

Canadian Pacific Limited *Appellant*;

and

City of Montreal *Respondent*.

1977: November 4; 1978: March 21.

Present: Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Municipal law — Valuation — Land used for railway purposes — Actual value — Special methods of valuation — Most appropriate method in the circumstances — Charter of the City of Montreal, S.Q. 1959-60, c. 102.

Appellant is the owner of certain lands used for railway purposes only. Appellant succeeded in its appeal to the Provincial Court against the valuation of this land adopted by the Board of revision of the City of Montreal for the years 1964-65 to 1968-69. The Provincial Court held "that an increase of nearly two hundred per cent in the valuation of appellant's land between 1962 and 1968 inclusive, compared to forty per cent in the same period for the land on which respondent's incinerator stood, is arbitrary and causes manifest injustice to appellant", and adopted the value fixed by the witnesses for appellant rather than that set by the Board of revision. The Court of Appeal reversed this judgment on the ground that the valuation method adopted by the Provincial Court, namely "the developer's approach", did not comply with the principles established by the cases, and that consequently the trial judge was not justified in substituting this method for the one adopted by the Board of revision. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be allowed.

No mathematical criteria were used in the valuation method adopted by the Board of revision. Each of the factors referred to is a matter of opinion. The decision of the Board of revision not only fails to indicate how it arrived at the value adopted, but mentions, in justification of its conclusions, a valuation by respondent of its own property. The method used by the Provincial Court, on the other hand, is the only precise method submitted to the Court and the only one based on figures arrived at mathematically on proven bases. The Court of Appeal was not justified in concluding that "the developer's approach" is legally inadmissible in the circumstances. Although this Court and the Privy Council have already approved other valuation methods, it would be wrong to

Canadien Pacifique Limitée *Appelante*;

et

La Ville de Montréal *Intimée*.

1977: 4 novembre; 1978: 21 mars.

Présents: Les juges Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal — Évaluation — Terrains utilisés à des fins ferroviaires — Valeur réelle — Méthodes spéciales d'évaluation — Méthode la plus appropriée aux circonstances — Charte de la Ville de Montréal, S.Q. 1959-60, c. 102.

L'appelante est propriétaire de certains terrains employés uniquement à des fins ferroviaires. Elle a attaqué, avec succès, devant la Cour provinciale l'évaluation de ces terrains qu'avait fixée le Bureau de revision de la Ville de Montréal pour les années 1964-65 à 1968-69. La Cour provinciale considérant «qu'une augmentation d'évaluation de près de deux cent pour cent entre les années 1962 et 1968 inclusivement, pour le terrain de l'appelante, comparée à celle de 40 pour cent pour le terrain de l'incinérateur de l'intimée, pour la même période, est arbitraire et cause une injustice manifeste à l'appelante», a préféré la valeur établie par les témoins de l'appelante à celle fixée par le Bureau de revision. La Cour d'appel a infirmé ce jugement pour le motif que la méthode d'évaluation adoptée par la Cour provinciale, soit «*the developer's approach*», n'était pas conforme à la doctrine jurisprudentielle et que, par conséquent, le premier juge n'était pas justifié de substituer cette méthode à celle adoptée par le Bureau de revision. D'où le pourvoi à cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli.

Il n'y a aucun critère mathématique dans le procédé d'évaluation adopté par le Bureau de revision. Chacun des facteurs auxquels il réfère est matière d'opinion. Non seulement le texte de la décision du Bureau de revision ne révèle pas comment il en est arrivé à la valeur fixée, mais celui-ci fait état, pour justifier ses conclusions, d'une évaluation faite par l'intimée de ses propres immeubles. En revanche, la méthode retenue par la Cour provinciale est la seule méthode précise qui a été soumise au tribunal et la seule fondée sur des chiffres établis mathématiquement sur des bases prouvées. La Cour d'appel n'était pas fondée à conclure que «*the developer's approach*» est une méthode juridiquement inadmissible dans les circonstances. Si cette Cour

hold that only the methods they approved were valid. Where special circumstances make it impossible to fix the realizable value of property by the usual methods, whatever method is appropriate in the circumstances may be used to estimate the property at its actual value. In the case at bar, since no one suggested using a method other than the one adopted by the Provincial Court, the judgment of that Court was justified.

