

The Assessment Commissioner of the York Assessment Office *Appellant*;

and

Office Specialty Limited *Respondent*;

and

The Regional Assessment Commissioner Region Number 14 *Appellant*;

and

Office Specialty Limited and the Township of East Gwillimbury *Respondents*.

1974: May 1, 2; 1974: October 1.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Spence and Dickson JJ.

Assessment—Real property—Valuation at “market”, “actual” value—Restatement of principle—“market value”, “actual value” synonymous in rating legislation—The Assessment Act, R.S.O. 1960, c. 23, s. 35—The Assessment Act, 1968-69 (Ont.), c. 6, s. 27.

Section 35 of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, required that assessment of real property be made at “actual value”, however *The Assessment Act* 1968-69 (Ont.), c. 6, (now R.S.O. 1970, c. 32) at s. 27 uses the term “market value”. The assessor used and the Municipal Board affirmed, in circumstances where property was unlikely to be readily marketable by reason of its use and location, where the property was not going to be put on the market and where the property was thoroughly suitable for its present use, the depreciated replacement cost method rather than the comparative method based on market data. The Court of Appeal held a contrary opinion.

Held: The appeal should be allowed with costs.

The substitution of the requirement to assess real property at its “market value” rather than at its “actual value”, the only difference between *The Assessment Act*, R.S.O. 1960 c. 23, and *The Assessment Act*, 1968-69 (Ont.) c. 6 (now R.S.O. 1970, c. 32), does not alter the basis of the assessment of rateable property. The Courts had long held these terms, as used in rating legislation, to be interchangeable and synonymous. The principle whereby “actual” or “market” value can be ascertained is well stated in *Montreal v. Sun Life Assurance Co. of*

Le commissaire à l'évaluation du bureau d'évaluation de York *Appelant*;

et

Office Specialty Limited *Intimé*;

et

Le commissaire régional à l'évaluation de la région numéro 14 *Appelant*;

et

Office Specialty Limited et le Canton de East Gwillimbury *Intimés*.

1974: les 1^{er} et 2 mai; 1974: le 1^{er} octobre.

Présents: Le Juge en chef Laskin et les Juges Martland, Judson, Spence et Dickson.

Évaluation—Immeuble—Évaluation à la valeur marchande, à la valeur réelle—Principe énoncé de nouveau—Valeur marchande et valeur réelle synonymes dans la législation relative à l'évaluation—The Assessment Act, R.S.O. 1960, c. 23, art. 35—The Assessment Act, 1968-69 (Ont.), c. 6, art. 27.

L'art. 35 de *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23 exigeait que l'évaluation d'un immeuble soit faite à la «valeur réelle», alors que l'*Assessment Act* 1968-69, (Ont.), c. 6, (maintenant R.S.O. 1970, c. 32) emploie, à l'art. 27, l'expression «valeur marchande». L'évaluateur a employé, et la commission municipale confirmé, dans des circonstances où la propriété était peu susceptible d'être facilement vendable sur le marché vu son utilisation et son emplacement, où la propriété n'était pas destinée à être mise sur le marché et où la propriété était entièrement convenable aux fins pour lesquelles elle était utilisée, la méthode du coût de remplacement déprécié plutôt que la méthode comparative basée sur les données du marché. La Cour d'appel a été d'avis contraire.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli avec dépens.

La substitution de l'exigence de l'évaluation de la propriété foncière à sa «valeur marchande» plutôt qu'à sa «valeur réelle», seule différence entre l'*Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, et l'*Assessment Act*, 1968-69 (Ont.) c. 6 (maintenant R.S.O. 1970, c. 32), ne change pas la base de l'évaluation des biens imposables. Les tribunaux ont toujours statué que ces expressions, telles qu'utilisées dans la législation relative à l'évaluation, sont interchangeables et synonymes. Le principe selon lequel peut être appréciée la valeur «réelle» ou «marchande» est bien

Canada, [1952] 2 D.L.R. 81. The owner has to be regarded as a possible purchaser or an estimate made of what he would spend on a building to replace that which is being valued.

