

**The Corporation of the Township of
Nipigon Appellant;**

and

**The Corporation of the Improvement District
of Red Rock Respondent.**

1973: October 24; 1973: November 5.

Present: Judson, Ritchie, Spence, Laskin and
Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Interpretation—Adjoining municipalities entering cost sharing agreement—Cost sharing based on assessment levels in 1956—1956 assessment levels based on 1940 costs—Question as to whether agreement refers to original levels or to assessment levels from time to time—The Secondary Schools and Boards of Education Act, 1954 (Ont.), c. 87, ss. 33(3) and 33(5) as amended by 1955 (Ont.), c. 76.

The parties, adjoining municipalities in the District of Thunder Bay, entered into an agreement in 1956 for sharing liability for the cost of a high school with the provision that the proportionate costs to be borne by the parties were to be calculated with reference to their respective taxable assessments. In 1956 at the time the agreement was made the assessments in both municipalities were based on 1940 costs and this continued until 1967. For the 1968 taxation year a provincial assessor reassessed the property in Red Rock on the basis of 100 per cent of market value. As the basis of assessment in Nipigon had not changed when the formula of the agreement was applied to the 1968 assessment figures it appeared that the liability of Nipigon was only \$15,137.89 as opposed to \$28,372.39 had the original figures still applied. Red Rock sued for the difference of \$13,234.50, failed at first instance but succeeded in the Court of Appeal for Ontario.

Held: The appeal should be dismissed.

The agreement embodied the assessment formula in force at the time of entering the agreement; in this instance an assessment formula based on 1940 costs. The sharing formula was predicated on a stable and continuing relationship between the respective assessments not as to their total amount from time to time but as to the basis on which these amounts

**La Corporation du Canton de Nipigon
Appelante;**

et

**La Corporation du District d'Amélioration
de Red Rock Intimée.**

1973: le 24 octobre; 1973: le 5 novembre.

Présents: Les Juges Judson, Ritchie, Spence, Laskin
et Dickson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Interprétation—Municipalités adjacentes concluant un accord de partage de coût—Partage du coût en 1956 basé sur les évaluations municipales—Évaluations de 1956 basées sur les coûts de 1940—L'accord se réfère-t-il aux bases originales d'évaluation ou aux bases établies de temps à autre—Secondary Schools and Boards of Education Act, 1954 (Ont.), c. 87, art. 33(3) et 33(5) telle qu'amendée par 1955 (Ont.), c. 76.

Les parties, municipalités adjacentes dans le district de Thunder Bay, ont conclu en 1956 un accord en vue de partager l'obligation de rembourser le coût d'une école secondaire, y insérant une disposition suivant laquelle la proportion des frais à être supportés par les parties serait calculée en se basant sur les évaluations imposables respectives. En 1956, lorsque l'accord a été conclu, les évaluations dans les deux municipalités étaient basées sur les coûts de 1940 et ceci a continué jusqu'en 1967. Pour l'année d'imposition 1968, un évaluateur provincial a réévalué les propriétés de Red Rock sur la base de 100 pour cent de la valeur marchande. Comme la base de l'évaluation dans Nipigon n'avait subi aucun changement lorsque la formule de l'accord a été appliquée aux chiffres de 1968, cela a eu pour résultat que la part de Nipigon a été de \$15,137.89 seulement au lieu de \$28,372.39 si la base de l'évaluation initiale avait été appliquée. Red Rock a intenté des poursuites pour le paiement du solde de \$13,234.50, n'a pas réussi en première instance mais a obtenu gain de cause en Cour d'appel de l'Ontario.

Arrêt: L'appel doit être rejeté.

L'accord se trouve à incorporer la formule d'évaluation en vigueur au moment de l'accord; en l'espèce une formule d'évaluation basée sur les coûts de 1940. La formule de partage était axée au départ sur un rapport stable et continu entre les évaluations respectives, non pas quant à leurs montants totaux de temps à autre, mais quant à la base devant servir à calculer

would be calculated. The reassessment in Red Rock on a different basis could not alter the basis of the sharing formula in the agreement.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ allowing an appeal and setting aside the judgment at trial. Appeal dismissed with costs.

