or manifest error—The Assessment Act, R.S.O. 1960, c. 23, ss. 72 and 131.

The respondent company appealed its 1960 assessment, with the ultimate result that it achieved a very substantial reduction. It later took proceedings under s. 131(1)(f) of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, for a refund of taxes paid in the year 1960 on the 1959 assessment on the ground that there had been a gross or manifest error. These refund proceedings went through the Court of Revision, County Court, the Municipal Board, and the Court of Appeal, and then came before this Court. The County Court judge allowed the appeal because of an over-assessment in 1959 and directed the refund to the respondent of that part of the 1960 taxes attributable to the over-assessment. The Municipal Board allowed the appeal and held that the over-assessment in question did not come within the terms of s. 131(1)(f) as being gross or manifest error. The Court of Appeal restored the judgment of the County Court judge.

Held (Judson J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Martland, Ritchie, Hall and Spence JJ.: Sections 72 and 131 of *The Assessment Act* deal with entirely different things, the former section being concerned with an appeal from an assessment while the latter deals with an application for abatement or refund of taxes. Therefore, the efficacy of any attempt to bring into the interpretation of the words of s. 131(1) any meaning for words established in reference to their use in s. 72 was doubted.

Arthur A. Wilkes, Commissaire à l'évaluation, Corporation of the City of St. Catharines
Appelant;

et

Interlake Tissue Mills Co. Limited *Intimée*.

1969: les 17 et 18 juin; 1969: le 17 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL D'ONTARIO

Revenu—Réduction importante obtenue sur appel de l'évaluation de 1960—Appel pour obtenir remboursement des taxes payées en 1960 sur l'évaluation de 1959 pour le motif d'erreur grave ou manifeste—The Assessment Act, S.R.O. 1960, c. 23, art. 72, 131.

La compagnie intimée a interjeté appel à l'encontre de son évaluation de 1960, obtenant une très importante réduction. Ensuite elle a engagé une instance en vertu de l'art. 131(1)(f) de *The Assessment Act*, S.R.O. 1960, c. 23, en répétition de taxes payées durant l'année 1960 sur la base de l'évaluation de 1959, fondant sa réclamation sur l'allégation d'une erreur grave ou manifeste. Cette demande de remboursement a passé devant la Cour de révision, la Cour de comté, la Commission municipale, et la Cour d'appel, et se trouve maintenant devant cette Cour. Le juge de la Cour de comté a accueilli l'appel pour motif de surévaluation en 1959 et a ordonné le remboursement à l'intimée de la partie des taxes de 1960 imputable à la surévaluation. La Commission municipale a infirmé, statuant que la surévaluation ne constituait pas une erreur grave ou manifeste aux termes de l'art. 131(1)(f). La Cour d'appel a rétabli le jugement du juge de la Cour de comté.

Arrêt: L'appel doit être rejeté, le Juge Judson étant dissident.

Les Juges Martland, Ritchie, Hall et Spence: Les art. 72 et 131 de *The Assessment Act* traitent de deux questions totalement différentes. Le premier traite de l'appel à l'encontre d'une évaluation tandis que l'autre traite des demandes de dégrèvement ou de remboursement de taxes. On ne peut pas voir comment on pourrait faire entrer en ligne de compte, dans l'interprétation des termes de l'art. 131(1), des mots dont le sens est fonction de leur emploi dans l'art. 72.

Section 131 is a remedial section which empowers a Court of Revision to do essential justice to a taxpayer who has been overcharged by reason of any "gross or manifest error". In the present case, the overcharge, as judged by the result of the assessment appeal, was in the order of fifty per cent which, within the meaning of the section, was "gross".

Per Judson J., *dissenting*: There is no connection between ss. 72 and 131 and they deal with different problems. Section 72 is the regular appeal procedure. Section 131 deals with the state of the roll and has nothing to do with the quantum of assessment validly made. When s. 131 is invoked the taxes are being levied on "the last revised assessment roll" of the previous year, (57(1) and 57(4)). At this stage, the assessor's error in judgment, if any, of over-assessment cannot be attacked. The section is applicable to the correction of a mistake of fact in the making of the assessment or placing it on the roll.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹, allowing an appeal from a decision of the Ontario Municipal Board. Appeal dismissed, Judson J. *dissenting*.

J. T. Weir, Q.C., and Merton Seymour, Q.C., for the appellant.

R. N. Robertson and S. Lederman, for the respondent.

The judgment of Martland, Ritchie, Hall and Spence JJ. was delivered by

SPENCE J.—This is an appeal from the judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ pronounced on June 10, 1968. By that judgment, the Court allowed an appeal from the decision of the Ontario Municipal Board made on April 10, 1967. The Ontario Municipal Board allowed an appeal from the judgment of Kinnear Co.Ct.J. pronounced on June 20, 1961, in which judgment Her Honour allowed the application of the respondent under the provisions of s. 131(1) of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, for a refund of taxes paid by the applicant in the year 1960, upon an assessment made in the year 1959.

L'article 131 est un article de redressement qui habilite une cour de révision à rendre justice au contribuable qui a été surimposé par suite «d'une erreur grave ou manifeste». Dans la présente affaire, à en juger par la conclusion de l'appel sur l'évaluation, la surcharge était de l'ordre de 50 pour cent, et aurait sûrement été jugée «grave» dans le sens de l'article.

Le Juge Judson, dissident: Il n'y a aucune relation entre l'art. 72 et l'art. 131 et chacun d'eux vise des problèmes différents. L'article 72 traite de la procédure régulière d'appel. L'article 131 traite de l'état du rôle et n'a rien à voir avec le montant de l'évaluation valablement établi. Quand on invoque l'art. 131, les taxes sont censées avoir été prélevées d'après «le dernier rôle d'évaluation révisé» de l'année précédente, (57(1) et 57(4)). A ce stade, les erreurs de surévaluation de l'évaluateur ne peuvent plus être attaquées. L'article s'applique au redressement des erreurs de fait commises dans l'établissement de l'évaluation ou dans sa transposition sur le rôle.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel d'Ontario¹, accueillant un appel d'une décision de la Commission municipale d'Ontario. Appel rejeté, le Juge Judson étant dissident.