Montreal v. Sun Life Assurance Co. of Canada, [1952] 2 D.L.R. 81 applied.

APPEALS from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ allowing appeals from orders of the Ontario Municipal Board confirming assessments for taxation in the years 1970 and 1971. Appeals allowed, decisions of the Municipal Board affirmed, with costs.

B. Chernos, Q.C., and *R. M. Syer*, for the appellants.

Dennis Lane, Q.C., for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

JUDSON J.—We are concerned in these appeals with two building assessments made in 1969 and 1970 for taxation in the years 1970 and 1971. The 1969 assessment was for \$655,600. On appeal to the County Court Judge, this assessment was reduced to \$300,000. A further appeal to the Municipal Board resulted in the figure of \$663,200. The Court of Appeal sent the assessment back to the Municipal Board for a re-hearing according to certain principles formulated by it. The 1970 assessment for taxation in the year 1971 followed the same course except that the appeal to the County Court Judge was omitted.

The 1969 assessment was made pursuant to section 35 of *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, which required the assessment to be at actual value and directed the assessor "in assessing land having buildings thereon, (that) the value of the land and building shall be ascertained by giving consideration to present use, location, cost of replacement, rental value, sale value, and any other circumstance affecting

énoncé dans l'arrêt *Montreal v. Sun Life Assurance Co. of Canada*, [1952] 2 D.L.R. 81. Le propriétaire doit être considéré comme un acheteur possible ou une estimation doit être faite de ce qu'il serait prêt à dépenser sur un bâtiment pour remplacer celui qu'on évalue.

Arrêt appliqué: *Montreal v. Sun Life Assurance Co. of Canada*, [1952] 2 D.L.R. 81.

POURVOIS à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ accueillant les appels de décisions de la commission municipale de l'Ontario confirmant des évaluations établies pour les années d'imposition 1970 et 1971. Pourvois accueillis, décisions de la commission municipale confirmées, avec dépens.

B. Chernos, c.r., et *R. M. Syer*, pour les appelants.

Dennis Lane, c.r., pour les intimés.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE JUDSON—Nous sommes saisis de deux appels concernant deux évaluations de bâtiment faites en 1969 et 1970 pour imposition durant les années 1970 et 1971. L'évaluation de 1969 était au montant de \$655,600. Sur appel au juge de la Cour de comté, cette évaluation a été réduite à \$300,000. Un appel subséquent à la commission municipale a fait porter l'évaluation à \$663,200. La cour d'appel a renvoyé l'évaluation à la commission municipale pour nouvelle audition conformément à certains principes qu'a formulés la Cour. L'évaluation de 1970 pour imposition durant l'année 1971 a suivi le même cours sauf que l'appel au juge de la Cour de comté a été omis.

L'évaluation de 1969 a été faite en vertu de l'art. 35 de l'*Assessment Act*, R.S.O. 1960, c. 23, qui exigeait que l'évaluation soit faite à la valeur réelle et obligeait l'évaluateur [TRADUCTION] «en évaluant les terrains bâtis, (à) apprécier la valeur du terrain et du bâtiment en tenant compte de l'utilisation présente, de l'emplacement, du coût de remplacement, de la valeur locative, de la valeur de vente, et des autres

¹ [1973] 1 O.R. 181, *sub nom. Re Official Specialty Ltd. and Regional Assessment Commissioner, Region No. 14 et al.*

¹ [1973] 1 O.R. 181, *sous le nom Re Official Specialty Ltd. and Regional Assessment Commissioner, Region No 14 et al.*

value . . .". The 1970 assessment was made pursuant to section 27 of *The Assessment Act*, 1968-69 (Ont.) c. 6, which required the assessment to be at market value and directed the assessor that "the market value of land assessed is the amount that the land might be expected to realize if sold in the open market by a willing seller to a willing buyer". Both assessments were made and all the evidence was tendered by the appellant to the Board on the basis that actual value and market value, in this case, were similar legal terms.

