Catalyst Paper Corporation *Appellant*

v.

Corporation of the District of North Cowichan *Respondent*

Indexed as: Catalyst Paper Corp. *v.* North Cowichan (District)

2012 SCC 2

File No.: 33744.

2011: October 18; 2012: January 20.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Municipal law — Bylaws — Validity — Standard of review applicable to municipal taxation bylaw — What standard of reasonableness requires in context of judicial review of taxation bylaw — Community Charter, S.B.C. 2003, c. 26, s. 197.

One of C's four mills is located in the District of North Cowichan on Vancouver Island. C seeks to have a municipal taxation bylaw set aside on the basis that it is unreasonable having regard to objective factors such as consumption of municipal services. The District argued that reasonableness must take into account not only matters directly related to the treatment of a particular taxpayer, but a broad array of social, economic and demographic factors relating to the community as a whole. The chambers judge upheld the bylaw. The Court of Appeal dismissed the appeal.

Held: The appeal should be dismissed.

The applicable standard of review is reasonableness. The power of the courts to set aside municipal bylaws is a narrow one, and cannot be exercised simply because a bylaw imposes a greater share of the tax burden on some ratepayers than on others. The critical question is what factors the court should consider in determining what lies within the range of possible reasonable outcomes. Courts reviewing bylaws for reasonableness

Catalyst Paper Corporation *Appelante*

c.

Corporation of the District of North Cowichan *Intimée*

Répertorié : Catalyst Paper Corp. *c.* North Cowichan (District)

2012 CSC 2

N^o^ du greffe : 33744.

2011 : 18 octobre; 2012 : 20 janvier.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit municipal — Règlements — Validité — Norme de contrôle applicable à un règlement municipal en matière de taxation — Exigence de la norme de la décision raisonnable dans le contexte du contrôle judiciaire d'un tel règlement — Community Charter, S.B.C. 2003, ch. 26, art. 197.

L'une des quatre papeteries de C se trouve dans le district de North Cowichan, sur l'île de Vancouver. C demande l'annulation d'un règlement municipal en matière de taxation au motif qu'il est déraisonnable eu égard à des facteurs objectifs telle la consommation de services municipaux. Le district avance que selon la norme de la décision raisonnable il faut tenir compte non seulement de questions se rapportant directement au traitement réservé à un contribuable en particulier, mais également de toute une gamme de facteurs sociaux, économiques et démographiques qui touchent la collectivité dans son ensemble. Le juge de première instance a confirmé la validité du règlement. La Cour d'appel a rejeté l'appel.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

La norme de contrôle à appliquer est celle de la décision raisonnable. Le pouvoir d'un tribunal d'annuler un règlement municipal est limité et il ne peut être exercé pour la seule raison que le règlement impose un plus grand fardeau fiscal à certains contribuables par rapport à d'autres. La question cruciale est de savoir quels facteurs le tribunal doit prendre en compte pour déterminer en quoi consiste l'éventail d'issues

must approach the task against the backdrop of the wide variety of factors that elected municipal councillors may legitimately consider in enacting bylaws, including broad social, economic and political issues. Only if the bylaw is one no reasonable body informed by these factors could have taken will the bylaw be set aside.

The fact that wide deference is owed to municipal councils does not mean that they have *carte blanche*. Reasonableness limits municipal councils in the sense that the substance of their bylaws must conform to the rationale of the statutory regime set up by the legislature. The range of reasonable outcomes is circumscribed by the purview of the legislative scheme that empowers a municipality to pass a bylaw. Municipal councils must also adhere to appropriate processes and cannot act for improper purposes.

The bylaw falls within a reasonable range of outcomes. The bylaw does not constitute a decision that no reasonable elected municipal council could have made. The District Council considered and weighed all relevant factors. The process of passing the bylaw was properly followed. The reasons for the bylaw were clear and the District's policy had been laid out in a five-year plan. The District's approach complies with the *Community Charter*, which permits municipalities to apply different tax rates to different classes of property. The *Community Charter* does not support C's contention that property value taxes ought to be limited by the level of service consumed. Although the bylaw favours residential property owners, it is not unreasonably partial to them.

Cases Cited

Applied: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; **referred to:** *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106; *Bell v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 212; *O'Flanagan v. Rossland (City)*, 2009 BCCA 182, 270 B.C.A.C. 40; *Westcoast Energy Inc. v. Peace River (Regional District)* (1998), 54 B.C.L.R. (3d) 45; *Canadian National Railway Co. v. Fraser-Fort George (Regional District)* (1996), 26 B.C.L.R. (3d) 81; *Hlushak v. Fort McMurray (City)* (1982), 37 A.R. 149; *Ritholz v. Manitoba Optometric Society* (1959), 21 D.L.R. (2d) 542; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2000 SCC 64, [2000] 2 S.C.R. 919; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Associated Provincial*

possibles raisonnables. Le tribunal appelé à réviser le caractère raisonnable d'un règlement municipal doit le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements, y compris des facteurs généraux d'ordre social, économique et politique. Le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs.

Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche. La norme de la décision raisonnable restreint les conseils municipaux en ce sens que la teneur de leurs règlements doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature. L'éventail des issues raisonnables est circonscrit par la portée du schème législatif qui confère à la municipalité le pouvoir de prendre des règlements. Les conseils municipaux doivent également adopter des processus convenables et ils ne peuvent agir à des fins illégitimes.

Le règlement s'inscrit dans un éventail d'issues raisonnables. Il ne constitue pas une décision qu'aucun conseil municipal élu raisonnable n'aurait pu prendre. Le conseil du district a examiné et soupesé tous les facteurs pertinents. Le processus d'adoption du règlement a été correctement suivi. Les motifs qui sous-tendaient le règlement étaient clairs et le district avait exposé sa politique dans un plan quinquennal. L'approche du district respecte la *Community Charter*, qui autorise les municipalités à imposer un taux d'impôt foncier propre à chaque catégorie d'immeubles. La *Community Charter* ne permet pas à C d'affirmer que les taxes foncières à payer devraient être proportionnelles au niveau de consommation des services. Le règlement favorise certes les propriétaires d'immeubles résidentiels, mais il n'est pas déraisonnablement partial envers eux.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; **arrêts mentionnés :** *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106; *Bell c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 212; *O'Flanagan c. Rossland (City)*, 2009 BCCA 182, 270 B.C.A.C. 40; *Westcoast Energy Inc. c. Peace River (Regional District)* (1998), 54 B.C.L.R. (3d) 45; *Canadian National Railway Co. c. Fraser-Fort George (Regional District)* (1996), 26 B.C.L.R. (3d) 81; *Hlushak c. Fort McMurray (City)* (1982), 37 A.R. 149; *Ritholz c. Manitoba Optometric Society* (1959), 21 D.L.R. (2d) 542; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2

Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corp., [1948] 1 K.B. 223; *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. v. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37, aff'd (1994), 157 A.R. 169; *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326.