J. T. Weir, c.r., et Merton Seymour, c.r., pour l'appellant.

R. N. Robertson et S. Lederman, pour l'intimée.

Le jugement des Juges Martland, Ritchie, Hall et Spence a été rendu par

LE JUGE SPENCE—Le pourvoi est à l'encontre d'un jugement de la Cour d'appel d'Ontario¹ rendu le 10 juin 1968. Par ce jugement, le tribunal accueillait un appel de la décision rendue le 10 avril 1967 par l'Ontario Municipal Board. Celui-ci avait accueilli un appel du jugement rendu le 20 juin 1961, par le Juge Kinnear de la Cour de comté accueillant la requête présentée par l'intimée en vertu des dispositions de l'art. 131(1) de *The Assessment Act*, S.R.O. 1960, c. 23, pour obtenir le remboursement d'impôts qu'elle avait payés en 1960 sur la base d'un rôle d'évaluation établi en 1959.

¹[1968] 2 O.R. 589.

¹[1968] 2 O.R. 589.

The Town of Merritton, as it then was, now part of the Corporation of the City of St. Catharines, had assessed the Interlake Tissue Mills Co. Limited and other industries in the area in the same fashion from 1948 to 1960, had levied taxes upon such assessments and had collected the taxes. During that period, there had been no appeal against the assessment such as that to which I shall refer hereafter.

In the year 1960, Interlake Tissue Mills Co. Limited, hereinafter referred to as "Interlake", in view of the terms of amalgamation between Merritton and St. Catharines, appealed the assessment made in that year upon which the 1961 taxes would be based. On February 10, 1961, Interlake filed an application to the Court of Revision of the County of Lincoln for a refund of taxes paid in the year 1960 upon the basis that there had been "a gross or manifest error" within the meaning of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, s. 131(1) (f). The Court of Revision considered the appeal as to the 1960 assessment and made certain small reductions in the assessment. Interlake further appealed this assessment to the County Court judge in accordance with the provisions of the statute. Her Honour Judge Kinnear, by her judgment delivered on May 23, 1961, very materially reduced the assessments holding that the assessor had proceeded on wrong principles and had failed to act in accordance with the provisions of s. 35 of *The Assessment Act*, subs. (1) of which simply provides "subject to this section, land shall be assessed at its actual value".

Section 131(5) of *The Assessment Act* provides:

131. (5) The court of revision shall hear and dispose of every application not later than the 31st day of March in the year following the year in respect of which the application is made and the clerk shall thereupon cause notice of the decision in such application to be given by mail to the persons to whom notice of the hearing of such application was given and such notice shall state thereon that such decision may be appealed to the county judge within ten days of the mailing of such notice.

92634—1½

Le ville de Merritton, ainsi appelée avant qu'elle ne fasse partie de la ville de St. Catharines, a évalué de la même manière, de 1948 à 1960, les propriétés de la société Interlake Tissue Co. Limited et celles d'autres industries établies dans la région, a levé des impôts sur la base de ces évaluations et les a perçus. Durant cette période, il n'y a pas eu d'appel à l'encontre de l'évaluation tel que celui dont il est question ci-après.

En 1960, la société Interlake Tissue Mills Co. Limited, ci-après appelée «Interlake», a interjeté, en raison des termes de la fusion entre Merritton et St. Catharines, un appel de l'évaluation effectuée cette année-là, et sur la base de laquelle les taxes de 1961 devaient être établies. Le 10 février 1961, Interlake a présenté une requête à la Cour de révision du Comté de Lincoln, réclamant le remboursement des taxes payées en 1960 pour le motif qu'une «erreur grave ou manifeste» avait été commise au sens de l'art. 131(1)(f) de *The Assessment Act*, S.R.O. 1960, c. 23. La Cour de révision a examiné l'appel de l'évaluation de 1960, à laquelle elle a appliqué certaines petites réductions. Après quoi, conformément aux dispositions de la Loi, Interlake a interjeté appel de cette évaluation devant le Juge de la Cour de comté. Le Juge Kinnear, par jugement rendu le 23 mai 1961, a réduit très sensiblement les évaluations, décidant que l'évaluateur avait agi selon des principes erronés et n'avait pas respecté les prescriptions de l'art. 35 de *The Assessment Act*, dont le par. (1) édicte simplement que [TRADUCTION] «sous réserve du présent article, les terrains devront être évalués à leur valeur réelle».

L'article 131(5) de *The Assessment Act* édicte:

[TRADUCTION] 131. (5) La Cour de révision doit entendre chaque demande et rendre sa décision au plus tard le 31 mars de l'année qui suit celle visée par la demande et le greffier doit donner avis de la décision prise à ce sujet par lettre adressée aux personnes qui avaient été notifiées de l'audition de la demande, et cet avis doit indiquer qu'un appel de la décision rendue peut être interjeté au juge de comté dans les 10 jours qui suivent la date de son expédition.

Subsection (6) further provides:

(6) An appeal may be had to the county judge by the applicant or the municipality from the decision of the court of revision or where the court of revision has omitted, neglected or refused to hear or dispose of an application under this section, and such appeal shall be a hearing *de novo*.

The Court of Revision having failed to deal in any way with the application for refund of taxes, therefore Interlake proceeded before the County Court judge in accordance with the provisions of the aforesaid subs. (6).

