

**City of Edmonton** *Appellant*

v.

**Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Limited (as represented by AEC International Inc.)** *Respondent*

and

**Attorney General of British Columbia, Assessment Review Board for the City of Edmonton and British Columbia Assessment Authority** *Intervenors*

**INDEXED AS: EDMONTON (CITY) v. EDMONTON EAST (CAPILANO) SHOPPING CENTRES LTD.**

**2016 SCC 47**

File No.: 36403.

2016: March 23; 2016: November 4.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté and Brown JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

*Municipal law — Taxation — Property assessments — Assessment Review Board for City of Edmonton — Taxpayer filing complaint disputing municipal property assessment amount — Board increasing property assessment as requested in City’s response to complaint — Lower courts agreeing with taxpayer that Board cannot increase property assessment — Whether Board had power to increase assessment — Municipal Government Act, R.S.A. 2000, c. M-26, s. 467.*

*Administrative law — Appeals — Standard of review — Boards and tribunals — Assessment Review Board for City of Edmonton — Taxpayer filing complaint disputing municipal property assessment amount — Board increasing property assessment as requested in City’s response to complaint — Standard of review applicable to Board’s decision to increase taxpayer’s property assessment —*

**Ville d’Edmonton** *Appelante*

c.

**Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Limited (représentée par AEC International Inc.)** *Intimée*

et

**Procureur général de la Colombie-Britannique, Assessment Review Board for the City of Edmonton et British Columbia Assessment Authority** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : EDMONTON (VILLE) c. EDMONTON EAST (CAPILANO) SHOPPING CENTRES LTD.**

**2016 CSC 47**

N° du greffe : 36403.

2016 : 23 mars; 2016 : 4 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté et Brown.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE L’ALBERTA

*Droit municipal — Fiscalité — Évaluation foncière — Comité de révision des évaluations de la Ville d’Edmonton — Dépôt par un contribuable d’une plainte visant à contester le montant d’une évaluation foncière municipale — Augmentation de l’évaluation foncière par le Comité conformément à ce qui a été demandé par la Ville dans sa réponse à la plainte — Les cours d’instance inférieure convenant avec le contribuable que le Comité ne peut augmenter l’évaluation foncière — Le Comité avait-il le pouvoir d’augmenter l’évaluation? — Municipal Government Act, R.S.A. 2000, c. M-26, art. 467.*

*Droit administratif — Appels — Norme de contrôle — Organismes et tribunaux administratifs — Comité de révision des évaluations de la Ville d’Edmonton — Dépôt par un contribuable d’une plainte visant à contester le montant d’une évaluation foncière municipale — Augmentation de l’évaluation foncière par le Comité conformément à ce qui a été demandé par la Ville dans sa*

*Whether Board's decision reasonable — Municipal Government Act, R.S.A. 2000, c. M-26, s. 470.*

The taxpayer Company owns a shopping centre in Edmonton, Alberta. For the 2011 taxation year, the City of Edmonton assessed the value of the mall at approximately \$31 million. The Company disputed this assessment by filing a complaint with the Assessment Review Board. The Company's position was that the assessed value exceeded the market value of the mall and was inequitable when compared to the assessed value of other properties. It sought a reduction in the assessed value to approximately \$22 million.

When reviewing the Company's submissions and evidence, the City discovered what it determined was an error in its original assessment. The City requested that the Board increase the assessed value of the shopping centre to approximately \$45 million. While the Company expressed concern about the City's change in position, it did not dispute the Board's power to increase the assessment in this case. Under s. 467(1) of the *Municipal Government Act*, after hearing a complaint, an assessment review board may "change" the assessment or "decide that no change is required". The Board ultimately increased the assessment to approximately \$41 million. A decision of an assessment review board may be appealed to the Court of Queen's Bench, with permission, on a question of law or jurisdiction of sufficient importance to merit an appeal. On appeal to the Alberta Court of Queen's Bench, the chambers judge set aside the Board's decision and remitted the matter to the Board for a hearing *de novo*. This order was affirmed on appeal to the Alberta Court of Appeal. This Court must determine what the appropriate standard of review is for the Board's implicit decision that it could increase the Company's property assessment and determine if the Board's decision withstands scrutiny on that standard.

*Held* (McLachlin C.J. and Moldaver, Côté and Brown JJ. dissenting): The appeal should be allowed, the decision of the Court of Appeal set aside and the Board's decision reinstated.

*Per* Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: The standard of review in this case is reasonableness. Unless the jurisprudence has already settled the applicable standard of review, the reviewing court should begin by considering whether the issue involves

*réponse à la plainte — Norme de contrôle applicable à la décision du Comité d'augmenter l'évaluation foncière du contribuable — La décision du Comité était-elle raisonnable? — Municipal Government Act, R.S.A. 2000, c. M-26, art. 470.*

La Société contribuable est propriétaire d'un centre commercial à Edmonton (Alberta). Pour l'exercice 2011, la Ville d'Edmonton a établi la valeur du centre commercial à environ 31 millions de dollars. La Société a contesté cette évaluation en déposant une plainte auprès du Comité de révision des évaluations. Selon la Société, la valeur imposable du centre commercial excédait sa valeur marchande et était inéquitable comparativement à la valeur imposable d'autres propriétés. Elle a demandé que cette valeur soit réduite à environ 22 millions de dollars.

Lorsqu'elle a examiné les observations et la preuve présentées par la Société, la Ville a constaté ce qu'elle a jugé être une erreur dans son évaluation initiale. La Ville a demandé au Comité d'augmenter à environ 45 millions de dollars la valeur imposable du centre commercial. Bien qu'elle ait exprimé certaines réserves quant à ce changement de position, la Société n'a pas contesté le pouvoir du Comité d'augmenter l'évaluation en l'espèce. Suivant le par. 467(1) du *Municipal Government Act*, après avoir entendu la plainte, le comité de révision des évaluations peut « modifier » l'évaluation ou « décider qu'aucun changement n'est requis ». Le Comité a finalement augmenté l'évaluation à environ 41 millions de dollars. La décision du comité de révision des évaluations est susceptible d'appel devant la Cour du Banc de la Reine, sur permission de celle-ci, à l'égard d'une question de droit ou de compétence suffisamment importante pour justifier un appel. Lors de l'appel devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, le juge en cabinet a annulé la décision du Comité et lui a renvoyé l'affaire pour nouvelle audition. Cette ordonnance a été confirmée par la Cour d'appel de l'Alberta. La Cour doit déterminer quelle est la norme de contrôle applicable à la décision implicite du Comité selon laquelle il pouvait augmenter l'évaluation foncière de la Société, et si la décision du Comité résiste à une analyse suivant cette norme.

*Arrêt* (la juge en chef McLachlin et les juges Moldaver, Côté et Brown sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli, la décision de la Cour d'appel est annulée et la décision du Comité est rétablie.

*Les juges* Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner et Gascon : La norme de contrôle applicable en l'espèce est celle de la décision raisonnable. À moins que la jurisprudence n'établisse déjà la norme de contrôle applicable, la cour de révision doit d'abord se demander si elle est

the interpretation by an administrative body of its own statute or statutes closely connected to its function. If so, the standard of review is presumed to be reasonableness. This presumption of deference on judicial review respects the principle of legislative supremacy and the choice made to delegate decision making to a tribunal, rather than the courts. A presumption of deference on judicial review also fosters access to justice to the extent the legislative choice to delegate a matter to a flexible and expert tribunal provides parties with a speedier and less expensive form of decision making.

In this case, the framework from *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, provides a clear answer. The substantive issue here — whether the Board had the power to increase the assessment — turns on the interpretation of s. 467(1) of the Act, the Board's home statute. The issue does not fall within one of the four categories identified in *Dunsmuir* as calling for correctness review. Accordingly, the standard of review is presumed to be reasonableness.

A statutory right of appeal is not a new category of correctness and should not be added to the list of correctness categories enumerated in *Dunsmuir*. Recognizing issues arising on statutory appeals as a new category to which the correctness standard applies would go against strong jurisprudence from this Court.

The presumption of reasonableness is grounded in the legislature's choice to give a specialized tribunal responsibility for administering the statutory provisions, and the expertise of the tribunal in so doing. Expertise arises from the specialization of functions of administrative tribunals like the Board which have a habitual familiarity with the legislative scheme they administer. Expertise may also arise where legislation requires that members of a given tribunal possess certain qualifications. However, expertise is not a matter of the qualifications or experience of any particular tribunal member. Rather, expertise is something that inheres in a tribunal itself as an institution.

en présence d'une question portant sur l'interprétation par un organisme administratif de sa propre loi constitutive ou d'une loi étroitement liée à son mandat. Dans l'affirmative, la norme de contrôle applicable est présumée être celle de la décision raisonnable. La présomption de déférence en cas de contrôle judiciaire respecte le principe de la suprématie législative et la décision de déléguer le pouvoir décisionnel à un tribunal administratif plutôt qu'aux cours de justice. Cette présomption favorise également l'accès à la justice dans la mesure où le choix du législateur de déléguer une question à un tribunal administratif souple et spécialisé assure aux parties un processus décisionnel plus rapide et moins coûteux.

Le cadre établi dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, fournit une réponse claire en l'espèce. La question de fond que soulève la présente affaire — soit celle de savoir si le Comité avait le pouvoir d'augmenter l'évaluation — concerne l'interprétation du par. 467(1) de la Loi, la loi constitutive du Comité. Elle ne relève pas de l'une des quatre catégories qui, suivant l'arrêt *Dunsmuir*, commandent l'application de la norme de la décision correcte. En conséquence, la norme de contrôle applicable est présumée être celle de la décision raisonnable.

Les questions visées par un droit d'appel prévu par la loi ne constituent pas une nouvelle catégorie de questions à laquelle s'applique la norme de la décision correcte et elles ne devraient pas être ajoutées à la liste des catégories de questions à laquelle s'applique la norme de la décision correcte selon l'arrêt *Dunsmuir*. Il serait contraire à la jurisprudence bien établie de la Cour de considérer que les questions se soulevant dans le cadre d'un appel prévu par la loi forment une nouvelle catégorie de questions à laquelle s'applique la norme de la décision correcte.

La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable repose sur le choix du législateur de confier à un tribunal administratif spécialisé la responsabilité d'appliquer les dispositions législatives, ainsi que sur l'expertise de ce tribunal en la matière. L'expertise découle de la spécialisation des fonctions des tribunaux administratifs qui, comme le Comité, appliquent un régime législatif qui leur est familier. L'expertise peut aussi découler du fait que la loi exige que les membres d'un tribunal administratif donné possèdent certaines qualifications. Cependant, l'expertise n'est pas une question touchant aux qualifications ou à l'expérience d'un membre donné d'un tribunal administratif. C'est plutôt quelque chose d'inhérent au tribunal administratif en tant qu'institution.

This Court has often applied a reasonableness standard on a statutory appeal from an administrative tribunal, even when the appeal clause contained a leave requirement and limited appeals to questions of law, or to questions of law or jurisdiction. In light of this strong line of jurisprudence — combined with the absence of unusual statutory language — there was no need for the Court of Appeal to engage in a long and detailed contextual analysis. Inevitably, the result would have been the same. The presumption of reasonableness is not rebutted here.

The contextual approach can generate uncertainty and endless litigation concerning the standard of review. As in British Columbia, legislatures can specify the applicable standard of review; unfortunately explicit legislative guidance is not common.

The Board's decision to increase the Company's property assessment was reasonable. Given that the Company did not dispute the Board's power to increase the assessment in this case, it is not surprising the Board did not explain why it was of the view that it could increase the assessment. Accordingly, the Board's decision should be reviewed in light of the reasons which could be offered in support of it. It was reasonable for the Board to interpret s. 467(1) of the Act to permit it to increase the Company's property assessment at the City's request. While s. 460(3) of the Act provides that only assessed persons and taxpayers may make complaints, the scheme of the Act does not require that municipalities be empowered to file a "complaint" against an assessment. The Act provides other mechanisms by which municipalities can change or seek changes to an assessment. The Board's interpretation of s. 467(1) of the Act is consistent with the ordinary meaning of "change" in s. 467(1) and the overarching policy goal of the Act, to ensure assessments are correct, fair and equitable. The alternative would permit taxpayers to use the complaints process to prevent assessments made in error from being corrected, thereby frustrating the Act's purpose.

*Per McLachlin C.J. and Moldaver, Côté and Brown JJ. (dissenting):* The appropriate standard of review of the Assessment Review Board's decision is correctness. The legislature of Alberta created a municipal assessment

La Cour a souvent appliqué la norme de la décision raisonnable en cas d'appel formé en vertu de la loi contre la décision d'un tribunal administratif, et ce, même lorsque la disposition établissant le droit d'appel imposait l'obligation d'obtenir une autorisation et limitait les appels aux questions de droit, ou aux questions de droit ou de compétence. À la lumière de ce fort courant jurisprudentiel — conjugué à l'absence de libellé législatif inhabituel — la Cour d'appel n'avait pas besoin de procéder à une analyse contextuelle longue et détaillée. Le résultat aurait inévitablement été le même. La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable n'est pas réfutée en l'espèce.

Le recours à une analyse contextuelle peut être source d'incertitude et d'interminables litiges au sujet de la norme de contrôle applicable. Les législateurs peuvent, comme l'a fait celui de la Colombie-Britannique, indiquer la norme de contrôle applicable; malheureusement, il est peu fréquent de trouver des indications explicites dans les lois pertinentes.

La décision du Comité d'augmenter l'évaluation foncière de la Société était raisonnable. Comme la Société n'a pas contesté le pouvoir du Comité d'augmenter l'évaluation en l'espèce, il n'est pas surprenant que celui-ci n'ait pas expliqué pourquoi il était d'avis qu'il pouvait augmenter l'évaluation. En conséquence, la décision du Comité devrait être examinée à la lumière des motifs qui pourraient être donnés à l'appui de celle-ci. Il était raisonnable pour le Comité de considérer que le par. 467(1) de la Loi lui permettait d'augmenter l'évaluation foncière de la Société à la demande de la Ville. Si le par. 460(3) de la Loi précise que seuls les contribuables et les personnes visées peuvent déposer une plainte, l'économie générale de la Loi n'exige pas que les municipalités disposent du pouvoir de déposer une « plainte » contre une évaluation. La Loi prévoit d'autres mécanismes permettant aux municipalités de modifier une évaluation ou de demander des changements à celle-ci. L'interprétation que donne le Comité au par. 467(1) de la Loi s'accorde avec le sens ordinaire du mot « modifier » figurant à cette disposition et l'objectif fondamental de la Loi, c'est-à-dire faire en sorte que les évaluations soient exactes, justes et équitables. Conclure autrement aurait pour effet que les contribuables pourraient se servir du processus de contestation pour empêcher la correction d'évaluations établies erronément, situation qui ferait obstacle à la réalisation de l'objet de la Loi.

*La juge en chef McLachlin et les juges Moldaver, Côté et Brown (dissidents):* La norme de contrôle applicable à la décision du Comité de révision des évaluations est celle de la décision correcte. Le législateur albertain

complaints regime that allows certain questions squarely within the expertise of an assessment review board to be reviewed on a deferential standard through the ordinary mechanism of judicial review. The legislature, however, also designated certain questions of law and jurisdiction — for which standardized answers are necessary across the province — to be the subject of an appeal to the Court of Queen’s Bench. The statutory scheme and the Board’s lack of relative expertise in interpreting the law lead to the conclusion that the legislature intended that the Board’s decisions on such questions be reviewed on a correctness standard. As a result, even were the Board’s interpretation presumptively owed deference on the basis that the Board is interpreting its home statute, this presumption of deference has been rebutted by clear signals of legislative intent. Consistency in the understanding and application of these legal questions is necessary, and only courts can provide such consistency.

The existence of a statutory right of appeal can, in combination with other factors, lead to a conclusion that the proper standard of review is correctness. A statutory right of appeal, like a privative clause, is an important indicator of legislative intent and, depending on its wording, it may be at ease with judicial intervention. But a statutory right of appeal is not a new “category” of correctness review. The ostensibly contextual standard of review analysis should not be confined to deciding whether new categories have been established. An approach to the standard of review analysis that relies exclusively on categories and eschews any role for context risks introducing the vice of formalism into the law of judicial review. In every case, a court must determine what the appropriate standard of review is for this question decided by this decision maker. This is not to say that a full contextual standard of review analysis must be conducted in every single case. Where a standard of review analysis is performed and the proper standard of review is determined for a particular question decided by a particular decision maker, that standard of review should apply in the future to similar questions decided by that decision maker. Disregard for the contextual analysis would represent a significant departure from *Dunsmuir* and from this Court’s post-*Dunsmuir* jurisprudence.

The question at issue here is not one which falls within the Board’s expertise. An administrative decision maker

a créé un régime de contestation des évaluations municipales qui permet que certaines questions relevant clairement de l’expertise d’un tel comité soient contrôlées selon une norme déferente dans le cadre du processus ordinaire de contrôle judiciaire. Toutefois, le législateur a également prévu que certaines questions de droit et de compétence — auxquelles des réponses uniformes sont nécessaires partout dans la province — doivent faire l’objet d’un appel devant la Cour du Banc de la Reine. Le régime législatif et le manque d’expertise relative du Comité en matière d’interprétation des lois mènent à la conclusion que le législateur entendait que les décisions du Comité à l’égard de telles questions soient contrôlées selon la norme de la décision correcte. Par conséquent, même si l’interprétation du Comité est présumée commander la déférence du fait que celui-ci interprète sa loi constitutive, cette présomption est réfutée par des indications claires de l’intention du législateur. La cohérence dans l’interprétation et l’application de ces questions juridiques est nécessaire, et seules les cours de justice peuvent assurer cette cohérence.

L’existence d’un droit d’appel statutaire peut, combinée à d’autres facteurs, permettre de conclure que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. Un droit d’appel statutaire, comme une clause privative, constitue un indice important de l’intention du législateur et, selon son libellé, il peut s’accommoder de l’intervention judiciaire. Cependant, un droit d’appel statutaire ne forme pas une nouvelle « catégorie » à laquelle s’applique la norme de la décision correcte. L’analyse de détermination de la norme de contrôle applicable — analyse manifestement contextuelle — ne devrait pas se limiter à la question de savoir si de nouvelles catégories ont été établies. Le recours à une analyse reposant exclusivement sur des catégories et n’accordant aucun rôle au contexte risque d’introduire un trop grand formalisme dans le droit relatif au contrôle judiciaire. Dans tous les cas, la cour de révision doit déterminer la norme de contrôle applicable à une question donnée tranchée par un décideur donné. Cela ne veut pas dire qu’une analyse contextuelle complète est chaque fois nécessaire. Lorsqu’une analyse de détermination de la norme de contrôle applicable est effectuée et que la norme de contrôle appropriée à l’égard d’une question donnée tranchée par un décideur donné est déterminée, cette norme devrait s’appliquer à l’avenir aux questions semblables tranchées par ce décideur. Faire abstraction de l’analyse contextuelle représenterait une rupture importante avec l’arrêt *Dunsmuir* et la jurisprudence de la Cour depuis cet arrêt.

La question en litige en l’espèce ne relève pas de l’expertise du Comité. Un décideur administratif n’a pas

is not entitled to blanket deference in all matters simply because it is an expert in some matters. An administrative decision maker is entitled to deference on the basis of expertise only if the question before it falls within the scope of its expertise, whether specific or institutional. Expertise is a relative concept. It is not absolute. While the Board may have familiarity with the application of the assessment provisions of the Act, the legislature has recognized that the Board's specialized expertise does not necessarily extend to general questions of law and jurisdiction. The Board's decisions may, instead, be appealed on these questions of law and jurisdiction. The legislature created a tribunal with expertise in matters of valuation and assessment. In light of this lack of relative expertise on questions of law and jurisdiction, it cannot be maintained that a presumption applies that the legislature intended that the Board's determinations on questions of law and jurisdiction be owed deference.

Applying the proper standard, the Board erred in increasing the Company's property assessment in this case and the appeal should be dismissed. The Board's decision to increase the assessed value based on the City's submissions must be quashed because the Board considered information that it was statutorily prohibited from considering. Assessment review boards have jurisdiction only to adjudicate the issues that are raised in the assessed person's complaint form. The Board in this case erred by hearing and partially accepting the City's new and revised assessment based on an entirely new classification, one which was not the subject of the Company's complaint. The word "change" in s. 467(1) of the Act should be given its ordinary and grammatical meaning. The Board is not precluded from ever increasing an assessment; however, the Board's decision-making authority in this case was limited to the specific matters that were raised in the Company's complaint. The Board had no authority to inquire into the fairness and equity of the assessment generally and to consider or accept elements of the new assessment proposed by the City in increasing the assessment.

### Cases Cited

By Karakatsanis J.

**Applied:** *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; **distinguished:** *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161; **approved:** *Edmonton (City) v. Army & Navy Department Stores Ltd.*, [2002] A.M.G.B.O. No. 126

droit à une déférence absolue à l'égard de toute question du simple fait qu'il agit comme expert dans certaines matières. La déférence s'impose à l'égard d'un tel décideur en raison de son expertise uniquement si la question dont il est saisi relève de son champ d'expertise, qu'elle soit spécifique ou institutionnelle. L'expertise constitue un concept relatif, et non absolu. Bien que le Comité puisse être familier avec l'application des dispositions de la Loi en matière d'évaluation, le législateur a reconnu que son expertise spécialisée ne s'étend pas nécessairement aux questions générales de droit et de compétence. Les décisions du Comité peuvent plutôt être portées en appel en ces matières. Le législateur a créé un tribunal doté d'une expertise en matière d'évaluation foncière. Vu ce manque d'expertise relative en ce qui concerne les questions de droit et de compétence, on ne peut soutenir que le législateur est présumé avoir voulu que les décisions du Comité à cet égard commandent la déférence.

Suivant la norme de contrôle appropriée, le Comité a commis une erreur en augmentant l'évaluation foncière de la Société en l'espèce et le pourvoi doit être rejeté. Comme le Comité a considéré des renseignements que la loi lui interdisait d'examiner, sa décision d'augmenter la valeur imposable sur la base des observations de la Ville doit être annulée. Les comités de révision des évaluations n'ont compétence que pour statuer sur les questions soulevées dans le formulaire de plainte de la personne visée. En l'espèce, le Comité a commis une erreur en entendant la plainte et en acceptant partiellement la nouvelle évaluation révisée établie par la Ville sur le fondement d'une classification entièrement nouvelle, laquelle ne faisait pas l'objet de la plainte de la Société. Le mot « modifier » figurant au par. 467(1) de la Loi devrait être interprété suivant son sens ordinaire et grammatical. Rien n'empêche le Comité d'augmenter une évaluation; toutefois, le pouvoir décisionnel du Comité en l'espèce était limité aux questions précises soulevées dans la plainte de la Société. Le Comité n'avait pas compétence pour se pencher sur le caractère juste et équitable de l'évaluation en général, ni pour examiner ou accepter les éléments de la nouvelle évaluation proposée par la Ville en vue de hausser l'évaluation foncière.

### Jurisprudence

Citée par la juge Karakatsanis

**Arrêt appliqué :** *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; **distinction d'avec l'arrêt :** *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161; **arrêt approuvé :** *Edmonton (City) c. Army & Navy Department*

(QL); **referred to:** *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 720; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; *Canadian Artists' Representation v. National Gallery of Canada*, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Canadian Broadcasting Corp. v. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 SCC 57, [2015] 3 S.C.R. 615; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications*, 2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764; *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633; *Ontario (Energy Board) v. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 SCC 44, [2015] 3 S.C.R. 147; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 SCC 45, [2015] 3 S.C.R. 219; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Canadian Natural Resources Ltd. v. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2012 ABQB 177, 535 A.R. 281.

By Côté and Brown JJ. (dissenting)

*Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539; *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152; *Osborne v. Rowlett* (1880), 13 Ch. D. 774; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications*, 2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764; *Edmonton (City) v. Edmonton (City)*

*Stores Ltd.*, [2002] A.M.G.B.O. No. 126 (QL); **arrêts mentionnés :** *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 720; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; *Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Société Radio-Canada c. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 CSC 57, [2015] 3 R.C.S. 615; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764; *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633; *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, [2015] 3 R.C.S. 147; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 CSC 45, [2015] 3 R.C.S. 219; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Canadian Natural Resources Ltd. c. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2012 ABQB 177, 535 A.R. 281.

Citée par les juges Côté et Brown (dissidents)

*Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152; *Osborne c. Rowlett* (1880), 13 Ch. D. 774; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764; *Edmonton (City) c.*

*Assessment Review Board*, 2010 ABQB 634, 503 A.R. 144; *Associated Developers Ltd. v. Edmonton (City)*, 2011 ABQB 592, 527 A.R. 287; *Edmonton (City) v. Edmonton (Composite Assessment Review Board)*, 2012 ABQB 118, 534 A.R. 110; *Habtenkiel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 180, [2015] 3 F.C.R. 327; *R. v. D.L.W.*, 2016 SCC 22, [2016] 1 S.C.R. 402; *Townsend v. Kroppmanns*, 2004 SCC 10, [2004] 1 S.C.R. 315; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, 2001 SCC 36, [2001] 2 S.C.R. 100; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Canadian Natural Resources Ltd. v. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2012 ABQB 177, 535 A.R. 281; *Prince Albert (City) v. 101027381 Saskatchewan Ltd.*, 2009 SKCA 59, 324 Sask. R. 313; *79912 Manitoba Ltd. v. Winnipeg City Assessor* (1998), 131 Man. R. (2d) 264; *Orange Properties Ltd. v. Winnipeg City Assessor* (1996), 107 Man. R. (2d) 278; *Harris v. Minister of National Revenue*, [1965] 2 Ex. C.R. 653, aff'd [1966] S.C.R. 489; *Canada v. Last*, 2014 FCA 129, [2015] 3 F.C.R. 245; *Edmonton ARB*, Decision No. 0098 139/11, August 24, 2011; *Edmonton ARB*, Decision No. 0098 174/10, August 4, 2010; *Canadian Natural Resources Ltd. v. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2014 ABCA 195, 575 A.R. 362; *Immeubles B.P. Ltée v. Ville d'Anjou*, [1978] C.S. 422; *Executive Director of Assessment (N.B.) v. Ganong Bros. Ltd.*, 2004 NBCA 46, 271 N.B.R. (2d) 43.