The 1969 and 1970 assessments of the building were made on the basis of depreciated replacement cost. The assessor derived his valuation by the use of the Provincial Assessment Manual which was based on actual costs, as verified by market, and uniformly applied throughout the county.

The building in question is a modern, one-storey building in the Village of Holland Landing in the County of York. It is entirely suitable for the purposes for which it is being used. It was built in four stages as follows: 20,664 sq. ft. in 1949; 36,240 sq. ft. in 1956; 86,976 sq. ft. in 1967, and approximately 57,000 sq. ft. begun late in 1970 and completed early in 1971. The last mentioned addition was built after the assessments now in issue were made.

Office Specialty Limited began its business in the Town of Newmarket. The transfer of its operations from this town to the new building at Holland Landing was a slow and gradual process and was completed in 1967.

The problem before us is clearly stated in the reasons delivered by the Municipal Board in the following terms:

Firstly, consideration is given to the effect of the new legislation on the assessment of property. One appeal is brought under *The Assessment Act*, R.S.O. 1960 as amended, and the second appeal is governed by the new act, *The Assessment Act*, 1968-69 as amended. In accordance with the terms of the old act,

circonstances influant sur la valeur . . .». L'évaluation de 1970 a été faite en vertu de l'art. 27 de l'*Assessment Act*, 1968-69 (Ont.), c. 6, qui exigeait que l'évaluation soit à la valeur marchande et obligeait l'évaluateur à faire en sorte que [TRADUCTION] «la valeur marchande du terrain évalué soit ce qu'un vendeur qui veut vendre peut s'attendre de réaliser s'il le vend sur le marché libre à un acheteur qui veut acheter». Les deux évaluations ont été faites, et toute la preuve de l'appelante devant la commission a été offerte, à partir du principe que la valeur réelle et la valeur marchande, en l'espèce, étaient des termes juridiques interchangeables.

Les évaluations de 1969 et 1970 afférentes au bâtiment ont été faites sur la base du coût de remplacement déprécié. L'évaluateur a fait son évaluation en utilisant le manuel d'évaluation provinciale qui était basé sur des coûts réels vérifiés par le marché, et uniformément appliqué par tout le comté.

Le bâtiment en question est un immeuble moderne sans étage dans le village de Holland Landing dans le comté de York. Il convient entièrement aux fins pour lesquelles il est présentement utilisé. Il a été construit en quatre stades comme suit: 20,664 pi. car. en 1949, 36,240 pi. car. en 1956; 86,976 pi. car. en 1967, et environ 57,000 pi. car. commencés vers la fin de 1970 et complétés tôt en 1971. L'addition mentionnée en dernier lieu a été construite après les évaluations maintenant en litige.

Office Specialty Limited a commencé ses affaires dans la ville de Newmarket. Le transfert de ses opérations de cette ville-là au nouvel immeuble à Holland Landing a été lent et s'est fait par étapes; il a été complété en 1967.

La difficulté qui nous fait face est clairement énoncée dans les motifs rédigés par la commission municipale dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Premièrement, il est tenu compte de l'effet de la nouvelle législation sur l'évaluation des biens-fonds. Un appel est porté en vertu de l'*Assessment Act*, R.S.O. 1960 modifié et le second appel est régi par la nouvelle loi, l'*Assessment Act*, 1968-69 modifié. Conformément aux dispositions de

the assessment shall be made according to actual value which has been held to mean market value. The new act specifically states that the assessment shall be made at its market value and this term is defined as the amount that the land might be expected to realize if sold in the open market by a willing seller to a willing buyer. This principle has long been accepted as the criterion to be followed in determining market value, and the Board has therefore concluded that there is no useful distinction to be made between actual value as enumerated in the old act and market value as set out in the new legislation.