Sun Life Assurance Co. of Canada v. The City of Montreal, [1950] S.C.R. 220, aff'd [1952] 2 D.L.R. 81 (P.C.); *Canadian Pacific v. City of Sudbury*, [1961] S.C.R. 39; *Montreal Island Power Co. v. City of Laval des Rapides*, [1935] S.C.R. 304; *Canadair Limited v. City of St-Laurent*, [1974] C.A. 613, aff'd [1978] 2 S.C.R. 79; *Guy Towers Inc. v. City of Montreal*, [1968] Que. Q.B. 277, aff'd [1969] S.C.R. 738; *City of Ste-Foy v. Société Immobilière Enic Inc.*, [1967] S.C.R. 121; *City of Toronto v. Ontario Jockey Club*, [1934] S.C.R. 223, referred to.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal¹ reversing a judgment of the Provincial Court setting aside a decision of the Board of revision of valuations of the City of Montreal. Appeal allowed.

Pierre Durand, for the appellant.

Marcel Gerbeau, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

PIGEON J.—This appeal as of right is against a judgment of the Court of Appeal of Quebec dated November 12, 1974, reversing the judgment of the Provincial Court and restoring a decision of the Board of revision of valuations of the City of Montreal with respect to the municipal valuation of some of appellant's lands for the years 1964-1965 to 1968-1969.

It should be noted that the evidence on which this case was decided was all submitted to the Board of revision. On appeal from the Board the Provincial Court ruled on the record thus constituted and adopted the value fixed by the witnesses for appellant rather than that set by the Board, considering, it says, [TRANSLATION] "that

¹ [1975] C.A. 121.

et le Conseil privé ont déjà approuvé d'autres méthodes d'évaluation, on ferait une erreur en concluant que les méthodes qu'ils ont sanctionnées sont les seules valides. Lorsque par suite de circonstances spéciales il est impossible de fixer la valeur d'échange d'un immeuble par les méthodes usuelles, toute méthode appropriée aux circonstances peut être utilisée afin d'évaluer cet immeuble à sa valeur réelle. En l'espèce, personne n'ayant suggéré la possibilité d'utiliser une méthode autre que celle que la Cour provinciale a retenue, le jugement de cette dernière était justifié.

Arrêts mentionnés: *Sun Life Assurance Co. of Canada c. La Ville de Montréal*, [1950] R.C.S. 220, conf. par [1952] 2 D.L.R. 81 (C.P.); *Canadien Pacifique c. Ville de Sudbury*, [1961] R.C.S. 39; *Montreal Island Power Co. c. La Ville de Laval des Rapides*, [1935] R.C.S. 304; *Canadair Limited c. La Ville de St-Laurent*, [1974] C.A. 613, conf. [1978] 2 R.C.S. 79; *Guy Towers Inc. c. La Cité de Montréal*, [1968] B.R. 277, conf. [1969] R.C.S. 738; *Cité de Ste-Foy c. Société Immobilière Enic Inc.*, [1967] R.C.S. 121; *Ville de Toronto c. Ontario Jockey Club*, [1934] R.C.S. 223.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel¹ infirmant un jugement de la Cour provinciale qui avait cassé une décision du Bureau de revision des estimations de la Ville de Montréal. Pourvoi accueilli.

Pierre Durand, pour l'appelante.

Marcel Gerbeau, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PIGEON—L'arrêt attaqué par ce pourvoi interjeté de plein droit, a été rendu par la Cour d'appel du Québec le 12 novembre 1974. Il infirme le jugement de la Cour provinciale et rétablit une décision du Bureau de revision des estimations de la Ville de Montréal fixant l'évaluation municipale de certains terrains de l'appelante pour les années 1964-1965 à 1968-1969.

Il importe de souligner que toute la preuve sur laquelle ce litige a été jugé a été faite devant le Bureau de revision. La Cour provinciale a statué en appel sur le dossier ainsi constitué. Elle s'est arrêtée à la valeur établie par les témoins de l'appelante plutôt qu'à celle fixée par le Bureau de revision, en considérant dit-elle, «qu'une augmen-

¹ [1975] C.A. 121.

an increase of nearly two hundred per cent in the valuation of appellant's land between 1962 and 1968 inclusive, compared to forty per cent in the same period for the land on which respondent's incinerator stood, is arbitrary and causes manifest injustice to appellant".

The land in question is in a very special situation. In the Court of Appeal, Bélanger J.A. said:

[TRANSLATION] The Board of revision visited the site and provided the following description of the subject land (J.R., p. 10):

During the years in question, the subject land was used for railway purposes only. It was used as a receiving yard for freight cars.

