

Halifax Regional Municipality *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen in Right of
Canada, as represented by the Minister
of Public Works and Government
Services** *Respondent*

and

**City of Toronto, Federation of Canadian
Municipalities, Association of
Canadian Port Authorities and City of
Québec** *Interveners*

**INDEXED AS: HALIFAX (REGIONAL MUNICIPALITY)
v. CANADA (PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT
SERVICES)**

2012 SCC 29

File No.: 33876.

2011: December 12; 2012: June 15.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Crown law — Real property and immovables — Taxation — Payments in lieu of taxes — Minister's valuation of Halifax Citadel National Historic Site millions of dollars lower than value determined by local assessment authority — What is the scope of Minister's discretion to determine "property value" for purposes of making payments in lieu of taxes — What standard of judicial review applies to determination — Was Minister's determination of property value reasonable? — Payments in Lieu of Taxes Act, R.S.C. 1985, c. M-13, ss. 2(1), 4(1) — Assessment Act, R.S.N.S. 1989, c. 23, s. 42(1).

Under the *Payments in Lieu of Taxes Act* (the "Act"), the Minister of Public Works and Government Services

Halifax Regional Municipality *Appelante*

c.

**Sa Majesté la Reine du chef du
Canada, représentée par le ministre
des Travaux publics et des Services
gouvernementaux** *Intimée*

et

**Ville de Toronto, Fédération canadienne
des municipalités, Association des
administrations portuaires canadiennes et
Ville de Québec** *Intervenantes*

**RÉPERTORIÉ : HALIFAX (REGIONAL MUNICIPALITY)
c. CANADA (TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES
GOUVERNEMENTAUX)**

2012 CSC 29

N° du greffe : 33876.

2011 : 12 décembre; 2012 : 15 juin.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit de la Couronne — Immeubles et biens réels — Taxation — Paiements versés en remplacement d'impôts — Attribution, par le ministre, au lieu historique national du Canada de la Citadelle-d'Halifax, d'une valeur inférieure de plusieurs millions de dollars à la valeur établie par l'autorité évaluatrice locale — Quelle est l'étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre d'établir la « valeur effective » pour le besoin du versement des paiements en remplacement d'impôts? — Quelle norme de contrôle judiciaire s'applique à cette décision? — La décision du ministre quant à la valeur effective était-elle raisonnable? — Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, L.R.C. 1985, ch. M-13, art. 2(1), 4(1) — Assessment Act, R.S.N.S. 1989, ch. 23, art. 42(1).

La *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts* (la « Loi ») permet au ministre des Travaux

may make payments in lieu of taxes (“PILTs”) with respect to federally owned property, which is constitutionally exempt from provincial and municipal property taxation. The Minister made PILTs to Halifax with respect to the Halifax Citadel National Historic Site on the basis of a valuation of the site with which Halifax disagreed. Halifax and the Minister were able to agree on the value of the eligible improvements on the site, but not on the value of the structures called casemates and demi-casemates or of the land on the Citadel site. The matter was referred to a dispute advisory panel, which advised the Minister that the land beneath the casemates and demi-casemates should be valued at \$1,550,000 while the 42 acres of land beneath a grassy slope called the glacis should be valued at a nominal \$10. It also provided a valuation for the casemates and demi-casemates. The Minister accepted the Panel’s advice and made further PILTs in accordance with it. Halifax applied for judicial review in the Federal Court, saying the valuation of the land and of the casemates and demi-casemates was unreasonable and the court agreed. This decision was reversed with respect to the land by a majority of the Federal Court of Appeal. The present appeal relates only to the valuation of the land.

Held: The appeal should be allowed and the matter remitted to the Minister for redetermination.

The Minister’s role under the Act is not to review the assessment authority’s assessment; the Minister’s function with respect to the value of federal property is to reach an opinion about the value that would be attributed by an assessment authority if the property were taxable. This is done in the context of exercising the discretion to make a PILT that must not exceed the product of the effective rate of tax and the property value as per the Act. While the view of an assessment authority is an important reference point for the Minister, in reaching his or her opinion the Minister is entitled to make an independent determination of the value that would be attributed to the federal property by a local assessment authority.

The Minister’s opinion must be informed by the tax system that would apply to the federal property in issue if it were taxable. Provided that the Minister applies the correct legal test, his or her exercise of discretion is judicially reviewed for reasonableness.

publics et des Services gouvernementaux de verser des paiements en remplacement d’impôts (« PRI ») à l’égard des propriétés appartenant à la Couronne fédérale qui sont exemptes d’imposition provinciale et municipale par la Constitution. Le ministre a versé à Halifax des PRI en ce qui concerne le lieu historique national du Canada de la Citadelle-d’Halifax sur le fondement d’une évaluation du lieu à laquelle s’est opposée Halifax. Halifax et le ministre sont parvenus à s’entendre sur la valeur des améliorations admissibles sur le site, mais non sur celle des structures que l’on appelle casemates et demi-casemates ou sur celle du terrain occupé par la Citadelle. L’affaire a été renvoyée à un comité consultatif sur le règlement des différends, qui a fait savoir au ministre que le terrain occupé par les casemates et demi-casemates doit être évalué à 1 550 000 \$, tandis qu’il faut attribuer une valeur nominale de 10 \$ au terrain de 42 acres occupé par un talus gazonné appelé le glacis. Le comité consultatif a aussi attribué une valeur aux casemates et aux demi-casemates. Le ministre a retenu l’avis du comité consultatif et a versé d’autres PRI conformément à cet avis. Halifax a présenté en Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire, affirmant que l’évaluation du terrain ainsi que des casemates et demi-casemates était déraisonnable, et la cour lui a donné raison. Les juges majoritaires de la Cour d’appel fédérale ont infirmé cette décision en ce qui concerne le terrain. Le pourvoi ne porte que sur l’évaluation du terrain.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli et l’affaire est renvoyée au ministre pour qu’il rende une nouvelle décision.

Le rôle du ministre selon la Loi n’est pas de revoir l’évaluation faite par l’autorité évaluatrice. Son rôle à l’égard de la valeur d’une propriété fédérale consiste plutôt à se former une opinion de la valeur qu’une autorité évaluatrice déterminerait à l’égard de la propriété en question si celle-ci était une propriété imposable. C’est ce qu’il fait dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire de verser un PRI dont le montant ne doit pas, selon la Loi, dépasser le produit du taux d’imposition effectif applicable à la propriété en cause par la valeur effective de celle-ci. Bien que le point de vue qu’adopterait une autorité évaluatrice constitue un facteur de référence important pour le ministre, ce dernier peut, pour se former une opinion, procéder à une détermination indépendante de la valeur qu’une autorité évaluatrice locale attribuerait à la propriété fédérale en cause.

Pour se faire une opinion, le ministre doit tenir compte du régime fiscal qui s’appliquerait si la propriété fédérale en cause était imposable. Dans la mesure où le ministre applique le bon critère juridique, la norme de contrôle judiciaire applicable à l’exercice de son pouvoir discrétionnaire est la décision raisonnable.

The Minister's decision in this case is unreasonable. It is unreasonable, first, because the manner in which the Minister formulated his opinion was inconsistent with his obligation to form an opinion about the value that would be established by an assessment authority. The Minister attributed nominal value to the land under the glacis solely on the basis of the impossibility of developing it. Not only did the Minister not adopt the approach which the relevant assessment authority actually would apply to value the property, but he also had evidence before him, apparently not contradicted, that other Canadian assessment authorities would not attribute nominal value to land on the basis of use restrictions resulting from a national historic site designation. And there was no evidence that any assessment authority would do so. The Minister cannot base his valuation on a fictitious tax system that he himself has created, but that is exactly what happened in this case.