Statutes and Regulations Cited

Community Charter, S.B.C. 2003, c. 26, ss. 197, 199(b).
District of North Cowichan, Bylaw No. 3385, *Tax Rates Bylaw, 2009.*
Municipal Finance Authority Act, R.S.B.C. 1979, c. 292, s. 14.1(3)(b) [ad. 1983, c. 24, s. 35].
Municipal Finance Authority Act Regulation, B.C. Reg. 63/84.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Newbury, Huddart and Saunders JJ.A.), 2010 BCCA 199, 286 B.C.A.C. 149, 484 W.A.C. 149, 5 B.C.L.R. (5th) 203, 318 D.L.R. (4th) 350, 92 R.P.R. (4th) 1, 69 M.P.L.R. (4th) 163, [2010] 7 W.W.R. 259, [2010] B.C.J. No. 700 (QL), 2010 CarswellBC 958, affirming a decision of Voith J., 2009 BCSC 1420, 98 B.C.L.R. (4th) 355, 88 R.P.R. (4th) 203, 66 M.P.L.R. (4th) 35, [2010] 7 W.W.R. 220, [2009] B.C.J. No. 2033 (QL), 2009 CarswellBC 2763. Appeal dismissed.

Roy W. Millen, *Joanne Lysyk* and *Alexandra Luchenko*, for the appellant.

Sukhbir Manhas and *Reece Harding*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

[1] THE CHIEF JUSTICE — Catalyst Paper is the largest specialty paper and newsprint producer in western North America. One of its four mills is located in the District of North Cowichan, on the southeastern shore of Vancouver Island. Nearby forests offer a plentiful supply of wood for Catalyst's operations, while proximity to the ocean offers cheap transportation of supply and product. Labour was historically supplied by small neighbouring communities. Catalyst footed a large portion of the District's modest property tax levy, without demur.

Q.B. 91; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223; *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. c. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37, conf. par (1994), 157 A.R. 169; *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326.

Lois et règlements cités

Community Charter, S.B.C. 2003, ch. 26, art. 197, 199b).
District of North Cowichan, Bylaw No. 3385, *Tax Rates Bylaw, 2009.*
Municipal Finance Authority Act, R.S.B.C. 1979, ch. 292, art. 14.1(3)b) [aj. 1983, ch. 24, art. 35].
Municipal Finance Authority Act Regulation, B.C. Reg. 63/84.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (les juges Newbury, Huddart et Saunders), 2010 BCCA 199, 286 B.C.A.C. 149, 484 W.A.C. 149, 5 B.C.L.R. (5th) 203, 318 D.L.R. (4th) 350, 92 R.P.R. (4th) 1, 69 M.P.L.R. (4th) 163, [2010] 7 W.W.R. 259, [2010] B.C.J. No. 700 (QL), 2010 CarswellBC 958, qui a confirmé une décision du juge Voith, 2009 BCSC 1420, 98 B.C.L.R. (4th) 355, 88 R.P.R. (4th) 203, 66 M.P.L.R. (4th) 35, [2010] 7 W.W.R. 220, [2009] B.C.J. No. 2033 (QL), 2009 CarswellBC 2763. Pourvoi rejeté.

Roy W. Millen, *Joanne Lysyk* et *Alexandra Luchenko*, pour l'appelante.

Sukhbir Manhas et *Reece Harding*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LA JUGE EN CHEF — La société Catalyst Paper est le plus gros producteur de papier pour usages spéciaux et de papier à journal de l'ouest du continent nord-américain. L'une de ses quatre papeteries se trouve dans le district de North Cowichan, sur la côte sud-est de l'île de Vancouver. Grâce aux forêts avoisinantes, elle dispose de tout le bois dont elle a besoin, et sa proximité à l'océan lui permet de transporter à peu de frais le matériel nécessaire ainsi que ses produits. Sa main d'œuvre provient traditionnellement des petites collectivités des environs, et c'est sans hésiter qu'elle a toujours payé une grande partie des taxes foncières modestes perçues par le district.

[2] In recent decades, the picture has changed. Attracted by the beauty of the Cowichan coast and the benignity of its climate, new residents began flocking to the District. One after another, new subdivisions sprang up. As the population increased, so did the need for new roads, water lines, schools, hospitals and the usual array of municipal services that accompany urban growth.

[3] As more people came to the District, residential property values skyrocketed, while the value of Catalyst's property remained relatively stable. The District was concerned that taxing residential property at a rate that reflected its actual value relative to the value of other classes of property in the District would result in unacceptable tax increases to residents, hitting long-term fixed-income residents hard. Instead, the District responded to the demographic shift by keeping residential property taxes low and increasing the relative tax rate on Catalyst's property. The total assessed value of residential property in North Cowichan increased 271% between 1992 and 2007, when the mean assessed value of a home in the District reached about $300,000. While residential properties account for almost 90% of the total value of property in the District, the taxes payable in respect thereof constitute only 40% of tax revenue. The tax rate for Class 1 (residential) property in 2009 was set at $2.1430 per $1,000, while the tax rate for Class 4 property (major industry), such as Catalyst's, was set at $43.3499 per $1,000. The ratio between residential property and major industrial property was thus 1:20.3 — dramatically higher than the 1:3.4 ratio that until 1984 was prescribed by regulation for all municipalities in British Columbia. The rate currently is among the highest in the province.

[2] Mais au cours des dernières décennies, les choses ont changé. Attirés par la beauté de la côte de Cowichan et son doux climat, de plus en plus de nouveaux résidents y ont élu domicile. L'une après l'autre, de nouvelles zones domiciliaires ont fait leur apparition. La croissance de la population a mené à la construction de routes, conduites d'eau, écoles et hôpitaux ainsi qu'au développement de toute la gamme des services municipaux qui vont de pair avec la croissance urbaine.

[3] Cette croissance a fait monter en flèche la valeur des immeubles résidentiels, alors que celle des immeubles de Catalyst est demeurée relativement stable. Le district craignait que l'imposition des immeubles résidentiels à un taux correspondant à leur valeur réelle par rapport à la valeur d'autres catégories d'immeubles dans le district ferait subir aux résidents des augmentations inacceptables qui pénaliseraient les résidents de longue date dont le revenu était fixe. C'est pourquoi la réponse du district à ce changement démographique a été de maintenir l'impôt foncier sur les immeubles résidentiels à un niveau faible et d'augmenter le taux relatif de l'impôt foncier sur la valeur des immeubles de Catalyst. Au total, la valeur imposable des immeubles résidentiels dans le district de North Cowichan a augmenté de 271 p. 100 entre 1992 et 2007, la valeur imposable moyenne d'une résidence atteignant près de 300 000 $. Bien que la valeur des immeubles résidentiels compte pour presque 90 p. 100 de la valeur totale des immeubles dans le district, les taxes foncières perçues à leur égard ne constituent que 40 p. 100 des recettes fiscales. Le taux d'imposition des immeubles de catégorie 1 (immeubles résidentiels) en 2009 a été fixé à 2,1430 $ par tranche de 1 000 $, alors que celui des immeubles de catégorie 4 (immeubles de grande industrie), tels ceux de Catalyst, s'élevait à 43,3499 $. Le rapport entre l'impôt foncier payé au titre des immeubles résidentiels et celui payé au titre des immeubles de grande industrie était donc de 1:20,3 — un rapport considérablement plus grand que celui que prévoyait la réglementation pour l'ensemble des municipalités de la Colombie-Britannique jusqu'en 1984, à savoir 1:3,4. Il compte parmi les rapports les plus élevés au sein de la province.

[4] Catalyst, not surprisingly, was unhappy with this state of affairs. Not only is it required to foot a grossly disproportionate part of the District's property tax levy, it obtains little in exchange in terms of services. It has its own sewer and water systems, and its own deep-sea port. Exacerbating the situation is the fact that in recent years, Catalyst's operation has been losing money. Catalyst cannot pick up its operation and move elsewhere. Its choices are to stay and pay, or to close the mill.