The learned County Court judge in detailed and very carefully considered reasons delivered on June 20, 1961, allowed the application (it was described as allowing an appeal but since the application has never been considered it might be more proper to say allowed the application) for the refund of taxes and directed that they should be refunded in the same proportion as she had previously reduced the assessment for the year 1960. It was this judgment, which was reversed by the Ontario Municipal Board and was restored by the Court of Appeal, which is the subject of the appeal to this Court. Section 131 (1) (f) of *The Assessment Act* provides:

131. (1) An application to the court of revision for the cancellation, reduction or refund of taxes levied in the year in respect of which the application is made may be made by any person,

* * *

(f) who is overcharged by reason of any gross or manifest error;

* * *

It has been the contention of Interlake throughout that that subsection applies exactly to its situation and that under the subsection it is entitled to an order for the refund of the taxes which were paid on the basis of the 1959 taxes to the extent that they have been found in error by the decision of the learned County Court judge in granting the assessment appeal to which I have referred. The assessor, however, has contended throughout and as appellant in this Court contends that s. 131(1)(f) does not refer to a

En outre, le par. (6) édicte:

[TRADUCTION] (6) Le requérant ou la municipalité peuvent interjeter appel au juge de comté de la décision de la Cour de révision, ou lorsque cette Cour a omis, négligé ou refusé d'entendre ou juger une demande présentée en vertu du présent article, et un tel appel donnera lieu à un procès *de novo*.

La Cour de révision n'ayant pas adjugé sur les conclusions en remboursement de taxes, Interlake s'est pourvue devant le juge de la Cour de comté conformément aux dispositions du susdit par. (6).

Le savant Juge de la Cour de comté a rendu son jugement le 20 juin 1961: faisant état de motifs détaillés et soigneusement étayés, elle a accueilli la demande (les termes du jugement portent qu'elle a accueilli l'appel, mais la demande n'ayant jamais été considérée antérieurement, il est plus juste de dire: a accueilli la demande) en remboursement de taxes et elle a statué que celles-ci devaient être remboursées dans la proportion où elle a réduit l'évaluation de l'année 1960. C'est ce jugement qui, après avoir été infirmé par la Commission municipale d'Ontario et rétabli par la Cour d'appel, fait l'objet du présent pourvoi devant cette Cour. L'article 131(1)(f) de *The Assessment Act* décrète:

[TRADUCTION] 131. (1) La Cour de révision peut être saisie d'une demande d'annulation, de réduction ou de remboursement des taxes prélevées durant l'année y mentionnée par toute personne

* * *

(f) qui est surchargée par suite d'une erreur grave ou manifeste;

* * *

Interlake a toujours soutenu que ce paragraphe s'applique exactement à la situation dans laquelle elle se trouve, et que par là, elle est en droit de se faire rembourser les taxes payées sur la base du rôle de 1959, dans la mesure où le jugement du savant Juge de la Cour de comté qui a accueilli l'appel mentionné plus haut les a trouvées excessives. De son côté, l'évaluateur a soutenu tout au long du litige, et en qualité d'appelant devant cette Cour, que l'article 131 (1)(f) ne vise pas de tout une situation comme

situation such as this at all but refers only to what may be called a mechanical error in either the assessment roll or the tax bill.

The appellant submits that the taxpayer's right to make objection to an assessment is by an appeal under the provisions of s. 72 of *The Assessment Act* and that if the taxpayer does not proceed in accordance with that section then the roll becomes finalized as the assessment roll of the municipality and there may be no further objection thereto. Counsel for the appellant stresses the necessity that a municipality must know that a roll is finalized in order to be able to know its revenue for a current year and, in the light of this information, fix its expenditures. Section 72 of *The Assessment Act* commences with the words:

Any person complaining of an error or omission in regard to himself, as having been wrongly inserted in or omitted from the roll or as having been undercharged or overcharged by the assessor in the roll

and seeks to bring into the consideration of an application under s. 131 the words "error", "omission", "undercharged", "overcharged", and "in the roll" and the decisions in reference to those words when used in the section as to assessment appeals. It appears to me that the fault in such submission is that it fails to take into account the fact that ss. 72 and 131 are dealing with entirely different things. Section 72 is concerned with an appeal from an assessment. An assessment is a valuation of certain property in the municipality. Section 131 deals with an application for abatement or refund of taxes. Taxes are demands for payment made by a municipality upon a ratepayer thereof. It is true that they are based upon an assessment but they are not an assessment; they are very different from an assessment. Therefore, I doubt the efficacy of any attempt to bring into the interpretation of the words of s. 131(1) of *The Assessment Act* any meaning for words established in reference to their use in s. 72, some 60 sections preceding the former in the statute.

celle-ci, mais qu'il a trait seulement à ce qui peut être qualifié d'erreur d'arithmétique soit dans le rôle d'évaluation ou dans la facture d'impôt.

L'appelant prétend que la voie de recours ouverte au contribuable pour faire opposition à une évaluation est l'appel présenté conformément aux dispositions de l'art. 72 de *The Assessment Act* et que si le contribuable ne procède point conformément à cet article, le rôle est homologué à titre de rôle d'évaluation de la municipalité et ne peut plus faire l'objet d'aucune opposition. L'avocat de l'appelant souligne la nécessité pour une municipalité de savoir qu'un rôle est devenu définitif, en vue d'être en mesure de déterminer ses revenus pour l'année en cours et de pouvoir fixer ses dépenses sur la base de ces revenus (l'art. 72 de *The Assessment Act* commence comme suit:

[TRADUCTION] Toute personne qui se plaint d'une erreur ou omission commise à son égard du fait que son nom a par erreur été inscrit ou omis dans un rôle, ou que ses biens ont été sous-imposés ou surimposés par l'évaluateur dans le rôle . . .)