The Minister's opinion is also unreasonable on a second ground: in coming to his decision the Minister frustrated the purposes and policies of the Act. The Minister adopted a categorical approach to valuation under which federal property is valueless if its status as a national historic site prevents its development or commercial use. In doing so he defeated Parliament's purpose in including national historic sites within the PILT scheme. The Minister's approach had the effect of frustrating the very legislative scheme under which the power is conferred.

The Minister's position is also at odds with the broader policy of the Act, which is to treat municipalities fairly. It can hardly be thought either fair or equitable to conclude that 42 acres in the middle of a major metropolitan centre has no value for assessment purposes.

Cases Cited

Applied: *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427; **referred to:** *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Paroisse de) v. Société générale des industries culturelles*, [2000] R.J.Q. 345; *Québec (Communauté urbaine) v. Fondation Bagatelle*

En l'espèce, la décision du ministre est déraisonnable. Premièrement, elle est déraisonnable parce que le ministre a manqué à son obligation de se former une opinion de la valeur que déterminerait une autorité évaluatrice. Le ministre a attribué au terrain occupé par le glacis une valeur nominale uniquement en raison de l'impossibilité de développer ce terrain. Non seulement le ministre n'a pas adopté la méthode qu'utiliserait en fait l'autorité évaluatrice compétente pour évaluer la propriété en question, mais il disposait aussi d'éléments de preuve, apparemment non contredits, selon lesquels d'autres autorités évaluatrices canadiennes n'auraient pas attribué au terrain une valeur nominale compte tenu des restrictions applicables à son utilisation du fait de sa désignation comme lieu historique national. De plus, rien dans la preuve n'indiquait qu'une quelconque autorité évaluatrice aurait évalué la propriété de cette façon. Le ministre ne peut baser son évaluation sur un système fiscal fictif qu'il a créé lui-même. C'est toutefois exactement ce qui s'est passé en l'espèce.

L'opinion du ministre est également déraisonnable pour un deuxième motif : le ministre a contrevenu aux objectifs de la Loi et aux politiques qui la sous-tendent en arrivant à sa décision. Le ministre a adopté en matière d'évaluation un point de vue catégorique selon lequel une propriété fédérale est sans valeur si son statut de lieu historique national fait obstacle à son aménagement ou à son utilisation à des fins commerciales. Ainsi, le ministre est allé à l'encontre de l'intention du législateur d'inclure les lieux historiques nationaux dans le régime des PRI. La méthode retenue par le ministre a eu pour effet de contrecarrer l'économie même de la loi qui confère le pouvoir.

La position du ministre va également à l'encontre de la politique générale de la Loi suivant laquelle les municipalités doivent être traitées équitablement. La conclusion qu'un terrain de 42 acres situé en plein cœur d'un grand centre métropolitain n'a aucune valeur aux fins de taxation peut difficilement être considérée juste ou équitable.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427; **arrêts mentionnés :** *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Paroisse de) c. Société générale des industries culturelles*, [2000] R.J.Q. 345; *Québec*

Inc., 2001 CanLII 15060, leave to appeal refused, [2002] 2 S.C.R. xii; *Gander International Airport Authority Inc. v. Gander (Town)*, 2011 NLCA 65, 313 Nfld. & P.E.I.R. 125; *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Oakwood Development Ltd. v. Rural Municipality of St. François Xavier*, [1985] 2 S.C.R. 164; *Committee for the Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission)*, 2001 SCC 37, [2001] 2 S.C.R. 132; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539.

Statutes and Regulations Cited

Assessment Act, R.S.N.S. 1989, c. 23, s. 42(1).

Canada National Parks Act, S.C. 2000, c. 32.

Constitution Act, 1867, s. 125.

National Historic Sites of Canada Order, C.R.C., c. 1112, Sch., s. 1.

Payments in Lieu of Taxes Act, R.S.C. 1985, c. M-13, ss. 2(1) “effective rate”, “federal property”, “property value”, (3), 2.1, 3(1)(a), 4(1), 11.1, 15, Sch. II, s. 4.1 [ad. SOR/2001-494, s. 23].

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Blais C.J. and Evans and Sharlow JJ.A.), 2010 FCA 196, [2012] 1 F.C.R. 304, 405 N.R. 133, 321 D.L.R. (4th) 638, 7 Admin. L.R. (5th) 213, 71 M.P.L.R. (4th) 176, 94 R.P.R. (4th) 15, [2010] F.C.J. No. 950 (QL), 2010 CarswellNat 2417, reversing in part a decision of Phelan J., 2009 FC 670, 346 F.T.R. 264, 61 M.P.L.R. (4th) 187, 85 R.P.R. (4th) 52, [2009] F.C.J. No. 842 (QL), 2009 CarswellNat 2045. The appeal should be allowed and the matter remitted to the Minister for redetermination.

Daniel M. Campbell, Q.C., and *Joseph F. Burke*, for the appellant.

Ginette Gobeil and *René LeBlanc*, for the respondent.

Diana W. Dimmer and *Angus S. MacKay*, for the intervener the City of Toronto.

Marie-France Major, for the intervener the Federation of Canadian Municipalities.

(*Communauté urbaine*) c. *Fondation Bagatelle Inc.*, 2001 CanLII 15060, autorisation de pourvoi refusée, [2002] 3 R.C.S. xii; *Gander International Airport Authority Inc. c. Gander (Town)*, 2011 NLCA 65, 313 Nfld. & P.E.I.R. 125; *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Oakwood Development Ltd. c. Municipalité rurale de St. François Xavier*, [1985] 2 R.C.S. 164; *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, 2001 CSC 37, [2001] 2 R.C.S. 132; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539.

Lois et règlements cités

Assessment Act, R.S.N.S. 1989, ch. 23, art. 42(1).

Décret sur les lieux historiques nationaux du Canada, C.R.C., ch. 1112, ann., art. 1.

Loi constitutionnelle de 1867, art. 125.

Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, L.R.C. 1985, ch. M-13, art. 2(1) « propriété fédérale », « taux effectif », « valeur effective », (3), 2.1, 3(1)a), 4(1), 11.1, 15, ann. II, art. 4.1 [aj. DORS/2001-494, art. 23].

Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (le juge en chef Blais et les juges Evans et Sharlow), 2010 CAF 196, [2012] 1 R.C.F. 304, 405 N.R. 133, 321 D.L.R. (4th) 638, 7 Admin. L.R. (5th) 213, 71 M.P.L.R. (4th) 176, 94 R.P.R. (4th) 15, [2010] A.C.F. n° 950 (QL), 2010 CarswellNat 2417, qui a infirmé en partie une décision du juge Phelan, 2009 CF 670, 346 F.T.R. 264, 61 M.P.L.R. (4th) 187, 85 R.P.R. (4th) 52, [2009] A.C.F. n° 842 (QL), 2009 CarswellNat 4056. Pourvoi accueilli et affaire renvoyée au ministre pour nouvelle décision.

Daniel M. Campbell, c.r., et *Joseph F. Burke*, pour l'appelante.

Ginette Gobeil et *René LeBlanc*, pour l'intimée.

Diana W. Dimmer et *Angus S. MacKay*, pour l'intervenante la Ville de Toronto.

Marie-France Major, pour l'intervenante la Fédération canadienne des municipalités.

Harley J. Harris and Michael F. Robson, for the intervener the Association of Canadian Port Authorities.

Richard Grondin and Éric Boisvert, for the intervener the City of Québec.