[4] Il n'est donc pas étonnant que Catalyst soit mécontente de cette situation, car non seulement doit-elle payer une part exagérément disproportionnée des taxes foncières perçues par le district, mais elle reçoit très peu de services en échange. En effet, elle dispose de ses propres systèmes d'égouts et d'aqueduc, et de son propre port en eau profonde. Qui plus est, l'exploitation de Catalyst est déficitaire depuis quelques années, mais il lui est impossible de s'installer ailleurs. De deux choses l'une : ou bien elle reste dans le district et s'efforce de payer les taxes foncières, ou bien elle ferme la papeterie.

[5] To avert this fate, Catalyst has been pressuring the District to lower its tax assessment since 2003. It has had modest success. The District has conducted studies into the problem. It accepts that existing Class 4 tax rates in North Cowichan are at undesirable levels. The work of the District's Property Tax Restructuring Committee, the reports of its financial officer, Mr. Frame, and the District's Financial Plan Bylaw, all recognized that existing Class 4 rates are significantly higher than they should be. As Mr. Frame put it, they "have gotten off track".

[5] Pour s'en sortir, Catalyst fait pression sur le district depuis 2003 pour qu'il diminue la valeur imposable de ses immeubles, ce qu'elle est parvenue à faire dans une certaine mesure. Le district a mené des études sur le problème. Il reconnaît que les taux de l'impôt foncier payé au titre des immeubles de catégorie 4 ont atteint un niveau indésirable. Le comité de restructuration de l'impôt foncier du district, les rapports de son agent financier, M. Frame, ainsi que le règlement du district en matière de planification financière reconnaissent tous que ces taux d'impôt foncier sont considérablement plus élevés qu'ils ne devraient l'être. Comme l'a dit M. Frame, ils [TRADUCTION] « ont atteint un niveau démesuré ».

[6] Acknowledging the problem, the District has embarked on a gradual program to reduce the rates on Class 4 property, has shifted some special costs to residents ($400,000 for a swimming pool), and in 2008 allocated a $300,000 budget reduction to Class 4 alone. This resulted in the property taxes paid by Catalyst declining from 48% in 2007 to 44% in 2008, to the current 37%. However, for Catalyst, this gradual approach is too little. Having exhausted recourse to the District, its only alternative, it says, is to seek relief from the courts.

[6] Reconnaissant l'ampleur du problème, le district a commencé à réduire graduellement ces taux, il a déchargé Catalyst de certains frais extraordinaires pour les imposer aux résidents (400 000 $ pour une piscine), et, en 2008, il a accordé une baisse d'impôt foncier de 300 000 $ à l'égard des seuls immeubles de catégorie 4. Tout cela a eu pour résultat que les taxes foncières payées par Catalyst, qui constituaient 48 p. 100 des recettes fiscales du district en 2007, sont passées à 44 p. 100 en 2008 avant d'atteindre la proportion actuelle, soit 37 p. 100. Cependant, pour Catalyst, cette approche graduelle est insatisfaisante. Ayant épuisé toutes les possibilités qui s'offraient à elle d'influencer le district, elle dit n'avoir d'autre choix que de s'adresser aux tribunaux.

[7] This raises the issues of when courts of law can review municipal taxation bylaws and what

[7] Ceci soulève les questions de savoir dans quelles circonstances les cours de justice peuvent

principles guide that review. Catalyst argues that courts can set aside municipal bylaws on the ground that they are unreasonable, having regard to objective factors such as consumption of municipal services. The District of North Cowichan, on the other hand, argues that the judicial power to overturn a municipal tax bylaw is very narrow; in its view, courts cannot overturn a bylaw simply because it places a disproportionate burden on a taxpayer.

réviser les règlements municipaux en matière de taxation et quels principes il convient d'appliquer à cet égard. Catalyst soutient que les tribunaux peuvent annuler des règlements municipaux au motif qu'ils sont déraisonnables eu égard à des facteurs objectifs tels la consommation de services municipaux. Pour sa part, le district de North Cowichan fait valoir que le pouvoir d'un tribunal d'annuler un tel règlement est très limité; selon lui, le tribunal ne peut exercer ce pouvoir pour la seule raison que le règlement impose un fardeau disproportionné à un contribuable.

[8] The British Columbia Supreme Court (2009 BCSC 1420, 98 B.C.L.R. (4th) 355) and the Court of Appeal (2010 BCCA 199, 286 B.C.A.C. 149) upheld the impugned bylaw. Catalyst now appeals to this Court.

[8] La Cour suprême de la Colombie-Britannique (2009 BCSC 1420, 98 B.C.L.R. (4th) 355) et la Cour d'appel (2010 BCCA 199, 286 B.C.A.C. 149) ont toutes les deux confirmé la validité du règlement contesté. C'est pourquoi Catalyst se pourvoit devant notre Cour.

[9] I conclude that the power of the courts to set aside municipal bylaws is a narrow one, and cannot be exercised simply because a bylaw imposes a greater share of the tax burden on some ratepayers than on others.

[9] Je conclus que le pouvoir d'un tribunal d'annuler un règlement municipal est limité et qu'il ne peut être exercé pour la seule raison que le règlement impose un plus grand fardeau fiscal à certains contribuables par rapport à d'autres.

Analysis

A. *Judicial Review of Municipal Bylaws*

[10] It is a fundamental principle of the rule of law that state power must be exercised in accordance with the law. The corollary of this constitutionally protected principle is that superior courts may be called upon to review whether particular exercises of state power fall outside the law. We call this function "judicial review".

[11] Municipalities do not have direct powers under the Constitution. They possess only those powers that provincial legislatures delegate to them. This means that they must act within the legislative constraints the province has imposed on them. If they do not, their decisions or bylaws may be set aside on judicial review.

Analyse

A. *Contrôle judiciaire des règlements municipaux*

[10] La primauté du droit pose comme principe fondamental que le pouvoir de l'État doit être exercé en conformité avec la loi. Ce principe protégé par la Constitution a pour corollaire que les cours supérieures peuvent être appelées à examiner si un exercice particulier du pouvoir de l'État est conforme à la loi ou non. C'est ce que nous appelons le « contrôle judiciaire ».

[11] Les municipalités ne jouissent d'aucun pouvoir leur étant directement accordé par la Constitution. Elles n'ont que les pouvoirs que leur délèguent les législatures provinciales. Cela signifie qu'elles doivent s'en tenir aux contraintes législatives que la province leur impose, à défaut de quoi leurs décisions et leurs règlements peuvent être annulés à l'issue d'une procédure de contrôle judiciaire.

[12] A municipality's decisions and bylaws, like all administrative acts, may be reviewed in two ways. First, the requirements of procedural fairness and legislative scheme governing a municipality may require that the municipality comply with certain procedural requirements, such as notice or voting requirements. If a municipality fails to abide by these procedures, a decision or bylaw may be invalid. But in addition to meeting these bare legal requirements, municipal acts may be set aside because they fall outside the scope of what the empowering legislative scheme contemplated. This substantive review is premised on the fundamental assumption derived from the rule of law that a legislature does not intend the power it delegates to be exercised unreasonably, or in some cases, incorrectly.