Il voudrait qu'à une demande présentée en vertu de l'art. 131, on applique les mots «erreur», «omission», «sous-imposé», «surimposé» et «dans le rôle», qu'on trouve dans l'article relatif aux appels d'évaluation ainsi que les décisions rendues à ce sujet. Cette prétention me paraît erronée en ce qu'elle ne tient pas compte du fait que les art. 72 et 131 traitent de deux questions totalement différentes. L'article 72 traite de l'appel à l'encontre d'une évaluation. L'évaluation est l'estimation de certains biens dans la municipalité. L'article 131 traite des demandes de dégrèvement ou de remboursement de taxes. Les taxes sont des paiements exigés par une municipalité d'un contribuable. Il est vrai qu'elles sont basées sur une évaluation, mais elles ne sont pas une évaluation: elles sont très différentes d'une évaluation. Je ne vois donc pas comment on pourrait faire entrer en ligne de compte, dans l'interprétation des termes de l'art. 131(1) de *The Assessment Act*, des mots dont le sens est fonction de leur emploi dans l'art. 72, soit quelque 60 articles dans la loi avant celui qui nous préoccupe.

With respect, I adopt the description of s. 131 of *The Assessment Act* made by Schroeder J.A. in his reasons in the Court of Appeal:

That is a remedial section which empowers a court of revision to do essential justice to a taxpayer who has been overcharged by reason of any "gross or manifest error", or who has suffered a loss

* * *

*Re Blackburn and City of Ottawa*² was concerned with the question of the right of appeal on an application under the then counterpart of s. 131. Middleton J.A. at p. 500 said, after having reviewed the history of the situation:

From this history of the legislation several things emerge. The right of appeal from an assessment and the right to apply to the Court of Revision for a remission of taxes are and always have been entirely separate and distinct things.

Kinnear Co.Ct.J., in an attempt to ascertain the proper meaning and true function of s. 131(1)(f) of *The Assessment Act*, carried out a rather searching and astute investigation of the history of the section. That section first appeared in the Statutes of Canada 1852-53, 16 Vict., c. 182, s. 29. The relevant words of that statute were:

by reason of any gross and manifest error in the Roll as finally passed by the Court, shall have been overcharged more than twenty-five per cent . . .

There was no change in the relevant wording until 1904 when, by 4 Edw. VII, c. 23, s. 112, now of course of the Province of Ontario, the words were revised by the deletion therefrom, firstly, of the words "as finally passed by the Court" and secondly, of the words "more than twenty-five per cent on the sum he ought to have been charged". So that the relevant portion of the section then read:

by reason of any gross and manifest error in the roll, has been overcharged . . .

En toute déférence, j'adopte la description de l'art. 131 de *The Assessment Act* que donne le Juge d'appel Schroeder dans ses motifs de jugement à la Cour d'appel:

[TRADUCTION] C'est un article de redressement qui habilite une cour de révision à rendre justice au contribuable qui a été surimposé par suite d'une «erreur grave ou manifeste» ou qui a subi une perte . . .

Dans *Re Blackburn and City of Ottawa*², il est question du droit d'appel relatif à une demande présentée en vertu de ce qui correspondait alors à l'art. 131. Le Juge d'appel Middleton dit à la p. 500, après avoir fait l'historique de la situation:

[TRADUCTION] Plusieurs choses ressortent de cet historique de la législation. Le droit d'appel d'une évaluation et le droit de s'adresser à la Cour de révision pour un dégrèvement de taxes sont et ont toujours été deux questions tout à fait distinctes.

Le Juge Kinnear de la Cour de comté, s'efforçant de préciser le véritable sens et le vrai but de l'art. 131(1)(f) de *The Assessment Act*, s'est livrée à des recherches fort pénétrantes sur l'histoire de l'article. Celui-ci a figuré pour la première fois dans les Statuts du Canada de 1852-1853, 16 Vict., c. 182, art. 29. Les termes pertinents en étaient:

qui par suite d'une erreur grave et manifeste commise dans le rôle, tel que définitivement adopté par la cour, aura été surchargée pour plus de vingt-cinq pour cent . . .

Il n'y a eu aucune modification du texte jusqu'en 1904, quand, par la Loi 4 Edouard VII, c. 23, art. 112, de la province d'Ontario, évidemment, les termes en ont été révisés par la suppression, premièrement des mots «tel que définitivement adopté par la cour» et deuxièmement des mots «de plus de vingt-cinq pour cent sur la somme pour laquelle elle aurait dû être cotisée». La partie pertinente de l'article se lisait dès lors comme suit:

[TRADUCTION] qui, par suite d'une erreur grave et manifeste commise dans le rôle, aura été surchargée . . .

² (1924), 55 O.L.R. 494.

² (1924), 55 O.L.R. 494.

Those words again remained unamended for eighteen years. In 1922, by 12-13 Geo. V, c. 78, s. 26, the important amendment was made whereby the word "and" was changed to the word "or" so that then the relevant portion of the section read:

by reason of any gross or manifest error in the roll has been overcharged . . .

Seven years later, in 1929, by 19 Geo. V, c. 63, s. 7, the word "assessment" was added so that the relevant portion of the section read:

who by reason of any gross or manifest error in the assessment roll has been overcharged . . .

The final amendment was made in the year 1944 by 8 Geo. VI, c. 7, s. 15, in which the words "in the assessment roll" were deleted so that thereafter and now the section reads:

who is overcharged by reason of any gross or manifest error . . .