The judgment of the Court was delivered by

CROMWELL J. —

I. Introduction

[1] The Minister of Public Works and Government Services has determined that roughly 40 acres of the Halifax Citadel National Historic Site of Canada has only nominal value for the purposes of municipal taxation. The main issue on this appeal is whether the Minister's determination was reasonable. In my respectful view it was not.

[2] Property owned by the Federal Crown is constitutionally exempt from provincial and municipal taxation. However, in the interest of fairness, Parliament has established a regime of discretionary payments in lieu of taxes ("PILTs") to provinces and municipalities: *Payments in Lieu of Taxes Act*, R.S.C. 1985, c. M-13 (the "Act"). The Minister has discretion to make these payments and as to their amount. However, any payment must not exceed what, in the Minister's opinion, would be payable if the applicable local rate of tax were applied to the property value as determined by the local assessment authority: ss. 2(1) and 4(1) of the Act.

[3] The Minister has exercised his discretion to make PILTs to Halifax in respect of eligible parts of the Citadel; to do so on the basis of the full value of those aspects of the property that are subject to the Act; and to use the rate of taxation identified as the applicable one by the local assessment

Harley J. Harris et Michael F. Robson, pour l'intervenante l'Association des administrations portuaires canadiennes.

Richard Grondin et Éric Boisvert, pour l'intervenante la Ville de Québec.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE CROMWELL —

I. Introduction

[1] Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a établi qu'environ 40 acres du lieu historique national du Canada de la Citadelle-d'Halifax (la « citadelle ») n'ont qu'une valeur nominale pour les besoins de l'imposition municipale. La question principale en l'espèce consiste à savoir si la décision du ministre était raisonnable. À mon humble avis, elle ne l'était pas.

[2] La Constitution exempte d'imposition provinciale et municipale les propriétés appartenant à la Couronne fédérale. Cependant, par souci d'équité, le Parlement a instauré un régime de paiements discrectionnaires versés aux provinces et aux municipalités en remplacement d'impôts (les « PRI ») : *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, L.R.C. 1985, ch. M-13 (la « Loi »). Le ministre a le pouvoir discrétionnaire de verser ces paiements et d'en fixer le montant. Un paiement ne doit toutefois pas dépasser la somme qui serait payable, de l'avis du ministre, si l'on appliquait le taux d'imposition local applicable à la valeur effective établie par l'autorité évaluatrice locale : par. 2(1) et 4(1) de la Loi.

[3] Le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de verser des PRI à Halifax pour les parties admissibles de la citadelle, de verser ces paiements sur la base de la valeur totale des éléments de la propriété visés par la Loi, et de se fonder sur le taux d'imposition jugé applicable par l'autorité

authority. What remains contentious between the Minister and Halifax is the value of the property.

[4] It follows, therefore, that only one, quite narrow aspect of the Minister's discretion is in issue here. This appeal does not concern the Minister's exercise of discretion to decide whether to make PILTs. It does not concern his discretion to decide whether those PILTs should be for an amount less than the maximum permitted by the Act or his discretion to determine the rate that would be applied by an assessment authority. The appeal concerns *only* the Minister's determination of "property value".

[5] The Minister in this case decided that a national historic site is effectively valueless if it does not support economically beneficial uses. He therefore concluded that roughly 40 acres of the Citadel site are worth \$10. This conclusion, in my view, is unreasonable for two reasons. First, the property value is to be the value which, in the Minister's opinion, the local assessment authority would apply to the property: s. 2(1), "property value". However, in valuing the property, the Minister adopted an approach which the record discloses no example of a Canadian assessment authority using, and which significantly differs from the approaches that the record suggests assessment authorities in provinces across the country do use. The Minister's opinion that the value he arrived at "would be attributable by an assessment authority" has no basis in and is contrary to the evidence. Second, the Minister's decision is inconsistent with the Act's purpose. The Act permits payments for national historic sites. To decide that these sites have no value for taxation purposes except to the extent that they could support commercial uses negates the very purpose of their inclusion in the PILT scheme. For these two reasons the Minister's decision was unreasonable.

évaluatrice locale. La seule question en litige entre le ministre et la municipalité de Halifax concerne la valeur de la propriété.

[4] Il s'ensuit donc qu'un seul aspect assez précis du pouvoir discrétionnaire du ministre est en cause dans la présente affaire. Ce pourvoi ne porte pas sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre de décider s'il verse ou non des PRI. Il ne porte pas non plus sur son pouvoir discrétionnaire de décider si le montant de ces PRI doit être inférieur au montant maximal prévu par la Loi, ni sur son pouvoir discrétionnaire de décider du taux qu'appliquerait une autorité évaluatrice. Le pourvoi porte *seulement* sur la décision du ministre relative à la « valeur effective ».

[5] En l'espèce, le ministre a décidé qu'un lieu historique national n'a effectivement aucune valeur s'il ne se prête pas à des usages bénéfiques sur le plan économique. Il a donc conclu qu'environ 40 acres du lieu de la citadelle valent 10 \$. Cette conclusion m'apparaît déraisonnable pour deux raisons. Premièrement, la valeur effective doit être la valeur que, selon le ministre, l'autorité évaluatrice locale attribuerait à la propriété : définition de « valeur effective », par. 2(1). Cependant, lorsqu'il a évalué la propriété, le ministre a adopté une méthode dont on ne trouve pas, dans le dossier, d'exemple d'utilisation par une autorité évaluatrice au Canada et qui diffère considérablement des méthodes qui, selon ce que semble indiquer le dossier, sont utilisées en fait par les autorités évaluatrices dans les provinces partout au pays. L'opinion du ministre selon laquelle la valeur qu'il a fixée serait la valeur qu'« une autorité évaluatrice déterminerait » ne s'appuie pas sur la preuve et est contraire à celle-ci. Deuxièmement, la décision du ministre est incompatible avec l'objet de la Loi. Cette dernière permet le versement de paiements pour des lieux historiques nationaux. Décider que ces lieux n'ont aucune valeur pour l'imposition, sauf dans la mesure où ils pourraient se prêter à des usages commerciaux va à l'encontre de la raison même pour laquelle ils ont été inclus dans le régime des PRI. Pour ces deux raisons, la décision du ministre était déraisonnable.

II. Brief Overview of the Proceedings and Issues

[6] Halifax disagreed with the Minister's valuation of parts of the Citadel for PILT purposes. As provided for by the Act, the matter was referred to the PILT Dispute Advisory Panel, which advised the Minister that the land beneath fortification structures called casemates and demi-casemates should be valued at \$1,550,000 while the 42 acres of land beneath a grassy slope called the glacis should be valued at a nominal \$10. This resulted in a total valuation of the land on the site that was millions of dollars lower than the value arrived at by the local assessment authority.

[7] The Minister accepted the Panel's advice. Halifax applied for judicial review in the Federal Court, saying this was unreasonable. The court agreed: 2009 FC 670, 346 F.T.R. 264. This decision was reversed in part by a majority of the Federal Court of Appeal: 2010 FCA 196, [2012] 1 F.C.R. 304. Halifax now appeals to this Court.

[8] The appeal raises two issues:

1. What is the scope of the Minister's discretion to determine "property value" for the purpose of making PILTs, and what standard of judicial review applies to his determination?
2. Was the Minister's determination of the value of the land on the Halifax Citadel site reasonable?

[9] It will be helpful first to put these issues in the context of the statutory framework, the relevant facts and the decisions leading to this appeal. I will then turn to the standard of judicial review and how it applies in this case.