J. J. Robinette, Q.C., for the appellant.

J. Sopinka, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

LASKIN J.—The appellant Nipigon and the respondent Red Rock, adjoining municipalities in the District of Thunder Bay, obtained ministerial approval under *The Secondary Schools and Boards of Education Act*, 1954 (Ont.), c. 87, as amended by 1955 (Ont.), c. 76, for the establishment of a high school district, envisaging the erection of a high school within Red Rock to serve both communities. They entered into an agreement on February 13, 1956 for sharing liability for the cost of the high school under a debenture issue. The operative part of the agreement was as follows:

That the calculation of the respective costs to be borne by the parties hereto shall be based on the actual total taxable assessment of the party of the Second Part, and the total taxable assessment of the party of the First Part multiplied by two (2), providing that the latter assessment by such multiplication shall at no time exceed one half of the assessment of the Party of the Second Part.

There was a statutory prescription in s. 33(3) of the Act for apportionment of the cost, but by s. 33(5) this could be modified by agreement as was done in the present case. The two provisions read as follows:

33(3) Where a high school district comprises two or more adjoining municipalities or parts thereof in a territorial district, each municipality shall be liable for

ces montants. La nouvelle évaluation établie à Red Rock sur une base différente ne peut avoir pour effet de modifier la base de la formule de partage figurant dans l'accord.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ accueillant un appel et infirmant le jugement de première instance. Pourvoi accueilli avec dépens.

J. J. Robinette, c.r., pour l'appelante.

J. Sopinka, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LASKIN—L'appelante Nipigon et l'intimée Red Rock, des municipalités adjacentes dans le district de Thunder Bay, ont obtenu l'approbation ministérielle en vertu de la loi dite *Secondary Schools and Boards of Education Act*, 1954 (Ont.), c. 87, telle qu'amendée par 1955 (Ont.), c. 76, pour l'établissement d'un district d'école secondaire, ayant en vue la construction dans les limites de Red Rock d'une école secondaire qui desservirait les deux collectivités. Elles conclurent un accord le 13 février 1956 pour le partage de l'obligation de rembourser le coût de l'école secondaire en vertu d'une émission d'obligations. Le dispositif de l'accord est le suivant:

[TRADUCTION] Que le calcul des frais respectifs à être supportés par les parties aux présentes sera basé sur l'évaluation totale imposable réelle (*actual*) de la Partie de seconde part, et l'évaluation totale imposable de la Partie de première part multipliée par deux (2), pourvu que la dernière évaluation mentionnée n'exède en aucun temps, par suite de ladite multiplication, la moitié de l'évaluation de la Partie de seconde part.

L'art. 33, par. (3), de la loi contient une prescription relative au partage des frais, mais en vertu de l'art. 33, par. (5), on peut y passer outre de consentement mutuel comme on l'a fait dans le présent cas. Les deux dispositions se lisent comme suit:

[traduction] 33(3) Lorsqu'un district d'école secondaire comprend deux ou plus de deux municipalités adjacentes ou parties d'icelles dans un district territo-

¹ [1973] 1 N.R. 76.

¹ [1973] 1 N.R. 76.

such proportion of the principal and interest payable under the debentures and of the expenses connected therewith as the assessment of the municipality or part bears to the total assessment of the whole district, and the council of each municipality shall levy on the property liable for school purposes in the municipality or part and pay its proportion to the municipality that has issued the debentures.

33(5) Any municipality may offer to assume and may assume a greater proportion than its proportion under subsection 1, 2 or 3 and may issue its own debentures therefor, and in that case the proportion of the balance to be paid by each of the other municipalities shall be such as may be agreed upon and if the councils of the other municipalities fail to agree upon the proportion within thirty days of the making of the offer, the proportion of the balance to be paid by each of the other municipalities shall be determined in accordance with subsection 1, 2 or 3, as the case may be.

I should note that subsections 1 and 2, mentioned above, refer to high school districts comprising municipalities within a county.

It is common ground, and there is, in any event, a concurrent finding, that at the time the aforesaid agreement was made the assessments in each of the municipalities were based by their respective assessors on 1940 costs, and this continued to be the basis of the assessments until 1967. On this footing, the respective proportions of debenture liability under the agreement were, roughly, two-thirds on the part of Red Rock and one-third on the part of Nipigon. The actual assessments in the two municipalities for the period 1956 to 1967 inclusive are shown in the following table:

Year	Nipigon	Red Rock
1956	\$1,490,995	\$6,350,576
1957	1,581,205	6,344,796
1958	1,753,030	6,465,880
1959	1,942,705	6,549,054
1960	1,998,590	8,009,226
1961	2,106,815	8,022,946
1962	2,209,145	8,083,006
1963	2,282,060	8,109,651

rial, chaque municipalité est responsable de la proportion du principal et des intérêts qui est payable en vertu des obligations, et de la proportion des dépenses y afférentes, que l'évaluation de la municipalité ou partie de municipalité représente par rapport à l'évaluation totale du district tout entier, et le conseil de chaque municipalité doit imposer la propriété qui est imposable à des fins scolaires dans la municipalité ou partie de municipalité et payer sa quote-part à la municipalité qui a émis les obligations.