In 1964, only part of the land was actually occupied by railway tracks and access roads, but other tracks and buildings were gradually added in subsequent years.

When we visited the site on June 25, 1969 after the hearing, in the presence of complainant's representatives and one of its counsel, tracks and railway utility buildings occupied most of the land.

The Board of revision also stated that the land enjoyed no municipal services and had limited access, and that for these reasons its value was less than that of many of the parcels of land sold in that sector which enjoyed municipal services and bordered on public roadways.

In its submission, respondent pointed out that there was no access to the south side of the land and that, although Ferrier and Paré Streets ended at the north side of the land, there was no access to these two streets.

With respect to the decision of the trial judge, Bélanger J.A. began by saying:

[TRANSLATION] First, it may be noted that the trial judge correctly summarized the cases on the scope of such appeal when he posed the question as follows (J.R., p. 239):

Can we conclude that the decision of the Board of revision of the City of Montreal is based on wrong principles, or has disregarded important evidence, or has caused manifest injustice to appellant, in light of the only principle which should guide the assessors, the Board of revision and this Court, namely

tation d'évaluation de près de deux cent pour cent entre les années 1962 et 1968 inclusivement, pour le terrain de l'appelante, comparée à celle de 40 pour cent pour le terrain de l'incinérateur de l'intimée, pour la même période, est arbitraire et cause une injustice à l'appelante».

Il faut dire que les terrains dont il s'agit sont dans une situation bien spéciale. A leur sujet on lit dans l'opinion du juge Bélanger en Cour d'appel:

Le Bureau de revision, qui a visité les lieux, donne la description suivante du terrain en question (D.C. p. 10):

Durant les années en cause, le terrain sous étude a été employé uniquement pour des fins ferroviaires. Il s'agit d'une cour de réception (Receiving Yard) des wagons de marchandise.

En 1964, une partie seulement du terrain était effectivement occupée par des voies ferrées et des chemins d'accès mais graduellement durant les années subséquentes d'autres voies ferrées ainsi que des bâtisses furent ajoutées progressivement.

Lorsque nous avons fait la visite des lieux, à la suite de l'audition, le 25 juin 1969, en présence des représentants et d'un des procureurs de la plaignante, des voies ferrées et des bâtisses d'utilité ferroviaire occupaient la majeure partie du terrain.

Plus loin, le Bureau de revision ajoute que le terrain est dépourvu de services municipaux, qu'il a un accès limité et que, pour ces raisons, il a une valeur moins élevée que plusieurs des terrains vendus dans le secteur qui, eux bénéficient de ces services et sont situés en bordure de voies publiques.

Dans son mémoire, l'intimée précise que la partie sud des lots n'a aucune voie d'accès: quant à la partie nord, les rues Ferrier et Paré se terminent à eux mais ces terrains n'ont pas d'accès à ces deux rues.

Au sujet de la décision du premier juge, le juge Bélanger commence par dire:

Disons immédiatement que le premier Juge a bien résumé la doctrine jurisprudentielle sur la portée de l'appel lorsqu'il se pose la question comme suit (D.C. p. 239):

Peut-on conclure que cette décision du Bureau de revision de la Ville de Montréal est basée sur des principes faux ou a omis des éléments importants rapportés par la preuve, ou encore a causé une injustice manifeste à l'appelante, en regard du seul principe qui doit guider les Estimateurs, le Bureau de revision et le Tribunal, savoir:

"All property must be estimated at its actual value for municipal purposes"?

The comment made a little farther on also complies with the principles established by the cases later referred to (J.R., p. 240):

The Board of revision did not err in holding that appellant's lots should be valued in accordance with their condition and use for railway purposes in each of the valuation years from 1964 to 1968 inclusive, and that they had a lower value than many of the lots sold which bordered on public roadways and enjoyed municipal services.

However, the same is not true of the trial judge's decision to adopt the method of valuation used by the representative of one of respondent's subsidiaries and to substitute the latter's valuation for that made by the Board of revision. The method suggested by this expert witness, called the "developer's approach", whereby the property is considered "bulk land" or "raw land", seemed to him to be justified by the fact that it appeared to be impossible to establish the actual value of the property by comparison with other sales in the sector. After discussing the methods used by the assessor and the Board of revision, the trial judge approved the method outlined by respondent in the following terms, and then fixed the value of the lots at the amounts suggested in the report (J.R., p. 246).