III. The Statutory Framework

[10] Under s. 125 of the *Constitution Act, 1867*, the Federal Crown is exempt from provincial and

II. Bref aperçu des procédures et des questions en litige

[6] Halifax n'a pas accepté la valeur attribuée par le ministre à des parties de la citadelle pour les besoins des PRI. Comme le prévoit la Loi, l'affaire a été renvoyée à un comité consultatif sur le règlement des différends associés aux PRI, qui a fait savoir au ministre que le terrain occupé par les structures de la fortification que l'on appelle casemates et demi-casemates doit être évalué à 1 550 000 \$, tandis qu'il faut attribuer une valeur nominale de 10 \$ au terrain de 42 acres occupé par un talus gazonné appelé le glacis. En conséquence, l'ensemble du terrain où se trouve le lieu a été évalué à des millions de dollars en deçà de la valeur établie par l'autorité évaluatrice locale.

[7] Le ministre a retenu l'avis du comité consultatif (le « comité »). Halifax a présenté en Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire, affirmant que cette décision était déraisonnable. La Cour fédérale lui a donné raison : 2009 CF 670 (CanLII), mais sa décision a été infirmée en partie par les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale : 2010 CAF 196, [2012] 1 R.C.F. 304. Halifax se pourvoit maintenant devant notre Cour.

[8] Le pourvoi soulève deux questions :

1. Quelle est l'étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre d'établir la « valeur effective » pour le besoin du versement des PRI, et quelle norme de contrôle judiciaire s'applique à sa décision?
2. La valeur attribuée par le ministre au terrain de la citadelle était-elle raisonnable?

[9] Il convient d'abord de situer les questions mentionnées ci-dessus dans le contexte du cadre législatif, des faits pertinents et des décisions à l'origine du présent pourvoi. Je passerai ensuite à la norme de contrôle judiciaire et à son application en l'espèce.

III. Le cadre législatif

[10] Aux termes de l'art. 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Couronne fédérale est

municipal taxes. This constitutional exemption has the potential to cause unfair adverse effects to municipal revenue — unfairness that Parliament has attempted to mitigate with the Act. As stated in s. 2.1, the purpose of the Act “is to provide for the fair and equitable administration of payments in lieu of taxes”. Paragraph 3(1)(a) of the Act provides that the Minister “may” make payments “in lieu of a real property tax for a taxation year”. The amount of this payment shall not exceed the amount determined by multiplying the “property value” by the applicable “effective rate” of taxation: s. 4(1). Subsection 2(1) defines these two terms as follows:

2. (1) In this Act,

. . .

“effective rate” means the rate of real property tax or of frontage or area tax that, in the opinion of the Minister, would be applicable to any federal property if that property were taxable property;

. . .

“property value” means the value that, in the opinion of the Minister, would be attributable by an assessment authority to federal property, without regard to any mineral rights or any ornamental, decorative or non-functional features thereof, as the basis for computing the amount of any real property tax that would be applicable to that property if it were taxable property;

As noted, the applicable effective rate is not in dispute in this case. What is in dispute is the value that in the opinion of the Minister would be attributable by an assessment authority to the property if it were taxable.

[11] Improvements on federal land as well as federal land itself are subject to PILTs except where they are rendered ineligible by s. 2(3) and its associated schedule.

[12] In this case, the relevant “assessment authority” at the time was the Nova Scotia Director of

exemptée d'imposition provinciale et municipale. Cette exemption constitutionnelle est susceptible d'avoir sur les revenus des municipalités des effets négatifs et injustes — une injustice que le législateur a tenté d'atténuer dans la Loi. Aux termes de son art. 2.1, la Loi a pour objet « l'administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d'impôts ». L'alinéa 3(1)a) de la Loi prévoit que le ministre « peut » verser un paiement « en remplacement de l'impôt foncier pour une année d'imposition donnée ». Le montant de ce paiement ne peut pas dépasser le produit de la multiplication de la « valeur effective » par le « taux effectif » d'imposition applicable : par. 4(1). Le paragraphe 2(1) définit ainsi ces deux termes :

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

. . .

« taux effectif » Le taux de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou sur la superficie qui, selon le ministre, serait applicable à une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable.

. . .

« valeur effective » Valeur que, selon le ministre, une autorité évaluatrice déterminerait, compte non tenu des droits miniers et des éléments décoratifs ou non fonctionnels, comme base du calcul de l'impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable.

Rappelons que le taux effectif applicable n'est pas en litige dans la présente affaire. Le litige porte plutôt sur la valeur que, selon le ministre, une autorité évaluatrice attribuerait à la propriété si celle-ci était imposable.

[11] Les améliorations apportées à des terres fédérales et les terres fédérales elles-mêmes peuvent faire l'objet de PRI, sauf si elles sont non admissibles aux termes du par. 2(3) et de l'annexe qui s'y rattache.

[12] En l'espèce, l'« autorité évaluatrice » compétente à l'époque était le directeur de l'évaluation

Assessment, appointed under the *Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, c. 23. The statute directs that property be valued according to market value:

42 (1) All property shall be assessed at its market value, such value being the amount which in the opinion of the assessor would be paid if it were sold on a date prescribed by the Director in the open market by a willing seller to a willing buyer, but in forming his opinion the assessor shall have regard to the assessment of other properties in the municipality so as to ensure that, subject to Section 45A, taxation falls in a uniform manner upon all residential and resource property and in a uniform manner upon all commercial property in the municipality.

[13] In instances in which the Minister and the local taxing authority disagree on valuation, the Minister can refer the matter to an advisory panel, which will provide him or her with advice: s. 11.1 of the Act. As we shall see, that is what occurred here.

IV. Facts

[14] The Halifax Citadel, a federally owned property, is an approximately 48-acre site in the middle of downtown Halifax. The site served military purposes from the time of Halifax's foundation in 1749 until the end of the Second World War. Now it is zoned as a "Park and Institutional Zone" by Halifax and is also designated as a national historic site under *National Historic Sites of Canada Order*, C.R.C., c. 1112, Sch., s. 1, passed under the *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32. The parties agree that its highest and best use is as a national historic site. Operating as such a site, the Citadel is subject to stringent use and development restrictions.

[15] Not everything on the site is eligible for PILTs and what is eligible has changed over time. It is necessary therefore to describe the site in terms of its various components. There are currently "eligible improvements" that qualify for PILTs;

de la Nouvelle-Écosse nommé en vertu de l'*Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 23. Selon la loi, la propriété doit être évaluée à sa valeur marchande :

[TRADUCTION]

42 (1) Toute propriété est évaluée à sa valeur marchande, cette valeur correspondant au montant qui serait payé, de l'avis de l'évaluateur, si elle avait été vendue à une date prescrite par le Directeur sur le marché libre par un vendeur consentant à un acheteur consentant. Toutefois, pour formuler son avis, l'évaluateur tient compte de l'évaluation d'autres propriétés de la municipalité afin de s'assurer que, sous réserve de l'article 45A, les impôts s'appliquent d'une manière uniforme, d'une part, à toutes les propriétés résidentielles et de ressources et, d'autre part, à toutes les propriétés commerciales de la municipalité.

[13] Lorsque le ministre et l'autorité taxatrice locale ne s'entendent pas sur l'évaluation, le ministre peut renvoyer l'affaire à un comité consultatif, qui lui donnera des avis : art. 11.1 de la Loi. Comme nous le verrons, c'est ce qui s'est produit en l'espèce.

IV. Les faits

[14] La citadelle, une propriété appartenant au gouvernement fédéral, occupe un terrain d'environ 48 acres au milieu du centre-ville de Halifax. Le lieu a conservé une vocation militaire depuis la fondation de Halifax, en 1749, jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Halifax l'a maintenant désignée [TRADUCTION] « zone de parc et d'équipement collectif » et elle est désignée lieu historique national en vertu du *Décret sur les lieux historiques nationaux du Canada*, C.R.C., ch. 1112, ann., art. 1, pris en application de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32. Les parties s'entendent pour dire que l'utilisation optimale de la citadelle est celle de lieu historique national. Exploitée comme telle, la citadelle est soumise à des restrictions sévères quant à son utilisation et à son aménagement.