[12] Les décisions et les règlements d'une municipalité, à l'instar de tout acte administratif, peuvent être révisés de deux façons. D'abord, les exigences en matière d'équité procédurale et le régime législatif qui régit la municipalité peuvent l'obliger à respecter certaines exigences de nature procédurale, notamment en matière d'avis ou de vote, et sa décision ou son règlement peut être jugé invalide si elle néglige de suivre ces procédures. Mais en plus de pouvoir être annulés au motif que ces exigences légales minimales n'ont pas été respectées, il se peut que les actes d'une municipalité le soient parce qu'ils outrepassent ce que le régime législatif permettait de faire. Cette révision sur le fond est fondée sur la présomption fondamentale, découlant de la primauté du droit, selon laquelle le législateur ne peut avoir voulu que le pouvoir qu'il a délégué soit exercé de façon déraisonnable, ou, dans certains cas, incorrecte.

[13] A court conducting substantive review of the exercise of delegated powers must first determine the appropriate standard of review. This depends on a number of factors, including the presence of a privative clause in the enabling statute, the nature of the body to which the power is delegated, and whether the question falls within the body's area of expertise. Two standards are available: reasonableness and correctness. See, generally, *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 55. If the applicable standard of review is correctness, the reviewing court requires, as the label suggests, that the administrative body be correct. If the applicable standard of review is reasonableness, the reviewing court requires that the decision be reasonable, having regard to the processes followed and whether the outcome falls within a reasonable range of alternatives in light of the legislative scheme and contextual factors relevant to the exercise of the power (*Dunsmuir*, at para. 47).

[13] Un tribunal procédant à la révision sur le fond de l'exercice de pouvoirs délégués doit d'abord déterminer la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer. Cela dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment l'existence ou non d'une clause privative (aussi appelée disposition d'inattaquabilité) dans la loi habilitante, la nature du délégataire, et la question de savoir si la décision relève du domaine d'expertise de ce dernier. Il existe deux normes de contrôle : celle de la décision raisonnable et celle de la décision correcte. Voir, de façon générale, *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au par. 55. Dans le cas où la norme qu'il convient d'appliquer est celle de la décision correcte, le tribunal de révision exige que l'entité administrative ait agi correctement, comme l'indique l'appellation de la norme. Dans le cas où la norme applicable est plutôt celle de la décision raisonnable, il exige que la décision soit raisonnable en considérant les processus suivis et si le résultat s'inscrit dans un éventail raisonnable d'issues possibles, compte tenu du régime législatif et des facteurs contextuels pertinents quant à l'exercice du pouvoir (*Dunsmuir*, par. 47).

[14] Against this general background, I come to the issue before us — the substantive judicial

[14] C'est sur cette toile de fond que j'aborde la question que nous sommes appelés à trancher :

review of municipal taxation bylaws. In *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106, at p. 115, the Court, referring to delegated legislation, drew a distinction between policy and legality, with the former being unreviewable by the courts:

> The Governor in Council quite obviously believed that he had reasonable grounds for passing Order in Council P.C. 1977-2115 extending the boundaries of Saint John Harbour and we cannot enquire into the validity of those beliefs in order to determine the validity of the Order in Council.

(See also pp. 111-13.) However, this attempt to maintain a clear distinction between policy and legality has not prevailed. In passing delegated legislation, a municipality must make policy choices that fall reasonably within the scope of the authority the legislature has granted it. Indeed, the parties now agree that the tax bylaw at issue is not exempt from substantive review in this sense.

[15] Unlike Parliament and provincial legislatures which possess inherent legislative power, regulatory bodies can exercise only those legislative powers that were delegated to them by the legislature. Their discretion is not unfettered. The rule of law insists on judicial review to ensure that delegated legislation complies with the rationale and purview of the statutory scheme under which it is adopted. The delegating legislator is presumed to intend that the authority be exercised in a reasonable manner. Numerous cases have accepted that courts can review the substance of bylaws to ensure the lawful exercise of the power conferred on municipal councils and other regulatory bodies (*Bell v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 212; *O'Flanagan v. Rossland (City)*, 2009 BCCA 182, 270 B.C.A.C. 40; *Westcoast Energy Inc. v. Peace River (Regional District)* (1998), 54 B.C.L.R. (3d) 45 (C.A.); *Canadian National Railway Co. v. Fraser-Fort George (Regional District)* (1996), 26 B.C.L.R. (3d) 81 (C.A.); *Hlushak v. Fort McMurray (City)* (1982), 37 A.R. 149 (C.A.); *Ritholz v.*

la révision judiciaire sur le fond des règlements municipaux en matière de taxation. Dans *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106, p. 115, la Cour, faisant référence à la législation déléguée, a établi une distinction entre la politique et la légalité, la première ne pouvant être révisée par les tribunaux :

> Le gouverneur en conseil a manifestement cru avoir des motifs raisonnables de prendre le décret C.P. 1977-2115 qui étendait les limites du port de Saint-Jean et nous ne pouvons nous enquérir de la validité de ces motifs afin de déterminer la validité du décret.

(Voir aussi p. 111-113.) Cependant, cette tentative de conserver une distinction claire entre la politique et la légalité n'a pas été maintenue. En exerçant son pouvoir législatif délégué, une municipalité doit faire des choix de politique qui relèvent raisonnablement de l'étendue de l'autorité que la législature lui a octroyée. De fait, les parties conviennent maintenant que le règlement en matière de taxation en cause dans la présente affaire n'est pas, en ce sens, soustrait à la révision sur le fond.

[15] Contrairement au Parlement et aux législatures provinciales, qui jouissent d'un pouvoir législatif inhérent, les organismes de réglementation ne peuvent exercer que les pouvoirs législatifs qui leur ont été délégués. Leur pouvoir discrétionnaire n'est pas sans limites. La primauté du droit exige que le contrôle judiciaire de la législation déléguée s'assure que celle-ci est bien conforme à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée. Il faut présumer que le législateur qui délègue un pouvoir s'attend à ce que celui-ci soit exercé de manière raisonnable. Il a été reconnu dans de nombreux cas que les tribunaux peuvent réviser le contenu des règlements municipaux afin d'assurer l'exercice légitime du pouvoir conféré aux conseils municipaux et à d'autres organismes de réglementation (*Bell c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 212; *O'Flanagan c. Rossland (City)*, 2009 BCCA 182, 270 B.C.A.C. 40; *Westcoast Energy Inc. c. Peace River (Regional District)* (1998), 54 B.C.L.R. (3d) 45 (C.A.); *Canadian National Railway Co. c. Fraser-Fort George (Regional*

Manitoba Optometric Society (1959), 21 D.L.R. (2d) 542 (Man. C.A.)).

[16] This brings us to the standard of review to be applied. The parties agree that the reasonableness standard applies in this case. The question is whether the bylaw at issue is reasonable having regard to process and whether it falls within a range of possible reasonable outcomes (*Dunsmuir*, at para. 47).

[17] Where the parties differ is on *what the standard of reasonableness requires in the context of this case*. This is the nub of the dispute before us. Catalyst argues that the issue is whether the tax bylaw falls within a range of reasonable outcomes, having regard to objective factors relating to consumption of municipal services, factors Catalyst has outlined in a study called the "Consumption of Services Model". The District of North Cowichan, on the other hand, argues that reasonableness, in the context of municipal taxation bylaws, must take into account not only matters directly related to the treatment of a particular taxpayer in terms of consumption, but a broad array of social, economic and demographic factors relating to the community as a whole. The critical question is what factors the court should consider in determining what lies within the range of possible reasonable outcomes. Is it the narrow group of objective consumption-related factors urged by Catalyst? Or is it a broader spectrum of social, economic and political factors, as urged by North Cowichan?