### Statutes and Regulations Cited

*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, ss. 58, 59.  
*Assessment Act*, R.S.B.C. 1996, c. 20, s. 32.  
*Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, c. 23, s. 62(2).  
*Assessment Act*, R.S.O. 1990, c. A.31, s. 40.  
*Cities Act*, S.S. 2002, c. C-11.1, s. 197(3).  
*Competition Tribunal Act*, R.S.C. 1985, c. 19 (2nd Supp.), s. 13(1).

*Edmonton (City) Assessment Review Board*, 2010 ABQB 634, 503 A.R. 144; *Associated Developers Ltd. c. Edmonton (City)*, 2011 ABQB 592, 527 A.R. 287; *Edmonton (City) c. Edmonton (Composite Assessment Review Board)*, 2012 ABQB 118, 534 A.R. 110; *Habtenkiel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 180, [2015] 3 R.C.F. 327; *R. c. D.L.W.*, 2016 CSC 22, [2016] 1 R.C.S. 402; *Townsend c. Kroppmanns*, 2004 CSC 10, [2004] 1 R.C.S. 315; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, 2001 CSC 36, [2001] 2 R.C.S. 100; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Canadian Natural Resources Ltd. c. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2012 ABQB 177, 535 A.R. 281; *Prince Albert (City) c. 101027381 Saskatchewan Ltd.*, 2009 SKCA 59, 324 Sask. R. 313; *79912 Manitoba Ltd. c. Winnipeg City Assessor* (1998), 131 Man. R. (2d) 264; *Orange Properties Ltd. c. Winnipeg City Assessor* (1996), 107 Man. R. (2d) 278; *Harris c. Minister of National Revenue*, [1965] 2 R.C. de l'É. 653, conf. par [1966] R.C.S. 489; *Canada c. Last*, 2014 CAF 129, [2015] 3 R.C.F. 245; *Edmonton ARB*, décision n° 0098 139/11, 24 août 2011; *Edmonton ARB*, décision n° 0098 174/10, 4 août 2010; *Canadian Natural Resources Ltd. c. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2014 ABCA 195, 575 A.R. 362; *Immeubles B.P. Ltée c. Ville d'Anjou*, [1978] C.S. 422; *Directeur exécutif de l'évaluation (N.-B.) c. Ganong Bros. Ltd.*, 2004 NBCA 46, 271 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 43.

### Lois et règlements cités

*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, art. 58, 59.  
*Assessment Act*, R.S.B.C. 1996, c. 20, art. 32.  
*Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, c. 23, art. 62(2).  
*Cities Act*, S.S. 2002, c. C-11.1, art. 197(3).  
*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1 (5<sup>e</sup> suppl.).  
*Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.O. 1990, c. A.31, art. 40.



*Copyright Act*, R.S.C. 1985, c. C-42.  
*Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.).  
*Matters Relating to Assessment and Taxation Regulation*,  
 Alta. Reg. 220/2004, ss. 4(1)(a), 15.  
*Matters Relating to Assessment Complaints Regulation*,  
 Alta. Reg. 310/2009, ss. 8(2), 9, 10(2), 15(1).  
*Municipal Assessment Act*, C.C.S.M., c. M226, ss. 42, 43.  
*Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26, ss. 15,  
 23, 26, 30, 31, 43 to 45, 47, 47.1, 205, 207, 208, 285,  
 293(1), 299, 300, 305, 305.1, 308, 309(1)(c), 317 to  
 325, 324, 370, 381, 390, 409.3, 425.1, 436.23, 452, 453  
 to 457, 454, 460, 460.1(2), 465, 467, 470, 470.1(2),  
 476.1, 484.1, 486, 514 to 517, 527.1, 534, 570 to 580,  
 571, 708.02.

#### Authors Cited

Alberta. “2015 Alberta Assessment Quality Minister’s Guidelines” (online: [www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/as/2015\\_Assessment\\_Quality\\_Ministers\\_Guidelines.pdf](http://www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/as/2015_Assessment_Quality_Ministers_Guidelines.pdf)).

Alberta. Legislative Assembly. *Alberta Hansard*, 2nd Sess., 27th Leg., April 21, 2009, p. 735.

Bilson, Beth. “The Expertise of Labour Arbitrators” (2005), 12 *C.L.E.L.J.* 33.

Breyer, Stephen. “Judicial Review of Questions of Law and Policy” (1986), 38 *Admin. L. Rev.* 363.

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated May 2016, release 1).

Daly, Paul. “Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness” (forthcoming, *McGill L.J.*).

Daly, Paul. “The Unfortunate Triumph of Form over Substance in Canadian Administrative Law” (2012), 50 *Osgoode Hall L.J.* 317.

Dyzenhaus, David. “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*. Oxford: Hart, 1997, 279.

Hart, H. L. A. *The Concept of Law*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Mullan, David J. “Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?” (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59.

Sossin, Lorne. “Empty Ritual, Mechanical Exercise or the Discipline of Deference? Revisiting the Standard of Review in Administrative Law” (2003), 27 *Adv. Q.* 478.

*Loi sur l’évaluation municipale*, C.P.L.M., c. M226, art. 42, 43.

*Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. 1985, c. C-42.

*Loi sur le Tribunal de la concurrence*, L.R.C. 1985, c. 19 (2<sup>e</sup> suppl.), art. 13(1).

*Matters Relating to Assessment and Taxation Regulation*,  
 Alta. Reg. 220/2004, art. 4(1)(a), 15.  
*Matters Relating to Assessment Complaints Regulation*,  
 Alta. Reg. 310/2009, art. 8(2), 9, 10(2), 15(1).  
*Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26,  
 art. 15, 23, 26, 30, 31, 43 à 45, 47, 47.1, 205, 207, 208,  
 285, 293(1), 299, 300, 305, 305.1, 308, 309(1)(c),  
 317 à 325, 324, 370, 381, 390, 409.3, 425.1, 436.23,  
 452, 453 à 457, 454, 460, 460.1(2), 465, 467, 470,  
 470.1(2), 476.1, 484.1, 486, 514 à 517, 527.1, 534,  
 570 à 580, 571, 708.02.

#### Doctrine et autres documents cités

Alberta. « 2015 Alberta Assessment Quality Minister’s Guidelines » (online : [www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/as/2015\\_Assessment\\_Quality\\_Ministers\\_Guidelines.pdf](http://www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/as/2015_Assessment_Quality_Ministers_Guidelines.pdf)).

Alberta. Legislative Assembly. *Alberta Hansard*, 2nd Sess., 27th Leg., April 21, 2009, p. 735.

Bilson, Beth. « The Expertise of Labour Arbitrators » (2005), 12 *C.L.E.L.J.* 33.

Breyer, Stephen. « Judicial Review of Questions of Law and Policy » (1986), 38 *Admin. L. Rev.* 363.

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Toronto, Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated May 2016, release 1).

Daly, Paul. « Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness » (forthcoming, *R.D. McGill*).

Daly, Paul. « The Unfortunate Triumph of Form over Substance in Canadian Administrative Law » (2012), 50 *Osgoode Hall L.J.* 317.

Dyzenhaus, David. « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart, 1997, 279.

Hart, H. L. A. *The Concept of Law*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2012.

Mullan, David J. « Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *R.C.D.A.P.* 59.

Sossin, Lorne. « Empty Ritual, Mechanical Exercise or the Discipline of Deference? Revisiting the Standard of Review in Administrative Law » (2003), 27 *Adv. Q.* 478.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (Berger, Slatter and Rowbotham JJ.A.), 2015 ABCA 85, 599 A.R. 210, 12 Alta. L.R. (6th) 236, 80 Admin. L.R. (5th) 240, 643 W.A.C. 210, 382 D.L.R. (4th) 85, 34 M.P.L.R. (5th) 204, [2015] 5 W.W.R. 547, [2015] A.J. No. 217 (QL), 2015 CarswellAlta 324 (WL Can.), affirming a decision of Rooke A.C.J., 2013 ABQB 526, 570 A.R. 208, 14 M.P.L.R. (5th) 252, [2013] A.J. No. 979 (QL), 2013 CarswellAlta 1745 (WL Can.), which set aside the decision of the Assessment Review Board, No. 0098 56/11, August 2, 2011. Appeal allowed, McLachlin C.J. and Moldaver, Côté and Brown JJ. dissenting.

*Cameron J. Ashmore and Tanya Boutin*, for the appellant.

*Gilbert J. Ludwig, Q.C., James B. Laycraft, Q.C., Guy Régimbald and Brian K. Dell*, for the respondent.

Written submissions only by *Katherine Webber*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Katharine L. Hurlburt, Q.C.*, for the intervener the Assessment Review Board for the City of Edmonton.

*R. Bruce E. Hallsor and Colin G. Simkus*, for the intervener the British Columbia Assessment Authority.

The judgment of Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ. was delivered by

KARAKATSANIS J. —

## I. Introduction

[1] Alberta residents may dispute their municipal property assessment before a local assessment review board. When one Edmonton taxpayer did so, the Assessment Review Board decided to *increase* the assessment the taxpayer had disputed. The taxpayer appealed, submitting that when a taxpayer disputes an assessment the Board lacks the statutory

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges Berger, Slatter et Rowbotham), 2015 ABCA 85, 599 A.R. 210, 12 Alta. L.R. (6th) 236, 80 Admin. L.R. (5th) 240, 643 W.A.C. 210, 382 D.L.R. (4th) 85, 34 M.P.L.R. (5th) 204, [2015] 5 W.W.R. 547, [2015] A.J. No. 217 (QL), 2015 CarswellAlta 324 (WL Can.), qui a confirmé une décision du juge en chef adjoint Rooke, 2013 ABQB 526, 570 A.R. 208, 14 M.P.L.R. (5th) 252, [2013] A.J. No. 979 (QL), 2013 CarswellAlta 1745 (WL Can.), qui annulait la décision du Assessment Review Board, n° 0098 56/11, 2 août 2011. Pourvoi accueilli, la juge en chef McLachlin et les juges Moldaver, Côté et Brown sont dissidents.

*Cameron J. Ashmore et Tanya Boutin*, pour l'appelante.

*Gilbert J. Ludwig, c.r., James B. Laycraft, c.r., Guy Régimbald et Brian K. Dell*, pour l'intimée.

Argumentation écrite seulement par *Katherine Webber*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Katharine L. Hurlburt, c.r.*, pour l'intervenant Assessment Review Board for the City of Edmonton.

*R. Bruce E. Hallsor et Colin G. Simkus*, pour l'intervenante British Columbia Assessment Authority.

Version française du jugement des juges Abella, Cromwell, Karakatsanis, Wagner et Gascon rendu par

LA JUGE KARAKATSANIS —

## I. Introduction

[1] Les résidents de l'Alberta peuvent contester leur évaluation foncière municipale devant un comité local de révision des évaluations. Lorsqu'un contribuable de la Ville d'Edmonton (« Ville ») s'est prévalu de ce droit, le comité de révision des évaluations (« Comité ») a décidé d'*augmenter* l'évaluation contestée. Le contribuable a interjeté

power to increase the assessment and may only lower or confirm it. The Alberta Court of Queen's Bench agreed with the taxpayer, as did the Court of Appeal. The City of Edmonton now appeals to this Court.

[2] This appeal raises two issues: (1) What is the appropriate standard of review for the Board's implicit decision that it could increase the assessment? (2) Does the decision withstand scrutiny on that standard?

[3] For the following reasons, I conclude that the standard of review for the Board's decision is reasonableness and that it was reasonable for the Board to find it had the power to increase the assessment. Accordingly, I would allow the appeal and reinstate the decision of the Board.

## II. Facts

[4] Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Limited (the "Company") owns the Capilano Shopping Centre in Edmonton, Alberta. For the 2011 taxation year, the City of Edmonton assessed the value of the mall as approximately \$31 million.

[5] In March 2011, pursuant to s. 460 of the *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26 ("MGA"), the Company disputed this assessment by filing a complaint with the Assessment Review Board for the City of Edmonton. The Company's position was that the assessed value exceeded the market value of the mall and was inequitable when compared to the assessed value of other properties. It sought a reduction in the assessed value to approximately \$22 million.

[6] When reviewing the Company's submissions and evidence, the City discovered what it determined was an error in its original assessment. The City originally classified the mall as a "community centre" with the value of the rent from its anchor tenant, Wal-Mart, assessed at \$3.50 per square foot. The

appel, faisant valoir qu'en cas de contestation d'une évaluation, la loi n'habilite pas le Comité à augmenter celle-ci, mais uniquement à la réduire ou à la confirmer. Tant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta que la Cour d'appel ont donné raison au contribuable. La Ville se pourvoit maintenant devant notre Cour.

[2] Le présent pourvoi soulève deux questions : (1) Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision implicite du Comité selon laquelle il pouvait augmenter l'évaluation? (2) La décision résiste-t-elle à une analyse suivant cette norme?

[3] Pour les motifs qui suivent, je conclus que la norme de contrôle applicable à la décision du Comité est celle de la décision raisonnable et qu'il était raisonnable pour le Comité de conclure qu'il avait le pouvoir d'augmenter l'évaluation. Par conséquent, j'accueillerais le pourvoi et je rétablirais la décision du Comité.

## II. Faits

[4] La Société Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Limited (« Société ») est propriétaire du Capilano Shopping Centre situé à Edmonton (Alberta). Pour l'exercice 2011, la Ville a établi la valeur du centre commercial à environ 31 millions de dollars.

[5] En mars 2011, conformément à l'art. 460 de la *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26 (« MGA »), la Société a contesté cette évaluation en déposant une plainte auprès du Comité (l'Assessment Review Board for the City of Edmonton). Selon la Société, la valeur imposable du centre commercial excédait sa valeur marchande et était inéquitable comparativement à la valeur imposable d'autres propriétés. Elle a demandé que cette valeur soit réduite à environ 22 millions de dollars.

[6] Lorsqu'elle a examiné les observations et la preuve présentées par la Société, la Ville a constaté ce qu'elle a jugé être une erreur dans son évaluation initiale. La Ville avait au départ considéré le centre commercial comme un [TRADUCTION] « centre communautaire » et évalué le loyer de son locataire clé,

City now said the mall should have been classified as a “power centre” with the value of the rent from Wal-Mart assessed at \$11.50 per square foot. This change in position was based in large part on the City’s review of the assessed value of the rents from three other Wal-Marts in Edmonton. In June 2011, the City informed the Company that it would seek an increase from the Board. In its written submissions to the Board, the City requested that the Board increase the assessed value to approximately \$45 million.

[7] While the Company expressed concern about the City’s change in position, it did not dispute the Board’s power to increase the assessment in this case.

[8] The Board ultimately increased the assessment to approximately \$41 million. On appeal to the Alberta Court of Queen’s Bench, the chambers judge set aside the Board’s decision and remitted the matter to the Board for a hearing *de novo*. This order was affirmed on appeal to the Alberta Court of Appeal.

### III. The Statutory Scheme and Provisions

[9] Alberta’s *MGA* regulates property assessments in the province. The scheme operates on an annual basis, with municipalities preparing assessments each year (s. 285). Property assessors are subject to an overarching duty to prepare assessments “in a fair and equitable manner” (s. 293(1)).

[10] The *MGA* permits any “assessed person” or “taxpayer” to contest a municipal property assessment before an assessment review board (s. 460). After hearing a complaint, an assessment review board may “change” the assessment or “decide that no change is required” (s. 467(1)). “An assessment review board must not alter any assessment that is fair and equitable, taking into consideration . . . the valuation and other standards set out in the regulations” (s. 467(3)). The valuation standard for most

Wal-Mart, à 3,50 \$ le pied carré. La Ville affirme maintenant que le centre commercial aurait dû être considéré comme un « mégacentre commercial », et elle évalue le loyer de Wal-Mart à 11,50 \$ le pied carré. Ce changement de position s’explique en grande partie par le fait qu’elle a vérifié la valeur imposable des loyers de trois autres Wal-Mart à Edmonton. En juin 2011, la Ville a informé la Société qu’elle demanderait au Comité de hausser l’évaluation. Dans ses observations écrites, la Ville a demandé au Comité d’augmenter à environ 45 millions de dollars la valeur imposable du centre commercial.

[7] Bien qu’elle ait exprimé certaines réserves quant à ce changement de position, la Société n’a pas contesté le pouvoir du Comité d’augmenter l’évaluation en l’espèce.

[8] Le Comité a finalement augmenté l’évaluation à environ 41 millions de dollars. Lors de l’appel devant la Cour du Banc de la Reine de l’Alberta, le juge en cabinet a annulé la décision du Comité et lui a renvoyé l’affaire pour nouvelle audition. Cette ordonnance a été confirmée par la Cour d’appel de l’Alberta.

### III. Régime législatif et dispositions applicables

[9] La *MGA* de l’Alberta régleme les évaluations foncières dans la province. Le régime fonctionne sur une base annuelle, les municipalités préparant chaque année les évaluations (art. 285). Les évaluateurs ont l’obligation fondamentale d’établir des évaluations qui soient [TRADUCTION] « justes et équitables » (par. 293(1)).

[10] La *MGA* autorise la [TRADUCTION] « personne visée » ou un « contribuable » à contester une évaluation foncière devant un comité de révision des évaluations (art. 460). Après avoir entendu la plainte, le comité de révision peut « modifier » l’évaluation ou « décider qu’aucun changement n’est requis » (par. 467(1)). « Le comité de révision des évaluations ne doit pas modifier une évaluation qui est juste et équitable, compte tenu de [. . .] la valeur et d’autres critères prescrits par règlement » (par. 467(3)). Pour

property is its “market value” (*Matters Relating to Assessment and Taxation Regulation*, Alta. Reg. 220/2004, s. 4(1)(a)).

[11] A decision of an assessment review board may be appealed to the Court of Queen’s Bench, with permission, on “a question of law or jurisdiction of sufficient importance to merit an appeal” (s. 470(1) and (5) *MGA*). Where the appeal is granted, the matter is referred back to the assessment review board “and the board must rehear the matter and deal with it in accordance with the opinion of or any direction given by the Court on the question of law or the question of jurisdiction” (s. 470.1(2)).

[12] In some circumstances, assessments may also be changed outside the complaints process. “If it is discovered that there is an error, omission or misdescription in any of the information shown on the assessment roll . . . the assessor may correct the assessment roll for the current year only” (s. 305(1) *MGA*). However, if a complaint has been made about a property, “the assessor must not correct or change the assessment roll in respect of that property” until an assessment review board has made a decision or the complaint has been withdrawn (s. 305(5)).

#### IV. Decisions Below

##### A. *Assessment Review Board, No. 0098 56/11, August 2, 2011*

[13] The Board noted the Company’s position that the City should not be able to effectively submit a new assessment based on a power centre classification. The Board did not address this argument except to say “the Board decided to continue the merit hearing and place appropriate weight on the evidence presented”. Implicit in the Board’s analysis was a decision that it had the authority to increase the assessment should it so choose.

la plupart des propriétés, la valeur de référence est la [TRADUCTION] « valeur marchande » (*Matters Relating to Assessment and Taxation Regulation*, Alta. Reg. 220/2004, al. 4(1)(a)).

[11] La décision du comité de révision est susceptible d’appel devant la Cour du Banc de la Reine, sur permission de celle-ci, à l’égard d’une [TRADUCTION] « question de droit ou de compétence suffisamment importante pour justifier un appel » (par. 470(1) et (5) de la *MGA*). Si l’appel est accueilli, l’affaire est renvoyée au comité de révision qui « doit entendre à nouveau l’affaire et la trancher conformément à la décision ou aux directives de cette cour sur la question de droit ou de compétence » (par. 470.1(2)).

[12] Dans certaines circonstances, une évaluation peut aussi être modifiée en dehors du processus de contestation. [TRADUCTION] « Si une erreur, une omission ou une mauvaise description est constatée dans les renseignements figurant dans le rôle d’évaluation, [. . .] l’évaluateur ne peut corriger le rôle d’évaluation que pour l’année courante » (par. 305(1) de la *MGA*). Toutefois, si une plainte a été déposée relativement à une propriété donnée, « l’évaluateur ne peut corriger ou modifier le rôle d’évaluation à l’égard de cette propriété » tant que le comité de révision n’a pas rendu une décision ou que la plainte n’a pas été retirée (par. 305(5)).

#### IV. Décisions des juridictions inférieures

##### A. *Comité de révision des évaluations, décision n° 0098 56/11, 2 août 2011*

[13] Le Comité a pris acte de la thèse de la Société selon laquelle la Ville ne devrait pas pouvoir établir une nouvelle évaluation basée sur la désignation en tant que mégacentre commercial. Le Comité n’a pas traité de cet argument, sauf pour dire que [TRADUCTION] « le Comité a décidé de poursuivre l’audience sur le fond et d’accorder le poids voulu aux éléments de preuve présentés ». Il ressort implicitement de l’analyse du Comité que ce dernier a conclu qu’il avait le pouvoir d’augmenter l’évaluation, s’il décidait de le faire.

[14] On the merits of the assessment, the Board agreed in part with the City: it found that the mall was “something more” than a community centre, though not quite a power centre. It assessed the value of the rent from Wal-Mart at \$10.50 per square foot, reasoning in part that it would be inequitable for the assessed value to be as low as \$3.50 per square foot when other nearby Wal-Marts had been assessed at \$10.50 or \$11.50 per square foot. The Board increased the overall assessment to approximately \$41 million.

B. *Court of Queen’s Bench, 2013 ABQB 526, 570 A.R. 208 — Rooke A.C.J.*

[15] The Court of Queen’s Bench granted permission to appeal, including on the issue of whether the Board “was entitled to proceed on a new assessment” (para. 14, quoting 2012 ABQB 445, at para. 60 (CanLII)).

[16] Rooke A.C.J. stated that the issue on appeal was a true question of jurisdiction of the kind discussed in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, and the standard of review was correctness.

[17] Turning to the substantive issue, the chambers judge concluded that when a taxpayer complains about an assessment, the municipality must defend the assessed amount as correct and cannot ask the Board to change the assessment. Noting that, under the *MGA*, only assessed persons and taxpayers may complain about an assessment (s. 460(3)), the chambers judge reasoned that the City had tried to do indirectly what it cannot do directly. He concluded the Board lacked jurisdiction to increase the assessment at the City’s request, set aside the Board’s decision and remitted the matter to the Board for a hearing *de novo*.

[14] En ce qui concerne le bien-fondé de l’évaluation, le Comité a souscrit en partie à la thèse de la Ville : il a conclu que le centre commercial était [TRADUCTION] « davantage » qu’un centre communautaire, sans être tout à fait un mégacentre commercial. Il a établi la valeur du loyer versé par Wal-Mart à 10,50 \$ le pied carré, estimant entre autres qu’il serait inéquitable que la valeur imposable soit aussi peu élevée que 3,50 \$ le pied carré alors que celle d’autres Wal-Mart avoisinants avait été établie à 10,50 \$ ou à 11,50 \$ le pied carré. Le Comité a haussé l’évaluation globale à environ 41 millions de dollars.

B. *Cour du Banc de la Reine, 2013 ABQB 526, 570 A.R. 208 — le juge en chef adjoint Rooke*

[15] La Cour du Banc de la Reine a accordé la permission d’interjeter appel, notamment sur la question de savoir si le Comité [TRADUCTION] « pouvait procéder à l’audition sur la base d’une nouvelle évaluation » (par. 14, citant 2012 ABQB 445, par. 60 (CanLII)).

[16] Le juge en chef adjoint Rooke a déclaré que l’appel soulevait une question touchant véritablement à la compétence, du type de celle analysée dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, et que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte.

[17] Pour ce qui est de la question substantielle, le juge en cabinet a conclu que, lorsqu’un contribuable conteste une évaluation, la municipalité doit défendre l’exactitude de la valeur imposable et ne peut demander au Comité de modifier l’évaluation. Soulignant que, selon la *MGA*, seuls les contribuables et les personnes visées peuvent contester une évaluation (par. 460(3)), le juge a expliqué que la Ville avait tenté de faire indirectement ce qu’elle ne pouvait pas faire directement. Il a conclu que le Comité n’avait pas compétence pour augmenter l’évaluation à la demande de la Ville, il a annulé la décision du Comité et lui a renvoyé l’affaire pour nouvelle audition.

C. *Court of Appeal, 2015 ABCA 85, 599 A.R. 210*  
— *Slatter, Berger and Rowbotham J.J.A.*

[18] Writing for the court, Slatter J.A. agreed that the standard of review was correctness. While he did not agree that the issue on appeal was a true question of jurisdiction, he concluded that the decisions of a tribunal subject to a statutory right of appeal (or a right to apply for leave to appeal), rather than ordinary judicial review, should be reviewed on the correctness standard.