[15] Certains éléments du lieu ne sont pas admissibles au versement de PRI et ceux qui le sont ont changé avec le temps, d'où la nécessité de décrire les différents éléments du lieu. Il existe actuellement des « améliorations admissibles » qui donnent

components that formerly were but are no longer “eligible improvements”; “ineligible improvements” that are excluded from the ambit of the Act; and the land under each of these components. The components on the site that are eligible — that is, the eligible improvements and all of the land — fall under the s. 2(1) definition of “federal property”, which includes “real property and immovables owned by Her Majesty in right of Canada that are under the administration of a minister of the Crown”. The improvements that are ineligible are listed in s. 4.1 of Sch. II of the Act and are thus excluded from the definition of “federal property” as per s. 2(3)(b) of the Act. The components of the site are as follows:

1. The eligible improvements: These include the kiosks, the buildings containing office space, some buildings containing storage space, a movie theatre and the town clock, which are themselves eligible for valuation for the purposes of PILTs. The parties have agreed to the value of these improvements at \$2,233,550 for the 2005 taxation year; this value has been adjusted for other taxation years. The valuation of the eligible improvements is not an issue before this Court.
2. The formerly eligible improvements referred to as the casemates and demi-casemates: These are structures built into the fortress ramparts which were used originally for storage. It is common ground that they were “eligible improvements” subject to valuation for the purposes of PILTs from 1997 to 2000, at which time they ceased being eligible improvements because of the addition (SOR/2001-494, s. 23) of s. 4.1 to Sch. II of the Act. The valuation of these structures, therefore, only has any effect on the PILTs for 1997 to 2000. Both the Federal Court and the Federal Court of Appeal concluded that the Minister’s assessment of their value was unreasonable and that finding is not challenged in this Court.

lieu au versement de PRI, des éléments qui ont été mais ne sont plus des « améliorations admissibles », des « améliorations non admissibles » exclues du champ d’application de la Loi, ainsi que le terrain occupé par chacun de ces éléments. Les éléments admissibles du lieu — en l’occurrence les améliorations admissibles et tout le terrain — entrent dans la définition de « propriété fédérale », énoncée au par. 2(1), qui comprend l’« immeuble ou [le] bien réel appartenant à Sa Majesté du chef du Canada dont la gestion est confiée à un ministre fédéral ». Les améliorations non admissibles figurent à l’art. 4.1 de l’ann. II de la Loi et sont donc exclues de la définition de « propriété fédérale » aux termes de l’al. 2(3)b) de la Loi. Le lieu comprend les éléments suivants :

1. Les améliorations admissibles : il s’agit notamment des kiosques, des bâtiments contenant des locaux à bureau, certains bâtiments contenant des locaux d’entreposage, un cinéma et la tour de l’horloge, lesquels peuvent être eux-mêmes l’objet d’une évaluation aux fins des PRI. Les parties sont convenues d’attribuer à ces améliorations une valeur de 2 233 550 \$ pour l’année d’imposition 2005; cette valeur a été ajustée pour d’autres années d’imposition. L’évaluation des améliorations admissibles n’est pas en cause devant notre Cour.
2. Les améliorations autrefois admissibles que l’on appelle casemates et demi-casemates : il s’agit de structures construites à l’intérieur des remparts de la forteresse qui étaient utilisées au départ pour l’entreposage. Il n’est pas contesté qu’il s’agissait d’« améliorations admissibles » susceptibles d’évaluation aux fins des PRI de 1997 à 2000, année durant laquelle elles ont perdu leur statut d’amélioration admissible par l’effet de l’ajout (DORS/2001-494, art. 23) de l’art. 4.1 à l’ann. II de la Loi. L’évaluation des structures susmentionnées n’a donc une incidence sur les PRI que pour les années 1997 à 2000. La Cour fédérale et la Cour d’appel fédérale ont toutes deux conclu que l’évaluation de la valeur de ces structures par le ministre était déraisonnable, et cette conclusion n’est pas contestée devant nous.

- | | |
|--|---|
| <p>3. The glacis: This is the land sloping down from the fortification. It served to expose enemy troops to fire as they approached the fortress, or at least would have done had the Citadel ever come under attack. The glacis itself, like most of the fortifications, is an ineligible improvement by virtue of its inclusion in s. 4.1 of Sch. II to the Act.</p> | <p>3. Le glacis : ce terme désigne le talus qui descend de la fortification. Il servait à exposer au tir des défenseurs les troupes ennemies qui s'approchaient de la forteresse, ou aurait tout au moins servi à cette fin si la citadelle avait été attaquée. À l'instar de la plupart des fortifications, le glacis lui-même est une amélioration non admissible parce qu'il figure à l'art. 4.1 de l'ann. II de la Loi.</p> |
| <p>4. The land beneath the eligible improvements: This land takes up approximately 19,000 square feet.</p> | <p>4. Le terrain occupé par les améliorations admissibles : ce terrain a une superficie d'environ 19 000 pieds carrés.</p> |
| <p>5. The land beneath the formerly eligible improvements (the casemates and demi-casemates): This land takes up approximately 60,000 square feet.</p> | <p>5. Le terrain occupé par les améliorations autrefois admissibles (les casemates et demi-casemates) : ce terrain a une superficie d'environ 60 000 pieds carrés.</p> |
| <p>6. The land beneath the glacis: This is, like the land beneath the eligible improvements and the land beneath the casemates and demi-casemates, subject to valuation for the purposes of PILTs. This land takes up approximately 42 acres. Although this appeal concerns the valuation of all the land on the site, it is the land under the glacis that is at the heart of the matter.</p> | <p>6. Le terrain occupé par le glacis : tout comme le terrain occupé par les améliorations admissibles et celui occupé par les casemates et demi-casemates, ce terrain est susceptible d'évaluation pour les besoins des PRI. La superficie représente environ 42 acres. Bien que le présent pourvoi concerne l'évaluation du lieu dans son ensemble, le terrain occupé par le glacis est au cœur du litige.</p> |

[16] The local assessment authority valued the entire site at between \$36,000,000 and \$40,280,100 between 1997 to 2007. The Minister made PILTs in respect of these years, however, on the basis of values ranging between \$5,250,000 and \$5,330,000. Halifax objected to this. Halifax and the Minister were able to agree on the value of the eligible improvements, but not on the value of the casemates, the demi-casemates or the land on the Citadel site. The Minister referred the matter to the Panel. The Panel was requested to value the casemates and demi-casemates for the purposes of the 1997 taxation year, and the land for the 2005 taxation year. If the Minister accepted the Panel's figures for these two years, he would use them to arrive at values for the other relevant years. The Panel heard witnesses and considered expert reports. The reports are in the record before

[16] Entre 1997 et 2007, l'autorité évaluatrice locale a attribué à l'ensemble du lieu une valeur variant entre 36 000 000 \$ et 40 280 100 \$. Le ministre a versé des PRI pour ces années, mais sur le fondement de valeurs variant entre 5 250 000 \$ et 5 330 000 \$. Halifax s'est opposée à cette évaluation faite par le ministre. Elle et le ministre sont parvenus à s'entendre sur la valeur des améliorations admissibles, mais non sur celle des casemates et des demi-casemates, ni sur celle du terrain de la citadelle. Le ministre a renvoyé l'affaire au comité, en lui demandant d'évaluer les casemates et demi-casemates pour l'année d'imposition 1997, ainsi que le terrain pour l'année d'imposition 2005. Dans l'éventualité où le ministre aurait accepté les chiffres présentés par le comité pour ces deux années, il les aurait utilisés en vue d'établir des valeurs pour les autres années en cause. Le comité a entendu des

this Court, but no transcript of the testimony at the hearing was made.