It is therefore clear that the sales reported cannot be of assistance in resolving the dispute, and that in the circumstances the method used by appellant's expert witness is more realistic and comes closer to the notion of actual value. Since these figures were not contradicted, they must be accepted as presented.

In other words, the valuations mentioned in the conclusions of the judgment *a quo* were arrived at by a method which presupposed that a buyer was planning a subdivision, that is, by determining the price that a buyer would reasonably be justified in paying for a land when he planned on reselling it in several lots to be used for industrial purposes by various purchasers. The calculations of respondent's expert witness were based on a subdivision project, and on the amounts which could be obtained from the sale for industrial purposes of lots available after allowance was made for streets and parks, minus the subdivision and legal costs, the agents' commissions, a ten per cent profit for the promoter, and a deferred disposal rate on the subdivided land based on three years; arriving by this reverse calculation at an

'Tout immeuble doit être évalué pour fins municipales à sa valeur réelle'?

Est aussi conforme aux principes d'évaluation élaborés par la jurisprudence dont il sera question plus loin, le commentaire qu'on trouve un peu plus loin (D.C. p. 240):

Le Bureau de revision n'a pas erré en décidant que les terrains de l'appelante devaient être évalués dans l'état où ils se trouvaient et selon leur utilisation à des fins ferroviaires pour chacune des années d'évaluation de 1964 à 1968 inclusivement, et qu'ils avaient une valeur moins élevée que plusieurs des terrains vendus situés en bordure des voies publiques et desservis par les services municipaux;

Mais il n'en va pas de même lorsque le premier Juge adopte la méthode d'évaluation du représentant d'une subsidiaire de l'intimée pour substituer son évaluation à celle du Bureau de revision. La méthode préconisée par cet expert, appelée «the developer's approach», en considérant l'immeuble comme des terrains en vrac (bulk land or raw land) lui semblait justifiée par le fait qu'il semblait impossible d'en établir la valeur réelle par comparaison avec les ventes constatées dans le secteur. Après avoir discuté des méthodes suivies par l'estimateur et ensuite par le Bureau de revision, voici en quels termes le premier Juge accepte la méthode mise de l'avant par l'intimée et fixe ensuite la valeur des terrains aux montants suggérés par son rapport (D.C. p. 246):

Il ressort donc que les ventes qui ont été fournies ne peuvent apporter une grande lumière à la solution du litige, et que la méthode employée par l'expert de l'appelante est plus réaliste et beaucoup plus conforme à la notion de la valeur réelle, dans les circonstances; comme ses chiffres n'ont pas été contredits, il nous faut les accepter tels quels.

C'est dire que les évaluations mentionnées aux conclusions du jugement «a quo» ont été fixées par une méthode présupposant chez l'acheteur un projet de subdivision, c'est-à-dire en recherchant le prix qu'un acheteur serait raisonnablement justifié de payer pour l'achat du terrain, alors qu'il aurait en vue sa revente en plusieurs lots à être utilisés, pour fins industrielles, par divers acquéreurs. Le calcul de l'expert de l'intimée part d'un projet de subdivision du terrain et des prix qui pourraient être obtenus de la vente, pour fins industrielles, des espaces disponibles après déduction des surfaces requises pour les rues et les parcs; de ce prix sont ensuite soustraits les frais de subdivision, les frais légaux, les commissions des agents, le profit de 10% du promoteur et un taux de dispositions différées des terrains subdivi-

average unit amount or price per square foot, which was submitted as a valuation.

This method of valuation, accepted by the trial judge, was submitted in evidence to the Board of revision by respondent's expert witness, but was rejected by the Board. This is no doubt what caused the trial judge to remark that important evidence had been disregarded. . . .

After reviewing prior cases in the Court of Appeal of Quebec, Bélanger J.A. gave the following reason for rejecting, with the concurrence of his brother judges, the method of valuation approved by the Provincial Court:

[TRANSLATION] It should be noted that the method of valuation adopted by the Provincial Court to replace that of the Board of revision does not comply with the principles established by the cases. It does not fix the realizable value of the property in accordance with its condition and use at the time of the valuation. It in no way takes into account the amount which the owner would be prepared to pay for like property for similar needs. In other words, since no sale of the property is foreseeable and there is no comparable sale in the sector, it is not the actual value as defined above which was sought. With all due respect for the opinion of the trial judge, even assuming he was right in not being satisfied with the valuation method of the Board of revision, this Court must hold that the method substituted for it is ill-founded.