[18] The answer lies in *Dunsmuir*'s recognition that reasonableness must be assessed in the context of the particular type of decision making involved and all relevant factors. It is an essentially

District) (1996), 26 B.C.L.R. (3d) 81 (C.A.); *Hlushak c. Fort McMurray (City)* (1982), 37 A.R. 149 (C.A.); *Ritholz c. Manitoba Optometric Society* (1959), 21 D.L.R. (2d) 542 (C.A. Man.)).

[16] Cela nous amène à la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer. Les parties conviennent qu'il s'agit de la norme de la décision raisonnable en l'espèce. La question est donc de savoir si le règlement contesté est raisonnable, eu égard au processus qui a mené à son adoption, et s'il s'inscrit dans un éventail d'issues possibles raisonnables (*Dunsmuir*, par. 47).

[17] Là où les parties divergent d'opinion, c'est sur *ce que la norme de la décision raisonnable impose dans le contexte de la présente affaire*. C'est ici que se situe le nœud de l'affaire. Catalyst soutient que la question est de savoir si le règlement s'inscrit dans un éventail d'issues raisonnables eu égard à des facteurs objectifs se rapportant à la consommation de services municipaux, facteurs que Catalyst a décrits dans une étude intitulée « *Consumption of Services Model* » (« Le modèle basé sur la consommation de services »). De son côté, le district de North Cowichan avance que la norme de la décision raisonnable impose, dans le contexte des règlements municipaux en matière de taxation, que l'on tienne compte non seulement de questions se rapportant directement au traitement réservé à un contribuable en particulier selon qu'il consomme ou non des services municipaux, mais également de toute une gamme de facteurs sociaux, économiques et démographiques qui touchent la collectivité dans son ensemble. La question cruciale est de savoir quels facteurs le tribunal de révision doit prendre en compte pour déterminer quelles sont les issues possibles raisonnables. S'agit-il du groupe restreint de facteurs objectifs ayant trait à la consommation que propose Catalyst? Ou s'agit-il plutôt d'un éventail plus large de facteurs sociaux, économiques et politiques, comme le prétend le district de North Cowichan?

[18] La réponse réside dans le fait que *Dunsmuir* reconnaît que le caractère raisonnable de la décision s'apprécie dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l'ensemble des

contextual inquiry (*Dunsmuir*, at para. 64). As stated in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 59, *per* Binnie J., "[r]easonableness is a single standard that takes its colour from the context." The fundamental question is the scope of decision-making power conferred on the decision-maker by the governing legislation. The scope of a body's decision-making power is determined by the type of case at hand. For this reason, it is useful to look at how courts have approached this type of decision in the past (*Dunsmuir*, at paras. 54 and 57). To put it in terms of this case, we should ask how courts reviewing municipal bylaws pre-*Dunsmuir* have proceeded. This approach does not contradict the fact that the ultimate question is whether the decision falls within a range of reasonable outcomes. It simply recognizes that reasonableness depends on the context.

[19] The case law suggests that review of municipal bylaws must reflect the broad discretion provincial legislators have traditionally accorded to municipalities engaged in delegated legislation. Municipal councillors passing bylaws fulfill a task that affects their community as a whole and is legislative rather than adjudicative in nature. Bylaws are not quasi-judicial decisions. Rather, they involve an array of social, economic, political and other non-legal considerations. "Municipal governments are democratic institutions", *per* LeBel J. for the majority in *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, 2000 SCC 64, [2000] 2 S.C.R. 919, at para. 33. In this context, reasonableness means courts must respect the responsibility of elected representatives to serve the people who elected them and to whom they are ultimately accountable.

[20] The decided cases support the view of the trial judge that, historically, courts have refused

facteurs pertinents. Il s'agit essentiellement d'une analyse contextuelle (*Dunsmuir*, par. 64). Comme l'a dit le juge Binnie dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59, « [l]a raisonnabilité constitue une norme unique qui s'adapte au contexte. » La question fondamentale est de savoir quelle est la portée du pouvoir décisionnel que la loi a conféré au décideur. La portée du pouvoir décisionnel d'un organisme est déterminée par le type de situation en question. Pour cette raison, il est utile d'examiner comment les tribunaux ont déjà traité de ce type de décisions (*Dunsmuir*, par. 54 et 57). Pour revenir à l'affaire qui nous occupe, nous devons nous demander comment les tribunaux procédaient pour réviser les règlements municipaux avant l'arrêt *Dunsmuir*. Cette approche ne contredit pas le fait qu'en définitive il s'agit de savoir si la décision s'inscrit dans un éventail d'issues raisonnables. Elle reconnaît simplement que la question de savoir si une décision est raisonnable ou non dépend du contexte.

[19] Il ressort de la jurisprudence que la révision des règlements municipaux doit refléter le large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée. Les conseillers municipaux qui adoptent des règlements accomplissent une tâche qui a des répercussions sur l'ensemble de leur collectivité et qui est de nature législative plutôt qu'adjudicative. Les règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires. Ils font plutôt intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique. Comme l'a dit le juge LeBel au nom de la majorité dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, par. 33, « [l]es administrations municipales forment des institutions démocratiques. » Dans ce contexte, la norme de la décision raisonnable signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables.

[20] Les causes déjà jugées appuient le point de vue du juge de première instance selon lequel les

to overturn municipal bylaws unless they were found to be "aberrant", "overwhelming", or if "no reasonable body" could have adopted them (para. 80, *per* Voith J.). See *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.); *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. v. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37 (Q.B.), aff'd (1994), 157 A.R. 169 (C.A.).

[21] This deferential approach to judicial review of municipal bylaws has been in place for over a century. As Lord Russell C.J. stated in *Kruse v. Johnson*:

> . . . courts of justice ought to be slow to condemn as invalid any by-law, so made under such conditions, on the ground of supposed unreasonableness. Notwithstanding what Cockburn C.J. said in *Bailey v. Williamson* [(1873), L.R. 8 Q.B. 118, at p. 124], an analogous case, I do not mean to say that there may not be cases in which it would be the duty of the Court to condemn by-laws, made under such authority as these were made, as invalid because unreasonable. But unreasonable in what sense? If, for instance, they were found to be partial and unequal in their operation as between different classes; if they were manifestly unjust; if they disclosed bad faith; if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say, "Parliament never intended to give authority to make such rules; they are unreasonable and ultra vires." But it is in this sense, and in this sense only, as I conceive, that the question of unreasonableness can properly be regarded. A by-law is not unreasonable merely because particular judges may think that it goes further than is prudent or necessary or convenient, or because it is not accompanied by a qualification or an exception which some judges may think ought to be there. [Emphasis added; pp. 99-100.]

These are the general indicators of unreasonableness in the context of municipal bylaws. It must be remembered, though, that what is unreasonable will depend on the applicable legislative framework. For instance, Lord Russell C.J.'s reference to inequality in operation as between different classes is inapt in the context of many modern municipal

tribunaux ont traditionnellement refusé d'invalider des règlements municipaux à moins qu'ils n'aient été jugés [TRADUCTION] « aberrants » ou « choquants », ou si « aucun organisme raisonnable » n'aurait pu les adopter (par. 80, le juge Voith). Voir *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (C. div.); *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. c. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37 (B.R.), conf. par (1994), 157 A.R. 169 (C.A.).