The basic issue here is whether, in determining the assessment according to market value, it is open to the assessor to arrive at that value by using a manual of rates to determine the depreciated replacement cost, where the property, if exposed in the market and an actual sale consummated, would most likely bring a sum considerably less than this depreciated replacement cost. The real estate brokers called on behalf of Office Specialty Limited would naturally be in closer touch with the current trends in prices for industrial properties within this area, and if the subject property was vacant and unused at the time, the Board would be in a better position to give effect to depressed market conditions. However, the ratepayer was using the property to its fullest potential and from the evidence presented, the light manufacturing business carried on appears to be a viable efficient operation. The company must be included as a potential purchaser for such property if it were offered for sale, which would have a bearing on the determination of the price that a willing purchaser would pay for the subject lands if offered in the open market. The open market as envisaged by the act means a normal market one with sufficient buyers and sellers to produce an atmosphere of competition. Where for one reason or another the competitive market is not available, the assessor must arrive at the assessment for the property by some other reasonable method. In this particular case, the replacement cost method was selected as a suitable procedure. The Board was advised that this method is used for other industrial properties within the municipality, and provides a reasonable apportionment of the municipal cost burden among the classes of residential, commercial and industrial land uses.

l'ancienne loi, l'évaluation doit être faite suivant la valeur réelle, que les tribunaux ont dit être la valeur marchande. La nouvelle loi dit spécifiquement que l'évaluation sera faite à la valeur marchande et cette expression est définie comme étant le montant qu'un vendeur qui veut vendre peut s'attendre de réaliser s'il vend le terrain sur le marché libre à un acheteur qui veut acheter. Ce principe a longtemps été accepté comme le critère à suivre en déterminant la valeur marchande, et la commission a par conséquent conclu qu'il n'y a aucune distinction utile à faire entre la valeur réelle telle qu'énumérée dans l'ancienne loi et la valeur marchande telle qu'énoncée dans la nouvelle législation.

La question de base en l'espèce est de savoir, en fixant l'évaluation conformément à la valeur marchande, si l'évaluateur peut établir cette valeur en utilisant un manuel de taux pour déterminer le coût de remplacement déprécié, lorsque la propriété, si elle était mise sur le marché et qu'une vente fût effectivement consommée, rapporterait le plus probablement une somme considérablement moindre que ce coût de remplacement déprécié. Les agents immobiliers cités par Office Specialty Limited sont naturellement plus au courant des tendances courantes des prix afférents aux propriétés industrielles dans le secteur, et si la propriété en cause était vacante et inutilisée à ce moment, la commission serait dans une meilleure position pour donner effet aux conditions dépressives du marché. Cependant, la contribuable utilisait la propriété à son plein potentiel et d'après la preuve présentée l'activité manufacturière légère à laquelle on se livre semble être viable et efficace. La compagnie doit être incluse comme un acheteur possible d'une telle propriété si elle était offerte en vente, ce qui aurait une portée sur la détermination du prix qu'un acheteur qui veut acheter paierait pour les biens-fonds en cause s'ils étaient offerts sur le marché libre. Le marché libre tel qu'envisagé par la loi veut dire un marché normal avec suffisamment d'acheteurs et de vendeurs pour produire un climat de concurrence. Lorsque pour une raison ou pour une autre le marché concurrentiel n'est pas disponible, l'évaluateur doit établir l'évaluation de la propriété en utilisant quelque autre méthode raisonnable. Dans le présent cas, la méthode du coût de remplacement a été choisie comme étant une procédure convenable. On a fait savoir à la commission que cette méthode est utilisée pour d'autres propriétés industrielles dans la municipalité, et fournit une répartition raisonnable du fardeau des coûts municipaux parmi les catégories d'utilisation résidentielle, commerciale et industrielle.