With respect, I cannot agree that the "developer's approach" is legally inadmissible in the circumstances. The effect of the decisions of this Court and of the Privy Council in *Sun Life Assurance Co. of Canada v. The City of Montreal*², is that, where special circumstances make it impossible to fix the realizable value of property by the usual methods, special methods must be used: "There must always be a number of exceptional cases, to which the ordinary rules cannot be applied . . ." (per Lord Porter, at p. 101).

sés basé sur trois ans. A la fin de ce calcul à rebours l'expert de l'intimée en arrive au montant ou prix unitaire moyen au pied carré qu'il soumet comme évaluation.

Cette méthode d'évaluation que le premier juge a acceptée avait été offerte en preuve par l'expert de l'intimée au Bureau de revision mais n'avait pas été suivie par lui; c'est sans doute ce qui lui valut le reproche du premier Juge d'avoir omis des éléments importants de la preuve. . . .

Le motif pour lequel le juge Bélanger rejette, avec l'agrément de ses collègues, la méthode d'évaluation retenue par la Cour provinciale est exposé comme suit après une revue de la jurisprudence de la Cour d'appel du Québec:

Il faut bien se rendre à l'évidence que la méthode d'évaluation que la Cour provinciale a adoptée pour la substituer à celle du Bureau de revision, n'est pas conforme à la doctrine jurisprudentielle: elle ne tend pas à fixer la valeur d'échange de l'immeuble dans sa condition et suivant son occupation au moment de l'évaluation; elle ne tient aucun compte de ce que le propriétaire serait prêt à payer pour un immeuble satisfaisant des besoins semblables; en somme, pour la raison qu'aucune vente de l'immeuble n'est prévisible et qu'il n'y a pas de vente comparable dans le secteur, ce n'est pas la valeur réelle telle que définie plus haut qui est recherchée. En toute déférence pour l'opinion du premier Juge, même en supposant qu'il avait raison de n'être pas satisfait de la méthode d'évaluation du Bureau de revision, la conclusion s'impose qu'il lui a substitué une méthode mal fondée.

Avec respect, je ne crois pas que l'on soit bien fondé à dire que «*the developer's approach*» soit une méthode juridiquement inadmissible dans les circonstances. Ce qui ressort des arrêts de notre Cour et du Conseil privé dans l'affaire *Sun Life Assurance Co. of Canada c. La Ville de Montréal*², c'est que, lorsque par suite de circonstances spéciales il est impossible de fixer la valeur d'échange d'un immeuble par les méthodes usuelles, il faut recourir à des méthodes spéciales: [TRANSLATION] «. . . doit toujours subsister des cas exceptionnels auxquels les règles ordinaires ne peuvent s'appliquer . . . » (Lord Porter, à la p. 101).

² [1950] S.C.R. 220, aff'd [1952] 2 D.L.R. 81 (P.C.).

² [1950] R.C.S. 220, conf. par [1952] 2 D.L.R. 81 (C.P.).

It is clearly impossible to fix the value of the subject land in its present condition and use at the time of the valuation, since it is a part of a large railway system. In *Canadian Pacific v. City of Sudbury*³, a case decided under the law of Ontario, Judson J., expressing the unanimous opinion of the Court, said (at pp. 42-43):

...The Assessor is not required to value these assets as part and parcel of the whole Canadian Pacific Railway system and base his valuation upon the earnings of the system. The subsection does not require this and the sheer impossibility of such task is sufficient to condemn this interpretation.

It is equally impossible to try to determine how much the owner would be prepared to pay for like property for similar needs—the requirements of the system would force it, if it had to move, to pay a price determined by factors other than those used in making municipal valuations. In *Montreal Island Power Co. v. City of Laval des Rapides*⁴, where the subject land was purchased for the purpose of flooding it for a hydro-electric development, the following was stated (at p. 318):

...the acquisition price paid once for all to avoid the payment of damages to the riparian owners is not the actual value to the company after the property has been flooded. It represents the value to the vendor plus the value of the special adaptability and immediate prospects and, besides, the damages resulting from the expropriation.