[21] Cette retenue dans la façon d'aborder la révision des règlements municipaux existe depuis plus d'un siècle. Comme l'a affirmé le juge en chef lord Russell dans *Kruse c. Johnson* :

> [TRADUCTION] . . . les cours de justice doivent faire preuve de circonspection avant de déclarer invalide un règlement pris dans ces conditions au motif qu'il serait déraisonnable. Malgré ce que le juge en chef Cockburn dit dans une affaire analogue, *Bailey c. Williamson* [(1873), L.R. 8 Q.B. 118, p. 124], je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de cas où la Cour aurait le devoir d'invalider des règlements, pris en vertu du même pouvoir que ceux-ci l'ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiaux et d'application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiables aux yeux d'hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*. » C'est en ce sens et uniquement en ce sens qu'il faut, à mon avis, considérer la question du caractère raisonnable. Un règlement n'est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent estimer qu'il va au-delà ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu'il n'est pas assorti d'une réserve ou d'une exception qui devrait y figurer de l'avis de certains juges. [Je souligne; p. 99-100.]

Il s'agit là des indicateurs généraux de ce qui est déraisonnable dans le contexte des règlements municipaux. Il faut cependant garder à l'esprit que ce qui est déraisonnable dépendra du cadre législatif applicable. Par exemple, l'application inégale pour des catégories distinctes dont parle le juge en chef lord Russell ne convient guère au

statutes, which contain provisions that expressly allow for such inequality. Subsection 197(3) of the *Community Charter*, S.B.C. 2003, c. 26, which allows municipalities to set different tax rates for different property classes, is such a provision.

contexte de plusieurs lois municipales contemporaines, qui contiennent des dispositions permettant expressément une telle inégalité. Le paragraphe 197(3) de la *Community Charter*, S.B.C. 2003, ch. 26, qui permet aux municipalités de fixer des taux d'impôt variant en fonction des catégories d'immeubles, est un exemple d'une telle disposition.

[22] Catalyst argues that *Dunsmuir* has changed the law and that the traditional deferential approach to the review of municipal bylaws no longer holds. The bylaw, it argues, must be demonstrably reasonable, having regard to objective criteria relating to taxation. The reasonableness standard in *Dunsmuir*, it says, means that all municipal decisions, including bylaws, must meet the test of demonstrable rationality in terms of process and outcome. It follows, Catalyst argues, that a municipality cannot tax major industrial property owners at a substantially higher rate than residential property owners, in order to avoid hardship to long-term or fixed-income residents in a rising housing market. Rather, the municipality should confine itself to objective factors, such as those set forth in Catalyst's "Municipal Sustainability Model", in fixing the property tax rates of different classes of property owners.

[22] Catalyst soutient que *Dunsmuir* a modifié le droit et que la retenue traditionnelle des tribunaux en ce qui concerne le contrôle des règlements municipaux n'a plus sa place. Selon elle, le caractère raisonnable du règlement doit pouvoir se démontrer au regard de critères objectifs en matière d'impôt foncier. Elle affirme que la norme de la décision raisonnable énoncée dans *Dunsmuir* signifie que toutes les décisions municipales, y compris les règlements, doivent satisfaire au critère de la rationalité démontrable du processus décisionnel et du résultat. Il s'ensuit, selon Catalyst, qu'une municipalité ne peut imposer aux propriétaires d'immeubles de grande industrie des taxes foncières beaucoup plus élevées que celles que payent les propriétaires d'immeubles résidentiels, et ce afin d'éviter de mettre en difficulté les résidents de longue date ou ceux dont le revenu est fixe, dans le contexte d'un marché de l'habitation inflationniste. La municipalité doit plutôt s'en tenir à des facteurs objectifs, tels ceux énoncés dans le modèle de développement durable des municipalités proposé par Catalyst, pour fixer les taux de l'impôt foncier que payent diverses catégories de propriétaires d'immeubles.

[23] This argument misreads *Dunsmuir*. As discussed above, *Dunsmuir* described reasonableness as a flexible deferential standard that varies with the context and the nature of the impugned administrative act. In doing so, *Dunsmuir* expressly stated that the approaches to review developed in particular contexts in previous cases continue to be relevant (*Dunsmuir*, at paras. 54 and 57). Here the context is the adoption of municipal bylaws. The cases dealing with review of such bylaws relied on by the trial judge and discussed above continue to be relevant and applicable. To put it succinctly, they point the way to what is reasonable in the particular

[23] Il s'agit là d'une lecture erronée de *Dunsmuir*. Comme je l'ai déjà mentionné, *Dunsmuir* affirme que la norme de la décision raisonnable est une norme de déférence souple qui varie selon le contexte et la nature de la mesure administrative contestée. Ainsi, *Dunsmuir* déclare expressément que les approches de révision judiciaire élaborées précédemment par les tribunaux dans des contextes particuliers demeurent pertinentes (*Dunsmuir*, par. 54 et 57). En l'espèce, le contexte est celui de l'adoption de règlements municipaux. Les causes relatives à la révision de tels règlements que le juge de première instance a invoquées et qui ont

context of bylaws passed by democratically elected municipal councils.

été analysées ci-dessus restent donc pertinentes et applicables. Bref, ces causes indiquent ce qui est raisonnable dans le contexte particulier de règlements adoptés par des conseils municipaux élus démocratiquement.

[24] It is thus clear that courts reviewing bylaws for reasonableness must approach the task against the backdrop of the wide variety of factors that elected municipal councillors may legitimately consider in enacting bylaws. The applicable test is this: only if the bylaw is one no reasonable body informed by these factors could have taken will the bylaw be set aside. The fact that wide deference is owed to municipal councils does not mean that they have *carte blanche*.

[24] Il est donc clair que les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs. Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche.

[25] Reasonableness limits municipal councils in the sense that the substance of their bylaws must conform to the rationale of the statutory regime set up by the legislature. The range of reasonable outcomes is thus circumscribed by the purview of the legislative scheme that empowers a municipality to pass a bylaw.

[25] La norme de la décision raisonnable restreint les conseils municipaux en ce sens que la teneur de leurs règlements doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature. L'éventail des issues raisonnables est donc circonscrit par la portée du schème législatif qui confère à la municipalité le pouvoir de prendre des règlements.