I am of the opinion that this survey of the course of amendments through the years demonstrates clearly that the legislature has intended a remedy to the taxpayer and that the scope of that remedy has been steadily broadened through the years to that provided in the present section. Firstly, the word "gross" has been limited by the provision that the overcharge had to amount to twenty-five per cent, a plain indication that the word "gross" as used there had reference to the amount of the overcharge. Secondly, in 1922, the words "gross and manifest" were amended to read "gross or manifest". The word "or" is simply a co-ordinate that creates an alternative while the word "and" on the other hand is a conjunction and would require that the error, in order to give the remedy, must be both gross and manifest. After the amendment, I therefore agree with the learned County Court judge when she said in her reasons:

Under the present wording of the section, however, the appellant does not need to show that the error is manifest in the assessment roll, the words now being simply

Ces termes sont restés de nouveau sans modification durant dix-huit ans. En 1922, par la Loi 12-13 Geo. V, c. 78, art. 26, une modification importante a été apportée par laquelle le mot «et» a été remplacé par le mot «ou», ce qui donnait:

[TRADUCTION] qui, par suite d'une erreur grave ou manifeste commise dans le rôle, aura été surchargée . . .

Sept ans plus tard, en 1929, la Loi 19 Geo. V, c. 63, art. 7, a ajouté le mot «d'évaluation» de sorte que la partie pertinente de l'article se lisait:

[TRADUCTION] qui, par suite d'une erreur grave ou manifeste commise dans le rôle d'évaluation, aura été surchargée . . .

La dernière modification a été apportée en 1944, par 8 Geo. VI, c. 7, art. 15, en supprimant les mots «commise dans le rôle d'évaluation», de sorte que depuis lors et présentement l'article se lit comme suit:

[TRADUCTION] qui est surchargée par suite d'une erreur grave ou manifeste . . .

A mon avis, cet exposé des modifications apportées au cours des ans démontre nettement l'intention du législateur d'accorder une protection au contribuable, et que l'étendue de cette protection a été sans cesse élargie pour en arriver au texte actuel. Tout d'abord, le terme «grave» était limité par la disposition portant que la surcharge devait atteindre vingt-cinq pour cent, ce qui est une indication manifeste que le mot «grave» tel qu'employé ici se rattache au montant de la surcharge. Deuxièmement, en 1922, les mots «grave et manifeste» ont été changés en «grave ou manifeste». Le mot «ou» est une conjonction d'opposition qui implique une alternative, alors que le mot «et», au contraire, est une conjonction d'union qui exige que l'erreur, pour justifier la réparation, soit en même temps grave et manifeste. Après la modification, je suis donc d'accord avec le Juge de la Cour de comté quand elle dit dans ses motifs:

[TRADUCTION] D'après le texte actuel de l'article, l'appellant n'est pas tenu de prouver que l'erreur est manifeste dans le rôle d'évaluation, le texte étant maintenant simplement

“who is overcharged by reason of any gross or manifest error”

* * *

and

All the appellant is required to do therefore is to show that the error was “gross” . . .

It needs no authority to state that a statute should be interpreted giving the words their ordinary English meaning unless, from the context, some other meaning is required. The Shorter Oxford Dictionary gives several definitions of “gross” as an adjective and the first and, I think, the most frequently used is “thick, stout, massive, big”. The Legislature was of the opinion at first that the overcharge had to be “big” to the extent of twenty-five per cent. The Legislature then altered its view and by the elimination of the words describing the percentage expressed the view that an overcharge that was not as high as twenty-five per cent might nevertheless be “gross” and entitle the taxpayer to the remedy. In the present case, the overcharge, as judged by the result of the assessment appeal, was in the order of fifty per cent which, even under the section as it existed in the prior time, would certainly have been “gross”.

For these reasons, I adopt, with respect, the view of Schroeder J.A. as expressed in his reasons in the Court of Appeal for Ontario:

In our opinion the Board has placed altogether too narrow a construction on s. 131(1) (*f*) and we greatly prefer the reasoning of the learned County Court Judge with which we are in substantial agreement.

I am also in substantial agreement and I would dismiss the appeal with costs.

JUDSON J. (*dissenting*)—In these proceedings, the respondent Interlake Tissue Mills Co. Limited is claiming a refund of taxes paid in 1960 on its 1959 assessment. Its property was then in the Town of Merritton but is now included in the City of St. Catharines. Interlake did not appeal its 1959 assessment. The assessment roll was confirmed in due course and became the basis for the 1960 taxation.

[TRADUCTION] «qui est surchargée par suite d'une erreur grave ou manifeste»

* * *

et

[TRADUCTION] Tout ce que l'appelant a besoin de faire, en conséquence, c'est de montrer que l'erreur est «grave».

Il n'est pas nécessaire de s'appuyer sur des précédents pour dire qu'une loi doit être interprétée de façon à donner aux mots la signification qu'ils ont d'ordinaire, à moins que le contexte n'impose un autre sens. Le *Shorter Oxford Dictionary* donne plusieurs sens à l'adjectif «grave», dont «thick, stout, massive, big» sont les premiers et les plus courants je crois. Au début, le législateur pensait que la surcharge devait être «lourde» à concurrence de vingt-cinq pour cent. Puis il a modifié son point de vue, et par la suppression des mots précisant le pourcentage, il a indiqué qu'une surcharge qui n'atteint pas vingt-cinq pour cent peut cependant être «grave» et donner au contribuable droit à un redressement. Dans la présente affaire, à en juger par la conclusion de l'appel sur l'évaluation, la surcharge était de l'ordre de cinquante pour cent, et aurait sûrement été jugée «grave» même en vertu de l'ancien article.

Pour ces motifs, j'adopte, en toute déférence, l'opinion du Juge d'appel Schroeder telle que formulée dans ses motifs à la Cour d'appel d'Ontario:

[TRADUCTION] A notre avis, la Commission a donné une interprétation bien trop étroite à l'art. 131(1) (*f*), et nous préférons de beaucoup le raisonnement du savant Juge de la Cour de comté, avec qui nous sommes d'accord sur l'essentiel.

Je suis également d'accord sur l'essentiel à ce sujet, et d'avis de rejeter le pourvoi, avec dépens.