33(5) Toute municipalité peut offrir d'assumer et peut assumer une proportion plus grande que celle qui est la sienne sous le régime du par. (1), du par. (2) ou du par. (3) et peut émettre ses propres obligations à cette fin, et dans un tel cas la proportion du solde à payer par chacune des autres municipalités est celle de laquelle on peut convenir, et si les conseils des autres municipalités ne parviennent pas à convenir d'icelle dans les 30 jours de la date où l'offre a été faite, la proportion du solde à payer par chacune des autres municipalités est établie en conformité du par. (1), du (2) ou du par. (3), selon le cas.

Je dois faire remarquer que les paragraphes (1) et (2), mentionnés plus haut, visent des districts d'école secondaire comprenant des municipalités d'un même comté.

Il est admis de part et d'autre, et il existe, du reste, une conclusion concordante, qu'à l'époque où l'accord précité a été conclu, les évaluations dans chacune des municipalités étaient faites par leurs évaluateurs respectifs sur la base des coûts de 1940, et ces coûts ont continué à servir comme base d'évaluation jusqu'en 1967. Sur cette base, les proportions respectives de la responsabilité obligatoire en vertu de l'accord étaient à peu près des deux tiers quant à Red Rock et du tiers quant à Nipigon. Les évaluations réelles dans les deux municipalités pour la période s'étendant de 1956 à 1967 inclusivement figurent dans le tableau suivant:

Année	Nipigon	Red Rock
1956	\$1,490,995	\$6,350,576
1957	1,581,205	6,344,796
1958	1,753,030	6,465,880
1959	1,942,705	6,549,054
1960	1,998,590	8,009,226
1961	2,106,815	8,022,946
1962	2,209,145	8,083,006
1963	2,282,060	8,109,651

Year	Nipigon	Red Rock	Année	Nipigon	Red Rock
1964	2,342,125	8,139,192	1964	2,342,125	8,139,192
1965	2,450,085	8,292,626	1965	2,450,085	8,292,626
1966	2,525,905	8,374,499	1966	2,525,905	8,374,499
1967	2,578,916	8,601,944	1967	2,578,916	8,601,944

Under the formula in the agreement, Nipigon's share of the debenture cost for 1967 was that fraction of the debenture cost for the year represented by \$5,157,832 (being twice its assessment for 1967) divided by \$13,759,776 (being the total of the Red Rock assessment and twice the Nipigon assessment). If the statutory formula had applied, the Nipigon assessment would not have been doubled for the purposes of the required fraction. The agreement, made in the light of s. 33(5), resulted in Nipigon assuming a greater proportion, but with a limitation to a maximum of one-third.

As a result of a dispute between Red Rock and two other municipalities (Nipigon not being involved) over the sharing of costs of a home for the aged, the Department of Municipal Affairs had a provincial assessor re-assess the property in Red Rock for the 1968 taxation year, and he made his assessment on the basis of 100 per cent of market value. In the result, Red Rock's assessment rose to \$24,088,955. That of Nipigon for 1968 did not undergo any change in its basis and was fixed at \$2,605,477, an increase of \$26,531 over that for the preceding year. The formula of the agreement applied to these figures for 1968 in respect of a debenture cost of \$85,117.50 resulted in Red Rock's share being \$69,979.61 and that of Nipigon \$15,137.89. Nipigon paid this sum, but Red Rock claimed that Nipigon's proper share under the formula basis upon which the agreement was founded was \$28,372.39, and it sued for the balance of \$13,234.50. It failed at first instance on a holding by the trial judge that he could not rewrite the agreement. The Ontario Court of Appeal set aside the judgment at trial and gave judgment for Red Rock, holding that the agreement embodied an assessment formula based on 1940 costs.

En vertu de la formule établie dans l'accord, la part de Nipigon dans le coût des obligations en 1967 était cette fraction du coût des obligations pour l'année que représente la somme de \$5,157,832 (qui était le double de son évaluation en 1967) divisée par la somme de \$13,759,776 (qui était l'évaluation totale de Red Rock et le double de celle de Nipigon). Si on avait appliqué la formule prescrite dans la loi, l'évaluation de Nipigon n'aurait pas été doublée aux fins d'établir la fraction requise. L'accord, conclu à la lumière de l'art. 33, par. (5), a eu pour résultat que Nipigon a assumé une proportion plus forte, mais limitée à au plus un tiers.