[17] It is common ground that the Panel's decision should be treated as the Minister's decision for the purposes of judicial review.

[18] The Panel had before it two very different approaches to valuation, one advanced by Halifax and the other by Canada. At the risk of over-generalization, the main difference between the approaches was this. Halifax used as the basis of its appraisal the market value of surrounding property with various adjustments, but gave little weight to the use restrictions inherent in the historic site designation. Canada, for its part, took as its starting point that the use restrictions rendered the property effectively valueless except to the extent that it could actually support commercial uses. It appears that the Panel basically adopted the latter view. However, because the reasons given by the Panel are quite unsatisfactory in important respects and, on the critical point, non-existent, it is necessary to give a summary of the two positions which were advanced before it.

[19] Halifax's principal expert witness was Kathy Barss, who worked with the Assessment Services Division of Service Nova Scotia and Municipal Relations, effectively the "assessment authority" in this case. She came to her valuation of the land on the basis of a direct comparison approach, by reference to the sale price of 22 Halifax sites which she considered comparable, that is, which were close to the Citadel site and were either vacant or intended to be developed. This approach accorded, in her opinion, with the requirements of s. 42(1) of the *Assessment Act*. She took the view that neither the site's municipal zoning nor its designation as a national historic site should have any effect on valuation. She examined various historic sites from across the country to see whether local assessment authorities had discounted their values to account for use restrictions arising from their status as

témoins et examiné des rapports d'experts. Les rapports font partie du dossier de notre Cour, mais les témoignages présentés à l'audience du comité n'ont pas été transcrits.

[17] Il est admis que la décision du comité doit être considérée comme celle du ministre pour le besoin du contrôle judiciaire.

[18] Deux méthodes d'évaluation fort différentes ont été soumises au comité, l'une préconisée par Halifax et l'autre par le gouvernement canadien. Au risque de généraliser à l'excès, la différence principale entre les méthodes tient à ce qui suit. Halifax a fondé son évaluation sur la valeur marchande des propriétés voisines en y apportant divers ajustements, mais elle a accordé peu d'importance aux restrictions à l'utilisation qui sont inhérentes à la désignation de lieu historique. Le gouvernement canadien, pour sa part, est parti du postulat que ces restrictions enlevaient en fait toute valeur à la propriété, sauf dans la mesure où celle-ci pouvait effectivement se prêter à des usages commerciaux. Le comité semble avoir essentiellement fait sien le point de vue du gouvernement canadien. Toutefois, comme les motifs fournis par le comité sont fort peu satisfaisants sur des points importants et inexistantes sur le point crucial, il faut résumer les deux positions avancées devant lui.

[19] Le principal témoin expert cité par Halifax, Kathy Barss, était à l'emploi de la Division des services d'évaluation de Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités, qui est en fait l'« autorité évaluatrice » en l'espèce. Elle a évalué le terrain au moyen de la technique de la parité, en fonction des prix de vente de 22 terrains de Halifax qu'elle avait jugé comparables, c'est-à-dire qu'ils se trouvaient près de la citadelle et étaient soit vacants, soit destinés à être développés. Cette technique satisfaisait, selon elle, aux exigences du par. 42(1) de l'*Assessment Act*. Elle s'est dite d'avis que ni la désignation du lieu aux fins du zonage, ni sa désignation comme lieu historique national ne devraient avoir quelque incidence que ce soit sur l'évaluation. Elle a examiné divers lieux historiques partout au pays pour savoir si les autorités évaluatrices locales avaient revu leur valeur à la

historic sites. She concluded that this had happened only in New Brunswick. She also noted various sales in Nova Scotia of properties that were intended to be preserved for public purposes, but for which the sale price was comparable to other properties bought without such restricted uses in mind.

[20] In order to value the land she divided the site into two zones. She valued the first zone, 8.18 acres closest to the downtown business district of the city, at \$19.25 per square foot. She valued the second zone, the remaining 39.86 acres, at \$7.00 per square foot. Using these values she came to a total of \$19,000,000 for the entirety of the land on the site.

[21] A second witness testified on Halifax's behalf on the valuation of the casemates and demi-casemates. He took the view that they should be valued in accordance with their replacement value less depreciation, and that there should be no devaluation to account for functional obsolescence. Such devaluation would be inappropriate since the casemates and demi-casemates were serving the function of a living history museum. He came to a valuation of \$7,315,900.

[22] Canada's expert considered the Citadel site's highest and best use to be relevant to the site's valuation, and relied on a document he had written on the "Best Practices" for the valuation of historic sites. Both Halifax's principal expert and Halifax's Director of Legal Services and Risk Management testified that neither Halifax nor Nova Scotia accepted or used the approach embodied in this document. Canada's expert testified, though, that his appraisal was also consistent with more traditional methods of valuation, and he purported in his report to use a market comparison approach.

[23] His selection of appropriate comparator sales depended heavily on the Citadel site's use

baisse pour tenir compte des restrictions à l'utilisation découlant de leur statut de lieu historique. Elle n'a constaté cela qu'au Nouveau-Brunswick. Elle a aussi relevé que l'on avait vendu en Nouvelle-Écosse des propriétés qui devaient être conservées à des fins publiques, mais dont le prix de vente était comparable à celui d'autres propriétés acquises sans que l'on ait tenu compte de telles utilisations restreintes.

[20] Kathy Barss a divisé le lieu en deux zones pour l'évaluer. Elle a évalué à 19,25 \$ le pied carré la première zone, soit le terrain de 8,18 acres situé le plus près du quartier d'affaires du centre-ville. Elle a évalué à 7 \$ le pied carré la deuxième zone, le terrain de 39,86 acres qui reste. Elle s'est fondée sur ces valeurs pour arriver à un total de 19 000 000 \$ pour la totalité du terrain.

[21] Un deuxième témoin a déposé pour le compte de Halifax au sujet de l'évaluation des casemates et des demi-casemates. À son avis, elles doivent être évaluées en fonction de leur valeur de remplacement moins la dépréciation, et il ne convient pas de réduire leur valeur pour tenir compte de leur désuétude fonctionnelle. Pareille dévaluation serait inappropriée parce que les casemates et demi-casemates faisaient office de musée vivant. Il a établi leur valeur à 7 315 900 \$.

[22] L'expert du gouvernement canadien a jugé que l'utilisation optimale de la citadelle était pertinente pour l'évaluation du lieu, et il s'est appuyé sur un document traitant de l'évaluation des lieux historiques intitulé « Best Practices », dont il est l'auteur. L'expert principal cité par Halifax et le directeur des Services juridiques et de la Gestion des risques de Halifax ont tous deux affirmé que ni Halifax, ni la Nouvelle-Écosse n'avaient accepté ou utilisé la méthode exposée dans ce document. L'expert cité par le gouvernement canadien a toutefois dit que son évaluation était aussi compatible avec les méthodes d'évaluation plus classiques, et il a prétendu, dans son rapport, employer une méthode de comparaison des marchés.

[23] Les ventes qu'il a choisies comme éléments de comparaison s'appuient en grande partie sur les

restrictions and development potential. The only land to which he attributed significant value was the approximately 19,000 square feet of land under the eligible improvements. He valued this land by comparison with other plots of land with similar uses, and came to a value of \$286,000. He valued the land under the ineligible improvements, including under the glacis and under the casemates and demi-casemates, at a nominal \$10 to account for the severe restrictions on that land's use. In coming to this nominal value he relied in part on the comparator examples of four transfers of historic sites in Nova Scotia between the federal and provincial governments. He did not provide an estimate of the value of the casemates or demi-casemates.