Recently (on November 16, 1977)⁵ this Court affirmed the judgment of the Court of Appeal in *Canadair Limited v. City of St-Laurent*⁶. The "land residual technique" had been taken into account in the valuation under attack. This was a huge tract of land used for an airplane building plant, which could not be valued as an ordinary lot. We did agree that consideration should be given to its economic value, determined on the basis of the value of the whole less the valuation of the buildings, which was not contested. In *Guy*

Il est manifestement impossible de fixer la valeur des terrains dont il s'agit dans leur condition et suivant leur occupation au moment de l'évaluation: ils font partie d'une grande entreprise de chemins de fer. Dans *Canadien Pacifique c. Ville de Sudbury*³, une affaire jugée suivant la loi de l'Ontario, le juge Judson exprimant l'opinion unanime de la Cour dit (aux pp. 42-43):

[TRADUCTION]. . . L'évaluateur n'est pas tenu de fixer la valeur de ces biens en tant que partie intégrante de l'entreprise du Canadien Pacifique et de fonder son évaluation sur les profits de l'entreprise. Le paragraphe ne l'exige pas et l'impossibilité absolue de réaliser cette tâche suffit à condamner cette interprétation.

On ne peut pas davantage rechercher ce que le propriétaire serait prêt à payer pour un immeuble satisfaisant des besoins semblables: les nécessités de l'entreprise le forceraient, s'il devait la déplacer, à payer un prix déterminé par des critères tout autres que ceux qui servent à fixer les évaluations municipales. Dans *Montreal Island Power Co. c. La Ville de Laval des Rapides*⁴, où il s'agissait de terrains acquis pour les inonder par un aménagement hydro-électrique, on a dit (à la p. 318):

[TRADUCTION]. . . le prix d'achat versé une fois pour toutes afin d'éviter de payer des dommages-intérêts aux propriétaires riverains ne représente pas la valeur réelle de ces biens pour la compagnie après leur inondation. Il est égal à la valeur du terrain pour le vendeur, plus la valeur de la facilité d'aménagement et des possibilités immédiates, avec, en outre, les dommages-intérêts dus pour l'expropriation.

Nous avons récemment (le 16 novembre 1977)⁵ confirmé l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Canadair Limited c. La Ville de St-Laurent*⁶. On y avait pris considération pour l'évaluation du terrain la méthode dite «land residual technique». Il s'agissait d'une étendue immense utilisée pour une avionnerie et qu'on ne pouvait pas évaluer comme un lot de terre ordinaire. Nous avons admis qu'il y avait lieu de prendre en considération la valeur économique déterminée à partir de celle de l'ensemble par déduction de l'évaluation des bâti-

³ [1961] S.C.R. 39.

⁴ [1935] S.C.R. 304.

⁵ [1978] 2 S.C.R. 79.

⁶ [1974] C.A. 613.

³ [1961] R.C.S. 39.

⁴ [1935] R.C.S. 304.

⁵ [1978] 2 R.C.S. 79.

⁶ [1974] C.A. 613.

*Towers Inc. v. City of Montreal*⁷, this Court affirmed a judgment of the Court of Appeal⁸, the headnote of which stated:

[TRANSLATION] Where it is impossible to make a comparative analysis of recent sales of property similar or comparable to that of the subject property (in the case at bar, property one-half of which is occupied by an office building with two basements and fifteen storeys, the other half by a parking lot), the Board of revision must consider two other factors, namely the replacement value and the economic value.

In my view it would be wrong to hold that these cases indicated approval only of the specific methods used. The principle on which they are based is that whatever method is appropriate in the circumstances may be used when the more usual methods cannot be applied. In the case at bar, no one suggested the possibility of using a method other than that approved by the Provincial Court.

One last question must therefore be examined: was the Court of Appeal justified in approving the valuation method adopted in the decision of the Board of revision? Bélanger J.A. quoted the following passages in this regard:

[TRANSLATION] Our analysis, especially the analysis of the sales which, among those submitted, might help us to ascertain the value of the subject land, and an analysis of the sector in which complainant's land is located, have led to the following conclusions:

- (1) the land must be valued in accordance with its condition and use at the time of each valuation;
- (2) the same conditions apply to the land as a whole;
- (3) the said land enjoys no municipal services and has limited access: for these reasons, its value is lower than that of other lots which are serviced and border on public roadways;
- (4) the value of the lots in the said sector has progressively increased from year to year in the period under study.

ments qui n'était pas contestée. Dans *Guy Towers Inc. c. La Cité de Montréal*⁷, nous avons confirmé un arrêt de la Cour d'appel⁸ au sommaire duquel on lit:

Lorsqu'il est impossible de faire une étude comparative de vente récente de propriété semblable ou analogue à celle dont l'évaluation est en cause (dans l'espèce, un immeuble comprenant un édifice à bureaux contenant deux sous-sols et quinze étages occupant la moitié du terrain, l'autre moitié servant à un parc de stationnement pour automobiles), le Bureau de revision doit étudier les deux autres éléments, soit la valeur de remplacement et la valeur économique.