Par suite d'un conflit entre Red Rock et deux autres municipalités (Nipigon n'était pas en cause) sur le partage des frais d'un foyer pour personnes âgées, le ministère des Affaires municipales a fait établir par un évaluateur provincial une nouvelle évaluation de la propriété dans Red Rock pour l'année d'imposition 1968, et celui-ci a pris comme base de son évaluation 100 pour cent de la valeur marchande. L'évaluation de Red Rock s'en est trouvé augmenté à \$24,088,955. Celle de Nipigon pour 1968 n'a subi aucun changement de base et a été établie à \$2,605,477, une augmentation de \$26,531 sur celle de l'année précédente. La formule de l'accord appliqué à ces chiffres de 1968 à l'égard d'un coût d'obligation de \$85,117.50 a eu pour résultat que la part de Red Rock a été de \$69,979.61 et celle de Nipigon de \$15,137.89. Nipigon a versé cette somme, mais Red Rock a soutenu que la juste part de Nipigon en vertu de la formule qui avait servi de fondement à l'accord était de \$28,372.39, et elle a intenté des poursuites pour le paiement du solde de \$13,234.50. La réclamation a été rejetée en première instance, le juge de première instance ayant conclu qu'il ne pouvait pas remanier l'accord. La Cour d'appel de l'Ontario a écarté le jugement de première instance et a rendu jugement en faveur de Red Rock, concluant que

In my opinion, the Court of Appeal reached the proper conclusion. The sharing formula was predicated upon a stable and continuing relationship between the respective assessments, not as to their total amounts from time to time, but as to the basis upon which those amounts would be calculated. The reassessment in Red Rock on a different basis, although effective for its particular purpose and in its impact upon taxpayers, could not have the effect of altering the basis of the sharing formula in the agreement.

It was contended that the agreement must be viewed as part of a statutory scheme reflected in s. 33, and that if the statutory formula in s. 33(3) had applied the result objected to by Red Rock would have been the same. This contention assumes, however, that the statutory formula would have applied notwithstanding that at the time approval for a high school district was given the assessments of the two municipalities were on different bases. That might not have been the case if the parties invoked s. 33(5) to make an agreement; and, in any event, the fact that the parties might have proceeded on the statutory formula when their assessments were on different bases does not tell against the sharing formula in the present case.

The result I would arrive at in this case, in confirmation of that reached by the Court of Appeal, is not affected by the use of the word "actual" in the agreement. I take it to be a quantitative reference to the assessments in the two municipalities and not as marking any manifested agreement for changes in the common basis of the assessments during the currency of the contract.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

l'accord renfermait une formule de répartition basée sur les coûts de 1940.

A mon avis, la Cour d'appel a tiré la conclusion appropriée. La formule de partage était axée au départ sur un rapport stable et continu entre les évaluations respectives, non pas quant à leurs montants totaux de temps à autre, mais quant à la base devant servir à calculer ces montants. La nouvelle évaluation établie à Red Rock sur une base différente, bien qu'efficace du point de vue de ses fins particulières et de son impact sur les contribuables, ne peut avoir pour effet de modifier la base de la formule de partage figurant dans l'accord.

On a prétendu que l'accord doit être envisagé comme partie d'un programme légal que refléterait l'art. 33, et que si la formule prévue dans la loi à l'art. 33, par. (3), s'était appliquée, le résultat que conteste Red Rock aurait été le même. Cette prétention présuppose, cependant, que la formule prévue dans la loi peut s'appliquer nonobstant qu'à l'époque où la création d'un district d'école secondaire est approuvée les évaluations des deux municipalités s'établissent sur des bases différentes. La formule ne s'appliquera peut-être pas si les parties invoquent l'art. 33, par (5), pour conclure un accord; et, de toute façon, que les parties en cause aient pu utiliser ici la formule prévue dans la loi même si leurs évaluations avaient été fondées sur des bases différentes, cela ne milite pas contre la formule de partage adoptée.

La décision que je rendrais en l'espèce, en confirmant celle de la Cour d'appel, n'est pas touchée par l'emploi du mot «réel» dans l'accord. Je le vois comme une mention quantitative des évaluations des deux municipalités et non pas comme la marque d'un accord exprès en vue de changer la base commune des évaluations durant la vie du contrat.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Appel rejeté avec dépens.

Solicitors for the appellant: Carrick, O'Connor, Coutts & Crane, Toronto.

Solicitors for the respondent: Fasken & Calvin, Toronto.

Procureurs de l'appelante: Carrick, O'Connor, Coutts & Crane, Toronto.

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