It was not demonstrated successfully that the rates used in calculating the replacement cost were in error in any way. The Board has concluded that under the circumstances this method is the proper one to be applied to this property at least until more market data information is available. The Assessment Commissioner, as appellant for the assessment made in 1969 for taxation in the year 1970, has therefore discharged the onus incumbent on him in this appeal.

My opinion is that the Municipal Board was right in holding that the evidence before it proved that the market data method of valuation in this particular case could not be used to determine actual value or market value. The Court of Appeal held the contrary opinion. I cannot accept that view of the evidence. The witnesses stated plainly that no purchasers for this building for its present use would likely be found. This was entirely attributable to the location of the building in a small village such as Holland Landing.

This building is not going to be put on the market. It is thoroughly suitable for the business being carried on and it is significant that it was being extended by its owner while these appeals were going on.

In my respectful opinion, the Court of Appeal was also in error in characterizing *The Assessment Act*, 1968-69, as "a new basic approach to the whole matter of assessment of rateable property for municipal taxation . . . (which) . . . must be recognized in the interpretation of the new enactment" and to state that there was "a fundamental difference between the two statutes." In fact, the only difference between *The Assessment Act*, R.S.O. 1960, and *The Assessment Act*, 1968-69, in so far as the assessment or valuation of real property was concerned, was in the substitution of the requirement of the assessment of real property at its market value in place of its actual value. And this was not a change, for the Courts had up to then held the terms, as used in rating legislation, to be interchangeable and synonymous.

On n'a pas démontré avec succès que les taux utilisés en calculant le coût de remplacement étaient erronés de quelque manière. La commission a conclu qu'en vertu des circonstances cette méthode est la bonne pour cette propriété, au moins jusqu'à ce que plus de données de marché ne deviennent disponibles. Le commissaire à l'évaluation, à titre d'appellant pour l'évaluation qui a été faite en 1969 en vue de l'année d'imposition 1970, s'est par conséquent déchargé du fardeau qui lui incombait dans le présent appel.

Je suis d'avis que la commission municipale a eu raison de statuer que la preuve devant elle prouvait que la méthode des données de marché dans le cas présent ne pouvait pas être utilisée pour déterminer la valeur réelle ou la valeur marchande. La Cour d'appel a été d'avis contraire. Je ne puis accepter cette façon de voir la preuve. Des témoins ont dit clairement qu'on ne trouverait probablement pas d'acheteur pour le bâtiment en question aux fins de l'utilisation qui en est présentement faite. Cela était entièrement attribuable au fait que le bâtiment se trouvait dans un petit village comme Holland Landing.

Ce bâtiment ne sera pas mis sur le marché. Il est entièrement convenable pour l'entreprise qui est présentement exploitée et il est significatif qu'il était en voie d'être agrandi par sa propriétaire pendant que les appels présents étaient en instance.

Je suis respectueusement d'avis que la Cour d'appel a également fait erreur en caractérisant l'*Assessment Act*, 1968-69 comme [TRADUCTION] «une approche de base nouvelle dans le domaine de l'évaluation de biens imposables à des fins d'imposition municipale . . . (qui) . . . doit être reconnue dans l'interprétation du nouveau texte législatif», et en disant qu'il y avait «une différence fondamentale entre les deux lois.» En fait, la seule différence entre l'*Assessment Act*, R.S.O. 1960, et l'*Assessment Act*, 1968-69, autant que l'évaluation ou l'estimation de la propriété foncière est concernée, réside dans la substitution de l'exigence de l'évaluation de la propriété foncière à sa valeur marchande à l'exigence de l'évaluation à la valeur réelle. Et cela n'était pas un changement, car les tribunaux avaient jusque-là statué que les

How does an assessor determine "actual" or "market" value on facts such as we have in the present case? This is a modern, standard, one-storey building, badly located for a general purchaser but entirely suitable and satisfactory to its owner. It is not for sale and it is not likely that it will be offered for sale. I think that in ascertaining "actual" or "market" value, an assessor has to regard the owner as a possible purchaser or estimate what he would expend on a building to replace that which is being valued.