[26] Here the relevant legislation is the *Community Charter*. Section 197 gives municipalities a broad and virtually unfettered legislative discretion to establish property tax rates in respect of each of the property classes in the municipality, unless limited by regulation. The intended breadth of the legislative discretion under the current legislative scheme is highlighted by the fact that the government of British Columbia ceased to impose regulatory limits on the ratios between tax rates in 1985. Section 199(b) of the *Community Charter* allows the Lieutenant Governor in Council to make regulations on the relationships between Class 1 and Class 4 tax rates, and no regulation of this sort has been reintroduced since the repeal of the 1984 regulation, which prescribed a 1 to 3.4 ratio between residential and major industry tax rates (B.C. Reg. 63/84, adopted pursuant to s. 14.1(3)(b) of the *Municipal Finance Authority Act*, R.S.B.C. 1979, c. 292, the predecessor of s. 199(b)

[26] La loi applicable en l'espèce est la *Community Charter*. Son article 197 confère aux municipalités un pouvoir discrétionnaire large et quasi illimité de fixer les taux de l'impôt foncier à payer au titre de chacune des catégories d'immeubles se trouvant sur son territoire, sous réserve des limites prescrites par règlement. La portée de ce pouvoir que le régime législatif actuellement en vigueur confère aux municipalités ressort du fait que le gouvernement de la Colombie-Britannique a cessé, en 1985, d'imposer des limites réglementaires aux rapports permis entre les taux d'imposition. L'alinéa 199b) de la *Community Charter* donne au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements sur le rapport entre le taux d'imposition des immeubles de catégorie 1 et celui des immeubles de catégorie 4, et aucun règlement de ce genre n'a été pris depuis l'abrogation du règlement de 1984, qui prévoyait un rapport de 1:3,4 entre le taux d'impôt foncier sur les immeubles

of the *Community Charter*). Special provisions of the *Community Charter* relating to parcel taxation, local area services, business improvement areas, or property value tax exemptions address particular concerns and do not detract from the broad power of British Columbia municipalities to vary rates between different classes of property.

résidentiels et celui applicable aux immeubles de grande industrie (B.C. Reg. 63/84, adopté en vertu de l'al. 14.1(3)b) de la *Municipal Finance Authority Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 292, la disposition qui a précédé l'al. 199b) de la *Community Charter*). Des dispositions spéciales de la *Community Charter* en matière d'imposition de biens-fonds, de services locaux, de zones d'amélioration commerciale ou d'exemptions fiscales en fonction de la valeur des immeubles répondent à des besoins particuliers et n'enlèvent rien au large pouvoir des municipalités de la Colombie-Britannique de modifier le rapport entre les taux applicables à diverses catégories d'immeubles.

[27] Nor does the *Community Charter* support the contention that property value taxes ought to be limited by the level of service consumed. Section 197 authorizes the imposition of a tax, not a fee. The distinguishing feature between the two is that a tax need bear no relationship to the costs of the service being provided, while the opposite is true for a fee. The ratio of service consumption to the different property classes will differ depending on the service. In light of this, a requirement that municipalities impose property value taxes having in mind the level of services consumed would prevent municipalities from ever exercising their authority under s. 197(3)(b).

[27] La *Community Charter* ne permet pas non plus d'affirmer que les taxes foncières à payer devraient être proportionnelles au niveau de consommation des services. L'article 197 autorise l'imposition d'un impôt, et non de frais. Or, ce qui distingue l'impôt des frais, c'est que l'impôt n'a pas à correspondre au coût du service fourni. Le rapport entre le niveau de consommation des services et les diverses catégories d'immeubles dépendra des services en question. Cela signifie que si les municipalités devaient imposer des taxes foncières en fonction du niveau de consommation des services, elles ne pourraient jamais exercer le pouvoir que leur confère l'al. 197(3)b).

[28] Another set of limitations on municipalities passing bylaws flows from the need for reasonable processes. In determining whether a particular bylaw falls within the scope of the legislative scheme, factors such as failure to adhere to required processes and improper motives are relevant. Municipal councils must adhere to appropriate processes and cannot act for improper purposes. As Gonthier J. stated for the Court in *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326, "[a] municipal act committed for unreasonable or reprehensible purposes, or purposes not covered by legislation, is void" (p. 349).

[28] La nécessité de suivre des processus raisonnables impose d'autres limites aux municipalités en matière d'adoption de règlements. Pour établir si un règlement relève de la portée du régime législatif, il faut tenir compte de facteurs tels l'omission de suivre les processus établis et la poursuite de fins illégitimes. Les conseils municipaux doivent adopter des processus convenables et ils ne peuvent agir à des fins illégitimes. Comme l'a affirmé le juge Gonthier au nom de la Cour dans *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, « [u]n acte municipal posé à des fins déraisonnables ou condamnables ou à des fins non prévues par la loi est nul » (p. 349).

[29] It is important to remember that requirements of process, like the range of reasonable outcomes, vary with the context and nature of the

[29] Il importe de se rappeler que, tout comme l'éventail des issues raisonnables, le processus à suivre varie selon le contexte et la nature du

decision-making process at issue. Formal reasons may be required for decisions that involve quasi-judicial adjudication by a municipality. But that does not apply to the process of passing municipal bylaws. To demand that councillors who have just emerged from a heated debate on the merits of a bylaw get together to produce a coherent set of reasons is to misconceive the nature of the democratic process that prevails in the council chamber. The reasons for a municipal bylaw are traditionally deduced from the debate, deliberations and the statements of policy that give rise to the bylaw.

processus décisionnel en cause. La municipalité qui rend une décision dans l'exercice de ses fonctions quasi judiciaires doit parfois motiver sa décision par écrit. Mais cela ne s'applique pas au processus d'adoption des règlements municipaux. C'est se méprendre sur la nature du processus démocratique qui s'opère dans la salle du conseil municipal que d'exiger de conseillers municipaux sortant d'un vif débat sur le bien-fondé d'un règlement qu'ils produisent ensemble des motifs cohérents. Les motifs qui sous-tendent un règlement municipal se dégagent habituellement du débat, des délibérations et des énoncés de politique d'où il prend sa source.

[30] Nor, contrary to Catalyst's contention, is the municipality required to formally explain the basis of a bylaw. As discussed above, municipal councils have extensive latitude in what factors they may consider in passing a bylaw. They may consider objective factors directly relating to consumption of services. But they may also consider broader social, economic and political factors that are relevant to the electorate.

[30] Contrairement à ce que prétend Catalyst, les municipalités n'ont pas non plus à justifier formellement leurs règlements. Rappelons que les conseils municipaux disposent d'une grande latitude quant aux facteurs à prendre en compte dans l'adoption de leurs règlements. En effet, ils peuvent prendre en considération non seulement des facteurs objectifs directement liés à la consommation de services, mais aussi des facteurs plus généraux d'ordre social, économique et politique qui touchent l'électorat.

[31] This is not to say that it is wrong for municipal councils to explain the rationale behind their bylaws. Typically, as in this case, modern municipal councils provide information in the form of long-term plans. Nor is it to say that municipalities performing decisional or adjudicative functions are exempt from giving reasons as discussed above.

[31] Il ne faut pas en conclure pour autant que les conseils municipaux ont tort d'expliquer la raison d'être de leurs règlements. En général, de nos jours, les conseils municipaux fournissent des renseignements sous la forme de plans à long terme, comme cela a été fait en l'espèce. Il ne faut pas non plus en conclure que les municipalités sont dispensées de l'obligation de fournir des motifs dans l'exercice de leurs fonctions décisionnelles ou adjudicatives, comme je l'ai déjà expliqué.