[19] On the substantive issue, the Court of Appeal concluded that s. 467(1) does not empower the Board to increase an assessment at the City's request. The City did not have the right to seek an increase: it was not empowered to make a complaint under s. 460(3). The court agreed with the chambers judge that the City's power to correct errors (s. 305) did not apply here, because there was no error; the City simply changed its mind. The Court of Appeal concluded that the Board erred in increasing the assessment and dismissed the City's appeal.

## V. Analysis

### A. *Standard of Review*

[20] In this case, Slatter J.A. said: “The day may come when it is possible to write a judgment like this without a lengthy discussion of the standard of review” (para. 11). That day has not come, but it may be approaching. In *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 720, my colleague Abella J. expressed an interest in revisiting the standard of review framework. The majority appreciated Justice Abella's efforts to stimulate a discussion on how to clarify or simplify our standard of review jurisprudence to better promote certainty and predictability. In my view, the principles in *Dunsmuir* should provide the foundation

C. *Cour d'appel, 2015 ABCA 85, 599 A.R. 210* —  
*les juges Slatter, Berger et Rowbotham*

[18] S'exprimant au nom de la cour, le juge Slatter a convenu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte. Bien qu'en désaccord avec la conclusion que la question en appel constituait une question touchant véritablement à la compétence, il a conclu que les décisions d'un tribunal administratif assujetties à un droit d'appel prévu par la loi (ou susceptibles d'appel sur autorisation) — plutôt qu'au processus ordinaire de contrôle judiciaire — devraient être soumises à la norme de la décision correcte.

[19] Sur la question de fond, la Cour d'appel a jugé que le par. 467(1) ne conférait pas au Comité le pouvoir d'augmenter une évaluation à la demande de la Ville. Cette dernière n'avait pas le droit de demander une augmentation : le par. 460(3) ne l'autorisait pas à déposer une plainte. À l'instar du juge en cabinet, la cour a statué que le pouvoir de la Ville de corriger des erreurs (art. 305) ne s'appliquait pas en l'espèce, parce qu'il n'y avait pas d'erreur; la Ville avait simplement changé d'avis. La Cour d'appel a conclu que le Comité avait eu tort de hausser l'évaluation et elle a rejeté l'appel de la Ville.

## V. Analyse

### A. *Norme de contrôle*

[20] Dans la présente affaire, le juge Slatter a affirmé : [TRADUCTION] « Peut-être un jour pourrions-nous rédiger un jugement comme celui-ci sans avoir à disserter longuement sur la norme de contrôle applicable » (par. 11). Ce jour n'est pas encore arrivé, mais il approche peut-être. Dans l'arrêt *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 720, ma collègue la juge Abella s'est dite intéressée à revoir le cadre relatif à la norme de contrôle. Les juges majoritaires ont reconnu les efforts déployés par celle-ci en vue de stimuler la discussion sur le moyen de clarifier ou de simplifier notre jurisprudence sur la norme de contrôle dans le

for any future direction. However, any recalibration of our jurisprudence should await full submissions. This appeal was argued on the basis of our current jurisprudence and I proceed accordingly.

[21] The *Dunsmuir* framework balances two important competing principles: legislative supremacy, which requires the courts to respect the choice of Parliament or a legislature to assign responsibility for a given decision to an administrative body; and the rule of law, which requires that the courts have the last word on whether an administrative body has acted within the scope of its lawful authority (paras. 27-31).

(1) Presumption of Reasonableness

[22] Unless the jurisprudence has already settled the applicable standard of review (*Dunsmuir*, at para. 62), the reviewing court should begin by considering whether the issue involves the interpretation by an administrative body of its own statute or statutes closely connected to its function. If so, the standard of review is presumed to be reasonableness (*Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3, at para. 46). This presumption of deference on judicial review respects the principle of legislative supremacy and the choice made to delegate decision making to a tribunal, rather than the courts. A presumption of deference on judicial review also fosters access to justice to the extent the legislative choice to delegate a matter to a flexible and expert tribunal provides parties with a speedier and less expensive form of decision making.

[23] The *Dunsmuir* framework provides a clear answer in this case. The substantive issue here — whether the Board had the power to increase the assessment — turns on the interpretation of s. 467(1)

but de favoriser la certitude et la prévisibilité. À mon avis, les principes établis dans *Dunsmuir* devraient servir d'assise à l'établissement de toute orientation future. Cependant, il est préférable d'attendre de disposer d'observations complètes pour procéder à un rajustement de notre jurisprudence. La cause a été plaidée sur la base de notre jurisprudence actuelle et je vais l'analyser en conséquence.

[21] Le cadre énoncé dans l'arrêt *Dunsmuir* met en balance deux principes importants et concurrents : la suprématie législative, qui oblige les cours de justice à respecter la décision du Parlement ou d'une législature de confier un pouvoir décisionnel donné à un organisme administratif, et la primauté du droit, qui exige que ces mêmes cours aient le dernier mot quant à savoir si un organisme administratif a agi dans les limites du pouvoir que lui confère la loi (par. 27-31).

(1) Présomption d'application de la norme de la décision raisonnable

[22] À moins que la jurisprudence n'établisse déjà la norme de contrôle applicable (*Dunsmuir*, par. 62), la cour de révision doit d'abord se demander si elle est en présence d'une question portant sur l'interprétation par un organisme administratif de sa propre loi constitutive ou d'une loi étroitement liée à son mandat. Dans l'affirmative, la norme de contrôle applicable est présumée être celle de la décision raisonnable (*Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, par. 46). La présomption de déférence en cas de contrôle judiciaire respecte le principe de la suprématie législative et la décision de déléguer le pouvoir décisionnel à un tribunal administratif plutôt qu'aux cours de justice. Cette présomption favorise également l'accès à la justice dans la mesure où le choix du législateur de déléguer une question à un tribunal administratif souple et spécialisé assure aux parties un processus décisionnel plus rapide et moins coûteux.

[23] Le cadre établi dans l'arrêt *Dunsmuir* fournit une réponse claire en l'espèce. La question de fond que soulève la présente affaire — soit celle de savoir si le Comité avait le pouvoir d'augmenter



of the *MGA*, the Board’s home statute. The standard of review is presumed to be reasonableness.

(2) Categories That Rebut the Presumption of Reasonableness

[24] The four categories of issues identified in *Dunsmuir* which call for correctness are constitutional questions regarding the division of powers, issues “both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator’s specialized area of expertise”, “true questions of jurisdiction or *vires*”, and issues “regarding the jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals” (paras. 58-61). When the issue falls within a category, the presumption of reasonableness is rebutted, the standard of review is correctness and no further analysis is required (*Canadian Artists’ Representation v. National Gallery of Canada*, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197, at para. 13; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 22).

(a) *Is the Issue on Appeal a True Question of Jurisdiction?*

[25] The chambers judge found, and the Company submits, that whether the Board had the power to increase the assessment is a true question of jurisdiction reviewable on correctness. The Court of Appeal did not agree that this issue was a true question of jurisdiction.

[26] This category is “narrow” and these questions, assuming they indeed exist, are rare (*Canadian Broadcasting Corp. v. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 SCC 57, [2015] 3 S.C.R. 615, at para. 39; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta*

l’évaluation — concerne l’interprétation du par. 467(1) de la *MGA*, la loi constitutive du Comité. La norme de contrôle applicable est présumée être celle de la décision raisonnable.

(2) Catégories de questions permettant de réfuter la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable

[24] Les quatre catégories de questions qui, suivant l’arrêt *Dunsmuir*, commandent l’application de la norme de la décision correcte sont les questions constitutionnelles touchant au partage des compétences, les questions qui sont « à la fois, d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère[s] au domaine d’expertise de l’arbitre », les questions « touchant véritablement à la compétence », et les questions relatives à la « délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents » (par. 58-61). Lorsque la question relève de l’une de ces catégories, la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable est réfutée, la norme de la décision correcte s’applique et aucune autre analyse n’est nécessaire (*Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197, par. 13; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 22).

a) *La question en appel constitue-t-elle une question touchant véritablement à la compétence?*

[25] Le juge en cabinet a conclu — et la Société soutient — que la question de savoir si le Comité avait le pouvoir de hausser l’évaluation constitue une question qui touche véritablement à la compétence et est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. La Cour d’appel n’a pas considéré qu’il s’agissait d’une telle question.

[26] Cette catégorie est « restreinte » et ces questions, si tant est qu’elles existent, sont rares (*Société Radio-Canada c. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 CSC 57, [2015] 3 R.C.S. 615, par. 39; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’*

*Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paras. 33-34). It is clear here that the Board may hear a complaint about a municipal assessment. The issue is simply one of interpreting the Board's home statute in the course of carrying out its mandate of hearing and deciding assessment complaints. No true question of jurisdiction arises.

- (b) *Is a Statutory Right of Appeal a New Category of Correctness?*

[27] The Court of Appeal concluded that when the decisions of a tribunal are subject to a statutory right of appeal (or a right to apply for leave to appeal), rather than ordinary judicial review, the standard of review on such appeals is correctness. It determined that a statutory appeal should be recognized as “an addition to or a variation of” the list of correctness categories enumerated in *Dunsmuir* (Court of Appeal reasons, at para. 24). Slatter J.A. reasoned that the existence of a statutory right of appeal is a strong indication that the legislature intended the courts to show less deference than they would in an ordinary judicial review.

[28] I disagree. In my view, recognizing issues arising on statutory appeals as a new category to which the correctness standard applies — as the Court of Appeal did in this case — would go against strong jurisprudence from this Court.

[29] At least six recent decisions of this Court have applied a reasonableness standard on a statutory appeal from a decision of an administrative tribunal (*McLean*; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC

*Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 33-34). Il est clair en l'espèce que le Comité peut entendre une plainte relative à une évaluation municipale. La question porte simplement sur l'interprétation par le Comité de sa loi constitutive dans l'exécution de son mandat consistant à entendre et à trancher les plaintes en matière d'évaluation. Aucune question touchant véritablement à la compétence ne se pose.

- b) *Les questions visées par un droit d'appel prévu par la loi constituent-elles une nouvelle catégorie de questions à laquelle s'applique la norme de la décision correcte?*

[27] La Cour d'appel a conclu que, lorsque les décisions d'un tribunal administratif sont assujetties à un droit d'appel prévu par la loi (ou susceptibles d'appel sur autorisation) — plutôt qu'au processus ordinaire de contrôle judiciaire —, la norme de contrôle applicable en appel est celle de la décision correcte. Elle a statué que les questions se soulevant dans le cadre d'un appel prévu par la loi devraient être considérées comme [TRADUCTION] « un ajout ou une modification » à la liste des catégories de questions à laquelle s'applique la norme de la décision correcte selon l'arrêt *Dunsmuir* (motifs de la Cour d'appel, par. 24). Le juge Slatter a expliqué que l'existence d'un droit d'appel légal tendait fortement à indiquer que le législateur avait voulu que les cours de justice fassent preuve d'une déférence moindre que lors d'un contrôle judiciaire ordinaire.

[28] Je ne peux souscrire à cette conclusion. À mon avis, il serait contraire à la jurisprudence bien établie de la Cour de considérer — comme l'a fait la Cour d'appel en l'espèce — que les questions se soulevant dans le cadre d'un appel prévu par la loi forment une nouvelle catégorie de questions à laquelle s'applique la norme de la décision correcte.

[29] Dans au moins six arrêts récents, la Cour a appliqué la norme de la décision raisonnable dans un appel formé en vertu de la loi contre la décision d'un tribunal administratif (*McLean*; *Smith c. Alliance*

7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications*, 2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764; *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633; *Ontario (Energy Board) v. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 SCC 44, [2015] 3 S.C.R. 147; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 SCC 45, [2015] 3 S.C.R. 219).

[30] In *Saguenay*, this Court confirmed that whenever a court reviews a decision of an administrative tribunal, the standard of review “must be determined on the basis of administrative law principles . . . regardless of whether the review is conducted in the context of an application for judicial review or of a statutory appeal” (para. 38, per Gascon J.; see also *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, at paras. 17, 21, 27 and 36; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247, at paras. 2 and 21).

[31] The Court of Appeal relied on this Court’s decision in *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161, where the statutory appeal clause was referred to when finding the standard of review was correctness (para. 36). However, the Court in *Tervita* relied upon the unique statutory language of that particular appeal clause: a decision of the tribunal was appealable “as if it were a judgment of the Federal Court” (*Competition Tribunal Act*, R.S.C. 1985, c. 19 (2nd Supp.), s. 13(1)). Obviously, judgments of the Federal Court do not benefit from deference on appeal (except on questions of fact, for entirely different reasons). *Tervita* does not stand for the proposition that all issues arising on all statutory appeals are reviewable on the correctness standard.

*Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764; *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633; *Ontario (Commission de l’énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, [2015] 3 R.C.S. 147; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 CSC 45, [2015] 3 R.C.S. 219).

[30] Dans l’arrêt *Saguenay*, notre Cour a confirmé que, chaque fois qu’une cour de justice contrôle la décision d’un tribunal administratif, la norme d’intervention « doit être déterminée en fonction des principes du droit administratif [. . .] lorsque le contrôle s’exerce par suite d’une demande de révision judiciaire, mais aussi lorsqu’il procède par voie d’appel prévu par une loi » (par. 38, le juge Gascon; voir aussi *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 17, 21, 27 et 36; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 2 et 21).

[31] La Cour d’appel s’est appuyée sur l’arrêt *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161, dans lequel notre Cour s’est référée à la disposition législative créant le droit d’appel pour conclure à l’application de la norme de la décision correcte (par. 36). Cependant, dans *Tervita*, notre Cour s’est fondée sur le libellé particulier de cette disposition : les décisions du tribunal sont susceptibles d’appel « tout comme s’il s’agissait de jugements de la Cour fédérale » (*Loi sur le Tribunal de la concurrence*, L.R.C. 1985, c. 19 (2<sup>e</sup> suppl.), par. 13(1)). De toute évidence, les jugements de la Cour fédérale n’appellent pas la déférence en appel (sauf à l’égard des questions de fait, et ce, pour des motifs tout à fait différents). L’arrêt *Tervita* ne permet pas d’affirmer que toute question se soulevant dans tout appel prévu par la loi est susceptible de contrôle suivant la norme de la décision correcte.

### (3) Contextual Analysis

[32] The Court of Appeal also conducted a review of the relevant contextual factors to support the conclusion that the standard of review is correctness. The presumption of reasonableness may be rebutted if the context indicates the legislature intended the standard of review to be correctness (*Saguenay*, at para. 46; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at para. 16).

[33] The presumption of reasonableness is grounded in the legislature's choice to give a specialized tribunal responsibility for administering the statutory provisions, and the expertise of the tribunal in so doing. Expertise arises from the specialization of functions of administrative tribunals like the Board which have a habitual familiarity with the legislative scheme they administer: “. . . in many instances, those working day to day in the implementation of frequently complex administrative schemes have or will develop a considerable degree of expertise or field sensitivity to the imperatives and nuances of the legislative regime” (*Dunsmuir*, at para. 49, quoting D. J. Mullan, “Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?” (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59, at p. 93; see also *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 25). Expertise may also arise where legislation requires that members of a given tribunal possess certain qualifications. However, as with judges, expertise is not a matter of the qualifications or experience of any particular tribunal member. Rather, expertise is something that inheres in a tribunal itself as an institution: “. . . at an institutional level, adjudicators . . . can be presumed to hold relative expertise in the interpretation of the legislation that gives them their mandate, as well as related legislation that they might often encounter in the course of their functions” (*Dunsmuir*, at para. 68). As this Court has often remarked, courts “may not be as well qualified as a given agency to provide interpretations of that agency's constitutive statute that make sense given

### (3) Analyse contextuelle

[32] La Cour d'appel a également examiné les facteurs contextuels pertinents qui permettent d'étayer la conclusion selon laquelle la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable peut être réfutée si le contexte indique que le législateur a voulu que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision correcte (*Saguenay*, par. 46; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 16).

[33] La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable repose sur le choix du législateur de confier à un tribunal administratif spécialisé la responsabilité d'appliquer les dispositions législatives, ainsi que sur l'expertise de ce tribunal en la matière. L'expertise découle de la spécialisation des fonctions des tribunaux administratifs qui, comme le Comité, appliquent un régime législatif qui leur est familier : [TRADUCTION] « . . . dans beaucoup de cas, les personnes qui se consacrent quotidiennement à l'application de régimes administratifs souvent complexes possèdent ou acquièrent une grande connaissance ou sensibilité à l'égard des impératifs et des subtilités des régimes législatifs en cause » (*Dunsmuir*, par. 49, citant D. J. Mullan, « Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59, p. 93; voir aussi *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 25). L'expertise peut aussi découler du fait que la loi exige que les membres d'un tribunal administratif donné possèdent certaines qualifications. Cependant, comme dans le cas des juges, l'expertise n'est pas une question touchant aux qualifications ou à l'expérience d'un membre donné d'un tribunal administratif. C'est plutôt quelque chose d'inhérent au tribunal administratif en tant qu'institution : « . . . sur le plan institutionnel, on peut présumer que les arbitres [. . .] possèdent une expertise relative dans l'interprétation de la loi dont ils tiennent leur mandat ainsi que des dispositions législatives connexes qu'ils

the broad policy context within which that agency must work” (*McLean*, at para. 31, quoting *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at p. 1336, per Wilson J.).

[34] As discussed, this Court has often applied a reasonableness standard on a statutory appeal from an administrative tribunal, even when the appeal clause contained a leave requirement and limited appeals to questions of law (see, e.g., *Sattva*), or to questions of law or jurisdiction (see, e.g., *McLean, Smith, Bell Canada*). In light of this strong line of jurisprudence — combined with the absence of unusual statutory language like that at issue in *Tervita* — there was no need for the Court of Appeal to engage in a long and detailed contextual analysis. Inevitably, the result would have been the same as in those cases. The presumption of reasonableness is not rebutted.

[35] I would add this comment. The contextual approach can generate uncertainty and endless litigation concerning the standard of review. Subject to constitutional constraints, the legislature can specify the applicable standard of review. In British Columbia, for example, the legislature has displaced almost the entire common law on the standard of review (see the *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, ss. 58 and 59). Unfortunately, clear legislative guidance on the standard of review is not common.

sont souvent appelés à appliquer dans l’exercice de leurs fonctions » (*Dunsmuir*, par. 68). Comme l’a souvent fait remarquer la Cour, une cour de justice « [n’est] peut-être pas aussi bien qualifié[e] qu’un organisme administratif déterminé pour donner à la loi constitutive de cet organisme des interprétations qui ont du sens compte tenu du contexte des politiques générales dans lequel doit fonctionner cet organisme » (*McLean*, par. 31, citant *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, p. 1336, la juge Wilson).

[34] Comme je l’ai déjà expliqué, la Cour a souvent appliqué la norme de la décision raisonnable en cas d’appel formé en vertu de la loi contre la décision d’un tribunal administratif, et ce, même lorsque la disposition établissant le droit d’appel imposait l’obligation d’obtenir une autorisation et limitait les appels aux questions de droit (voir, p. ex., *Sattva*), ou aux questions de droit ou de compétence (voir, p. ex., *McLean, Smith et Bell Canada*). À la lumière de ce fort courant jurisprudentiel — conjugué à l’absence de libellé législatif inhabituel comme celui qui est en cause dans *Tervita* — la Cour d’appel n’avait pas besoin de procéder à une analyse contextuelle longue et détaillée. Le résultat aurait inévitablement été le même que dans les affaires susmentionnées. La présomption d’application de la norme de la décision raisonnable n’est pas réfutée.

[35] J’ajouterais le commentaire suivant. Le recours à une analyse contextuelle peut être source d’incertitude et d’interminables litiges au sujet de la norme de contrôle applicable. Sous réserve des limites d’ordre constitutionnel, le législateur peut indiquer la norme de contrôle qui s’applique. En Colombie-Britannique, par exemple, le législateur a écarté presque toutes les règles de common law relatives à la norme de contrôle (voir la loi intitulée *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, art. 58 et 59). Malheureusement, il est peu fréquent de trouver des indications claires à cet égard dans les lois pertinentes.

B. *Was It Reasonable for the Board to Find It Could Increase the Assessment?*

(1) Reasonableness Review in the Absence of Reasons

[36] A decision cannot be reasonable unless it “falls within a range of possible, acceptable outcomes” (*Dunsmuir*, at para. 47, per Bastarache and LeBel JJ.). Reasonableness is also concerned with “the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process” (*ibid.*). When a tribunal does not give reasons, it makes the task of determining the justification and intelligibility of the decision more challenging.

[37] When procedural fairness requires a tribunal to provide some form of reasons, a complete failure to do so will amount to an error of law (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at paras. 20-22).

[38] However, when a tribunal’s failure to provide any reasons does not breach procedural fairness, the reviewing court may consider the reasons “which could be offered” in support of the decision (*Dunsmuir*, at para. 48, quoting D. Dyzenhaus, “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in M. Taggart, ed., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, at p. 286). In appropriate circumstances, this Court has, for example, drawn upon the reasons given by the same tribunal in other decisions (*Alberta Teachers*, at para. 56) and the submissions of the tribunal in this Court (*McLean*, at para. 72).

[39] The City gave the Company notice that it would be seeking to increase the assessment. In its written submissions to the Board, the City ultimately requested that the Board increase the assessment. The Company filed a lengthy response to the City’s submissions and evidence. At the hearing, the Company argued that the City’s proper role was to “defend the assessment” and “respond to the evidence provided by the complainant”. However, in response to a question from the Board, the Company

B. *Était-il raisonnable pour le Comité de conclure qu’il pouvait augmenter l’évaluation?*

(1) Examen du caractère raisonnable en l’absence de motifs

[36] Une décision n’est raisonnable que si elle appartient « aux issues possibles acceptables » (*Dunsmuir*, par. 47, les juges Bastarache et LeBel). Le caractère raisonnable tient aussi à « la justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel » (*ibid.*). Lorsqu’un tribunal ne motive pas sa décision, il devient plus difficile de se prononcer sur sa justification et sur son intelligibilité.

[37] Lorsque l’équité procédurale exige du tribunal administratif une forme quelconque de motivation, l’absence complète de motifs équivaudra à une erreur de droit (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 20-22).

[38] Toutefois, lorsque l’omission par un tribunal administratif de motiver sa décision ne porte pas atteinte à l’équité procédurale, la cour de révision peut tenir compte des motifs [TRADUCTION] « qui pourraient être donnés » à l’appui de la décision (*Dunsmuir*, par. 48, citant D. Dyzenhaus, « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », dans M. Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, p. 286). Dans certaines circonstances, la Cour s’est par exemple fondée sur les motifs donnés par le même tribunal dans d’autres décisions (*Alberta Teachers*, par. 56) et sur l’argumentation qu’il a présentée devant elle (*McLean*, par. 72).

[39] La Ville a avisé la Société qu’elle solliciterait l’augmentation de l’évaluation. Dans ses observations écrites au Comité, elle a finalement demandé à celui-ci d’augmenter l’évaluation. La Société a déposé une très longue réponse aux observations et à la preuve produites par la Ville. À l’audience, elle a soutenu que, concrètement, le rôle de la Ville consistait à [TRADUCTION] « défendre le bien-fondé de son évaluation » et à « répondre à la preuve produite par la plaignante ». Cependant, en réponse à une

clarified that it was not disputing the Board’s power to increase the assessment in this case:

[Counsel for the City] has suggested that we are taking issue with your jurisdiction to make a change. We’re not. The legislation certainly allows the Assessment Review Board to decrease or increase the assessment. You have that power.

(A.R., vol. 2, at p. 85)

[40] Therefore, it is hardly surprising the Board did not explain why it was of the view that it could increase the assessment: the Company expressly conceded the point. Parties “cannot gut the deference owed to a tribunal by failing to raise the issue before the tribunal and thereby mislead the tribunal on the necessity of providing reasons” (*Alberta Teachers*, at para. 54). Accordingly, I shall review the Board’s decision in light of the reasons which *could be* offered in support of it.

(2) Was the Board’s Decision Reasonable?

[41] The Board proceeded on the basis that s. 467(1) allowed it to increase the assessment at the City’s request. In my view, this was a reasonable interpretation of the legislation.

[42] Section 467(1) reads:

**467(1)** An assessment review board may, with respect to any matter referred to in section 460(5), make a change to an assessment roll or tax roll or decide that no change is required.

[43] Section 460 provides in relevant part:

**460(1)** A person wishing to make a complaint about any assessment or tax must do so in accordance with this section.

question du Comité, la Société a précisé qu’elle ne contestait pas le pouvoir de ce dernier d’augmenter l’évaluation en l’espèce :

[TRADUCTION] [L’avocat de la Ville] laisse entendre que nous contestons votre pouvoir de modification. Ce n’est pas le cas. La loi permet certainement au comité de révision des évaluations de réduire ou d’augmenter l’évaluation. Vous détenez ce pouvoir.

(d.a., vol. 2, p. 85)

[40] Il n’est donc guère surprenant que le Comité n’ait pas expliqué pourquoi il était d’avis qu’il pouvait augmenter l’évaluation : la Société a expressément concédé ce point. Les parties « ne sauraient, en omettant de soulever une question et en induisant ainsi le tribunal administratif en erreur quant à la nécessité de motiver sa décision, écarter la déférence due au tribunal administratif » (*Alberta Teachers*, par. 54). J’examinerai donc la décision du Comité à la lumière des motifs qui *pourraient être* donnés à l’appui de celle-ci.

(2) La décision du Comité était-elle raisonnable?