A mon avis on ferait une erreur en tenant que ces arrêts-là sanctionnent uniquement l'approbation des méthodes qui y ont été utilisées. Le principe sur lequel ils sont fondés c'est que toute méthode appropriée aux circonstances peut être utilisée, lorsque les méthodes plus usuelles sont inapplicables. Dans le cas présent personne n'a suggéré la possibilité d'utiliser une méthode autre que celle que la Cour provinciale a retenue.

Il reste donc une dernière question à examiner, la Cour d'appel était-elle justifiée d'approuver le procédé d'évaluation adopté dans la décision du Bureau de revision. Voici ce qu'en cite le juge Bélanger:

Par cette étude et, principalement, en considérant parmi les ventes qui nous ont été soumises, celles qui peuvent nous aider à trouver la valeur du terrain en cause et aussi par une étude du secteur dans lequel se trouve le terrain de la plaignante, nous sommes parvenus aux conclusions suivantes:

- 1) que le terrain doit être évalué dans l'état où il se trouvait et selon son utilisation à l'époque de chaque évaluation;
- 2) que le terrain dans son ensemble présente les mêmes conditions;
- 3) que ledit terrain est dépourvu des services municipaux et qu'il a un accès limité et, pour ces raisons il a une valeur moins élevée que plusieurs des terrains vendus qui, eux, bénéficient de ces services et sont situés en bordure des voies publiques;
- 4) que la valeur des terrains dans ledit secteur a augmenté progressivement, d'année en année, au cours de la période sous étude.

⁷ [1969] S.C.R. 738.

⁸ [1968] Que. Q.B. 277.

⁷ [1969] R.C.S. 738.

⁸ [1968] B.R. 277.

Bearing in mind the location of the subject land and the conditions which affect its value, the following valuations are made:

No mathematical criteria were used in this valuation—each of the factors mentioned is just a matter of opinion. At the hearing, counsel for the respondent stated that the valuations had been based, first, on the basic rate per square foot for the ward, but the evidence did not show how this rate was established. It was, in any case, clearly the valuation of lots which are in no way comparable, since they are ordinary lots served by public roadways. In view of this important difference, the assessors, the Court was told, reduced the basic rate by 50 per cent for part of the land and by 75 per cent for the balance. The decision of the Board of revision does not indicate how it then arrived at the lower value adopted. The only information provided after the above-cited passages of the decision is the value set per square foot, the area, and the total valuation for each year. Then, the following is added:

[TRANSLATION] In addition, we find that the unit rates, which we consider reasonable, are very close to those set by the assessor for a large tract of land adjacent to that of complainant, which belonged to the City of Montreal and was given Account No 471074. It is 2,605,963 square feet in area, and its conditions are basically the same as those of complainant's land.

Counsel for the appellant was justified in questioning this part of the decision. How could the Board reasonably take into account in respondent's favour the valuation of its own property?

It is therefore clear that the valuation made by the Board of revision rested solely on the assessment by its members of the various relevant factors, without any mathematical basis of calculation. It is true that the Charter of the City of Montreal does not expressly oblige the Board of revision to give such information, but ss. 873 and 874 of the Charter provide for a right of appeal to the Provincial Court, which must decide on the record compiled before the Board of revision without further evidence. These enactments do not

En tenant compte de la situation du terrain sous étude et des conditions qui en affectent la valeur, nous établissons les estimations suivantes:

Il n'y a là aucun critère mathématique: chacun des facteurs mentionnés est matière d'opinion. A l'audition l'avocat de l'intimée nous a représenté que, pour établir les évaluations, on s'était fondé en premier lieu sur le taux de base du quartier. Comment ce taux a-t-il été établi? La preuve ne le révèle pas. Mais évidemment, il est essentiellement celui de terrains qui ne sont aucunement comparables puisqu'ils sont des immeubles ordinaires desservis par des rues publiques. Vu cette importante différence, les estimateurs, nous a-t-on dit, ont réduit de 50 pour cent, pour une partie et de 75 pour cent, pour une autre partie, le taux de base. Le texte de la décision du Bureau de revision ne révèle pas comment il en est ensuite arrivé à la valeur moindre qu'il a fixée, tout ce qu'il spécifie à la suite du texte cité ci-dessus, c'est pour chaque année, la valeur au pied carré, la superficie et l'évaluation totale. Après cela on ajoute:

Nous constatons au surplus que les taux unitaires que nous jugeons raisonnables sont très rapprochés des taux suivant lesquels l'Estimateur a établi la valeur d'un vaste terrain contigu à celui de la plaignante, lequel appartient à la Ville de Montréal et porte le N° de compte 471074. Sa superficie est de 2,605,963 pi. ca. Les conditions dans lesquelles se trouve ledit terrain sont sensiblement les mêmes que celles que présente le terrain de la plaignante.

C'est à bon droit que l'avocat de l'appelante a attaqué spécialement cette partie de la décision. Comment peut-on raisonnablement faire état en faveur de l'intimée, de l'évaluation de ses propres immeubles?

On voit donc que l'évaluation fixée par le Bureau de revision repose uniquement sur l'appréciation par ses membres des différents facteurs pertinents sans aucune base mathématique de calcul. Il est vrai que la Charte de la Ville n'oblige pas explicitement le Bureau de revision à fournir ce renseignement, mais aux art. 873 et 874 elle accorde un droit d'appel à la Cour provinciale qui doit décider, sans enquête, sur le dossier constitué devant le Bureau de revision. Pour ce qui nous intéresse, ces textes ne diffèrent pas appréciable-

materially differ in these respects, from those which were in force at the time of the *Sun Life* case.

In that case, the Board had given the bases for its calculations. It had decided to take into account the replacement cost to the extent of 82.3 per cent and the market value to the extent of only 17.7 per cent. It was on this point that the trial judge, whose decision was restored by this Court, held there was an error. He ruled that equal weight should be given to both factors.

Here the decision of the Board of revision does not indicate how the value set was arrived at from the information provided in the evidence. Its valuation cannot therefore stand up against figures arrived at mathematically on proven bases, and by the only precise method submitted to the Court. It may be noted that this was the method used for expropriation purposes in *City of Ste-Foy v. Société Immobilière Enic Inc.*⁹ It was also applied in an Ontario case to assess the value of race tracks (*City of Toronto v. Ontario Jockey Club*¹⁰).

In my opinion, the judgment of the Provincial Court was well-founded and should therefore be restored.

For these reasons I would allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal and restore the judgment of the Provincial Court with costs throughout against the respondent.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Gadbois, Joannette & Durand, Montreal.

Solicitors for the respondent: Péloquin, Badeaux, Allard & Lacroix, Montreal.

ment de ceux qui étaient en vigueur lors de l'arrêt *Sun Life*.

Dans ce cas là, le Bureau avait indiqué les bases de son calcul. Il avait décidé de tenir compte du coût de remplacement dans une proportion de 82.3 pour cent et de la valeur commerciale pour 17.7 pour cent seulement. C'est en cela que le premier juge, dont la décision a été rétablie par cette Cour, a jugé qu'il y avait erreur. Il a statué qu'il fallait donner un poids égal aux deux facteurs.

Ici la décision du Bureau de revision ne fait pas voir comment il en est venu à la valeur fixée en partant des données fournies par la preuve, son évaluation ne saurait donc tenir en face de chiffres établis mathématiquement sur des bases prouvées et d'après la seule méthode précise qui ait été soumise au tribunal. Notons que cette méthode a été retenue pour fins d'expropriation dans *Cité de Ste-Foy c. Société Immobilière Enic Inc.*⁹ Dans une affaire venant de l'Ontario elle a été appliquée pour l'évaluation d'une piste de courses (*Ville de Toronto c. Ontario Jockey Club*¹⁰).

A mon avis, le jugement de la Cour provinciale était justifié et il doit être rétabli.

Pour ces motifs je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir le jugement de la Cour provinciale avec dépens dans toutes les cours contre l'intimée.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Gadbois, Joannette & Durand, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Péloquin, Badeaux, Allard & Lacroix, Montréal.

⁹ [1967] S.C.R. 121.

¹⁰ [1934] S.C.R. 223.

⁹ [1967] R.C.S. 121.

¹⁰ [1934] R.C.S. 223.