B. *Application: Is the Bylaw Unreasonable?*

B. *Application : Le règlement est-il déraisonnable?*

[32] To summarize, the ultimate question is whether the taxation bylaw falls within a reasonable range of outcomes. This must be judged on the approach the courts have traditionally adopted in reviewing bylaws passed by municipal councils. Municipal councils passing bylaws are entitled to consider not merely the objective considerations bearing directly on the matter, but broader social,

[32] En résumé, il faut déterminer en définitive si le règlement contesté s'inscrit dans un éventail raisonnable d'issues possibles en suivant l'approche que les tribunaux ont adoptée au fil des ans en matière de révision des règlements adoptés par des conseils municipaux. Les conseils municipaux ne sont pas tenus, dans le cadre du processus d'adoption de règlements, de s'en remettre aux

economic and political issues. In judging the reasonableness of a bylaw, it is appropriate to consider both process and the content of the bylaw.

seules considérations objectives ayant une incidence directe sur l'affaire; ils peuvent aussi prendre en compte des enjeux plus généraux d'ordre social, économique et politique. Pour apprécier le caractère raisonnable d'un règlement, il convient donc d'examiner le processus qui a mené à son adoption ainsi que sa teneur.

[33] I turn first to process. Catalyst does not allege that the voting procedures of the District were incorrect; nor does it allege bad faith. Its contention is rather that the District's process is flawed because it provided neither formal reasons for the bylaw, nor a rational basis (viewed in terms of Catalyst's "Consumption of Services Model") for its decision. This contention cannot succeed. As discussed above, municipal councils are not required to give formal reasons or lay out a rational basis for bylaws. In any event, as the trial judge found, the reasons for the bylaw at issue here were clear to everyone. The District's policy had been laid out in a five-year plan. Discussions and correspondence between the District and Catalyst left little doubt as to the reasons for the bylaw. The trial judge found that the District Council considered and weighed all relevant factors in making its decision. If Catalyst has a complaint, it is not with the procedures followed, but with the substance of the bylaw.

[33] Je me pencherai d'abord sur le processus. Catalyst ne prétend pas que la procédure de scrutin du district était incorrecte, et elle n'invoque pas non plus la mauvaise foi. Elle prétend plutôt que le processus suivi par le district est vicié parce que ce dernier n'a ni motivé par écrit le règlement, ni fourni de fondement logique (considéré sous l'angle du modèle basé sur la consommation de services élaboré par Catalyst) à sa décision. Cette prétention ne saurait être retenue. Comme je l'ai déjà mentionné, les conseils municipaux ne sont pas tenus de motiver par écrit leurs règlements ou d'en fournir un fondement logique. Quoi qu'il en soit, comme l'a conclu le juge de première instance, les motifs qui sous-tendaient le règlement contesté étaient clairs pour tous. Le district avait exposé sa politique dans un plan quinquennal. Les pourparlers et la correspondance entre le district et Catalyst ne laissaient guère de doute quant à ces motifs. Selon le juge de première instance, le conseil du district a examiné et soupesé tous les facteurs pertinents au moment de prendre sa décision. Si Catalyst a des reproches à faire, c'est au sujet de la teneur du règlement, et non des procédures qui ont mené à son adoption.

[34] This brings us to the content of the bylaw at issue. There can be no doubt that the impact of the bylaw on Catalyst is harsh. The ratio between major industrial rates and residential rates imposed is among the highest in British Columbia (only two municipalities exceed it) and far outside the pre-1985 norm. In Catalyst's present economic situation, the consequences are serious — indeed, Catalyst suggests that the industrial rate threatens the continued operation of its mill in the District.

[34] Cela nous amène au contenu du règlement contesté. Il ne fait aucun doute que le règlement porte un dur coup à Catalyst. Le rapport entre les taux de l'impôt foncier à payer au district sur les immeubles de grande industrie, d'une part, et les immeubles résidentiels, d'autre part, compte parmi les plus élevés en Colombie-Britannique (ce rapport est plus grand seulement dans deux municipalités) et dépasse considérablement la norme en vigueur avant 1985. Vu la situation financière dans laquelle se trouve Catalyst, les conséquences sont graves, cette dernière affirmant que le taux de l'impôt foncier à payer sur les immeubles de grande industrie menace l'exploitation même de sa papeterie située dans le district.

[35] However, countervailing considerations exist — considerations that the District Council was entitled to take into account. The Council was entitled to consider the impact on long-term fixed-income residents that a precipitous hike in residential property taxes might produce. The Council has decided to reject a dramatic increase and gradually work toward greater equalization of tax rates between Class 4 major industrial property owners and Class 1 residential property owners. Acknowledging that the rates from Class 4 are higher than they should be, the Council is working over a period of years toward the goal of more equitable sharing of the tax burden. Its approach complies with the *Community Charter*, which permits municipalities to apply different tax rates to different classes of property. Specifically, nothing in the *Community Charter* requires the District to apply anything like Catalyst's "Consumption of Services Model". Indeed, the compelling submission made by Mr. Manhas, counsel for the respondent, was that it would be "statutorily *ultra vires* for [the municipality] to impose property value taxes on the basis of consumption alone under section 197(3)(b)" (transcript, at p. 54). The bylaw favours residential property owners, to be sure. But it is not unreasonably partial to them.

[35] Toutefois, le conseil du district était en droit de prendre en compte certaines considérations faisant contrepoids à ces arguments. Par exemple, il pouvait prendre en considération l'incidence qu'une hausse soudaine de l'impôt foncier sur les immeubles résidentiels était susceptible d'avoir sur les résidents de longue date dont le revenu était fixe. Le conseil a décidé de rejeter une hausse draconienne, optant plutôt pour une réduction graduelle de l'écart entre les taux de l'impôt foncier que doivent payer les propriétaires d'immeubles de grande industrie de catégorie 4, d'une part, et les propriétaires d'immeubles résidentiels de catégorie 1, d'autre part. Reconnaissant que le taux de l'impôt foncier à payer sur les immeubles de catégorie 4 est trop élevé, le conseil s'est donné pour objectif de répartir plus équitablement le fardeau fiscal au cours des prochaines années. Son plan respecte la *Community Charter*, qui autorise les municipalités à imposer un taux d'impôt foncier propre à chaque catégorie d'immeubles. Plus précisément, la *Community Charter* n'oblige aucunement le district à suivre un quelconque modèle s'apparentant au modèle basé sur la consommation de services que propose Catalyst. En effet, M. Manhas a fait valoir de façon convaincante que [TRADUCTION] « l'imposition [par la municipalité], en vertu de l'alinéa 197(3)b), de taxes foncières sur la seule base de la consommation de ses services serait *ultra vires* » (transcription, p. 54). Le règlement favorise certes les propriétaires d'immeubles résidentiels, mais il n'est pas déraisonnablement partial envers eux.

[36] Taking all these factors into account, the trial court, affirmed by the Court of Appeal, concluded that the bylaw fell within a reasonable range of outcomes. I agree. The adoption of the *Tax Rates Bylaw, 2009*, Bylaw No. 3385, does not constitute a decision that no reasonable elected municipal council could have made.

[36] Tenant compte de tous ces éléments, la cour de première instance est parvenue à la conclusion que le règlement s'inscrivait dans un éventail raisonnable d'issues possibles, conclusion que la Cour d'appel a confirmée. Je suis du même avis. L'adoption du règlement n° 3385 en matière de taxation, le *Tax Rates Bylaw, 2009*, ne constitue pas une décision qu'aucun conseil municipal élu raisonnable n'aurait pu prendre.

[37] I would dismiss the appeal with costs.

[37] Je suis d'avis de rejeter le pourvoi, avec dépens.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Blake, Cassels & Graydon, Vancouver.

Solicitors for the respondent: Young, Anderson, Vancouver.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante : Blake, Cassels & Graydon, Vancouver.

Procureurs de l'intimée : Young, Anderson, Vancouver.