[41] Le Comité a considéré que le par. 467(1) l’autorisait à augmenter l’évaluation à la demande de la Ville. À mon avis, il s’agissait là d’une interprétation raisonnable de la loi.

[42] Le paragraphe 467(1) est rédigé ainsi :

[TRADUCTION]

**467(1)** Le comité de révision des évaluations peut, à l’égard de tout point mentionné au paragraphe 460(5), modifier le rôle d’évaluation ou le rôle d’imposition, ou décider qu’aucun changement n’est requis.

[43] Voici l’extrait pertinent de l’art. 460 :

[TRADUCTION]

**460(1)** Quiconque souhaite déposer une plainte concernant une évaluation ou une imposition doit se conformer au présent article.

(3) A complaint may be made only by an assessed person or a taxpayer.

. . .

(5) A complaint may be about any of the following matters, as shown on an assessment or tax notice:

(a) the description of a property or business;

. . .

(c) an assessment;

[44] In a case that raised the same issue (*Edmonton (City) v. Army & Navy Department Stores Ltd.*, [2002] A.M.G.B.O. No. 126 (QL)), the Alberta Municipal Government Board (which formerly heard appeals from the Board and had similar expertise) discerned the meaning of s. 467(1) by examining the words of the provision in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, in harmony with the object and scheme of the *MGA*. This is consistent with this Court's well-established approach to statutory interpretation (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21).

[45] On its face, the language of s. 467(1) empowers the Board to “change” an assessment with respect to “any matter referred to in section 460(5)”. Section 460(5) references “an assessment” of value. As the Municipal Government Board reasonably observed in *Army & Navy* (at para. 114), as a matter of ordinary language, the word “change” includes “increase”.

[46] This grammatical and ordinary meaning of s. 467(1) is consistent with the purpose of the *MGA*. The Court of Appeal said that the broad term “change” was used because some of the matters that can be subject to complaint, for example, the “description of a property” (s. 460(5)(a)), are not numerical in nature. However, the Municipal Government Board in *Army & Navy* noted that to interpret “change” to mean only “confirm or lower” would

(3) La plainte peut être déposée uniquement par la personne visée ou par un contribuable.

. . .

(5) La plainte peut porter sur l'un ou l'autre des points suivants, tels qu'ils figurent sur l'avis d'évaluation ou d'imposition :

(a) la description d'une propriété ou d'une entreprise;

. . .

(c) une évaluation;

[44] Dans une affaire soulevant la même question (*Edmonton (City) c. Army & Navy Department Stores Ltd.*, [2002] A.M.G.B.O. No. 126 (QL)), l'organisme albertain appelé Municipal Government Board (« Commission municipale », qui entendait autrefois les appels des décisions du Comité et possédait une expertise semblable) a dégagé le sens du par. 467(1) en interprétant les termes de la disposition eu égard au contexte global et au sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie générale et l'objet de la *MGA*. Cette approche est compatible avec la méthode d'interprétation législative bien établie de notre Cour (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21).

[45] Suivant le texte du par. 467(1), cette disposition confère au Comité le pouvoir de [TRADUCTION] « modifier » une évaluation à l'égard « de tout point mentionné au paragraphe 460(5) ». Il est fait mention, au par. 460(5), d'« une évaluation » de la valeur. Comme l'a raisonnablement fait observer la Commission municipale dans *Army & Navy* (par. 114), en langage courant, le verbe « modifier » signifie notamment « augmenter ».

[46] Cette interprétation du par. 467(1) basée sur le sens grammatical et ordinaire de son texte est compatible avec l'objet de la *MGA*. La Cour d'appel a dit que l'utilisation du mot général [TRADUCTION] « modifier » s'explique par le fait que certains des points sur lesquels peut porter une plainte, par exemple la « description d'une propriété » (al. 460(5)(a)), ne sont pas de nature numérique. Cependant, dans *Army & Navy*, la Commission municipale a souligné



frustrate the overarching intent of the *MGA*, being to ensure that assessments are “current, correct, fair and equitable” (para. 114). This reasoning is compelling. The importance of fairness and equity to the assessment process is repeatedly emphasized throughout the *MGA*: for example, s. 293(1) provides that property assessors are subject to an overarching duty to prepare the assessment “in a fair and equitable manner”; s. 467(3) directs the Board to consider fairness and equity when making its decisions; and s. 324(1) provides that the Minister of Municipal Affairs may quash an assessment if the Minister is of the opinion that it is not fair and equitable. As the Board emphasizes in its submissions, if it cannot increase an assessment that is below market value, other taxpayers would effectively bear more than their fair share of the overall tax burden. It was reasonable for the Board to conclude that such a result would run contrary to — not further — the *MGA*’s objects.

[47] The Board is not simply an adjudicator responding only to the parties’ record and submissions, as evidenced by its inquisitorial powers (s. 465) and power to refer an assessment to the Minister even when it is not the subject of a complaint (s. 476.1). Within the complaints process, the Board’s role is to determine whether the assessment is fair and equitable (s. 467(3)). Outside the complaints process, the Board may refer an assessment it “considers unfair and inequitable” to the Minister, who may investigate or quash the assessment (s. 476.1). Interpreting s. 467(1) in the manner urged by the Board is consistent with its mandate under ss. 467(3) and 476.1 of ensuring assessments are fair and equitable.

[48] The Board’s view that s. 467(1) allows it to increase an assessment is also consistent with the scheme of the *MGA*.

qu’en donnant au verbe « modifier » le sens exclusif de [TRADUCTION] « confirmer ou réduire », on porterait atteinte à l’objectif fondamental de la *MGA*, soit de faire en sorte que les évaluations soient « à jour, exactes, justes et équitables » (par. 114). Ce raisonnement est convaincant. L’importance d’un processus d’évaluation juste et équitable est soulignée à plusieurs reprises dans la *MGA* : par exemple, le par. 293(1) dispose que les évaluateurs fonciers sont assujettis à une obligation fondamentale de préparer des évaluations qui soient [TRADUCTION] « justes et équitables », le par. 467(3) exige du Comité qu’il tienne compte de la justice et de l’équité lorsqu’il rend une décision et le par. 324(1) prévoit que le ministre des affaires municipales peut annuler une évaluation s’il estime que celle-ci n’est pas juste et équitable. Comme le souligne le Comité dans ses observations, s’il ne peut pas augmenter une évaluation qui est inférieure à la valeur marchande, ce sont d’autres contribuables qui, dans les faits, devront supporter plus que leur juste part du fardeau fiscal global. Il était raisonnable pour le Comité de conclure qu’un tel résultat irait à l’encontre des objectifs de la *MGA* plutôt que de favoriser leur réalisation.

[47] Le Comité n’est pas simplement un arbitre se basant uniquement sur le dossier et les observations présentées par les parties, comme en témoignent ses pouvoirs de nature inquisitoire (art. 465) et son pouvoir de renvoyer une évaluation au ministre même si celle-ci n’est pas visée par une plainte (art. 476.1). Dans le cadre du processus de contestation, le rôle du Comité consiste à déterminer si l’évaluation est juste et équitable (par. 467(3)). À l’extérieur de ce processus, le Comité peut renvoyer une évaluation qu’il [TRADUCTION] « estime injuste et inéquitable » au ministre, lequel peut mener une enquête sur celle-ci ou l’annuler (art. 476.1). L’interprétation du par. 467(1) préconisée par le Comité s’accorde avec le mandat que lui confèrent le par. 467(3) et l’art. 476.1, soit de s’assurer que les évaluations sont justes et équitables.

[48] Le point de vue du Comité selon lequel le par. 467(1) lui permet d’augmenter une évaluation s’accorde également avec l’économie générale de la *MGA*.

[49] Section 460(3) provides that only assessed persons and taxpayers may make complaints. The courts below concluded that municipalities may not seek increases from the Board, for that would be tantamount to making a complaint. The Court of Appeal quoted with approval from *Canadian Natural Resources Ltd. v. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2012 ABQB 177, 535 A.R. 281: “A complaint belongs to the taxpayer, not the Municipality” (para. 166, per Sulyma J.).

[50] But the scheme of the *MGA* does not require that municipalities be empowered to file a “complaint” against an assessment. The *MGA* provides other mechanisms by which municipalities can change or seek changes to an assessment.

[51] Section 305 provides in relevant part:

**305(1)** If it is discovered that there is an error, omission or misdescription in any of the information shown on the assessment roll,

- (a) the assessor may correct the assessment roll for the current year only, and
- (b) on correcting the roll, an amended assessment notice must be prepared and sent to the assessed person.

(5) If a complaint has been made under section 460 or 488 about an assessed property, the assessor must not correct or change the assessment roll in respect of that property until a decision of an assessment review board or the Municipal Government Board, as the case may be, has been rendered or the complaint has been withdrawn.

[52] Section 305(1) permits an assessor (i.e., a municipality) to correct the assessment role if there is an “error, omission or misdescription”. The Court of Appeal interpreted s. 305(1) as a narrow provision that permits municipalities to correct only minor errors of a typographical or similar nature. This, it said, was consistent with a municipality’s inability

[49] Le paragraphe 460(3) précise que seuls les contribuables et les personnes visées peuvent déposer une plainte. Les cours d’instance inférieure ont conclu que les municipalités ne peuvent pas demander aux comités d’augmenter une évaluation, car cela équivaudrait à déposer une plainte. La Cour d’appel a cité, en l’approuvant, l’extrait suivant de l’arrêt *Canadian Natural Resources Ltd. c. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2012 ABQB 177, 535 A.R. 281 : [TRADUCTION] « La plainte appartient au contribuable, et non à la municipalité » (par. 166, la juge Sulyma).

[50] Toutefois, l’économie générale de la *MGA* n’exige pas que les municipalités disposent du pouvoir de déposer une « plainte » contre une évaluation. La *MGA* prévoit en effet d’autres mécanismes permettant aux municipalités de modifier une évaluation ou de demander des changements à celle-ci.

[51] Voici l’extrait pertinent de l’art. 305 :

[TRADUCTION]

**305(1)** Si une erreur, une omission ou une mauvaise description est constatée dans les renseignements figurant dans le rôle d’évaluation,

- (a) l’évaluateur ne peut corriger le rôle d’évaluation que pour l’année courante, et
- (b) après correction du rôle, un avis d’évaluation modifié est préparé et envoyé à la personne visée.

(5) Si une plainte relative à une propriété évaluée a été déposée en vertu de l’article 460 ou 488, l’évaluateur ne peut corriger ou modifier le rôle d’évaluation à l’égard de cette propriété tant que le comité de révision des évaluations ou la Commission municipale, selon le cas, n’a pas rendu une décision ou que la plainte n’a pas été retirée.

[52] Le paragraphe 305(1) permet à l’évaluateur (c.-à-d. à la municipalité) de corriger le rôle d’évaluation s’il comporte [TRADUCTION] « une erreur, une omission ou une mauvaise description ». La Cour d’appel a interprété restrictivement le par. 305(1), considérant qu’il permet aux municipalités de corriger seulement les erreurs typographiques mineures

to make a complaint; the statutory scheme intended that the municipality would have to wait until the following year. However, by its ordinary meaning, “error” is not limited to typographical or similar errors. Consistent with the language of the provision, it is reasonable to conclude that s. 305(1) empowers a municipality to change an assessment it later determines is too low — i.e., was made in error. The Municipal Government Board reached this conclusion in *Army & Navy*: “. . . the intent of Section 305 is to allow assessment authorities to correct errors discovered on the assessment roll whether they are of an administrative nature or to do with a change in an assessment” (para. 124).

[53] Nor is the Court of Appeal’s restrictive reading of s. 305(1) required by “Canadian expectations about the imposition of taxes”, specifically the expectation that “retroactive taxation is possible, but not presumed” (para. 39). Although changes to an assessment will often produce tax consequences, the municipal taxing bylaw itself remains constant. Changes to an assessment do not amount to retroactive taxation in the sense that term is normally understood. Rather, an error has been corrected in the underlying assessment. Put simply, the taxpayer’s tax liability now corresponds to what the law provides it always should have been for that year.

[54] Thus, a municipality can directly correct an error in an assessment if no complaint is pending (s. 305(1)) or, if a complaint is pending, the municipality can ask the Board to correct the error and increase the assessment (s. 467(1)). Properly understood, a complaint does not “belong” to anyone. It is a process through which the Board, with assistance from the taxpayer and municipality (and potentially other persons at the Board’s request), determines the correct, fair and equitable value for the assessment.

ou de nature semblable. Cette interprétation, a-t-elle affirmé, s’accorde avec le fait que la municipalité ne peut pas déposer une plainte; le législateur a voulu par ce régime que la municipalité attende l’année suivante pour effectuer la correction. Toutefois, selon son sens ordinaire, le mot « erreur » ne vise pas seulement les erreurs typographiques ou de nature semblable. Compte tenu du libellé de la disposition, il est raisonnable de conclure que le par. 305(1) habilite la municipalité à modifier une évaluation qu’elle juge par la suite trop basse — c.-à-d. établie erronément. C’est la conclusion à laquelle est parvenue la Commission municipale dans la décision *Army & Navy* : [TRADUCTION] « . . . l’art. 305 vise à permettre aux autorités évaluatrices de corriger les erreurs constatées dans le rôle d’évaluation, qu’il s’agisse d’erreurs de nature administrative ou d’erreurs impliquant la modification d’une évaluation » (par. 124).

[53] Les [TRADUCTION] « attentes des Canadiens en matière d’imposition », plus précisément l’attente selon laquelle « une imposition rétroactive est possible, mais ne saurait être présumée », ne commandent pas non plus l’interprétation restrictive que donne la Cour d’appel au par. 305(1) (par. 39). Bien que des modifications apportées à une évaluation entraînent souvent des conséquences fiscales, le règlement municipal en matière d’imposition ne change pas. De telles modifications ne sauraient être assimilées à une imposition rétroactive au sens où s’entend habituellement ce mot. On a plutôt corrigé une erreur dans l’évaluation sous-jacente. Autrement dit, l’impôt à payer par le contribuable correspond maintenant à celui qui légalement aurait toujours dû être exigible pour l’année en cause.

[54] Ainsi, si aucune plainte n’est en instance, la municipalité peut corriger directement une erreur dans une évaluation (par. 305(1)), ou, dans le cas contraire, elle peut demander au comité de corriger l’erreur et d’augmenter l’évaluation (par. 467(1)). Ce qu’il faut comprendre, c’est qu’une plainte [TRADUCTION] « [n’]appartient » à personne. Une plainte s’inscrit dans un processus par lequel le comité, avec l’aide du contribuable et de la municipalité (et peut-être d’autres personnes à la demande du comité), détermine le montant exact, juste et équitable de l’évaluation.

[55] Section 305(5), which provides that an assessor “must not correct or change” an assessment “until a decision of an assessment review board . . . has been rendered or the complaint has been withdrawn”, is designed to protect the integrity of the complaints process. When a taxpayer files a complaint, s. 305(5) prevents the municipality from altering the assessment unilaterally, rendering the complaint moot and potentially leading to a new complaint about the new assessment. Instead of resolving a dispute about a revised assessment in a separate proceeding, the municipality can simply explain at the hearing of the first complaint its reasons for wanting to revise the assessment, and the Board can change the assessment as it deems necessary. In the context of an annual scheme, this pursuit of administrative efficiency makes sense. After the Board has determined the correct assessed value and rendered its decision, s. 305(5) does not prevent the municipality from correcting an error, omission or misdescription in any of the other information shown on the assessment roll (for example, the name and mailing address of the assessed person).

[56] The Company also relies on the *Matters Relating to Assessment Complaints Regulation*, Alta. Reg. 310/2009. The Company notes that a taxpayer has 60 days to review an assessment and file a complaint (s. 309(1)(c) *MGA*), but only 7 days to reply to a municipality’s response to a complaint (*Matters Relating to Assessment Complaints Regulation*, s. 8(2)(b) and (c)). Thus, if a municipality discovers an error outside the complaints process and increases an assessment under s. 305(1), the taxpayer will have 60 days to respond; but if a municipality discovers an error within the complaints process and seeks an increase from the Board, the taxpayer will have only 7 days to respond. The Company says it is implausible that the legislature intended to require a taxpayer to respond much more quickly to a change sought within the complaint process than to one made outside the complaint process, so it must be

[55] Le fait de prévoir au par. 305(5) que l’évaluateur [TRADUCTION] « ne peut corriger ou modifier » une évaluation « tant que le comité de révision des évaluations [. . .] n’a pas rendu une décision ou que la plainte n’a pas été retirée » vise à protéger l’intégrité du processus de contestation. Lorsqu’un contribuable dépose une plainte, le par. 305(5) empêche la municipalité de modifier unilatéralement l’évaluation, ce qui rendrait la plainte théorique et pourrait mener au dépôt d’une nouvelle plainte relativement à la nouvelle évaluation. Les différends relatifs à une évaluation révisée n’ont pas à être tranchés dans le cadre d’une procédure distincte; la municipalité n’a simplement qu’à expliquer lors de l’audition de la plainte initiale les raisons pour lesquelles elle souhaite réviser l’évaluation, et le comité peut modifier celle-ci s’il juge nécessaire de le faire. Dans le contexte d’un régime annuel, cette recherche d’efficacité administrative est logique. Lorsque le comité a établi la bonne valeur imposable et qu’il a rendu sa décision, le par. 305(5) n’empêche pas la municipalité de corriger une erreur, une omission ou une mauvaise description dans les autres renseignements figurant dans le rôle d’évaluation (par exemple, le nom et l’adresse postale de la personne visée).

[56] La Société invoque également le règlement intitulé *Matters Relating to Assessment Complaints Regulation*, Alta. Reg. 310/2009 (le « Règlement »). Elle souligne que le contribuable dispose de 60 jours pour examiner une évaluation et déposer une plainte (al. 309(1)(c) de la *MGA*), mais qu’il a seulement 7 jours pour répliquer à la réponse de la municipalité à la plainte (al. 8(2)(b) et (c) du Règlement). En conséquence, si la municipalité constate une erreur en dehors du processus de contestation et hausse une évaluation en vertu du par. 305(1), le contribuable disposera d’un délai de 60 jours pour réagir; par contre, si la municipalité constate une erreur dans le cadre du processus de contestation et demande au comité d’augmenter une évaluation, le contribuable n’aura que 7 jours pour réagir. La Société fait valoir qu’il est peu plausible que le législateur ait voulu que le contribuable réagisse beaucoup plus rapidement à

that a municipality cannot seek an increase from the Board when a taxpayer complains.

[57] There are two plausible reasons why the legislature would have created a shorter time period for a taxpayer to reply to a municipality's response to its complaint than the time period to file a complaint in the first place. First, the legislature has empowered the Board to grant extensions of time and adjournments: where a municipality does seek an increase in response to a complaint, the Board can ensure the taxpayer has sufficient time to prepare its reply (*Matters Relating to Assessment Complaints Regulation*, ss. 10(2) and 15(1)). Natural justice and fairness require that the taxpayer have enough time to respond, and the statutory scheme accommodates this. Accordingly, any perceived sense of injustice is largely illusory.

[58] Second, in the interests of administrative expediency, it makes sense that the legislature would have established a shorter time horizon within the complaint process. In the normal course, the municipality will respond to a complaint by defending its original assessment. A municipality will respond to a complaint by seeking an increase only when it discovers an error, which is not likely to occur often. By establishing a presumptively shorter time period to reply to a municipality's response to a complaint, while allowing the Board to grant extensions of time when appropriate, the twin goals of administrative efficiency and fairness are both advanced. A lengthier time period for a reply would simply not be required in the majority of cases.

[59] Section 9(4) of the *Matters Relating to Assessment Complaints Regulation* also does not require a restrictive interpretation of "change" in s. 467(1). Section 9(4) of the Regulation relates to ss. 299 and 300 of the *MGA*, which permit an assessed person to ask a municipality for "sufficient information to show how the assessor prepared the

une modification demandée dans le cadre du processus de contestation qu'à une modification effectuée en dehors de ce processus, et qu'en conséquence la municipalité ne peut demander au comité de hausser l'évaluation lorsqu'un contribuable dépose une plainte.

[57] Il existe deux raisons plausibles expliquant pourquoi le législateur accorde au contribuable un délai plus court pour répliquer à la réponse de la municipalité à sa plainte que celui dont il dispose pour déposer cette plainte. Premièrement, le législateur a conféré au comité le pouvoir de proroger les délais et d'accorder des ajournements : lorsque la municipalité sollicite une augmentation en réponse à une plainte, le comité peut faire en sorte que le contribuable dispose d'un délai suffisant pour préparer sa réplique (par. 10(2) et 15(1) du Règlement). La justice naturelle et l'équité exigent que le contribuable dispose d'un délai suffisant pour réagir, et le régime législatif tient compte de cette exigence. Par conséquent, tout sentiment d'injustice perçu à cet égard est largement illusoire.

[58] Deuxièmement, par souci d'efficacité administrative, il est logique que le législateur ait prévu un délai plus court dans le cadre du processus de contestation. En effet, dans le cours normal des choses, la municipalité répond à une plainte en défendant son évaluation initiale. Sa réponse ne prend la forme d'une demande d'augmentation que si elle constate une erreur, ce qui n'arrive probablement pas souvent. L'existence d'un délai a priori plus court pour répliquer à la réponse de la municipalité à une plainte — délai toutefois assorti de la possibilité pour le comité de le proroger au besoin — favorise le double objectif d'efficacité administrative et d'équité. Un délai plus long pour répliquer n'est tout simplement pas nécessaire dans la majorité des cas.

[59] Le paragraphe 9(4) du Règlement n'exige pas lui non plus une interprétation restrictive du mot [TRADUCTION] « modifier » figurant au par. 467(1). Le paragraphe 9(4) se rapporte aux art. 299 et 300 de la *MGA*, lesquels permettent à la personne visée de demander à la municipalité de lui fournir « suffisamment de renseignements indiquant comment

assessment” (s. 299) of their property or any other property. Section 9(4) of the Regulation provides that the Board “must not hear any evidence from a municipality relating to information that was requested by a complainant under section 299 or 300 of the Act but was not provided to the complainant”.

[60] As the heading of s. 9 of the Regulation — “Failure to disclose” — makes clear, s. 9(4) simply provides a remedy for non-disclosure. For example, if the municipality has information relating to an assessment and does not, upon request, disclose it under s. 299 or s. 300, then the municipality cannot rely on that information before the Board. This is a traditional remedy for non-disclosure of evidence. Properly understood, s. 9(4) does not preclude a municipality from changing its mind about an assessment and leading evidence to support its position, as long as it discloses the evidence within the prescribed time limit. Section 8(2)(b) of the Regulation establishes that time limit: it requires the municipality to disclose its evidence at least 14 days before the hearing. This paragraph would serve little purpose if the municipality’s entire case already had to be disclosed to a complainant under s. 299 or s. 300. It is therefore unsurprising that s. 299 and s. 300 were not raised by the parties or addressed in the decisions below.

[61] To conclude, it was reasonable for the Board to interpret s. 467(1) to permit it to increase the assessment at the City’s request. As the Municipal Government Board concluded in *Army & Navy*, this interpretation is consistent with the ordinary meaning of “change” and the overarching policy goal of the *MGA*, to ensure assessments are correct, fair and equitable. The alternative would permit taxpayers to use the complaints process to prevent assessments made in error from being corrected, thereby frustrating the *MGA*’s purpose.

l’évaluateur a établi l’évaluation » (art. 299) de sa propriété ou de toute autre propriété. Il précise que le comité [TRADUCTION] « ne peut considérer des éléments de preuve d’une municipalité qui portent sur des renseignements qui ont été demandés par un plaignant en vertu de l’art. 299 ou 300 de la Loi, mais ne lui ont pas été fournis ».

[60] Comme l’indique clairement l’intertitre précédant l’art. 9 du Règlement — [TRADUCTION] « Absence de communication » —, le par. 9(4) constitue simplement une mesure de réparation en cas de non-communication. À titre d’exemple, si la municipalité possède des renseignements relativement à une évaluation, mais ne les communique pas, sur demande, conformément à l’art. 299 ou à l’art. 300, elle ne peut se fonder sur ces renseignements devant le comité. Il s’agit là d’une réparation traditionnelle en cas de non-communication d’éléments de preuve. Bien interprété, le par. 9(4) n’empêche pas une municipalité de changer d’avis à l’égard d’une évaluation et de présenter des éléments de preuve à l’appui de cette décision, dans la mesure où elle communique ces éléments dans le délai prescrit. Ce délai est prévu à l’al. 8(2)(b) du Règlement, lequel exige que la municipalité communique sa preuve au moins 14 jours avant l’audience. Cet alinéa serait de peu d’utilité si toute la preuve de la municipalité devait déjà être communiquée au plaignant suivant l’art. 299 ou l’art. 300. Il n’est donc pas surprenant que ces dispositions n’aient pas été soulevées par les parties ou examinées dans les décisions des instances inférieures.

[61] En conclusion, il était raisonnable pour le Comité de considérer que le par. 467(1) lui permettait d’augmenter l’évaluation à la demande de la Ville. Comme a conclu la Commission municipale dans *Army & Navy*, cette interprétation s’accorde avec le sens ordinaire du mot [TRADUCTION] « modifier » et l’objectif fondamental de la *MGA*, c’est-à-dire faire en sorte que les évaluations soient exactes, justes et équitables. Conclure autrement aurait pour effet que les contribuables pourraient se servir du processus de contestation pour empêcher la correction d’évaluations établies erronément, situation qui ferait obstacle à la réalisation de l’objet de la *MGA*.