LE JUGE JUDSON (*dissentant*)—Dans cette affaire, l'intimée Interlake Tissue Mills Co. Limited réclame un remboursement de taxes payées en 1960 sur la base de l'évaluation de 1959. À cette dernière date, sa propriété était située dans la ville de Merritton, mais elle se trouve actuellement dans la ville de St. Catharines. Interlake ne s'est pas pourvue en appel à l'encontre de son évaluation de 1959. Le rôle d'évaluation a été dûment homologué et il est devenu l'assiette d'imposition de l'année 1960.

When Interlake received its 1960 assessment notice it did appeal, with the ultimate result that it achieved a very substantial reduction of approximately 50 per cent. It next took proceedings on February 10, 1961, under s. 131 (1)(f) of *The Assessment Act* for a refund of taxes paid in the year 1960 on the 1959 assessment on the ground that there had been a gross or manifest error. Section 131(1) reads:

131. (1) An application to the court of revision for the cancellation, reduction or refund of taxes levied in the year in respect of which the application is made may be made by any person,

(a) in respect of real property liable to taxation at the rate levied under subsection 2 of section 294 of *The Municipal Act* that has ceased to be real property that would be liable to be taxed at such rate; or

* * *

(c) in respect of real property that has become exempt from taxation during the year or during the preceding year after the return of the assessment roll; or

(d) in respect of a building that was razed by fire, demolition or otherwise during the year or during the preceding year after the return of the assessment roll; or

(e) who is unable to pay taxes because of sickness or extreme poverty; or

(f) who is overcharged by reason of any gross or manifest error; or

(g) liable for business tax who has not carried on business for the whole year, except where the business was intended to be or was capable of being carried on during a part of the year only, or was not carried on for a period of less than three months during the year by reason of repairs to or renovations of the premises in which the business was carried on.

These refund proceedings went through the Court of Revision, County Court, the Municipal Board, and the Court of Appeal, and are now before us. The County Court judge allowed the appeal because of an over-assessment in 1959 and directed the refund to Interlake of that part of the 1960 taxes attributable to the over-assessment. The Municipal Board allowed the appeal and held that the over-assessment in question here did not come within the terms of

Interlake a interjeté appel au reçu de son avis d'évaluation pour 1960, obtenant une très importante réduction d'environ 50 pourcent. Ensuite, le 10 février 1961, elle a engagé une instance, en vertu de l'art. 131(1)(f) de *The Assessment Act*, en répétition de taxes payées durant l'année 1960 sur la base de l'évaluation de 1959, fondant sa réclamation sur l'allégation d'une erreur grave ou manifeste. L'article 131(1) décrète:

[TRADUCTION] 131. (1) La Cour de révision peut être saisie d'une demande d'annulation, de réduction ou de remboursement des taxes prélevées durant l'année y mentionnée par toute personne

(a) pour tout bien immobilier, assujetti à l'imposition au taux établi selon le paragraphe 2 de l'article 294 de *The Municipal Act*, et qui a cessé d'être un bien immobilier susceptible d'être imposé audit taux; ou

* * *

(c) pour tout bien immobilier qui est devenu exempt de taxe pendant l'année, ou pendant l'année précédente après le dépôt du rôle d'évaluation; ou

(d) pour une construction détruite par le feu, par démolition ou autrement, pendant l'année, ou pendant l'année précédente après le dépôt du rôle d'évaluation; ou

(e) qui est incapable de payer les taxes pour cause de maladie ou d'extrême pauvreté; ou

(f) qui est surchargée par suite d'une erreur grave ou manifeste; ou

(g) qui est assujettie à la taxe d'affaires mais n'a pas exploité son entreprise durant toute l'année, sauf si l'entreprise est destinée à n'être exploitée qu'une partie de l'année ou est susceptible d'être ainsi exploitée, ou si elle n'a pas été exploitée durant une période d'au moins trois mois pendant l'année en raison de réparation ou rénovation des locaux.

Cette demande de remboursement a passé devant la Cour de révision, la Cour de comté, la Commission municipale et la Cour d'appel, et se trouve maintenant devant nous. Le Juge de la Cour de comté a accueilli l'appel pour motif de surévaluation en 1959 et a ordonné le remboursement à Interlake de la partie des taxes de 1960 imputable à la surévaluation. La Commission municipale a infirmé, statuant que la surévaluation en question ne constituait point une erreur

s. 131(1)(f) as being gross or manifest error. The Court of Appeal³ restored the judgment of the County Court judge.

The appeal provisions in *The Assessment Act* against the assessment are clear and unambiguous. Within the time limits fixed by the Act, an appeal from an assessment may be taken to a Court of Revision, a County Court, the Ontario Municipal Board and, finally, to the Court of Appeal. Section 72(1) gives one of the grounds of appeal as "undercharged or overcharged." This is the language used when the person assessed appeals. There is a similar appeal given to any person who thinks that someone else has been "assessed too low or too high." There is no difference, in my opinion, between "undercharged or overcharged" and "assessed too low or too high." The appeal under s. 72 is, therefore, in the widest terms. It deals with what I have just mentioned and error or omission. In my opinion, when this is the complaint, this procedure must be followed and when the roll is certified by the Court of Revision, it is for all purposes the last revised assessment roll of the municipality (s. 57(1)) subject to the preservation of the rights of appeal under the Act (s. 57(6)).

The taxpayer in this case failed to take advantage of these rights of appeal against the 1959 assessment. But, having secured a substantial reduction by way of appeal of the 1960 assessment, it then sought to take advantage of s. 131(1)(f) on the ground that it had been overcharged by reason of "gross or manifest error."