[24] In its report the Panel rejected almost all of Halifax's expert's suggested comparator sales because she had not taken into account differing highest and best uses, differing permitted density of development or the use restrictions on the Citadel site. In essence, the Panel's view was that the use restrictions inherent in the historic site designation had to be taken into account in determining market value. Despite expressing some reservations about Canada's expert's reliance on his "Best Practices" document, which had not yet garnered approval in the assessment community, the Panel saw merit in his focus on development potential, since this has a strong effect on market value. However, the Panel rejected the comparator sales that he had selected for the land under the glacis.

[25] Proceeding on the basis that the restrictions imposed on the Citadel site were highly relevant to its valuation the Panel accepted only one of Halifax's expert's comparator sales, which related to similarly zoned land. The Panel used it to value

restrictions imposées à l'utilisation du lieu de la citadelle et sur son potentiel d'aménagement. Le seul terrain auquel il a attribué une valeur significative est le terrain de quelque 19 000 pieds carrés occupé par les améliorations admissibles. Il a évalué ce terrain en le comparant à d'autres parcelles employées aux mêmes fins, et il a établi sa valeur à 286 000 \$. Il a évalué le terrain occupé par les améliorations non admissibles, dont celui sur lequel se trouve le glacis ainsi que celui où se trouvent les casemates et demi-casemates, à 10 \$, une valeur nominale, pour tenir compte des restrictions strictes auxquelles est assujettie l'utilisation du terrain. Il a établi cette valeur nominale en se fondant en partie, comme éléments de comparaison, sur quatre cessions de lieux historiques de Nouvelle-Écosse intervenues entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province. Il n'a fourni aucune estimation de la valeur des casemates ou demi-casemates.

[24] Dans son rapport, le comité a rejeté presque toutes les ventes d'immeubles proposées comme éléments de comparaison par l'experte de Halifax parce qu'elle n'avait pas pris en considération les différences au chapitre de l'utilisation optimale, les différences sur le plan de la densité de l'aménagement ou les restrictions imposées à l'utilisation du lieu de la citadelle. Le comité estimait essentiellement qu'il fallait, pour l'établissement de la valeur marchande, tenir compte des restrictions à l'utilisation inhérentes à la désignation de lieu historique. Même s'il a exprimé quelques réserves à l'égard du fait que l'expert du gouvernement canadien ait invoqué son document intitulé « Best Practices », qui n'avait pas encore recueilli l'approbation du milieu des évaluateurs, le comité a jugé fondé l'accent mis par l'expert sur le potentiel d'aménagement, un facteur qui influe grandement sur la valeur marchande. Le comité a cependant rejeté les ventes d'immeubles qu'il avait retenues comme éléments de comparaison avec le terrain occupé par le glacis.

[25] Posant comme prémisse que les restrictions imposées au lieu de la citadelle étaient fort pertinentes pour son évaluation, le comité a retenu seulement une seule des ventes d'immeubles utilisées comme éléments de comparaison par l'experte de

the land under the casemates and demi-casemates at \$21.10 per square foot. To this the Panel added, with no explanation, \$4.56 per square foot in demolition costs, for a total land valuation of \$1,550,000.

[26] The Panel gave the casemates and demi-casemates a value of \$8,515,500 when new, and subtracted amounts for physical depreciation and functional obsolescence to account for their current underuse. This gave them a final value of \$2,556,200. As noted, the courts below have found the Panel's valuation of these structures to have been unreasonable, a finding not under appeal to this Court.

[27] The land, casemates and demi-casemates therefore came to a total value of \$4,106,200.

[28] In a supplementary report the Panel added \$10 to its figure for the land, with no explanation. The parties agree that this added amount must have been intended to represent the value of the land under the glacis, as revealed by its accordance with the figure Canada's expert gave for it and by the Panel's failure to value it in its first report.

[29] On the basis of a four-page memorandum from the Deputy Minister, the Minister adopted the report's conclusions. To the Panel's final value the Minister added an amount to account for the value of the eligible improvements and the value of the 19,050 square feet of land under them. The latter value was calculated using the per-square-foot value the Panel had set for the land under the casemates and demi-casemates: July 29, 2008 letters from the Minister to the Mayor of Halifax and the Chief Administrative Officer of Halifax, A.R., vol. I, at pp. 22-23; Report to the Minister, A.R., vol. I, at p. 30. The Minister made additional PILTs

Halifax — en l'occurrence la vente d'un terrain ayant reçu une désignation semblable aux fins du zonage. Le comité s'est servi de cette vente pour évaluer à 21,10 \$ le pied carré le terrain occupé par les casemates et demi-casemates. Le comité a ajouté à cette valeur, sans fournir d'explication, 4,56 \$ le pied carré en frais de démolition et a fixé à 1 550 000 \$ la valeur de l'ensemble du terrain.

[26] Le comité a attribué aux casemates et aux demi-casemates une valeur à neuf de 8 515 500 \$, de laquelle il a soustrait des sommes pour tenir compte de la dépréciation physique et de la désuétude fonctionnelle en raison de leur sous-utilisation actuelle. Ce qui leur donne une valeur finale de 2 556 200 \$. Tel qu'indiqué précédemment, les cours inférieures ont jugé déraisonnable l'évaluation de ces structures par le comité, et cette conclusion n'est pas en cause devant notre Cour.

[27] La valeur totale du terrain, des casemates et des demi-casemates a donc été établie à 4 106 200 \$.

[28] Dans un rapport supplémentaire, le comité a majoré de 10 \$, sans aucune explication, la valeur attribuée au terrain. Les parties conviennent que cette majoration devait représenter la valeur attribuée au terrain occupé par le glacis, comme en font foi sa correspondance avec la valeur que lui a attribuée l'expert du gouvernement canadien et l'omission du comité de l'évaluer dans son premier rapport.

[29] Le ministre a accepté les conclusions du rapport sur la foi d'un mémoire de quatre pages du sous-ministre. Le ministre a majoré la valeur finale établie par le comité d'une somme pour tenir compte de la valeur des améliorations admissibles et de la valeur des 19 050 pieds carrés de terrain qu'occupent ces améliorations. La valeur de ce terrain a été calculée en fonction de la valeur au pied carré que le comité avait attribuée au terrain occupé par les casemates et demi-casemates : lettres du 29 juillet 2008 adressées par le ministre au maire de Halifax et à l'administrateur en chef de Halifax, d.a., vol. I, p. 22-23; rapport au ministre,

for 1997 to 2007 on the basis of the newly accepted valuation of the site.

V. Judicial Review

A. *The Decision of the Federal Court, 2009 FC 670, 346 F.T.R. 264*

[30] Phelan J. heard Halifax's application to the Federal Court for judicial review of the Panel Report and of the Minister's adoption of it. He quashed the Minister's decision and remitted it to him for redetermination. The reviewing judge took the view that where an assessment authority has performed an assessment the Minister should deviate from it only where the assessment authority's conclusion is unreasonable or unsupportable: para. 46. In this case the Panel had erroneously performed its own valuation, rather than inquiring into the reasonableness of the assessment authority's: para. 50. Phelan J. also considered the Panel's valuation of the land and casemates and demi-casemates to be unreasonable. The valuation did not find adequate justification in the Panel's report and was inconsistent with the site's highest and best use as a national historic site: paras. 57-64.