## VI. Conclusion

[62] The standard of review is reasonableness and the Board's decision was reasonable. Accordingly, I would allow the appeal, set aside the decision of the Court of Appeal and reinstate the Board's decision. I would award the City its costs in this Court and the courts below, payable by the Company only. I would not award costs to or against the Board.

The reasons of McLachlin C.J. and Moldaver, Côté and Brown JJ. were delivered by

CÔTÉ AND BROWN JJ. (dissenting) —

### I. Introduction

[63] We are of the view that the appropriate standard of review of the City of Edmonton Assessment Review Board's decision is correctness. The legislature of Alberta created a municipal assessment complaints regime that allows certain questions squarely within the expertise of an assessment review board to be reviewed on a deferential standard through the ordinary mechanism of judicial review. The legislature, however, also designated certain questions of law and jurisdiction — for which standardized answers are necessary across the province — to be the subject of an appeal to the Court of Queen's Bench. Where the court quashes a decision, its answers to these questions are binding on the Board. This leads to the unavoidable conclusion that the legislature intended correctness review to be applied to these questions.

[64] As to the merits, we are of the view that the Board's decision in this case should be quashed. Assessment review boards have jurisdiction only to adjudicate the issues that are raised in the assessed person's complaint form. The Board in this case erred by hearing and partially accepting the City of Edmonton's new and revised assessment based on an entirely new classification, one which was not the

## VI. Conclusion

[62] La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable et la décision du Comité satisfait à cette norme. Par conséquent, j'accueillerais le pourvoi, j'annulerais la décision de la Cour d'appel et je rétablirais la décision du Comité. J'accorderais aussi à la Ville ses dépens devant notre Cour et devant les cours d'instance inférieure, payables par la Société seulement. Je n'adjugerais aucuns dépens en faveur ou à l'encontre du Comité.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Moldaver, Côté et Brown rendus par

LES JUGES CÔTÉ ET BROWN (dissidents) —

### I. Introduction

[63] Nous sommes d'avis que la norme de contrôle applicable à la décision du Comité de révision des évaluations de la Ville d'Edmonton (« Comité ») est celle de la décision correcte. Le législateur albertain a créé un régime de contestation des évaluations municipales qui permet que certaines questions relevant clairement de l'expertise du comité de révision soient contrôlées selon une norme déférente dans le cadre du processus ordinaire de contrôle judiciaire. Toutefois, le législateur a également prévu que certaines questions de droit et de compétence — auxquelles des réponses uniformes sont nécessaires partout dans la province — doivent faire l'objet d'un appel devant la Cour du Banc de la Reine. Lorsque cette dernière annule une décision, les réponses qu'elle donne à ces questions lient le comité de révision. Il faut donc inévitablement conclure que le législateur entendait que ces questions soient examinées selon la norme de la décision correcte.

[64] Sur le fond, nous sommes d'avis que la décision du Comité en l'espèce doit être annulée. Les comités de révision n'ont compétence que pour statuer sur les questions soulevées dans le formulaire de plainte de la personne visée. En l'espèce, le Comité a commis une erreur en entendant la plainte et en acceptant partiellement la nouvelle évaluation révisée établie par la Ville sur le fondement d'une

subject of Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Limited's (the "Company") complaint.

## II. Standard of Review

[65] The "overall aim" of the standard of review analysis has always been "to discern legislative intent, keeping in mind the constitutional role of the courts in maintaining the rule of law": *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, at para. 26. As Binnie J. once remarked, the standard of review analysis "is necessarily flexible" as it seeks "the polar star of legislative intent": *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at para. 149.

[66] In our view, taken together, the statutory scheme and the Board's lack of relative expertise in interpreting the law lead to the conclusion that the legislature intended that the Board's decisions on questions of law and jurisdiction appealed to the Court of Queen's Bench be reviewed on a correctness standard. As a result, even were the Board's interpretation presumptively owed deference on the basis that the Board is interpreting its home statute, this presumption of deference has been rebutted by clear signals of legislative intent.

### A. *Contextual Analysis of the Statutory Scheme and Signals of Legislative Intent*

[67] As we will explain, the nature of the relevant statutory scheme demonstrates that the legislature intended correctness review be applied to decisions on questions of law and jurisdiction for which leave to appeal is granted to the Court of Queen's Bench. Any expertise of the Board does not overcome this clear indication of legislative intent. Indeed, we are of the view that the legislature has indicated that the Board lacks relative expertise to decide those questions.

classification entièrement nouvelle, laquelle ne faisait pas l'objet de la plainte d'Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Limited (la « Société »).

## II. Norme de contrôle

[65] L'« objectif global » de l'analyse de détermination de la norme de contrôle applicable a toujours été « de cerner l'intention du législateur, sans perdre de vue le rôle constitutionnel des tribunaux judiciaires dans le maintien de la légalité » (*Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 26). Comme le juge Binnie l'a déjà fait remarquer, cette analyse « est forcément souple » puisqu'elle vise à déterminer « l'intention du législateur, qui doit nous guider » (*S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 149).

[66] À notre sens, considérés ensemble, le régime législatif et le manque d'expertise relative du Comité en matière d'interprétation des lois mènent à la conclusion que le législateur entendait que les décisions du Comité sur les questions de droit et de compétence portées en appel devant la Cour du Banc de la Reine soient contrôlées selon la norme de la décision correcte. Par conséquent, même si l'interprétation du Comité est présumée commander la déférence du fait que celui-ci interprète sa loi constitutive, cette présomption est réfutée par des indications claires de l'intention du législateur.

### A. *Analyse contextuelle du régime législatif et indications de l'intention du législateur*

[67] Comme nous l'expliquons plus loin, la nature du régime législatif applicable démontre que le législateur a voulu que les décisions portant sur des questions de droit et de compétence à l'égard desquelles une autorisation d'appel devant la Cour du Banc de la Reine est accordée soient contrôlées suivant la norme de la décision correcte. Cette indication claire de l'intention du législateur ne saurait être écartée par quelque expertise dont disposerait le Comité. En fait, nous estimons que le législateur a indiqué que le Comité ne possède pas l'expertise relative requise pour trancher ces questions.



[68] Before addressing this legislative context, however, we wish to make some preliminary comments on the statutory right of appeal in s. 470 of the *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26 (“Act”).

(1) A Statutory Right of Appeal Is Not a Category of Correctness Review

[69] In response to the reasons of Slatter J.A. in the Court of Appeal (2015 ABCA 85, 599 A.R. 210), the majority questions whether a statutory right of appeal is a new “category” of correctness review. Relying on recent decisions of this Court, it concludes that no such category of correctness review exists because the reasonableness standard has been applied in other cases where statutory rights of appeal are present.

[70] We agree that a statutory right of appeal is not a new “category” of correctness review. However, the ostensibly contextual standard of review analysis should not be confined to deciding whether new categories have been established. An approach to the standard of review analysis that relies exclusively on categories and eschews any role for context risks introducing the vice of formalism into the law of judicial review, as it seeks to “secure a measure of certainty or predictability at the cost of blindly prejudging what is to be done in a range of future cases, about whose composition we are ignorant”: H. L. A. Hart, *The Concept of Law* (3rd ed. 2012), at pp. 129-30.

[71] In every case, a court must determine what the appropriate standard of review is for *this* question decided by *this* decision maker. This is not to say that a full contextual standard of review analysis must be conducted in every single case. The applicable standard of review is a question of law: *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54, [2004]

[68] Avant de nous pencher sur ce contexte législatif, nous souhaitons toutefois formuler des observations préliminaires sur le droit d’appel prévu à l’art. 470 de la *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26 (la « Loi »).

(1) Un droit d’appel statutaire ne constitue pas une catégorie à laquelle s’applique la norme de la décision correcte

[69] En réponse aux motifs du juge Slatter de la Cour d’appel (2015 ABCA 85, 599 A.R. 210), les juges majoritaires se demandent si un droit d’appel statutaire forme une nouvelle « catégorie » à laquelle s’applique la norme de la décision correcte. S’appuyant sur des arrêts récents de notre Cour, ils concluent qu’il n’existe aucune catégorie de la sorte, puisque la norme de la décision raisonnable a été appliquée dans d’autres cas où des droits d’appel sont conférés par la loi.

[70] Nous sommes d’accord pour dire qu’un droit d’appel statutaire ne forme pas une nouvelle « catégorie » à laquelle s’applique la norme de la décision correcte. Toutefois, l’analyse de détermination de la norme de contrôle applicable — analyse manifestement contextuelle — ne devrait pas se limiter à la question de savoir si de nouvelles catégories ont été établies. Le recours à une analyse reposant exclusivement sur des catégories et n’accordant aucun rôle au contexte risque d’introduire un trop grand formalisme dans le droit relatif au contrôle judiciaire, car une telle approche cherche à « assurer[r] un certain degré de certitude ou de prévisibilité, au prix de préjuger aveuglément ce qu’on doit accomplir dans une série de situations futures, dont nous ignorons la composition » (H. L. A. Hart, *Le concept de droit*, traduit de l’anglais par M. van de Kerchove (2005), p. 148).

[71] Dans tous les cas, la cour de révision doit déterminer la norme de contrôle applicable à une question *donnée* tranchée par un décideur *donné*. Cela ne veut pas dire qu’une analyse contextuelle complète est chaque fois nécessaire. La norme de contrôle applicable est une question de droit (*Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3

3 S.C.R. 152, at para. 6. Questions of law forming part of the *ratio decidendi* of a decision are binding on lower courts as a matter of *stare decisis*: *Osborne v. Rowlett* (1880), 13 Ch. D. 774, at p. 785. Where a standard of review analysis is performed and the proper standard of review is determined for a particular question decided by a particular decision maker, that standard of review should apply in the future to similar questions decided by that decision maker.

[72] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, this Court made room for the simple operation of the doctrine of precedent in this manner. It recognized that a full contextual standard of review analysis need not be performed in every case, since the appropriate standard of review has often been settled in the jurisprudence. But “[t]his simply means that the analysis required is already deemed to have been performed and need not be repeated” (para. 57). It does not mean that the contextual analysis itself should be curtailed in favour of categories that are themselves “both over- and under-inclusive”: P. Daly, “The Unfortunate Triumph of Form over Substance in Canadian Administrative Law” (2012), 50 *Osgoode Hall L.J.* 317, at p. 342. Despite the “attractive simplicity” of the category-based approach, eschewing context in favour of categories is “seriously overbroad”: S. Breyer, “Judicial Review of Questions of Law and Policy” (1986), 38 *Admin. L. Rev.* 363, at p. 373. Disregard for the contextual analysis would represent a significant departure from *Dunsmuir* and from this Court’s post-*Dunsmuir* jurisprudence.

## (2) The Statutory Scheme

[73] Because context always matters, we do not agree that the existence of a statutory right of appeal cannot, in combination with other factors, lead to a conclusion that the proper standard of review is correctness. A statutory right of appeal, like a privative clause, “is an important indicator of legislative intent” and, depending on its wording, it “may be at ease with [judicial intervention]”: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 55, per

R.C.S. 152, par. 6). Les questions de droit faisant partie de la *ratio decidendi* d’une décision lient les juridictions inférieures en raison de la règle du *stare decisis* (*Osborne c. Rowlett* (1880), 13 Ch. D. 774, p. 785). Lorsqu’une analyse de détermination de la norme de contrôle applicable est effectuée et que la norme de contrôle appropriée à l’égard d’une question donnée tranchée par un décideur donné est déterminée, cette norme devrait s’appliquer à l’avenir aux questions semblables tranchées par ce décideur.

[72] Dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour permet tout simplement l’application de la doctrine du précédent dans ces situations. Elle a reconnu qu’une analyse contextuelle complète n’a pas à être effectuée dans tous les cas, puisque la norme de contrôle applicable a souvent déjà été établie dans la jurisprudence. « En clair, l’analyse requise est réputée avoir déjà eu lieu et ne pas devoir être reprise » (par. 57). Il ne faut pas en conclure que l’analyse contextuelle elle-même devrait être restreinte en faveur de catégories [TRADUCTION] « à la fois trop larges et trop étroites » (P. Daly, « The Unfortunate Triumph of Form over Substance in Canadian Administrative Law » (2012), 50 *Osgoode Hall L.J.* 317, p. 342). Malgré [TRADUCTION] « l’attrayante simplicité » de l’analyse fondée sur les catégories, écarter le recours au contexte en faveur de catégories serait « sérieusement excessif » (S. Breyer, « Judicial Review of Questions of Law and Policy » (1986), 38 *Admin. L. Rev.* 363, p. 373). Faire abstraction de l’analyse contextuelle représenterait une rupture importante avec l’arrêt *Dunsmuir* et la jurisprudence de la Cour depuis cet arrêt.

## (2) Le régime législatif

[73] Comme le contexte importe toujours, nous ne pouvons nous rallier à l’opinion que l’existence d’un droit d’appel statutaire ne saurait, combinée à d’autres facteurs, permettre de conclure que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. Un droit d’appel statutaire, comme une clause privative, « constitue un indice important de l’intention du législateur » et, selon son libellé, il « peut [s’]accommoder [de l’intervention judiciaire] » (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*,

Binnie J. In our view, the wording of this statutory appeal clause, in combination with the legislative scheme, points to the conclusion that the legislature intended that a more exacting standard of review be applied to questions appealed to the Court of Queen's Bench.

[74] The majority says, however, that a contextual analysis is unnecessary here in light of this Court's recent decisions of *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; and *Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications*, 2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764. With respect, we do not read those decisions as supportive of our colleagues' position, because none of them states or even implies that a right of appeal is not a relevant factor in the contextual analysis.

[75] Section 470 of the Act grants a statutory right of appeal with leave to the Court of Queen's Bench on a "question of law or jurisdiction" (s. 470(1)) where a judge "is of the opinion that the appeal involves a question of law or jurisdiction of sufficient importance to merit an appeal and has a reasonable chance of success" (s. 470(5)). If a question of law or jurisdiction is appealed to the Court of Queen's Bench and the Court of Queen's Bench decides the question and refers the matter back to the Board, "the board must rehear the matter and deal with it in accordance with the opinion of or any direction given by the Court on the question of law or the question of jurisdiction" (s. 470.1(2)).

[76] It is only questions of law and jurisdiction that are "of sufficient importance to merit an appeal" that may be appealed pursuant to s. 470 of the Act. All other questions may still be the subject of judicial review: *Edmonton (City) v. Edmonton (City) Assessment Review Board*, 2010 ABQB 634, 503 A.R. 144, at paras. 10-12; *Associated Developers Ltd. v. Edmonton (City)*, 2011 ABQB 592, 527 A.R. 287, at paras. 17-24; *Edmonton (City) v.*

2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 55, le juge Binnie). À notre avis, le libellé de la disposition législative établissant le droit d'appel en l'espèce, combiné au régime législatif, mène à la conclusion que le législateur entendait qu'une norme de contrôle plus exigeante soit appliquée aux questions portées en appel devant la Cour du Banc de la Reine.

[74] Les juges majoritaires affirment toutefois qu'une analyse contextuelle n'est pas nécessaire en l'espèce eu égard aux arrêts récents de notre Cour *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633, *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, et *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764. Avec égards, ces arrêts n'étaient pas à notre avis la thèse de nos collègues, car aucun d'entre eux n'indique, expressément ou même implicitement, qu'un droit d'appel ne constitue pas un facteur pertinent dans l'analyse contextuelle.

[75] L'article 470 de la Loi accorde un droit d'appel devant la Cour du Banc de la Reine avec l'autorisation de celle-ci sur une [TRADUCTION] « question de droit ou de compétence » (par. 470(1)) lorsqu'un juge « est d'avis que l'appel concerne une question de droit ou de compétence suffisamment importante pour justifier un appel, et qu'il a une chance raisonnable de succès » (par. 470(5)). Si la Cour du Banc de la Reine décide une question de droit ou de compétence portée en appel devant elle et renvoie l'affaire au Comité, « ce dernier doit entendre à nouveau l'affaire et la trancher conformément à la décision ou aux directives de cette cour sur la question de droit ou de compétence » (par. 470.1(2)).

[76] Seules les questions de droit et de compétence qui sont [TRADUCTION] « suffisamment importantes pour justifier un appel » peuvent être portées en appel conformément à l'art. 470 de la Loi. Toutes les autres questions peuvent toujours faire l'objet d'un contrôle judiciaire (*Edmonton (City) c. Edmonton (City) Assessment Review Board*, 2010 ABQB 634, 503 A.R. 144, par. 10-12; *Associated Developers Ltd. c. Edmonton (City)*, 2011 ABQB 592, 527 A.R. 287,

*Edmonton (Composite Assessment Review Board)*, 2012 ABQB 118, 534 A.R. 110, at para. 78.

[77] In our view, the legislature's decision to enact a limited right of appeal rather than a full right of appeal indicates that the legislature intended these questions to be reviewed by the Court of Queen's Bench for correctness.

[78] The legislature must have known that judicial review is available for any question not covered by a limited right of appeal (*Habtenkiel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 180, [2015] 3 F.C.R. 327, at para. 35; see also D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at p. 3-9), given that the legislature is presumed to know the law: *R. v. D.L.W.*, 2016 SCC 22, [2016] 1 S.C.R. 402, at para. 21, per Cromwell J.; *Townsend v. Kroppmanns*, 2004 SCC 10, [2004] 1 S.C.R. 315, at para. 9. The legislature only designated some questions to be the subject of this right of appeal, thereby signalling its intention that these important questions of law and jurisdiction be treated differently from all other questions which are subject to ordinary judicial review. These issues, after all, transcend the particular context of a disputed assessment and have broader implications for the municipal assessment regime. Had the legislature merely intended to provide for a different procedure than judicial review to enhance administrative efficiency within the yearly cycle created by the legislature, it would have enacted a full statutory right of appeal with a shorter limitation period than ordinary judicial review. After all, questions of fact and mixed fact and law would also benefit from a shorter limitation period to enhance administrative efficiency within the yearly cycle. We note, in this regard, the similarity between the wording of s. 470(5) and the statutory right of appeal that was considered in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, in respect of which Bastarache J., for this Court, said:

par. 17-24; *Edmonton (City) c. Edmonton (Composite Assessment Review Board)*, 2012 ABQB 118, 534 A.R. 110, par. 78).

[77] À notre avis, la décision du législateur d'édicter un droit d'appel limité plutôt qu'absolu indique qu'il a voulu que ces questions soient examinées par la Cour du Banc de la Reine selon la norme de la décision correcte.

[78] Le législateur savait sans doute que toute question qui n'est pas assujettie à un droit d'appel limité peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire (*Habtenkiel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 180, [2015] 3 R.C.F. 327, par. 35; voir également D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 3-9), étant donné que le législateur est présumé connaître le droit (*R. c. D.L.W.*, 2016 CSC 22, [2016] 1 R.C.S. 402, par. 21, le juge Cromwell; *Townsend c. Kroppmanns*, 2004 CSC 10, [2004] 1 R.C.S. 315, par. 9). Le législateur a prévu que seules certaines questions sont susceptibles d'appel, ce qui témoigne de son intention de traiter ces questions importantes de droit et de compétence différemment de toutes les autres questions assujetties au contrôle judiciaire ordinaire. Ces questions, après tout, transcendent le contexte précis d'une évaluation contestée et ont des répercussions plus larges sur le régime d'évaluation municipale. Si le législateur avait simplement voulu instaurer une procédure différente de celle du contrôle judiciaire pour accroître l'efficacité administrative du cycle annuel qu'il a créé, il aurait établi un droit d'appel absolu, assorti d'un délai de prescription plus court que celui applicable au contrôle judiciaire ordinaire. Après tout, l'existence d'un délai de prescription plus court visant à accroître l'efficacité administrative du cycle annuel serait également avantageuse dans le cas des questions de fait et des questions mixtes de fait et de droit. Nous notons, à cet égard, la similitude entre le libellé du par. 470(5) et celui du droit d'appel statuaire qui était examiné dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, à l'égard duquel le juge Bastarache a affirmé, au nom de la Cour :

First, s. 83(1) would be incoherent if the standard of review were anything other than correctness. The key to the legislative intention as to the standard of review is the use of the words “a serious question of general importance” . . . . The general importance of the question, that is, its applicability to numerous future cases, warrants the review by a court of justice. Would that review serve any purpose if the Court of Appeal were obliged to defer to incorrect decisions of the Board? Is it possible that the legislator would have provided for an exceptional appeal to the Court of Appeal on questions of “general importance”, but then required that despite the “general importance” of the question, the court accept decisions of the Board which are wrong in law, even clearly wrong in law, but not patently unreasonable? The only way in which s. 83(1) can be given its explicitly articulated scope is if the Court of Appeal — and inferentially, the Federal Court, Trial Division — is permitted to substitute its own opinion for that of the Board in respect of questions of general importance. [Emphasis added; para. 43.]

[79] That correctness review was legislatively intended is supported by other aspects of the statutory scheme. Section 470.1(2) of the Act provides that, where the Court of Queen’s Bench “cancels a decision”, it must refer the matter back to the Board and the Board must “rehear the matter and deal with it in accordance with the opinion of or any direction given by the Court on the question of law or the question of jurisdiction”. This strongly suggests that correctness review is the standard that the legislature intended to be applied to these questions, because giving “direction” on a pure and distilled question of law and jurisdiction would be inconsistent with reasonableness review. The fundamental premise of reasonableness review is that “certain questions that come before administrative tribunals do not lend themselves to one specific, particular result”: *Dunsmuir*, at para. 47. However, the fundamental premise of s. 470.1(2) is that pure questions of law and jurisdiction appealed to the Court of Queen’s Bench do lend themselves to one specific, particular result because the Court of Queen’s Bench is bound to provide *direction* on these pure questions of law and jurisdiction and the Board is prohibited from reaching a different result on those questions when the matter is remitted to it.

Premièrement, le par. 83(1) serait incohérent si la norme de contrôle était autre chose que celle de la décision correcte. L’élément clef de l’intention du législateur quant à la norme de contrôle est l’utilisation des mots « une question grave de portée générale » [ . . . ] La portée générale de la question, c’est-à-dire son applicabilité à un grand nombre de cas dans le futur, justifie son examen par une cour de justice. Cet examen aurait-il une utilité quelconque si la Cour d’appel était tenue de déférer aux décisions incorrectes de la Commission? Se peut-il que le législateur ait prévu un appel exceptionnel devant la Cour d’appel sur des questions de « portée générale », mais ait exigé qu’en dépit de la « portée générale » de la question, la cour accepte les décisions de la Commission qui sont erronées en droit, voire clairement erronées en droit, mais non manifestement déraisonnables? Il n’est possible de respecter la portée du par. 83(1), telle qu’explicitement formulée, qu’en autorisant la Cour d’appel — et, par déduction, la Section de première instance de la Cour fédérale — à substituer sa propre opinion à celle de la Commission sur les questions d’importance générale. [Nous soulignons; par. 43.]

[79] La proposition selon laquelle le législateur entendait que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision correcte est étayée par d’autres éléments du régime législatif. Le paragraphe 470.1(2) de la Loi prévoit que, lorsque la Cour du Banc de la Reine [TRADUCTION] « annule une décision », elle doit renvoyer l’affaire au Comité, qui doit « entendre à nouveau l’affaire et la trancher conformément à la décision ou aux directives de cette cour sur la question de droit ou de compétence ». Cet énoncé tend fortement à indiquer que la norme de la décision correcte est la norme que le législateur a voulu rendre applicable à ces questions, car le fait de donner des « directives » sur de pures questions de droit et de compétence serait incompatible avec la norme de la décision raisonnable. En effet, cette norme repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle « certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n’appellent pas une seule solution précise » (*Dunsmuir*, par. 47). Toutefois, la prémisse fondamentale du par. 470.1(2) est que les pures questions de droit et de compétence portées en appel devant la Cour du Banc de la Reine appellent bel et bien une seule solution précise, parce que la Cour du Banc de la Reine est tenue de fournir des *directives* sur ces questions, et qu’il est interdit au Comité de parvenir à une conclusion différente à leur égard lorsque l’affaire lui est renvoyée.

[80] Further, as Slatter J.A. noted at the Court of Appeal, the municipal assessment regime set out in the Act is applied by local and composite assessment review boards in municipalities across the province. Each assessment review board is a unique entity established by the local municipal council (s. 454). Because each assessment review board is a distinct entity, there is no overarching institutional body capable of promoting consistency in the interpretation and application of the Act between them. We echo the concern of Slatter J.A. that “it is undesirable for the *Municipal Government Act* to mean different things in different parts of the province” (para. 30). Consistency in the understanding and application of these legal questions is necessary, and only courts can provide such consistency. And, to reiterate, the legislature of Alberta has done so here by providing assessed persons a right to appeal certain questions to the courts, which are, in turn, tasked with providing *binding rulings* on those questions: s. 470.1(2) of the Act.

#### B. *Expertise*

[81] In our view the question at issue is not one which falls within the Board’s expertise. Indeed, the Board’s lack of expertise in statutory interpretation suggests that the legislature would have wanted courts to review Board answers on questions of law on a more exacting standard.