Many cases, notably *Town of MacLeod v. Campbell*⁴, *Shannon Realties Ltd. v. Ville de St. Michel*⁵, and *North West Lumber Co. Ltd. v. Municipal District of Lockerbie No. 580*⁶, lay down the firm principle that in the case of overvaluation by the assessor, appeal by the taxpayer must be made according to the procedure and subject to the limitations laid down in the gov-

grave ou manifeste aux termes de l'art. 131(1)(f). La Cour d'appel³ a rétabli le jugement du Juge de la Cour de comté.

Les dispositions relatives à l'appel d'une évaluation que renferme *The Assessment Act* sont claires et ne présentent aucune ambiguïté. Dans les délais fixés par la loi, un appel d'une évaluation peut être interjeté à la Cour de révision, à la Cour de comté, à la Commission municipale d'Ontario et enfin à la Cour d'appel. L'article 72(1) indique comme motif d'appel le fait d'avoir été «sous-évalué ou surévalué». Ce sont les termes utilisés quand la personne visée par l'évaluation se pourvoit en appel. Le même droit d'appel est accordé à toute personne qui pense qu'un autre a bénéficié d'une «évaluation trop faible ou trop forte». À mon avis, il n'y a aucune différence entre les termes «sous-évalué et surévalué» et les termes «évaluation trop faible ou trop forte». L'appel en vertu de l'art. 72 est par conséquent prévu dans les termes les plus larges. Il traite de ce que je viens de mentionner et de l'erreur ou omission. Selon moi, quand tel est l'objet de la plainte, la procédure indiquée doit être respectée, et une fois homologué par la Cour de révision, le rôle devient, en tout état de cause, le dernier rôle d'évaluation révisé de la municipalité (art. 57(1)), sous réserve du droit d'appel en vertu de la Loi (art. 57(6)).

Dans la présente affaire, le contribuable ne s'est pas prévalu de ce droit à l'appel de l'évaluation de 1959. Cependant, après avoir obtenu une importante réduction par voie d'appel à l'encontre de l'imposition de 1960, il a cherché à profiter de l'art. 131(1)(f) pour le motif qu'il avait été surévalué par suite d'une «erreur grave ou manifeste».

De nombreux arrêts, notamment *Town of MacLeod c. Campbell*⁴, *Shannon Realties Ltd. c. Ville de St. Michel*⁵, et *North West Lumber Co. Ltd. c. Municipal District of Lockerbie No. 580*⁶, ont fermement établi le principe que, en cas de surévaluation par l'évaluateur, le contribuable doit interjeter appel suivant la procédure et dans le cadre des restrictions imposées par la loi

³ [1968] 2 O.R. 589.

⁴ (1918), 57 S.C.R. 517.

⁵ (1922), 64 S.C.R. 420, [1924] A.C. 185.

⁶ [1926] S.C.R. 155.

³ [1968] 2 O.R. 589.

⁴ (1918), 57 R.C.S. 517.

⁵ (1922), 64 R.C.S. 420, [1924] A.C. 185.

⁶ [1926] R.C.S. 155.

erning statute. In any given case, the procedure and limitations have always been almost identical to the requirements laid down by s. 72 of *The Assessment Act*. To allow in the case under appeal utilization of s. 131 of that Act in an appeal against a subjective error, would be to ignore what has been long accepted law.

Section 131 deals with specific situations such as property that has become exempt from taxation during the course of the year, buildings razed by fire and persons who are unable to pay taxes because of sickness or extreme poverty. It goes on to make specific provision for the person "who is overcharged by reason of any gross or manifest error."

Section 131, having regard to its place in the scheme of the Act, does not apply to situations where the issue concerns details of the principle of valuation applied by the assessor, nor situations where the question is undervalue or overvalue. Rather, it applies to clerical errors, the transposition of figures, typographical errors and this type of mistake.

The "gross error" relied on by Interlake in the present circumstances is the reliance of the assessor upon a manual prepared for use in Lincoln County (which he used to assess all industrial properties) rather than upon a manual prepared and recommended by the Ontario Department of Municipal Affairs, incorporating as it does specific reference to the criteria set up by *The Assessment Act*, s. 35.

The essence of the complaint made by the taxpayer on the "refund appeal" is a complaint of having been "overcharged by the assessor" (the very words used in s. 72(1)). The property owner must make this complaint within the time prescribed for appeal to the Court of Revision, and further appeals, if advised, within the other time limits. The taxpayer is not given the privilege of ignoring the time prescribed for appeal to the Court of Revision and then coming back to that Court through s. 131.

If the reasoning of the Court of Appeal is correct, every taxpayer who can establish a substantial difference between his valuation and the valuation of the assessor, can ignore the ordinary procedure and stand by while the roll is

pertinente. Dans toutes ces affaires, la procédure et les restrictions étaient presque identiques aux prescriptions de l'art. 72 de *The Assessment Act*. Admettre, dans le présent appel, l'application de l'art. 131 de cette loi à l'égard d'une erreur subjective serait faire fi de tous les précédents.

L'article 131 traite de situations spéciales telles que le cas de propriétés exonérées d'impôts durant l'année, d'immeubles détruits par le feu et de personnes incapables de payer les taxes pour cause de maladie ou d'extrême pauvreté. Il comporte également une disposition explicite au sujet de la personne «qui est surchargée par suite d'une erreur grave ou manifeste».

L'article 131, compte tenu de sa place dans le cadre de la Loi, ne s'applique pas à des situations où la question à débattre concerne le processus d'évaluation appliqué par l'évaluateur, ou la sous-évaluation ou surévaluation. Il s'applique plutôt aux erreurs d'écritures, aux permutations de chiffres, aux fautes typographiques et erreurs semblables.

«L'erreur grave» sur laquelle Interlake se fonde dans le cas présent, est le fait que l'évaluateur s'est basé sur un manuel rédigé pour usage dans le Comté de Lincoln (qu'il a utilisé pour évaluer toutes les propriétés industrielles) plutôt que sur un manuel rédigé et recommandé par le ministère des Affaires municipales d'Ontario, qui fait état des critères établis par l'art. 35 de *The Assessment Act*.

