

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Edmonton (Ville) *c.* Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd., 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293 | **Appel entendu :** 23 mars 2016  **Jugement rendu :** 4 novembre 2016  **Dossier :** 36403 |

Entre :

Ville d’Edmonton

Appelante

et

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

**Traduction française officielle**

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

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 62)  **Motifs conjoints dissidents :**  (par. 63 à 125) | La juge Karakatsanis (avec l’accord des juges Abella, Cromwell, Wagner et Gascon)  Les juges Côté et Brown (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et du juge Moldaver) |

Edmonton (Ville) *c.* Edmonton East (Capilano) Shopping Centres, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293

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

No 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 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 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.

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 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 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. 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 unequestion 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 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 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. 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 no 0098 139/11, 24 août 2011; Edmonton ARB, décision no 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. (2e) 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 (5e suppl.).

*Loi sur l’évaluation foncière*, L.R.O. 1990, c. A.31, art. 40.

*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 (2e 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).

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.

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, 643 W.A.C. 210, 12 Alta. L.R. (6th) 236, 80 Admin. L.R. (5th) 240, 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, no 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 résidants 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 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

1. 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.
2. 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.
3. 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, 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.
4. 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.
5. 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

1. La *MGA* de l’Alberta réglemente 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)).
2. 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 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)).
3. 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)).
4. 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

1. Comité de révision des évaluations, décision no 0098 56/11, 2 août 2011
2. 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.
3. 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.
4. Cour du Banc de la Reine, 2013 ABQB 526, 570 A.R. 208 — le juge en chef adjoint Rooke
5. 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)).
6. 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.
7. 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.
8. Cour d’appel, 2015 ABCA 85, 599 A.R. 210 — les juges Slatter, Berger et Rowbotham
9. 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.
10. 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

* 1. Norme de contrôle

1. Dans la présente affaire, le juge Slatter a affirmé : [traduction] « Peut‑être un jour pourrons‑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 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.
2. 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
3. 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.
4. 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 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.
   * + 1. Catégories de questions permettant de réfuter la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable
5. 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).
   1. La question en appel constitue‑t‑elle une question touchant véritablement à la compétence?
6. 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.
7. 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’ 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.
   1. 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?
8. 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.
9. 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.
10. 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 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).
11. 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).
12. 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 (2e 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) Analyse contextuelle

1. 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).
2. 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 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).
3. 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.
4. 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.
   1. Était‑il raisonnable pour le Comité de conclure qu’il pouvait augmenter l’évaluation?
      * 1. Examen du caractère raisonnable en l’absence de motifs
5. 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.
6. 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).
7. 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 Defence : Judicial Review and Deference », 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).
8. 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 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)

1. 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.
   * + 1. La décision du Comité était‑elle raisonnable?
2. 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.
3. 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.

1. 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)** 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;

1. 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).
2. 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 ».
3. 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 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.
4. 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.
5. 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*.
6. 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).
7. 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.
8. 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,

* + - * 1. l’évaluateur ne peut corriger le rôle d’évaluation que pour l’année courante, et
        2. 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.

1. 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 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).
2. 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.
3. 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.
4. 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).
5. 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 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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 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 ».
9. 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.
10. 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*.
11. Conclusion
12. 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) —

1. Introduction
2. 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.
3. 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 classification entièrement nouvelle, laquelle ne faisait pas l’objet de la plainte d’Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Limited (« Société »).
4. Norme de contrôle
5. 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).
6. 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.
   1. Analyse contextuelle du régime législatif et indications de l’intention du législateur
7. 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.
8. 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
9. 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.
10. 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 « assure[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).
11. Dans tous les cas, la cour de révision doit déterminer la norme de contrôle applicable à unequestion *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 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.
12. 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.
    * 1. Le régime législatif
13. 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*, 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.
14. 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’étayent 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.
15. 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)).
16. 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, par. 17-24; *Edmonton (City) c. Edmonton (Composite Assessment Review Board)*, 2012 ABQB 118, 534 A.R. 110, par. 78).
17. 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.
18. 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 statutaire 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 :

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.]

1. 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.
2. 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 [traduction] « 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).
   1. Expertise
3. 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.
4. 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 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.
5. 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.
6. Une constante se dégage de la jurisprudence de la Cour, tant antérieure que postérieure à l’arrêt *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).
7. 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 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.
8. 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 Loien 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.
9. 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.
10. 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 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.
11. 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).
12. 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.
13. Fond de l’affaire
14. Selon les juges majoritaires, la question en l’espèce est celle de savoir si l’art. 467 de la Loiautorisait 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.
15. 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 ».
    1. Aperçu de la compétence du Comité
16. 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.
17. 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 Loiet 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.)).
18. 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 (5e suppl.), pour les appels interjetés à 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]

1. 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 compétenceseulement [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 no 0098 139/11, 24 août 2011, p. 2-3; Edmonton ARB, décision no 0098 174/10, 4 août 2010).
2. 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] « permett[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 « permett[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 ».
3. 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*).
4. 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.
5. 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.
6. 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.

1. 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*, 2esess., 27elég., 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 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.
2. 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.
   1. Article 305 de la Loi
3. 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,

* + - * 1. 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)** 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 :

* + - * 1. est corrigé à la suite d’une plainte qui a été retirée par entente entre le plaignant et l’évaluateur;
        2. est modifié en application de l’article 477 ou 517.

1. 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).
2. 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 Loiinterdit 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.
3. 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)).
4. 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, 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.
5. 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.

1. 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).
   1. Confiance et effet dissuasif
2. 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.]

1. 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 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. (2e) 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.
   1. Délais de notification dont sont censées bénéficier les personnes visées
2. 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 laLoi). 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)).
3. 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 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*).
4. 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 contrecarrer 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.
   1. Évaluation juste et équitable
5. 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 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.
6. 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).
7. 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 inéquitables 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.

1. Si le Comité choisit de renvoyer au ministre une évaluation inéquitable ou injuste, ce dernier est 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 :

* + - * 1. n’a pas été préparée conformément aux règles et aux procédures prévues par la présente partie et par règlement;
        2. n’est pas juste et équitable, compte tenu des évaluations de propriétés similaires; ou
        3. 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.

1. 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.
   1. Application
2. 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 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.
3. 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.
4. 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 ».
5. 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.
6. Conclusion
7. 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 rejetterions 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.