[82] We acknowledge that the notion of “expertise” has become a catch-all trigger for deferential review in this Court’s jurisprudence, since an administrative decision maker is simply presumed to be an expert in matters regarding the application of its home statute. We wish, therefore, to be clear: our point of departure from the majority is whether the presumption has been rebutted. And we add this: in strengthening the presumption by ignoring or explaining away any

[80] De plus, comme l’a souligné le juge Slatter de la Cour d’appel, le régime d’évaluation municipale établi par la Loi est appliqué par des comités de révision locaux et mixtes dans les municipalités de l’ensemble de la province. Chaque comité de révision forme une entité unique établie par le conseil municipal local (art. 454). Comme chaque comité de révision constitue une entité distincte, il n’existe aucune entité institutionnelle générale propre à favoriser la cohérence entre eux dans l’interprétation et l’application de la Loi. Nous faisons nôtre la préoccupation du juge Slatter selon laquelle [TRANSDUCTION] « il n’est pas souhaitable que la *Municipal Government Act* prenne un sens différent dans différentes parties de la province » (par. 30). La cohérence dans l’interprétation et l’application de ces questions juridiques est nécessaire, et seules les cours de justice peuvent assurer cette cohérence. De plus, nous le répétons, c’est ce que le législateur albertain a prévu en l’espèce en conférant aux personnes visées le droit de porter certaines questions en appel devant les cours de justice, lesquelles doivent, pour leur part, rendre des *décisions contraignantes* sur ces questions (par. 470.1(2) de la Loi).

#### B. *Expertise*

[81] À notre avis, la question en litige ne relève pas de l’expertise du Comité. En fait, le manque d’expertise du Comité en matière d’interprétation législative tend à indiquer que le législateur a voulu que les cours de justice examinent les réponses que donne le Comité aux questions de droit selon une norme plus exigeante.

[82] Nous reconnaissons que la notion d’« expertise » est devenue dans la jurisprudence de la Cour un élément déclencheur général permettant l’application d’une norme empreinte de déférence, puisqu’un décideur administratif est simplement présumé être expert des questions relatives à l’application de sa loi constitutive. Soyons donc clairs : là où nous sommes en désaccord avec les juges majoritaires, c’est sur la question de savoir si

factors that might rebut it, the majority risks making this presumption irrebuttable.

[83] Despite its prevalence, this presumption of expertise has rarely been given much explanation or content in our jurisprudence: L. Sossin, “Empty Ritual, Mechanical Exercise or the Discipline of Deference? Revisiting the Standard of Review in Administrative Law” (2003), 27 *Adv. Q.* 478, at pp. 490-91; B. Bilson, “The Expertise of Labour Arbitrators” (2005), 12 *C.L.E.L.J.* 33, at p. 41. As McLachlin C.J. explained in *Dr. Q*, expertise “can arise from a number of sources and can relate to questions of pure law, mixed fact and law, or fact alone” (para. 29). Some administrative decision makers are required to possess expert qualifications or experience in a particular area as a condition of appointment: *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at paras. 50-53. Other administrative decision makers may accumulate “a measure of relative institutional expertise” by habitually making findings of fact in a particular specialized legislative context: *Dr. Q*, at para. 29; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at p. 1336, per Wilson J. This specific or institutional expertise may command deference, though the question of expertise is “closely interrelated” to the nature of the question that forms the basis of the application for judicial review: *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, 2001 SCC 36, [2001] 2 S.C.R. 100, at para. 32. In other words, an administrative decision maker is not entitled to blanket deference in all matters simply because it is an expert in some matters. An administrative decision maker is entitled to deference on the basis of expertise only if the question before it falls within the scope of its expertise, whether specific or institutional.

[84] A constant in this Court’s jurisprudence both pre- and post-*Dunsmuir* is that expertise is a

la présomption a été réfutée. Nous ajouterons également ceci : le fait pour les juges majoritaires de renforcer la présomption en faisant abstraction de tout facteur susceptible de la réfuter ou en y trouvant une justification risque de rendre celle-ci irréfutable.

[83] Bien que répandue, cette présomption d’expertise a rarement été vraiment expliquée ou étoffée dans notre jurisprudence (L. Sossin, « Empty Ritual, Mechanical Exercise or the Discipline of Deference? Revisiting the Standard of Review in Administrative Law » (2003), 27 *Adv. Q.* 478, p. 490-491; B. Bilson, « The Expertise of Labour Arbitrators » (2005), 12 *C.L.E.L.J.* 33, p. 41). Comme l’explique la juge en chef McLachlin dans l’arrêt *Dr. Q*, l’expertise « peut venir de plusieurs sources et se rapporter à des questions de droit pur, des questions mixtes de droit et de fait, ou des questions de fait uniquement » (par. 29). Certains décideurs administratifs sont tenus d’avoir des compétences d’expert ou de l’expérience dans un domaine précis comme condition de nomination (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 50-53). D’autres décideurs administratifs peuvent acquérir « un certain degré d’expertise institutionnelle » en tirant fréquemment des conclusions de fait dans un contexte législatif spécialisé particulier (*Dr. Q*, par. 29; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, p. 1336, la juge Wilson). Cette expertise spécifique ou institutionnelle peut commander la déférence, bien que la question de l’expertise soit « étroitement lié[e] » à la nature de la question à l’origine de la demande de contrôle judiciaire (*Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, 2001 CSC 36, [2001] 2 R.C.S. 100, par. 32). Autrement dit, un décideur administratif n’a pas droit à une déférence absolue à l’égard de toute question du simple fait qu’il agit comme expert dans certaines matières. La déférence s’impose à l’égard d’un tel décideur en raison de son expertise uniquement si la question dont il est saisi relève de son champ d’expertise, qu’elle soit spécifique ou institutionnelle.

[84] Une constante se dégage de la jurisprudence de la Cour, tant antérieure que postérieure à l’arrêt

relative concept. It is not absolute: *Pushpanathan*, at para. 33; *Dr. Q*, at para. 28; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at para. 50; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at para. 15, per Rothstein J. As Sopinka J. explained in *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, “a lack of relative expertise on the part of the tribunal *vis-à-vis* the particular issue before it as compared with the reviewing court is a ground for a refusal of deference” (p. 335). An administrative decision maker often possesses greater relative expertise in interpreting and applying its constituting statute in the context of administering a specialized regime: *Pushpanathan*, at para. 36; *Dunsmuir*, at para. 54; *Smith*, at para. 80, per Deschamps J., dissenting on this point. But this is not an absolute rule, as a legislature may always indicate that the expertise of an administrative decision maker in interpreting and administering its home statute is not greater relative to the courts: see, e.g., *Rogers Communications*, at para. 16.

*Dunsmuir* : l’expertise constitue un concept relatif, et non absolu (*Pushpanathan*, par. 33; *Dr Q*, par. 28; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 50; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 15, le juge Rothstein). Comme l’indique le juge Sopinka dans l’arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d’Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, « lorsque, comparativement au tribunal d’examen, le tribunal administratif manque d’expertise relative en ce qui concerne la question dont il a été saisi, cela justifie de ne pas faire preuve de retenue » (p. 335). Il est fréquent que, dans le contexte de l’administration d’un régime spécialisé, le décideur administratif possède une expertise relative supérieure dans l’interprétation et l’application de sa loi constitutive (*Pushpanathan*, par. 36; *Dunsmuir*, par. 54; *Smith*, par. 80, la juge Deschamps (dissidente sur ce point)). Mais il ne s’agit pas là d’une règle absolue, car le législateur peut toujours indiquer que l’expertise d’un décideur administratif dans l’interprétation et l’application de sa loi constitutive n’est pas supérieure à celle des cours de justice (voir, p. ex., *Rogers Communications*, par. 16).

[85] The legislature therefore has a role to play in designating and delimiting the presumed expertise of an administrative decision maker. The majority’s view that “expertise is something that inheres in a tribunal itself as an institution” (para. 33) risks transforming the presumption of deference into an irrebuttable rule. Courts must not infer from the mere creation of an administrative tribunal that it necessarily possesses greater relative expertise in all matters it decides, especially on questions of law. After all, “some administrative decision makers have considerable legal expertise . . . Others have little or none”: *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 84, per Binnie J., concurring. Respect for legislative supremacy must leave open to the legislature the possibility of creating a non-expert administrative decision maker, or creating an administrative decision maker with expertise in some

[85] Le législateur a donc un rôle à jouer lorsqu’il s’agit de qualifier et de circonscrire l’expertise présumée d’un décideur administratif. L’opinion des juges majoritaires selon laquelle l’expertise « est [. . .] quelque chose d’inhérent au tribunal administratif en tant qu’institution » (par. 33) risque de transformer la présomption de déférence en une règle irréfutable. Les cours de justice ne doivent pas inférer de la simple création d’un tribunal administratif qu’il possède nécessairement une expertise relative supérieure dans toutes les affaires qu’il décide, plus particulièrement en ce qui concerne les questions de droit. Après tout, « certains décideurs administratifs sont dotés d’une expertise [. . .] considérabl[e]. D’autres en ont peu ou n’en ont pas » (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 84, motifs concordants du juge Binnie). Le respect de la suprématie législative doit laisser la porte ouverte à la



areas but not others. Rothstein J. gave effect to this possibility in *Rogers Communications*, holding that the concurrent jurisdiction shared by the courts and the Copyright Board under the *Copyright Act*, R.S.C. 1985, c. C-42, led to the inference “that the legislative intent was not to recognize superior expertise of the Board relative to the court with respect to such legal questions” (para. 15). We must therefore examine the legislative scheme to determine whether the legislative intent was to recognize the superior expertise of the Board or the courts on matters forming the subject of an appeal pursuant to s. 470.

[86] The Act is a broad statute that covers a vast array of municipal government issues. The Board at issue here is a composite assessment review board, created pursuant to s. 454 of the Act with jurisdiction to only hear complaints about certain assessments by taxpayers and assessed persons, and to deal only with the issues listed in s. 460(5) of the Act. The Alberta legislature delegated to other boards and administrative decision makers the simultaneous task of interpreting and applying provisions of the Act, such as the Municipal Government Board (s. 486); growth management boards (s. 708.02); the Minister of Municipal Affairs (in the context of the assessment provisions of the Act, see ss. 317 to 325, 370, 381, 390, 409.3, 425.1, 436.23, 452, 453 to 457, 476.1, 484.1, 514 to 517, 527.1 and 570 to 580); the chief administrative officer of each municipal council (ss. 205, 207 and 208); the Land Compensation Board (ss. 15, 23, 26 and 534); and the Alberta Utilities Commission (ss. 30, 31, 43 to 45, 47 and 47.1), among others. It is therefore incorrect to characterize a specific composite assessment review board as an expert tribunal tasked with administering the Act. We cannot presume greater relative expertise without first examining the statutory scheme that creates the administrative decision maker.

possibilité pour le législateur de créer un décideur administratif sans expertise ou doté d’une expertise dans certains domaines, et non dans d’autres. Le juge Rothstein a reconnu cette possibilité dans l’arrêt *Rogers Communications*, où il a affirmé que la compétence concurrente conférée aux cours de justice et à la Commission du droit d’auteur sous le régime de la *Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. 1985, c. C-42, a mené à l’inférence « que le législateur n’a pas voulu reconnaître à la Commission une expertise supérieure à celle de la cour de justice [en ce qui concerne ces questions de droit] » (par. 15). Nous devons donc examiner le régime législatif pour déterminer si l’intention du législateur était de reconnaître l’expertise supérieure du Comité ou des cours de justice sur les questions visées par un appel fondé sur l’art. 470.

[86] La Loi est une loi générale, qui s’applique à un large éventail de questions relevant des administrations municipales. Le Comité en cause ici est un comité de révision mixte créé conformément à l’art. 454 de la Loi; il peut entendre uniquement les plaintes que déposent les contribuables et les personnes visées relativement à certaines évaluations, et trancher uniquement les questions énumérées au par. 460(5) de la Loi. Le législateur albertain a délégué à d’autres offices et à d’autres décideurs administratifs la tâche simultanée d’interpréter et d’appliquer certaines dispositions de la Loi, notamment l’organisme appelé Municipal Government Board (« Commission municipale ») (art. 486), les comités de gestion de la croissance (art. 708.02), le ministre des affaires municipales (dans le contexte des dispositions de la Loi en matière d’évaluation, voir les art. 317 à 325, 370, 381, 390, 409.3, 425.1, 436.23, 452, 453 à 457, 476.1, 484.1, 514 à 517, 527.1, et 570 à 580), le directeur général de chaque conseil municipal (art. 205, 207 et 208), le Land Compensation Board (« Office d’indemnisation foncière ») (art. 15, 23, 26 et 534) et l’Alberta Utilities Commission (« Commission des services publics de l’Alberta ») (art. 30, 31, 43 à 45, 47 et 47.1). Il est donc incorrect de qualifier un comité de révision mixte particulier de tribunal expert chargé d’appliquer la Loi. Nous ne saurions présumer une expertise relative supérieure sans d’abord examiner le régime législatif qui crée le décideur administratif.

[87] The question, then, is whether the Alberta legislature intended to recognize superior expertise in assessment review boards or in the courts with respect to the specific questions appealed pursuant to s. 470 of the Act. As the majority acknowledges, this case is, in part, about the interpretation of s. 467 of the Act. Statutory interpretation does not fall within the specialized expertise of the Board, since its day-to-day work focuses on complex matters of valuation of property. We note that the majority relies on this Court's jurisprudence for the proposition that a court may not be as qualified as a board to interpret the board's home statute given "the broad policy context within which" the board must work (para. 33). That may be true in the application of one's governing statute. However, it is not so in these circumstances, where the matter is one of legal interpretation going to jurisdiction, not practical application. While the Board may have familiarity with the application of the assessment provisions of the Act, the legislature has recognized that the Board's specialized expertise does not necessarily extend to general questions of law and jurisdiction. The Board's decisions may, instead, be appealed on these questions of law and jurisdiction.

[88] In light of this lack of relative expertise on questions of law and jurisdiction, it cannot be maintained that a presumption applies that the legislature intended that the review board's determinations on questions of law and jurisdiction be owed deference. The legislature created a tribunal with expertise in matters of valuation and assessment. But the legislature placed that tribunal within a statutory scheme that would allow municipalities and assessed persons to appeal questions of law and jurisdiction, while still implicitly permitting judicial review on all other questions. This, in our view, is a clear signal by the legislature that the tribunal it created is not entitled to deference from the courts on questions of law and jurisdiction appealed pursuant to s. 470, while it must be afforded deference on other matters. Such clearly

[87] La question est donc de savoir si le législateur albertain a voulu reconnaître l'expertise supérieure des comités de révision ou des cours de justice sur les questions précises faisant l'objet d'appels fondés sur l'art. 470 de la Loi. Comme le reconnaissent les juges majoritaires, le présent pourvoi porte en partie sur l'interprétation de l'art. 467 de la Loi. L'interprétation des lois ne relève pas de l'expertise spécialisée du Comité, puisque son travail quotidien est axé sur des questions complexes d'évaluation foncière. Nous constatons que les juges majoritaires se fondent sur la jurisprudence de la Cour pour prouver leur proposition selon laquelle une cour de justice n'est peut-être pas aussi qualifiée qu'un organisme administratif pour interpréter la loi constitutive de celui-ci compte tenu « du contexte des politiques générales dans lequel » un tel organisme doit fonctionner (par. 33). C'est peut-être le cas dans l'application de sa loi constitutive. Ce ne l'est toutefois pas dans les circonstances de l'espèce, où la question est une question d'interprétation législative touchant à la compétence, et non une question d'application pratique. Bien que le Comité puisse être familier avec l'application des dispositions de la Loi en matière d'évaluation, le législateur a reconnu que son expertise spécialisée ne s'étend pas nécessairement aux questions générales de droit et de compétence. Les décisions du Comité peuvent plutôt être portées en appel en ces matières.

[88] Vu ce manque d'expertise relative en ce qui concerne les questions de droit et de compétence, on ne peut soutenir que le législateur est présumé avoir voulu que les décisions du comité de révision à cet égard commandent la déférence. Le législateur a créé un tribunal doté d'une expertise en matière d'évaluation foncière. Ce tribunal se trouve toutefois dans un régime législatif qui autorise les municipalités et les personnes visées à interjeter appel de questions de droit et de compétence, tout en permettant implicitement que toute autre question soit examinée par voie de contrôle judiciaire. À notre sens, le législateur indique ici clairement que le tribunal administratif qu'il a créé n'a pas droit à la déférence des cours de justice sur les questions de droit et de compétence portées en appel en vertu

expressed legislative intent should be respected, by applying correctness review in this case.

[89] We note the concern that a contextual analysis can generate uncertainty and prolonged litigation concerning the applicable standard of review. But the lode star of legislative supremacy and the rule of law remains. The contextual standard of review analysis ensures that legislative intent is respected and the rule of law is protected when courts review decisions of administrative actors. And context does not cease to be relevant once the standard of review is selected. Even if the applicable standard of review were reasonableness, it is a contextual analysis — guided by the principles of legislative supremacy and the rule of law — that defines the range of reasonable outcomes in any given case: P. Daly, “Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness” (forthcoming, *McGill L.J.*), at p. 21. In short, “context simply cannot be eliminated from judicial review” (*ibid.*, at p. 16).

[90] We note the chambers judge’s conclusion that the issue in this case is a true question of jurisdiction: 2013 ABQB 526, 570 A.R. 208. As the majority explained in *Dunsmuir*, a true question of jurisdiction asks “whether or not the tribunal had the authority to make the inquiry”, and added that “[a]dministrative bodies must . . . be correct in [these] determinations”: at para. 59; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at para. 18. In light of our conclusion above, however, it is not necessary to also consider whether the question at issue falls within that category.

de l’art. 470, alors qu’une telle déférence s’impose à son égard sur d’autres questions. Une intention législative aussi clairement exprimée doit être respectée par l’application de la norme de la décision correcte en l’espèce.

[89] Nous notons la préoccupation selon laquelle le recours à une analyse contextuelle peut être source d’incertitude et de litiges prolongés au sujet de la norme de contrôle applicable. Cependant, les principes de la suprématie législative et de la primauté du droit demeurent toujours. L’analyse contextuelle assure le respect de l’intention législative et la protection de la primauté du droit lorsque les cours de justice contrôlent les décisions des acteurs administratifs. De plus, le contexte ne cesse pas d’être pertinent une fois que la norme de contrôle applicable est établie. Même si la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable, c’est une analyse contextuelle — guidée par les principes de la suprématie législative et de la primauté du droit — qui permet de définir l’éventail des issues raisonnables possibles dans un cas donné (P. Daly, « Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness » (à paraître, *R.D. McGill*), p. 21). En bref, [TRADUCTION] « le contexte ne peut tout simplement pas être éliminé du contrôle judiciaire » (*ibid.*, p. 16).

[90] Le juge en chambre a conclu que la question en l’espèce est une question touchant véritablement à la compétence (2013 ABQB 526, 570 A.R. 208). Dans l’arrêt *Dunsmuir*, les juges majoritaires ont expliqué qu’une question touchant véritablement à la compétence porte sur « la faculté du tribunal administratif de connaître de la question », et ils ont ajouté qu’un « organisme administratif doit [. . .] statuer correctement sur [ces] questions » (par. 59; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, par. 18). Eu égard aux conclusions qui précèdent, il n’est toutefois pas nécessaire de nous demander également si la question en litige relève de cette catégorie.

### III. Merits

[91] The majority characterizes the issue in this case as whether s. 467 of the Act allowed the Board to “increase the assessment at the City’s request” (para. 41). We agree that the word “change” in s. 467(1) should be given its ordinary and grammatical meaning, and that the Board is not precluded from ever increasing an assessment. However, in our view, the Board’s decision-making authority in this case was limited to the specific matters that were raised in the Company’s complaint. The Board had no authority to inquire into the fairness and equity of the assessment generally and to consider or accept elements of the new assessment proposed by the City in increasing the assessment.

[92] In our view, this conclusion is supported by five considerations. First, this conclusion respects the assessment complaints procedure set out in the Act and in various regulations. These limit the jurisdiction of the review board to precisely those matters identified on the complaint form and, where applicable, to the information provided by the municipality in response to an access to information request pursuant to ss. 299 and 300 of the Act. There is no space under the Act for municipalities to act as a *de facto* appellant of its own assessment. Second, to hold otherwise, as the majority does, would allow municipalities to circumvent s. 305 of the Act, which only permits municipalities to correct errors, omissions, or misdescriptions in an assessment when a complaint is not pending. Third, a contrary interpretation would undermine taxpayers’ reliance on the information provided by the municipality in its notice of assessment and in any document disclosed pursuant to an access to information request under ss. 299 and 300 of the Act. Fourth, to hold otherwise would also allow municipalities to circumvent certain prescribed notice periods intended to benefit assessed persons. Fifth, the Act does not place an obligation on the Board to ensure that all assessments are “fair” and “equitable”.

### III. Fond de l’affaire

[91] Selon les juges majoritaires, la question en l’espèce est celle de savoir si l’art. 467 de la Loi autorisait le Comité à « augmenter l’évaluation à la demande de la Ville » (par. 41). Nous convenons que le mot [TRADUCTION] « modifier » figurant au par. 467(1) devrait être interprété suivant son sens ordinaire et grammatical, et que rien n’empêche le Comité d’augmenter une évaluation. Toutefois, à notre avis, le pouvoir décisionnel du Comité en l’espèce était limité aux questions précises soulevées dans la plainte de la Société. Le Comité n’avait pas compétence pour se pencher sur le caractère juste et équitable de l’évaluation en général, ni pour examiner ou accepter les éléments de la nouvelle évaluation proposée par la Ville en vue de hausser l’évaluation foncière.

[92] À notre avis, cette conclusion repose sur cinq considérations. Premièrement, elle respecte la procédure de contestation en matière d’évaluation prévue par la Loi et divers règlements. Ceux-ci limitent la compétence du comité de révision aux questions précises mentionnées dans le formulaire de plainte et, s’il y a lieu, aux renseignements fournis par la municipalité en réponse à une demande d’accès à l’information fondée sur les art. 299 et 300 de la Loi. Rien dans la Loi n’autorise les municipalités à agir dans les faits comme appelantes à l’égard de leur propre évaluation. Deuxièmement, conclure le contraire, comme le font les juges majoritaires, permettrait aux municipalités de contourner l’art. 305 de la Loi, qui les autorise uniquement à corriger des erreurs, des omissions ou des mauvaises descriptions dans une évaluation lorsqu’aucune plainte n’est pendante. Troisièmement, une interprétation contraire aurait pour effet de miner la confiance que les contribuables sont justifiés d’accorder aux renseignements fournis par la municipalité dans son avis d’évaluation et à tout document communiqué conformément à une demande d’accès à l’information fondée sur les art. 299 et 300 de la Loi. Quatrièmement, conclure le contraire permettrait également aux municipalités de contourner certains délais de notification prescrits dont sont censées bénéficier les personnes visées. Cinquièmement, la Loi n’oblige pas le comité à s’assurer que toutes les évaluations sont « justes » et « équitables ».

### A. Overview of the Board's Jurisdiction

[93] In general terms, the complaints procedure before the Board is a vehicle *for taxpayers* to contest the fairness, correctness and equity of yearly municipal tax assessments. It is in this sense that the complaint belongs to the taxpayer: *Canadian Natural Resources Ltd. v. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2012 ABQB 177, 535 A.R. 281, at para. 166. The Board's narrow jurisdiction reflects the complaint procedure's limited function, and confines the Board's decision-making authority to only those specific matters that were outlined in the City's original assessment, and which were subsequently raised by the taxpayer in his or her complaint.

[94] This understanding of the assessment complaints process flows from the following provisions of the Act. A complaint regarding an assessment may be about any of the matters listed in s. 460(5) of the Act shown on the assessment notice. However, a "complaint may be made only by an assessed person or a taxpayer" (s. 460(3)). This restricted scope on who may bring a complaint distinguishes the complaints process outlined in the Act from legislation in a number of other jurisdictions where municipalities are explicitly provided with a right to appeal an assessment and, as a result, where review boards have the power to raise an assessment in response to a municipality's appeal: see *Assessment Act*, R.S.B.C. 1996, c. 20, s. 32; *Assessment Act*, R.S.O. 1990, c. A.31, s. 40; *Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, c. 23, s. 62(2); *The Cities Act*, S.S. 2002, c. C-11.1, s. 197(3); *The Municipal Assessment Act*, C.C.S.M., c. M226, ss. 42 and 43; *Prince Albert (City) v. 101027381 Saskatchewan Ltd.*, 2009 SKCA 59, 324 Sask. R. 313; *79912 Manitoba Ltd. v. Winnipeg City Assessor* (1998), 131 Man. R. (2d) 264 (C.A.), at para. 4; *Orange Properties Ltd. v. Winnipeg City Assessor* (1996), 107 Man. R. (2d) 278 (C.A.).

[95] This feature of the Act's complaint process resembles appeals from assessments under the federal *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.). The Minister of National Revenue has no right to

### A. Aperçu de la compétence du Comité

[93] En termes généraux, la procédure de contestation devant le Comité est un mécanisme permettant aux *contribuables* d'attaquer le caractère juste, exact et équitable des évaluations foncières municipales annuelles. C'est en ce sens que la plainte appartient au contribuable (*Canadian Natural Resources Ltd. c. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2012 ABQB 177, 535 A.R. 281, par. 166). La compétence restreinte du Comité reflète le rôle limité de la procédure de contestation, et restreint le pouvoir décisionnel du Comité aux points précis énoncés dans l'évaluation initiale de la Ville et subséquemment soulevés par le contribuable dans sa plainte.