The principle is well stated in *Montreal v. Sun Life Assurance Co. of Canada*², at p. 90 in these terms:

Their Lordships would agree that where no sale is contemplated and indeed any sale would be difficult what has been called the higgling of the market is not an element of much if any consequence, but nevertheless the ultimate aim is to find the exchange value of the property, *i.e.*, the price at which the property is salable. In reaching their result the appointed Tribunal must take into account not only the amount which a buyer would give but also the sum at which the owner would sell. What that sum would be is, as the authorities have pointed out, best ascertained either by regarding him as one of the possible purchasers or by estimating what he would be willing to expend on a building to replace that which is being valued. But the owner must be regarded like any other purchaser and the price he would give calculated not upon any subjective value to him but upon ordinary principles, *i.e.*, what he would be prepared to pay, if he was entering the market, for a building to meet his requirements, or would be willing to expend in erecting a building in place of that which is being assessed.

I would allow the appeals and affirm the decisions of the Municipal Board. The municipality is entitled to its costs throughout.

Appeal allowed with costs.

² [1952] 2 D.L.R. 81.

expressions, telles qu'utilisées dans la législation relative à l'évaluation, étaient interchangeables et synonymes.

Comment un évaluateur détermine-t-il la valeur «réelle» ou «marchande» d'après les faits de la présente espèce? Il s'agit d'un bâtiment moderne, standard, sans étage, mal situé pour un acheteur en général mais entièrement convenable et satisfaisant pour sa propriétaire. Il n'est pas en vente actuellement et il est peu probable qu'il le sera. Je pense qu'en appréciant la valeur «réelle» ou «marchande», un évaluateur doit considérer le propriétaire comme un acheteur possible ou estimer ce qu'il dépenserait sur un bâtiment pour remplacer celui qu'on évalue.

Le principe est bien énoncé dans l'arrêt *Montreal v. Sun Life Assurance Co. of Canada*², à la p. 90, dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries conviendraient que lorsqu'une vente n'est pas envisagée, voire lorsqu'elle serait difficile, ce qu'on a appelé le marchandage du marché n'est pas un élément qui porte beaucoup à conséquence, mais il n'empêche que le but à atteindre est de trouver une valeur d'échange pour la propriété, *c.-à-d.*, le prix auquel la propriété est vendable. En arrivant à leur conclusion les membres du tribunal désigné doivent tenir compte pas seulement du montant qu'un acheteur donnerait mais aussi de la somme à laquelle le propriétaire vendrait. Ce que serait cette somme est mieux déterminé, comme les précédents l'indiquent, si on considère ce dernier comme un des acheteurs possibles, ou si on estime ce qu'il serait prêt à dépenser sur un bâtiment pour remplacer celui qu'on évalue. Mais le propriétaire doit être considéré comme tout autre acheteur et le prix qu'il donnerait calculé non pas d'après une quelconque valeur subjective pour lui mais d'après les principes ordinaires, *c.-à-d.*, ce qu'il serait prêt à payer, s'il entrait sur le marché, pour un bâtiment conforme à ses exigences, ou ce qu'il serait prêt à payer pour ériger un bâtiment à la place de celui qu'on évalue.

Je suis d'avis d'accueillir les appels et de confirmer les décisions de la commission municipale. La municipalité a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Appel accueilli avec dépens.

² [1952] 2 D.L.R. 81.

Solicitors for the appellants: Feigman & Chernos, Toronto.

Solicitors for the respondent: Osler, Haskin & Harcourt, Toronto.

Procureurs des appelants: Feigman & Chernos, Toronto.

Procureurs des intimés: Osler, Haskin & Harcourt, Toronto.