Au fond, la plainte présentée par le contribuable dans «l'appel en remboursement» consiste à avoir été «surchargé par l'évaluateur» (les termes mêmes de l'art. 72(1)). Le propriétaire doit déposer cette plainte dans les délais prescrits pour l'appel devant la Cour de révision, et pour les appels subséquents, si nécessaire, dans les autres délais fixés. Le contribuable ne jouit pas du privilège de passer outre au délai imparti pour l'appel à la Cour de révision, pour ensuite revenir à cette Cour en vertu de l'art. 131.

Si le raisonnement de la Cour d'appel est juste, tout contribuable qui peut faire la preuve d'une différence sensible entre son évaluation et celle de l'évaluateur pourrait passer outre à la procédure ordinaire, attendre que le rôle soit

certified by the Court of Revision, the tax levy made on the basis of that roll, and then, early in the next year, prior to February 28, bring forward his complaint.

Such a result is at variance with the whole scheme of the Act, which is that the municipality, at the beginning of the tax year, has a certified roll on which it can rely in making this levy. Section 131 does not duplicate, in whole or in part, the appeal provisions of s. 72. There is no connection between the two sections and they deal with different problems. The first is the regular appeal procedure (s. 72). The second (s. 131) deals with the state of the roll and has nothing to do with the quantum of assessment validly made. When s. 131 is invoked the taxes are being levied on "the last revised assessment roll" of the previous year, (57(1) and 57(4)). At this stage, the assessor's error in judgment, if any, of over-assessment cannot be attacked. The section is applicable to the correction of a mistake of fact in the making of the assessment or placing it on the roll. This was the ratio of the Municipal Board. This ratio is also in accordance with the reasons of Riddell J.A. in *Re Bayack*⁷, where the error complained of was a change in tenancy and religious affiliation between the making of the assessment and the final revision of the roll. We have not been referred to any case where the section has been applied on a complaint of over-assessment. I wish to adopt the reasons of the Board in the following paragraph:

There must of necessity be some finality and a time when it can be said that the assessed value of the property for that year has been determined except in those special and unique circumstances where there was a gross or manifest error of fact in the making of the assessment or placing same on the roll. This not only applies to when a person is requesting special relief from over-charging but also on an application by the municipality under s. 132(1) when any person is undercharged by reason of any gross or manifest error. It is the opinion of the

homologué par la Cour de révision et que soient prélevés les impôts sur la base de ce rôle, pour présenter ensuite sa demande, au début de l'année suivante, avant le 28 février.

Une telle conséquence ne cadre pas avec le plan d'ensemble de la Loi, selon lequel la municipalité doit avoir, au début de l'année fiscale, un rôle homologué sur lequel elle puisse se baser pour effectuer le prélèvement de taxes. L'article 131 ne fait pas double emploi, en tout ou en partie, avec les dispositions de l'art. 72 sur l'appel. Il n'y a aucune relation entre les deux articles et chacun d'eux vise des problèmes différents. Le premier traite de la procédure régulière d'appel (art. 72). Le second (art. 131) traite de l'état du rôle et n'a rien à voir avec le montant de l'évaluation valablement établie. Quand on invoque l'art. 131, les taxes sont censées avoir été prélevées d'après «le dernier rôle d'évaluation révisé» de l'année précédente (57(1), 57(4)). A ce stade, les erreurs de surévaluation de l'évaluateur ne peuvent plus être attaquées. L'article s'applique au redressement des erreurs de fait commises dans l'établissement de l'évaluation ou dans sa transposition sur le rôle. Tel est le raisonnement de la Commission municipale. Ce raisonnement est également en parfait accord avec les motifs du Juge d'appel Riddell dans *Re Bayack*⁷, où l'erreur invoquée consistait en un changement de localité et de religion entre la préparation de l'évaluation et celui de la révision définitive du rôle. On ne nous a pas cité une seule affaire où l'article ait été appliqué à une demande fondée sur une surévaluation. Je fais miens les motifs exprimés par la Commission dans l'alinéa suivant:

[TRADUCTION] Il doit nécessairement y avoir un terme quelque part, un moment où l'on peut dire que la valeur imposable d'une propriété pour telle année a été fixée, sauf dans les seuls cas spéciaux où il y a une grave ou manifeste erreur de fait dans l'établissement de l'évaluation ou sa transposition sur le rôle. Cela vaut non seulement dans les cas de réclamation de dégrèvement spécial pour cause de surcharge, mais aussi pour les demandes faites par la municipalité en vertu de l'art. 132(1) quand des personnes sont sous-imposées par suite de quelque

⁷ (1929), 64 O.L.R. 14.

⁷ (1929), 64 O.L.R. 14.

Board that this special curative relief is for the purposes of correcting a mistake of fact and not when an error of judgment in making the assessment is involved.

I would allow the appeal with costs throughout, set aside the judgment of the Court of Appeal and restore the order of the Municipal Board.

Appeal dismissed with costs, Judson J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Seymour, Lampard, Nicholls & Greenspan, St. Catharines.

Solicitors for the respondent: Fasken & Calvin, Toronto.

erreur grave ou manifeste. La Commission est d'avis que ce mode de redressement spécial a pour but de rectifier les erreurs de fait, et non les erreurs de jugement commises dans l'établissement de l'évaluation.

J'accueillerais l'appel avec dépens dans toutes les Cours, infirmerais le jugement de la Cour d'appel et rétablirais la décision de la Commission municipale.

Appel rejeté avec dépens, LE JUGE JUDSON étant dissident.

Procureurs de l'appelant: Seymour, Lampard, Nicholls & Greenspan, St. Catharines.

Procureurs de l'intimée: Fasken & Calvin, Toronto.