[94] Cette interprétation du processus de contestation découle des dispositions suivantes de la Loi. Une plainte à l'égard d'une évaluation peut porter sur tout point énoncé au par. 460(5) de la Loi et figurant dans l'avis d'évaluation. Toutefois, une [TRADUCTION] « plainte peut être déposée uniquement par la personne visée ou par un contribuable » (par. 460(3)). Une telle limite permet d'établir une distinction entre le processus de contestation établi dans la Loi et celui établi dans les lois d'un certain nombre d'autres ressorts où les municipalités ont expressément le droit d'interjeter appel d'une évaluation et, par conséquent, où les comités de révision ont le pouvoir d'augmenter une évaluation en réponse à un appel introduit par une municipalité (voir *Assessment Act*, R.S.B.C. 1996, c. 20, art. 32; *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.O. 1990, c. A.31, art. 40; *Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, c. 23, par. 62(2); *The Cities Act*, S.S. 2002, c. C-11.1, par. 197(3); *Loi sur l'évaluation municipale*, C.P.L.M., c. M226, art. 42 et 43; *Prince Albert (City) c. 101027381 Saskatchewan Ltd.*, 2009 SKCA 59, 324 Sask. R. 313; *79912 Manitoba Ltd. c. Winnipeg City Assessor* (1998), 131 Man. R. (2d) 264 (C.A.), par. 4; *Orange Properties Ltd. c. Winnipeg City Assessor* (1996), 107 Man. R. (2d) 278 (C.A.)).

[95] Cette particularité de la Loi en ce qui concerne le processus de contestation ressemble à ce que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale, L.R.C. 1985, c. 1 (5<sup>e</sup> suppl.), pour les appels interjetés à

appeal assessments under that Act, and it has long been settled that a taxpayer's appeal cannot, in light of this, result in an increased assessment: *Harris v. Minister of National Revenue*, [1965] 2 Ex. C.R. 653, aff'd on other grounds, [1966] S.C.R. 489. In *Canada v. Last*, 2014 FCA 129, [2015] 3 F.C.R. 245, Dawson J.A. observed that

*Harris* is authority for the proposition that on appeal from an assessment, the question to be answered is whether the Minister's assessment is higher than it should be. However, *Harris* is also authority for the proposition that a taxpayer's appeal cannot result in an increased assessment. This is because the Act does not give any right of appeal to the Minister and any increase to an assessment would in effect allow the Minister to appeal from her own assessment. This principle is to be applied to each source of income. [para. 23]

[96] Nowhere does the Act authorize the assessment review board to inquire generally into the fairness and equity of the challenged assessment. Instead, the assessment review board has jurisdiction only "to hear complaints about any matter referred to in section 460(5) that is shown on an assessment notice for property other than property described in subsection (1)(a)"(s. 460.1(2)). A plain reading of this provision reveals two restrictions on the assessment review board's jurisdiction. The review board is limited to hearing "complaints", and these complaints must be "about" a matter "shown on an assessment notice". Section 9(1) of the *Matters Relating to Assessment Complaints Regulation*, Alta. Reg. 310/2009 ("MRAC"), reinforces these restrictions by adding that the review board "must not hear any matter in support of an issue that is not identified on the complaint form". Giving this provision full effect, composite assessment review boards have refused to hear issues raised by assessed persons that were not identified in the assessed person's complaint form: see, e.g., Edmonton ARB, Decision No. 0098 139/11, August 24, 2011, at pp. 2-3; Edmonton ARB, Decision No. 0098 174/10, August 4, 2010.

l'encontre de cotisations. Le ministre du Revenu national n'a pas le droit d'interjeter appel à l'encontre d'une cotisation sous le régime de cette loi, et il est établi depuis longtemps que l'appel d'un contribuable ne peut, en conséquence, donner lieu à une cotisation plus élevée (*Harris c. Minister of National Revenue*, [1965] 2 R.C. de l'É. 653, conf. pour d'autres motifs par [1966] R.C.S. 489). Dans l'arrêt *Canada c. Last*, 2014 CAF 129, [2015] 3 R.C.F. 245, la juge Dawson a fait observer :

La décision *Harris*, précitée, est le précédent qui permet d'affirmer que, dans un appel formé contre une cotisation, la question à trancher est celle de savoir si la cotisation établie par le ministre est plus élevée qu'elle devrait l'être. Cependant, ce précédent permet aussi d'affirmer que l'appel interjeté par un contribuable ne saurait donner lieu à une cotisation plus élevée. Cela s'explique par le fait que la Loi ne confère aucun droit d'appel au ministre et que tout accroissement d'une cotisation aurait pour effet d'autoriser le ministre à faire appel de sa propre cotisation. Ce principe doit s'appliquer à chacune des sources de revenu. [par. 23]

[96] Nulle part dans la Loi le comité de révision n'est autorisé à considérer, de façon générale, le caractère juste et équitable de l'évaluation contestée. Celui-ci a plutôt compétence seulement [TRADUCTION] « pour entendre des plaintes sur tout point énoncé au paragraphe 460(5) et mentionné dans l'avis d'évaluation à l'égard d'une propriété autre qu'une propriété décrite à l'alinéa (1)(a) » (par. 460.1(2)). La simple lecture de cette disposition fait ressortir deux restrictions à la compétence du comité de révision. Ce dernier peut uniquement entendre des « plaintes » et celles-ci doivent porter « sur » un point « mentionné dans l'avis d'évaluation ». Le paragraphe 9(1) du *Matters Relating to Assessment Complaints Regulation*, Alta. Reg. 310/2009 (« MRAC »), renforce ces restrictions en ajoutant que le comité de révision [TRADUCTION] « ne doit considérer aucune observation à l'égard d'un point non mentionné dans le formulaire de plainte ». En donnant à cette disposition son plein effet, des comités de révision mixtes ont refusé d'examiner des questions soulevées par les personnes visées lorsque ces questions ne figuraient pas dans leur formulaire de plainte (voir, p. ex., Edmonton ARB, décision n° 0098 139/11, 24 août 2011, p. 2-3; Edmonton ARB, décision n° 0098 174/10, 4 août 2010).

[97] Section 9(4) of the *MRAC* restricts this jurisdiction further where a request for information is made by an assessed person or taxpayer. Sections 299 and 300 of the Act provide the assessed person with the right to ask the municipality for access to the assessment record, as well as a summary of the assessment. These “let the assessed person see or receive sufficient information to show how the assessor prepared the assessment of that person’s property” (s. 299(1)) and “let the assessed person see or receive a summary of the assessment of any assessed property in the municipality” (s. 300(1)). Section 9(4) of the *MRAC* provides that the review board “must not hear any evidence from a municipality relating to information that was requested by a complainant under section 299 or 300 of the Act but was not provided to the complainant”.

[98] In our view, these provisions confine the Board to considering only matters arising from the City’s original assessment notice that were the subject of complaint by an assessed person or taxpayer on the prescribed complaint form. As a result, once a complaint has been filed, the onus lies on the complainant to identify errors in the City’s assessment, and the City can do nothing more than defend its own assessment. To read s. 9(4) as not precluding a municipality from changing its mind about an assessment and leading evidence to support its position would fail to account for s. 9(1) of the *MRAC* which expressly precludes the Board from hearing “any matter in support of an issue that is not identified on the complaint form”. The review board’s jurisdiction leaves no space for the City to act as a *de facto* appellant of its own assessment. This would explain why the complainant must disclose to the City and to the review board its documentary evidence, a summary of its testimonial evidence, and any written argument in support of its complaint 42 days before the hearing date (s. 8(2)(a) *MRAC*), while the City is only bound to provide such disclosure to the complainant 14 days before the hearing date (s. 8(2)(b) *MRAC*).

[97] Le paragraphe 9(4) du *MRAC* restreint encore plus cette compétence lorsqu’une demande d’accès à l’information est présentée par une personne visée ou un contribuable. Les articles 299 et 300 de la Loi confèrent à la personne visée le droit de demander à la municipalité l’accès au dossier d’évaluation ainsi qu’à un résumé de l’évaluation. Ces dispositions [TRADUCTION] « permet[ent] à la personne visée de consulter ou de recevoir suffisamment de renseignements indiquant comment l’évaluateur a établi l’évaluation de sa propriété » (par. 299(1)) et « permet[ent] à la personne visée de consulter ou de recevoir un résumé de toute propriété évaluée dans la municipalité » (par. 300(1)). Le paragraphe 9(4) du *MRAC* prévoit que le comité de révision [TRADUCTION] « ne peut considérer des éléments de preuve d’une municipalité qui portent sur des renseignements qui ont été demandés par un plaignant en vertu de l’art. 299 ou 300 de la Loi, mais ne lui ont pas été fournis ».

[98] À notre sens, ces dispositions limitent l’examen du Comité aux questions découlant de l’avis d’évaluation initiale de la Ville qui ont fait l’objet d’une plainte présentée au moyen du formulaire prescrit par la personne visée ou par un contribuable. Par conséquent, une fois qu’une plainte est déposée, il incombe au plaignant de relever les erreurs dans l’évaluation de la Ville, laquelle peut uniquement défendre sa propre évaluation. Le fait de considérer que le par. 9(4) n’empêche pas une municipalité de changer d’avis à l’égard d’une évaluation et de présenter des éléments de preuve à l’appui de cette décision ne tiendrait pas compte du par. 9(1) du *MRAC*, lequel interdit expressément au comité de considérer quelque observation que ce soit [TRADUCTION] « à l’égard d’un point non mentionné dans le formulaire de plainte ». La compétence du comité de révision ne permet pas à la Ville d’agir dans les faits comme appelante à l’égard de sa propre évaluation. Cela expliquerait pourquoi le plaignant doit, 42 jours avant la date de l’audience (al. 8(2)(a) du *MRAC*), communiquer à la Ville et au comité de révision sa preuve documentaire, un résumé de sa preuve testimoniale ainsi que tout argument écrit à l’appui de sa plainte, alors que la Ville est uniquement tenue de lui communiquer ces renseignements 14 jours avant la date de l’audience (al. 8(2)(b) du *MRAC*).

[99] This interpretation also reflects the fact that the complaints process is pleading-driven, a feature reflected in assessment review boards' persistent refusal to consider issues that were not initially included in the complaint form. If respected, a pleading-driven process usually has the effect of streamlining and simplifying proceedings, enhancing the efficiency of this administrative regime.

[100] While it is true that the Board has the power to "change" an assessment roll with respect to any matter referred to in s. 460(5), this power must be interpreted in light of the Board's jurisdiction, as set out in s. 460.1(2) of the Act and in ss. 9(1) and 9(2) of the *MRAC*. To hold otherwise would fail to read these provisions as forming a consistent whole, since it would mean that the Board has the power to make decisions on matters it has no authority to hear.

[101] For these reasons, we would adopt the conclusion of Sulyma J. who concluded in *Wood Buffalo*, at para. 166, that

[a] complaint belongs to the taxpayer, not the Municipality. It gives the taxpayer an opportunity to demonstrate what the correct number should be . . . . The Municipality cannot then come in and ask the [Review Board] to change the assessment to an altogether different number; it can only defend the assessed amount as correct.

[102] This conclusion is also consistent with the Minister's description of the purpose of amendments to the complaints process in 2009, being to "provide taxpayers with the understandable, objective, and fair complaint and appeal system they deserve": *Alberta Hansard*, 2nd Sess., 27th Leg., April 21, 2009, at p. 735 (emphasis added). The complaint and appeal system were clearly intended to belong to "taxpayers". The Act must be interpreted in a manner consistent with this overarching purpose. An interpretation that would allow the City to hijack the complaint process by (1) using a new classification that was not identified on the complaint form or disclosed pursuant to the ss. 299 and 300 request (since it did not exist at the time of the request), (2) disclosing that new classification to the complainant a mere 14 days before the

[99] Cette interprétation traduit aussi le fait que le processus de contestation se déroule sur la base des actes de procédure produits, une particularité qui se reflète dans le refus persistant des comités de révision d'examiner des questions qui n'ont pas été initialement mentionnées dans le formulaire de plainte. S'il est respecté, un tel processus a généralement l'effet de rationaliser et de simplifier la procédure, ce qui renforce l'efficacité de ce régime administratif.

[100] S'il est vrai que le Comité a le pouvoir de [TRADUCTION] « modifier » le rôle d'évaluation à l'égard de tout point mentionné au par. 460(5), ce pouvoir doit être interprété au regard de la compétence du Comité, énoncée au par. 460.1(2) de la Loi et aux par. 9(1) et 9(2) du *MRAC*. Conclure autrement ferait défaut de reconnaître que ces dispositions forment un ensemble cohérent, et signifierait plutôt que le Comité est habilité à statuer sur des questions qu'il n'a pas le pouvoir d'examiner.

[101] Pour ces motifs, nous faisons nôtre la conclusion suivante de la juge Sulyma dans l'affaire *Wood Buffalo*, par. 166 :

[TRADUCTION] La plainte appartient au contribuable, et non à la municipalité. Elle donne à celui-ci l'occasion de démontrer quel devrait être le bon montant [. . .] La municipalité ne peut ensuite intervenir et demander [au comité de révision] de modifier l'évaluation et de l'établir à un montant complètement différent; elle peut seulement défendre l'exactitude de la valeur imposable.

[102] Cette conclusion s'accorde aussi avec la façon dont le ministre a décrit l'objectif des modifications apportées au processus de contestation en 2009, soit celui de [TRADUCTION] « doter les contribuables du système de contestation et d'appel compréhensible, objectif et juste qu'ils méritent » (*Alberta Hansard*, 2<sup>e</sup> sess., 27<sup>e</sup> lég., 21 avril 2009, p. 735 (nous soulignons)). Le système de contestation et d'appel était clairement censé appartenir aux « contribuables ». La Loi doit être interprétée conformément à cet objectif fondamental. Une interprétation qui permettrait à la Ville de détourner le processus de contestation (1) en utilisant une nouvelle classification qui n'est pas mentionnée dans le formulaire de plainte ou n'a pas été communiquée conformément à la demande fondée sur les art. 299 et 300 (étant donné que cette classification n'existait



hearing, and (3) asking the Board to increase the taxpayer's assessment based on that new classification irrespective of the subject matter or merits of the actual complaint, is, in our respectful view, an interpretation that does not provide taxpayers with an understandable, objective, or fair complaint system. Nor does it respect the clear policy choice of the Alberta legislature.

[103] As already noted (at para. 91), we do not mean to suggest that the assessment review boards can never increase an assessment. It is worth remembering that both an assessed person and any other taxpayer may file a complaint (s. 460(3) of the Act). It is conceivable that a taxpayer may file a complaint to have the assessed value on *another* property increased, so that the overall tax burden is more equitably distributed. In our view, assessment review boards could raise an assessment in these circumstances, where it is in response to a taxpayer's complaint and where the assessment review board's intervention is limited to matters raised in that complaint.

#### B. Section 305 of the Act

[104] Our view on the merits of this appeal is affirmed by s. 305 of the Act. It allows a municipality to correct an "error, omission or misdescription" on the assessment roll and send the taxpayer a revised notice of assessment:

**305(1)** If it is discovered that there is an error, omission or misdescription in any of the information shown on the assessment roll,

- (a) the assessor may correct the assessment roll for the current year only, and
- (b) on correcting the roll, an amended assessment notice must be prepared and sent to the assessed person.

pas au moment de la demande), (2) en communiquant cette nouvelle classification au plaignant seulement 14 jours avant l'audience et (3) en demandant au Comité de hausser l'évaluation du contribuable en fonction de cette nouvelle classification sans égard à l'objet ou au bien-fondé de la plainte, constitue, à notre humble avis, une interprétation qui n'a pas pour effet de doter les contribuables d'un système de contestation compréhensible, objectif ou juste. Une telle interprétation ne respecte pas non plus la décision de politique générale claire du législateur albertain.

[103] Comme nous l'avons déjà souligné (au par. 91), nous ne voulons pas laisser entendre que les comités de révision ne peuvent jamais hausser une évaluation. En effet, il convient de rappeler que la personne visée et tout autre contribuable peuvent déposer une plainte (art. 460(3) de la Loi). Or, il est possible d'imaginer qu'un contribuable dépose une plainte pour faire augmenter la valeur imposable d'une *autre* propriété, de sorte que le fardeau fiscal global soit plus équitablement réparti. À notre avis, un comité de révision pourrait augmenter une évaluation en pareilles circonstances, lorsqu'il répond à une plainte d'un contribuable et que son intervention se limite aux questions soulevées dans la plainte.

#### B. Article 305 de la Loi

[104] Notre opinion sur le fond du présent pourvoi est confirmée par l'art. 305 de la Loi. Cette disposition permet à la municipalité de corriger [TRADUCTION] « une erreur, une omission ou une mauvaise description » dans le rôle d'évaluation et d'envoyer au contribuable un avis d'évaluation révisé :

[TRADUCTION]

**305(1)** Si une erreur, une omission ou une mauvaise description est constatée dans les renseignements figurant dans le rôle d'évaluation,

- (a) l'évaluateur ne peut corriger le rôle d'évaluation que pour l'année courante, et
- (b) après correction du rôle, un avis d'évaluation modifié est établi et envoyé à la personne visée.

(2) If it is discovered that no assessment has been prepared for a property and the property is not listed in section 298, an assessment for the current year only must be prepared and an assessment notice must be prepared and sent to the assessed person.

(3) If exempt property becomes taxable or taxable property becomes exempt under section 368, the assessment roll must be corrected and an amended assessment notice must be prepared and sent to the assessed person.

(4) The date of every entry made on the assessment roll under this section or section 477 or 517 must be shown on the roll.

(5) If a complaint has been made under section 460 or 488 about an assessed property, the assessor must not correct or change the assessment roll in respect of that property until a decision of an assessment review board or the Municipal Government Board, as the case may be, has been rendered or the complaint has been withdrawn.

(6) Despite subsection (5), subsection (1)(b) does not apply if the assessment roll is

- (a) corrected as a result of a complaint being withdrawn by agreement between the complainant and the assessor, or
- (b) changed under section 477 or 517.

[105] The assessor is entitled to correct errors on the assessment roll at any time within 120 days of the end of the tax year for which the assessment was prepared, or 90 days following the final expiry date to appeal a decision on an assessment that is made by the Board or a court (“2015 Alberta Assessment Quality Minister’s Guidelines” (online), s. 2.4, adopted pursuant to *Matters Relating to Assessment and Taxation Regulation*, Alta. Reg. 220/2004, s. 15). However, the assessor’s ability to correct those errors is suspended while a complaint about the property is pending (s. 305(5)). It resumes once a decision is rendered or the complaint is withdrawn, though subject to the time limits set out above (s. 305(5)). Any correction to the assessment roll must be reported to the Minister (s. 305.1).

(2) S’il est constaté qu’aucune évaluation n’a été préparée à l’égard d’une propriété et que cette dernière ne figure pas à l’article 298, une évaluation doit être préparée pour l’année courante seulement et un avis d’évaluation doit être établi et envoyé à la personne visée.

(3) Si, conformément à l’article 368, une propriété exemptée devient imposable ou si une propriété imposable devient exemptée, le rôle d’évaluation doit être corrigé et un avis d’évaluation modifié doit être établi et envoyé à la personne visée.

(4) La date de toute inscription faite au rôle d’évaluation conformément au présent article ou à l’article 477 ou 517 doit figurer sur le rôle.

(5) Si une plainte relative à une propriété évaluée a été déposée en vertu de l’article 460 ou 488, l’évaluateur ne peut corriger ou modifier le rôle d’évaluation à l’égard de cette propriété tant que le comité de révision des évaluations ou la Commission municipale, selon le cas, n’a pas rendu une décision ou que la plainte n’a pas été retirée.

(6) Malgré le paragraphe (5), l’alinéa (1)(b) ne s’applique pas si le rôle d’évaluation :

- (a) est corrigé à la suite d’une plainte qui a été retirée par entente entre le plaignant et l’évaluateur;
- (b) est modifié en application de l’article 477 ou 517.

[105] L’évaluateur peut corriger les erreurs contenues dans le rôle d’évaluation en tout temps, dans les 120 jours suivant la fin de l’année d’imposition sur laquelle porte l’évaluation, ou dans les 90 jours suivant la date limite pour interjeter appel d’une décision rendue par le Comité ou une cour de justice relativement à une évaluation (« 2015 Alberta Assessment Quality Minister’s Guidelines » (en ligne), art. 2.4, adoptées conformément à l’art. 15 du règlement intitulé *Matters Relating to Assessment and Taxation Regulation*, Alta. Reg. 220/2004). Cependant, le pouvoir de l’évaluateur de corriger ces erreurs est suspendu pendant tout le temps où une plainte à l’égard de la propriété est pendante (par. 305(5)). Il peut recommencer à le faire lorsqu’une décision est rendue ou que la plainte est retirée, sous réserve toutefois des délais de prescription énoncés précédemment (par. 305(5)). Toute correction apportée au rôle d’évaluation doit être signalée au ministre (art. 305.1).

[106] The Act does not grant an assessor the right to complain about its own assessment — that right belongs only to “an assessed person or a taxpayer” (s. 460(3)). Instead, it grants the assessor the right to correct errors on the assessment roll before a complaint is submitted by an assessed person or taxpayer, or after a decision is rendered by the Board (or the complaint is withdrawn). The Act therefore prohibits the assessor from “correcting” errors on the assessment roll while a complaint is pending before the Board, and it denies the assessor the right to complain about its own assessment before the Board.

[107] The City nevertheless submits that a municipality is entitled to ask the Board to correct an error and increase the assessment if a complaint is pending. It suggests the prohibition on corrections to the assessment roll in s. 305(5) is designed to avoid complaints about unilaterally corrected assessments being piled on to an underlying complaint. Instead, the hearing is confined: “. . . the municipality can simply explain at the hearing of the first complaint its reasons for wanting to revise the assessment, and the Board can change the assessment as it deems necessary” (majority reasons, para. 55). With respect, this rationale does not account for the complaint procedure set out in the Act. If the assessed person requests access to the assessment record and to a summary of the assessment under ss. 299 and 300 of the Act, and then makes a complaint about the assessment to the Board, the municipality is prohibited from raising or relying on any information at the hearing that was not provided to the assessed person pursuant to the s. 299 or s. 300 request: s. 9(4) *MRAC*. The Board is also prohibited from hearing any matter in support of an issue not identified on the assessed person or taxpayer’s complaint form (s. 9(1)), or any evidence that was not properly disclosed (s. 9(2)).

[108] Far from being entitled to raise any error on the assessment roll before the Board and have that error corrected, the City is quite limited in the

[106] La Loi n’accorde pas à l’évaluateur le droit de se plaindre de sa propre évaluation — ce droit appartient seulement à [TRADUCTION] « la personne visée ou [au] contribuable » (par. 460(3)). Elle confère plutôt à l’évaluateur le droit de corriger des erreurs sur le rôle d’évaluation avant qu’une plainte ne soit déposée par la personne visée ou par un contribuable, ou après qu’une décision a été rendue par le Comité (ou que la plainte a été retirée). La Loi interdit donc à l’évaluateur de « corriger » des erreurs sur le rôle d’évaluation lorsqu’une plainte est pendante devant le Comité, et elle lui interdit de contester sa propre évaluation devant le Comité.

[107] La Ville soutient néanmoins qu’une municipalité a le droit de demander au comité de corriger une erreur et d’augmenter l’évaluation si une plainte est pendante. Elle avance que l’interdiction d’apporter des corrections au rôle d’évaluation prévue au par. 305(5) vise à empêcher que des plaintes au sujet d’évaluations corrigées unilatéralement s’ajoutent à une plainte sous-jacente. L’audition d’une plainte devrait plutôt se limiter à ce qui suit : « . . . la municipalité n’a simplement qu’à expliquer lors de l’audition de la plainte initiale les raisons pour lesquelles elle souhaite réviser l’évaluation, et le comité peut modifier celle-ci s’il juge nécessaire de le faire » (motifs des juges majoritaires, par. 55). Soit dit en tout respect, ce raisonnement ne tient pas compte de la procédure de contestation établie dans la Loi. Si la personne visée demande l’accès au dossier d’évaluation et à un résumé de l’évaluation en vertu des art. 299 et 300 de la Loi, et dépose ensuite une plainte relative à l’évaluation devant le Comité, il est interdit à la municipalité à l’audience d’invoquer tout renseignement ou de se fonder sur tout renseignement qui n’a pas été communiqué à la personne visée conformément à la demande fondée sur l’art. 299 ou 300 (par. 9(4) du *MRAC*). Il est également interdit au Comité de considérer quelque observation que ce soit à l’égard d’un point qui n’a pas été mentionné dans le formulaire de plainte de la personne visée ou du contribuable (par. 9(1)), ou toute preuve n’ayant pas été dûment communiquée (par. 9(2)).

[108] Loin d’avoir le droit de soulever devant le Comité quelque erreur que ce soit figurant dans le rôle d’évaluation et de faire corriger cette erreur,

issues it can raise and rely on before the Board. Even if the municipality could ask the Board to correct errors for it, it could not ask the Board to correct *any* error it might discover in the assessment — the Board may correct only those errors that happen to be related to the issues identified on the taxpayer's complaint form. It also cannot rely on any information relating to the assessment — even information that shows an error on the assessment roll that could be corrected but for the complaint — that it may have discovered after any s. 299 and s. 300 requests were fulfilled.

[109] To interpret the Act as permitting the City to ask the Board to correct any errors it may discover while the complaint is pending makes portions of s. 305 and the associated regulations redundant. If the municipality could ask the Board to correct any error, and if the Board were to have an overarching obligation to ensure that all assessments are fair, equitable, and correct — a point which we will return to below — then there would be no reason why the legislature would grant the municipality under s. 305(5) the ability to correct an error after a decision of an assessment review board has been rendered: the error would already have been corrected by the Board. As s. 305(5) states:

(5) If a complaint has been made under section 460 or 488 about an assessed property, the assessor must not correct or change the assessment roll in respect of that property until a decision of an assessment review board or the Municipal Government Board, as the case may be, has been rendered or the complaint has been withdrawn.

In other words, if the Board does indeed have an obligation to ensure all assessments are correct, then any decision rendered by the Board affirming or altering an assessment must result in a correct assessment. A correct assessment does not, by definition, admit of any subsisting errors.

la Ville dispose au contraire d'une latitude très limitée quant aux questions qu'elle peut invoquer et sur lesquelles elle peut se fonder devant le Comité. Même si la municipalité pouvait demander au Comité de corriger des erreurs pour elle, elle ne pourrait pas lui demander de corriger *toute* erreur qu'elle est susceptible de découvrir dans l'évaluation —, car le Comité peut corriger uniquement les erreurs se rapportant aux points mentionnés dans le formulaire de plainte du contribuable. Elle ne peut pas non plus s'appuyer sur des renseignements liés à l'évaluation qu'elle pourrait avoir découverts après avoir répondu aux demandes fondées sur les art. 299 et 300, même si ces renseignements démontrent l'existence sur le rôle d'évaluation d'une erreur qui pourrait être corrigée en l'absence de la plainte.

[109] Considérer que la Loi permet à la Ville de demander au Comité de corriger toute erreur qu'elle peut constater pendant que la plainte est pendante rend superflues certaines parties de l'art. 305 et des règlements connexes. Si la municipalité pouvait demander au Comité de corriger toute erreur, et si le Comité a l'obligation fondamentale de veiller à ce que toutes les évaluations soient justes, équitables et exactes — un point sur lequel nous reviendrons plus loin —, le législateur n'aurait aucune raison de conférer à la municipalité, au par. 305(5), le pouvoir de corriger une erreur après qu'une décision d'un comité de révision a été rendue : l'erreur aurait déjà été corrigée par le Comité. Comme l'indique le par. 305(5) :

[TRADUCTION]

(5) Si une plainte relative à une propriété évaluée a été déposée en vertu de l'article 460 ou 488, l'évaluateur ne peut corriger ou modifier le rôle d'évaluation à l'égard de cette propriété tant que le comité de révision des évaluations ou la Commission municipale, selon le cas, n'a pas rendu une décision ou que la plainte n'a pas été retirée.

Autrement dit, si le Comité a effectivement l'obligation de veiller à ce que toutes les évaluations soient exactes, toute décision du Comité confirmant ou modifiant une évaluation résulte donc inévitablement en une évaluation exacte et, par définition, une telle évaluation n'est pas censée comporter d'erreur.

[110] To conclude otherwise risks leaving meaningless the power of an assessor to correct errors on the assessment roll following a decision of the Board — which is expressly granted by s. 305(5).

### C. *Reliance and a Chilling Effect on Complaints*

[111] Were the review board’s jurisdiction to extend beyond the parameters of the Company’s complaint, municipalities would by implication be allowed to tax on one basis, and then later defend their assessments on another. This would have the effect of undermining a taxpayer’s reliance on the City’s assessment notice, as well as on any information the taxpayer might obtain through a request for access to the City’s assessment record under s. 299 of the Act. As the Court of Appeal of Alberta noted in *Canadian Natural Resources Ltd. v. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2014 ABCA 195, 575 A.R. 362:

The central purpose of taxpayer information rights is to provide taxpayers with information about the preparation of their tax assessments. In deciding whether to make a complaint and, if so, on what grounds, the taxpayer must know what it can rely upon. Reliance is defeated if the Municipality is permitted to defend a tax assessment on a basis different from that disclosed before the complaint was brought. Indeed, if a Municipality can defend an assessment on a basis different to that disclosed in a s. 299 response, a taxpayer will be prevented by s. 9(1) of *MRAC* from contesting the new basis for assessment (because the taxpayer’s complaint form will have stated the issues in reliance on the information disclosed in the s. 299 response). [Emphasis added; para. 20.]

[112] Not only is reliance undermined, taxpayers going forward face the real, unexpected and legislatively unintended risk that a review board may *increase* an assessment in response to their complaint. In *Immeubles B.P. Ltée v. Ville d’Anjou*, [1978] C.S. 422, Rothman J., then of the Quebec Superior Court, worried with regard to a similar complaint process

[110] Conclure autrement risque de priver de tout sens le pouvoir d’un évaluateur de corriger des erreurs sur le rôle d’évaluation à la suite d’une décision du Comité — pouvoir expressément conféré par le par. 305(5).

### C. *Confiance et effet dissuasif*

[111] Si la compétence du comité de révision était élargie au-delà des paramètres de la plainte de la Société, les municipalités seraient, par implication, autorisées à imposer sur une base, puis à défendre leurs évaluations sur une autre par la suite. Cela aurait pour effet de saper la confiance que le contribuable est justifié d’accorder à l’avis d’évaluation de la Ville et à tout renseignement qu’il est susceptible d’obtenir au moyen d’une demande d’accès au dossier d’évaluation fondée sur l’art. 299 de la Loi. Comme l’a souligné la Cour d’appel de l’Alberta dans l’arrêt *Canadian Natural Resources Ltd. c. Wood Buffalo (Regional Municipality)*, 2014 ABCA 195, 575 A.R. 362 :

[TRADUCTION] L’objectif principal du droit à l’information des contribuables est de leur fournir des renseignements au sujet de la préparation de leurs évaluations foncières. Pour décider s’il convient de déposer une plainte et, dans l’affirmative, quels moyens invoquer, les contribuables doivent savoir à quels renseignements ils peuvent se fier. Ils ne sauraient avoir confiance en ceux-ci si la municipalité était autorisée à défendre une évaluation foncière sur un fondement différent de celui communiqué avant le dépôt de la plainte. En effet, si une municipalité peut défendre une évaluation sur un fondement différent de celui communiqué dans une réponse à une demande fondée sur l’art. 299, le par. 9(1) du *MRAC* aura pour effet d’empêcher le contribuable de contester le nouveau fondement de l’évaluation (étant donné que les questions énoncées dans le formulaire de plainte du contribuable reposeront sur les renseignements qui lui ont été communiqués dans la réponse à sa demande fondée sur l’art. 299). [Nous soulignons; par. 20.]

[112] Non seulement la confiance que sont justifiés d’accorder les contribuables aux renseignements qui leur sont communiqués est-elle sapée, mais ceux parmi eux qui décident de maintenir leur plainte courent le risque réel, imprévu et non voulu par le législateur qu’un comité de révision puisse *augmenter* une évaluation en réponse à cette plainte. Dans

that “ratepayers could find themselves penalized for having exercised their rights”, and that this “would almost certainly discourage some ratepayers from exercising” these rights (p. 425). A similar concern was voiced by Robertson J.A. in *Executive Director of Assessment (N.B.) v. Ganong Bros. Ltd.*, 2004 NBCA 46, 271 N.B.R. (2d) 43, who observed that the purpose of the taxpayer’s appeal was to “provide property owners with a meaningful right of appeal from an assessment that the Director is prepared to defend”, and not to “provide the Director with a weapon to discourage otherwise potentially valid appeals to the Appeal Board” (para. 129). We agree, and would add that to decide otherwise would make fewer potentially unfair and inequitable assessments subject to the scrutiny of assessment review boards. Again, this chilling effect undermines the policy choice of the Alberta legislature.

*D. Notice Periods Intended to Benefit Assessed Persons*

[113] Allowing the City to respond to a complaint by effectively submitting to the Board an entirely new assessment would undermine certain notice periods intended to benefit taxpayers. Each municipality must annually prepare assessment notices for all assessed property and send them to the assessed persons: s. 308 of the Act. Under normal circumstances, once an assessment notice has been prepared and sent to the assessed person, a complaint may be made within 60 days after that notice (or an amended assessment notice) is sent: s. 309(1)(c). The assessed person may make use of this period to request copies of the assessment record: s. 299(1) and (1.1).

[114] In this case, the City did not amend its assessment roll, nor did it send the Company an amended notice of assessment. It would have been barred from doing so by s. 305(5) of the Act. Instead, the City simply presented its new assessment

la décision *Immeubles B.P. Ltée c. Ville d’Anjou*, [1978] C.S. 422, le juge Rothman (plus tard juge à la Cour d’appel du Québec) craignait, relativement à un processus de contestation similaire, que [TRADUCTION] « les contribuables puissent être pénalisés pour avoir exercé leurs droits » et que cela « décourag[e] presque à coup sûr certains d’entre eux d’exercer » les droits en question (p. 425). Le juge Robertson a exprimé une préoccupation semblable dans l’arrêt *Directeur exécutif de l’évaluation (N.-B.) c. Ganong Bros. Ltd.*, 2004 NBCA 46, 271 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 43, où il a fait remarquer que l’objectif de l’appel du contribuable était de « conférer aux propriétaires fonciers le droit effectif d’en appeler d’une évaluation que le directeur est disposé à défendre », et non de « donner au directeur une arme visant à décourager des appels potentiellement valides à la Commission d’appel » (par. 129). Nous sommes d’accord, et nous ajouterions que conclure autrement ferait en sorte que moins d’évaluations potentiellement injustes et inéquitables seraient soumises à l’examen des comités de révision. Là encore, cet effet dissuasif mine la décision de politique générale du législateur albertain.

*D. Délais de notification dont sont censées bénéficier les personnes visées*

[113] Permettre à la Ville de répondre à une plainte en soumettant au Comité une évaluation entièrement nouvelle nuirait à l’efficacité de certains délais de notification dont sont censés bénéficier les contribuables. Chaque municipalité doit préparer annuellement des avis d’évaluation pour toutes les propriétés évaluées et les envoyer aux personnes visées (art. 308 de la Loi). Dans des circonstances normales, une fois qu’un avis d’évaluation a été préparé et envoyé à la personne visée, une plainte peut être déposée dans les 60 jours suivant l’envoi de cet avis (ou d’un avis d’évaluation modifié) (al. 309(1)(c)). La personne visée peut se prévaloir de ce délai pour demander des copies du dossier d’évaluation (par. 299(1) et (1.1)).

[114] En l’espèce, la Ville n’a pas modifié son rôle d’évaluation et n’a pas non plus envoyé à la Société un avis d’évaluation modifié. Le paragraphe 305(5) de la Loi l’aurait empêché de le faire. La Ville a plutôt simplement présenté sa nouvelle évaluation dans

in the course of its submissions on the Company's complaint. As a result, the Company was denied its 60-day period to consider whether and how to contest the City's proposed assessment. The City was only bound by its disclosure requirements under the *MRAC*. These disclosure requirements only required the City to reveal its documentary evidence, a summary of its testimonial evidence, and its written argument 14 days before the hearing date: s. 8(2) *MRAC*.

[115] By allowing the City to present a virtually new assessment to the Company only 14 days before the hearing, the Board denied the Company adequate time to prepare arguments that could respond to this new assessment. The Company's ability to seek an adjournment if it needed more time to respond is beside the point: the legislature prescribed these notice periods to ensure fairness and objectivity in the complaints process, not to avoid adjournments. The Court must take care not to undermine the intended effect of these notice periods, thereby frustrating the clear and simple complaints procedure the Alberta legislature chose to enact. A taxpayer would never know whether his or her complaint would be heard based on the original assessment which the taxpayer chose to complain about, or a new assessment sprung on him or her 14 days before the hearing — a new assessment which, in turn, may necessitate an adjournment, delay, and increased costs as the taxpayer works to determine how he or she wishes to respond to it.

#### E. *Fair and Equitable Assessment*

[116] While fairness and equity are, of course, features of the legislative scheme, the Board itself does not have a free-standing obligation or right to ensure all assessments are fair and equitable. The Board is simply an adjudicator that is limited to responding to the matters raised in the taxpayer's or assessed person's complaint. Its jurisdiction is limited only to hearing and adjudicating complaints of taxpayers. It is true that the Board is prohibited from

le cadre de ses observations sur la plainte de la Société. Cette dernière n'a donc pas pu bénéficier de son délai de 60 jours pour décider s'il y avait lieu de contester l'évaluation proposée par la Ville et, dans l'affirmative, de quelle façon elle voulait procéder. La Ville n'était liée que par les exigences de communication que lui impose le *MRAC*. Celles-ci l'obligeaient uniquement à communiquer sa preuve documentaire, un résumé de sa preuve testimoniale et son argumentation écrite 14 jours avant la date de l'audience (par. 8(2) du *MRAC*).

[115] En permettant à la Ville de présenter à la Société une évaluation virtuellement nouvelle seulement 14 jours avant l'audience, le Comité a privé la seconde d'un délai raisonnable pour préparer des arguments en réponse à cette nouvelle évaluation. Le fait que la Société avait la faculté de solliciter un ajournement si elle avait besoin de plus de temps pour réagir est sans pertinence : le législateur a prévu ces délais de notification pour assurer le caractère juste et objectif du processus de contestation, et non pour éviter des ajournements. La Cour doit se garder de miner l'effet recherché par l'établissement de ces délais de notification et de contre-carrer par le fait même la procédure de contestation claire et simple que le législateur albertain a choisi d'adopter. S'il en était autrement, le contribuable ne saurait jamais si sa plainte sera instruite sur le fondement de l'évaluation initiale qu'il a décidé de contester ou sur la base d'une nouvelle évaluation qui lui est transmise soudainement 14 jours avant l'audience — nouvelle évaluation qui, pour sa part, peut nécessiter un ajournement, un délai et des dépenses accrues afin de déterminer comment y répondre.

#### E. *Évaluation juste et équitable*

[116] Bien que la justice et l'équité soient certes des caractéristiques du régime législatif, le Comité lui-même n'a pas l'obligation particulière ou le droit particulier de s'assurer que les toutes les évaluations sont justes et équitables. Le Comité est simplement un arbitre dont le rôle se limite à répondre aux questions soulevées dans la plainte du contribuable ou de la personne visée. Il a uniquement compétence pour entendre et trancher les

*altering* an assessment that it deems to be fair and equitable (s. 467(3) of the Act), but this does not mean that it must in every case determine the correct, fair and equitable value for the assessment. Its jurisdiction is limited to reviewing the matters indicated on the complaint form, not determining the fairness and correctness of each assessment *de novo*.

[117] Fairness and equity in municipal assessments are achieved in the Act through the operation of the Act as a whole, not through the jurisdiction of review boards. The assessor itself has a duty to ensure that the assessment is fair and equitable (s. 293(1) of the Act). The municipality qua assessor has no right to complain about an assessment because, in exercising its yearly responsibility to assess property, it already has a statutory duty to produce a fair and equitable assessment. Instead, the municipality was given the ability to correct errors on the assessment roll (s. 305) and taxpayers and assessed persons were given a right to complain about assessments (s. 460).

[118] Nor is, the Board responsible for ensuring that assessments are prepared according to the statutorily prescribed criteria. This responsibility lies with the Minister. The Alberta legislature did not create a scheme that would require the Board to allow unfair or inequitable assessments to remain on the assessment roll. If the Board's jurisdiction precludes it from considering certain matters that go to the fairness or equity of an assessment, the Board may use its power to refer any assessment it deems to be unfair or inequitable to the Minister:

**476.1** An assessment review board may refer any assessment that it considers unfair and inequitable to the Minister and the Minister may deal with it under sections 324 and 571.

[119] If the Board chooses to refer an inequitable or unfair assessment to the Minister, the Minister

plaintes des contribuables. Il est vrai que le Comité ne peut *modifier* une évaluation qu'il estime juste et équitable (par. 467(3) de la Loi), mais cela ne veut pas dire qu'il doit dans chaque cas décider du montant exact, juste et équitable de l'évaluation. Il n'a compétence que pour examiner les questions énoncées dans le formulaire de plainte, et non pour statuer *de novo* sur le caractère juste et exact de chaque évaluation.

[117] C'est l'application de la Loi dans son ensemble, et non la compétence des comités de révision, qui permet d'assurer le caractère juste et équitable d'une évaluation municipale. D'ailleurs, l'évaluateur lui-même a l'obligation de s'assurer que l'évaluation est juste et équitable (par. 293(1) de la Loi). La municipalité, en qualité d'évaluateur, n'a pas le droit de contester une évaluation, étant donné qu'elle est déjà tenue par la loi de produire une évaluation juste et équitable lorsqu'elle exerce chaque année sa responsabilité d'évaluer les propriétés. La municipalité s'est plutôt vu conférer le pouvoir de corriger des erreurs sur le rôle d'évaluation (art. 305), et les contribuables et les personnes visées le droit de contester les évaluations (art. 460).

[118] Le Comité n'a pas non plus la responsabilité de veiller à ce que les évaluations soient préparées selon les critères fixés par la loi. Cette responsabilité incombe au ministre. Le législateur albertain n'a pas créé un régime qui oblige le Comité à permettre que des évaluations injustes ou inéquitable demeurent au rôle d'évaluation. Si le Comité n'a pas compétence pour examiner certaines questions touchant au caractère juste ou équitable d'une évaluation, il peut utiliser son pouvoir lui permettant de renvoyer au ministre toute évaluation qu'il estime injuste ou inéquitable :

[TRADUCTION]

**476.1** Le comité de révision des évaluations peut renvoyer au ministre toute évaluation qu'il estime injuste et inéquitable, et celui-ci peut se prononcer sur celle-ci conformément aux articles 324 et 571.

[119] Si le Comité choisit de renvoyer au ministre une évaluation inéquitable ou injuste, ce dernier est



is empowered to inquire into the preparation of the assessment (s. 571 of the Act). If the Minister concludes that the assessment is not fair or equitable, the Minister may order that the assessment be quashed and a new assessment prepared:

**324(1)** If, after an inspection under section 571 or an audit under the regulations is completed, the Minister is of the opinion that an assessment

- (a) has not been prepared in accordance with the rules and procedures set out in this Part and the regulations,
- (b) is not fair and equitable, taking into consideration assessments of similar property, or
- (c) does not meet the standards required by the regulations,

the Minister may quash the assessment and direct that a new assessment be prepared.

**(2)** On quashing an assessment, the Minister must provide directions as to the manner and times in which

- (a) the new assessment is to be prepared,
- (b) the new assessment is to be placed on the assessment roll, and
- (c) amended assessment notices are to be sent to the assessed persons.

**(3)** The Minister must specify the effective date of a new assessment prepared under this section.

[120] It is therefore the Minister who has a free-standing obligation to ensure that all assessments are fair and equitable and that they conform to the statutory criteria. The Board has no such authority.

#### F. *Application*

[121] In this case, the Company identified the “issues of complaint” on the prescribed complaint form as follows: “The assessed value of this property is greater than its actual market value.” It requested information pursuant to ss. 299 and 300 relating to

habilité à enquêter sur la préparation de l’évaluation (art. 571 de la Loi). S’il conclut que l’évaluation n’est pas juste ou équitable, le ministre peut ordonner qu’elle soit annulée et qu’une nouvelle évaluation soit préparée :

[TRADUCTION]

**324(1)** Si, après une inspection fondée sur l’article 571 ou une vérification réglementaire, le ministre est d’avis qu’une évaluation :

- (a) n’a pas été préparée conformément aux règles et aux procédures prévues par la présente partie et par règlement;
- (b) n’est pas juste et équitable, compte tenu des évaluations de propriétés similaires; ou
- (c) ne répond pas aux normes prescrites par règlement;

il peut annuler celle-ci et ordonner qu’une nouvelle évaluation soit préparée.

**(2)** Lorsqu’il annule une évaluation, le ministre doit fournir des directives quant à la façon et au moment :

- (a) de préparer la nouvelle évaluation;
- (b) d’inscrire la nouvelle évaluation au rôle d’évaluation;
- (c) d’envoyer les avis d’évaluation modifiés aux personnes visées.

**(3)** Le ministre doit préciser la date d’entrée en vigueur de la nouvelle évaluation préparée conformément au présent article.

[120] C’est donc le ministre qui a l’obligation particulière de s’assurer que toutes les évaluations sont justes et équitables et qu’elles sont conformes aux critères établis par la loi. Le Comité n’a pas de pouvoir à cet égard.

#### F. *Application*

[121] En l’espèce, la Société a indiqué ce qui suit sur le formulaire prescrit, sous la rubrique [TRADUCTION] « questions soulevées » : « La valeur imposable de la présente propriété est supérieure à sa valeur marchande réelle. » Elle a demandé, conformément

the preparation of the original assessment, and indicated on its complaint form that this information was provided. The Company therefore prepared its complaint according to the original assessment and the information disclosed to it about that assessment.

[122] In response to the complaint, the City indicated to the Company that it intended to alter the classification maintained in the original assessment and seek an increase in the assessed value from the Board. This was disclosed to the Company 14 days before the date set for hearing, well after the Company received information relating to the preparation of the original assessment, and well after the Company prepared its complaint based on that original assessment.

[123] The original classification of the property formed the basis of the Company's complaint. The Company characterized the mall as a "lower-tier community shopping centre", located in "one of the lowest purchasing power neighbourhoods in greater Edmonton". Vacancy rates in the mall were high, causing a decline in the value of the mall. The ultimate basis of the Company's complaint was that the mall was "assessed at value comparable to that applied to better property", based on the original classification of the property.

[124] Further, given that the basis of the complaint was that the assessed value of the mall exceeded its market value given its classification as a "lower-tier community shopping centre", the Board was limited to considering the matter as framed on the complaint form: s. 9(1) *MRAC*. Because the Board considered information that it was statutorily prohibited from considering, the Board's decision to increase the assessed value based on the City's submissions must be quashed.

aux art. 299 et 300, des renseignements liés à la préparation de l'évaluation initiale, et elle a précisé sur son formulaire de plainte que ceux-ci avaient été fournis. La Société a en conséquence préparé sa plainte en fonction de l'évaluation initiale et des renseignements qui lui ont été communiqués au sujet de celle-ci.

[122] En réponse à la plainte, la Ville a indiqué à la Société qu'elle avait l'intention de modifier la classification inscrite dans l'évaluation initiale et de solliciter une hausse de la valeur imposable auprès du Comité. Cette intention a été communiquée à la Société 14 jours avant la date fixée pour l'audience, soit bien après que cette dernière eut reçu les renseignements liés à la préparation de l'évaluation initiale et qu'elle eut préparé sa plainte sur le fondement de cette évaluation.

[123] La classification initiale de la propriété constitue le fondement de la plainte de la Société. Selon celle-ci, le centre commercial est un [TRADUCTION] « centre commercial communautaire de palier inférieur », situé dans « l'un des quartiers où le pouvoir d'achat est le plus bas dans la grande région d'Edmonton ». Comme son taux d'inoccupation était élevé, sa valeur s'en trouvait diminuée. La plainte de la Société reposait ultimement sur le fait que le centre commercial s'est vu, par rapport à la classification initiale de la propriété, « assigner une valeur comparable à celle d'une propriété de palier supérieur ».

[124] De plus, vu que la plainte était fondée sur le fait que la valeur imposable du centre commercial excédait sa valeur marchande compte tenu de sa classification en tant que [TRADUCTION] « centre commercial communautaire de palier inférieur », le Comité pouvait uniquement examiner la question telle qu'elle avait énoncée dans le formulaire de plainte (par. 9(1) du *MRAC*). Comme le Comité a considéré des renseignements que la loi lui interdisait d'examiner, sa décision d'augmenter la valeur imposable sur la base des observations de la Ville doit être annulée.

#### IV. Conclusion

[125] The appropriate standard of review is correctness. Applying that standard, we conclude that the Board erred in increasing the assessment in this case. We would therefore dismiss the appeal and affirm the decisions of the Court of Queen's Bench and Court of Appeal. The matter should be remitted to the Board for a hearing *de novo*. We would award costs to the Company in this Court and the courts below, payable by the City only. Costs should be awarded against the Board in the courts below only.

*Appeal allowed with costs, McLACHLIN C.J. and MOLDAVER, CÔTÉ and BROWN JJ. dissenting.*

*Solicitor for the appellant: City of Edmonton, Edmonton.*

*Solicitors for the respondent: Wilson Laycraft, Calgary; Gowling WLG (Canada), Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Vancouver.*

*Solicitors for the intervener the Assessment Review Board for the City of Edmonton: Emery Jamieson, Edmonton.*

*Solicitors for the intervener the British Columbia Assessment Authority: Crease Harman, Victoria.*

#### IV. Conclusion

[125] La norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. En appliquant cette norme, nous concluons que le Comité a commis une erreur en augmentant l'évaluation en l'espèce. En conséquence, nous rejeterions le pourvoi et nous confirmerions les décisions de la Cour du Banc de la Reine et de la Cour d'appel. L'affaire devrait être renvoyée au Comité pour qu'il tienne une nouvelle audience. Nous accorderions à la Société ses dépens devant notre Cour et devant les cours d'instance inférieure, payables par la Ville seulement. Le Comité devrait être condamné aux dépens uniquement devant les cours d'instance inférieure.

*Pourvoi accueilli avec dépens, la juge en chef McLACHLIN et les juges MOLDAVER, CÔTÉ et BROWN sont dissidents.*

*Procureure de l'appelante : Ville d'Edmonton, Edmonton.*

*Procureurs de l'intimée : Wilson Laycraft, Calgary; Gowling WLG (Canada), Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Vancouver.*

*Procureurs de l'intervenant Assessment Review Board for the City of Edmonton : Emery Jamieson, Edmonton.*

*Procureurs de l'intervenante British Columbia Assessment Authority : Crease Harman, Victoria.*