B. *The Decision of the Federal Court of Appeal, 2010 FCA 196, [2012] 1 F.C.R. 304*

[31] The Minister appealed. In the Federal Court of Appeal, Evans J.A. (Blais C.J. concurring) found that the Minister's decision with regard to the value of the land was reasonable, but upheld Phelan J.'s conclusion that the decision regarding the casemates and demi-casemates was not. Sharlow J.A. dissented in part and would have upheld Phelan J.'s conclusion entirely.

[32] Evans J.A. rejected the submission that the Minister must accept an assessment authority's appraisal unless that appraisal is unreasonable. Rather, the Minister is entitled to make his own independent determination of value: para. 48.

d.a., vol. I, p. 30. Le ministre a versé des PRI additionnels pour les années 1997 à 2007 sur le fondement de la nouvelle valeur établie pour le lieu.

V. Contrôle judiciaire

A. *La décision de la Cour fédérale, 2009 CF 670 (CanLII)*

[30] Halifax a demandé à la Cour fédérale le contrôle judiciaire du rapport du comité et de la décision du ministre d'adopter ce rapport. Après avoir entendu la demande, le juge Phelan a annulé la décision du ministre et lui a renvoyé l'affaire pour nouvelle décision. Selon le juge, le ministre ne peut s'écarter de l'évaluation faite par une autorité évaluatrice que si la conclusion de cette autorité est déraisonnable ou infondée : par. 46. En l'espèce, au lieu de déterminer si l'évaluation faite par l'autorité évaluatrice était raisonnable, le comité a effectué à tort sa propre évaluation : par. 50. Le juge Phelan a considéré également déraisonnable l'évaluation du terrain, des casemates et des demi-casemates faite par le comité. À son avis, l'évaluation ne trouve pas une justification satisfaisante dans le rapport du comité et elle est incompatible avec l'utilisation optimale du site comme lieu historique national : par. 57-64.

B. *La décision de la Cour d'appel fédérale, 2010 CAF 196, [2012] 1 R.C.F. 304*

[31] Le ministre a interjeté appel de cette décision. En Cour d'appel fédérale, le juge Evans (avec l'appui du juge en chef Blais) a conclu que la décision du ministre relativement à la valeur du terrain était raisonnable, mais a confirmé la conclusion du juge Phelan selon laquelle le ministre avait rendu une décision déraisonnable en ce qui concerne les casemates et les demi-casemates. Dissidente en partie, la juge Sharlow aurait confirmé la conclusion du juge Phelan.

[32] Le juge Evans a rejeté l'argument selon lequel le ministre est tenu d'accepter l'évaluation faite par une autorité évaluatrice à moins que cette évaluation ne soit déraisonnable. Selon lui, le ministre est plutôt libre de faire sa propre évaluation indépendante :

This notwithstanding, the Minister's determination must represent his opinion on the value that the relevant authority would attribute to the property in question. In this instance the Panel had correctly understood its mandate: paras. 58-59.

[33] Evans J.A. considered the Panel's reasons, read in conjunction with Canada's expert report, to have adequately explained the attribution of a higher value to the land under the casemates and demi-casemates and the attribution of nominal value to the land under the glacis: paras. 65-73. Canada's expert had reasoned that the land under the casemates and demi-casemates had value because of the commercially valuable uses to which it could be put for office and storage space. However, as the glacis could not be altered and therefore had no development value, the land under it had no value either: paras. 66-68.

[34] Evans J.A. saw no adequate basis in the Panel's reasons for reducing the casemates' and demi-casemates' value to account for disuse. He noted that the Panel's reasons were silent about why it rejected Halifax's evidence that under-use was irrelevant in view of the casemates' representational function in the Citadel and further that Canada's expert appeared not to explain why he disagreed with that approach, if he in fact did: para. 75. Evans J.A. therefore remitted the valuation of the casemates and demi-casemates to the Minister: paras. 74-77. As noted, the finding that this aspect of the Panel's decision was unreasonable is not challenged in this Court.

[35] Sharlow J.A. agreed with Evans J.A. on the applicable standard of review and on the unreasonableness of the Panel's valuation of the casemates and demi-casemates. However, she dissented with regard to the valuation of the land, largely for the reasons of Phelan J.: paras. 79-81.

par. 48. La décision du ministre doit toutefois représenter l'opinion qu'il se fait de la valeur que déterminerait l'autorité évaluatrice compétente à l'égard de la propriété en question. Le comité a, à son avis, correctement compris son mandat en l'espèce : par. 58-59.

[33] Selon le juge Evans, les motifs du comité, considérés conjointement avec le rapport d'expertise du gouvernement canadien, expliquaient de façon satisfaisante l'attribution d'une valeur supérieure au terrain occupé par les casemates et les demi-casemates, et d'une valeur nominale au terrain occupé par le glacis : par. 65-73. D'après l'expert du gouvernement canadien, le terrain occupé par les casemates et les demi-casemates avait une valeur parce qu'on pouvait l'utiliser à des fins commerciales en y aménageant des bureaux et des entrepôts. Cependant, étant donné que le glacis ne pouvait être modifié et n'avait donc aucune valeur aux fins d'aménagement, le terrain occupé par le glacis n'avait lui non plus aucune valeur : par. 66-68.

[34] Le juge Evans a estimé que rien dans les motifs du comité ne justifiait une dépréciation des casemates et des demi-casemates pour cause de désuétude. Selon lui, le comité n'a pas indiqué dans ses motifs pourquoi il rejetait la preuve de Halifax selon laquelle la sous-utilisation était sans pertinence compte tenu de la fonction de représentation que tenaient les casemates dans la citadelle. Le juge Evans a ajouté que l'expert du gouvernement canadien n'a pas semblé expliquer pourquoi il était en désaccord avec ce point de vue, s'il l'était effectivement : par. 75. Le juge Evans a donc renvoyé au ministre la question de l'évaluation des casemates et des demi-casemates : par. 74-77. Comme nous l'avons vu, la conclusion selon laquelle cet aspect de la décision du comité était déraisonnable n'est pas contestée devant la Cour.

[35] La juge Sharlow a souscrit à la conclusion du juge Evans quant à la norme de contrôle applicable et au caractère déraisonnable de l'évaluation des casemates et des demi-casemates faite par le comité. Elle a toutefois exprimé sa dissidence sur la question de l'évaluation du terrain, essentiellement pour les motifs exposés par le juge Phelan : par. 79-81.

[36] Halifax now appeals on the issue of the valuation of the land on the Citadel site.

VI. Analysis

A. *Standard of Review of the Minister's Decision*

[37] In this instance the Minister has exercised his discretion to make PILTs to Halifax, and to base these PILTs on the full property value of those components of the site that are subject to the Act. It follows that at issue in this appeal are the scope of the Minister's discretion to determine that value, the standard of review applicable to the exercise of this discretion, and the ultimate merits of the Minister's valuation of the land in this case.

(1) The Nature of the Minister's Discretion Under the Act

[38] The reference point for the exercise of the Minister's discretion in making a PILT is the local system of property taxation that would apply to the property if it were taxable. This is evident from the definitions of "effective rate" and "property value" in s. 2(1) of the Act. The maximum allowable PILT is calculated by multiplying the "effective rate" of tax by the "property value": s. 4(1). The "effective rate" is the rate of real property tax that in the opinion of the Minister *would be applicable* if the federal property were taxable property: s. 2(1), "effective rate". The rate that would be applicable refers to the applicable provincial or municipal rate: *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427, at para. 40. The "property value" is the value that in the opinion of the Minister "would be attributable by an assessment authority to federal property . . . as the basis for computing the amount of any real property tax that would be applicable to that property if it were taxable property": s. 2(1). Again, the value that would be applicable is that which would, in the Minister's opinion, be applied by the local assessment authority.

[36] Halifax se pourvoit maintenant devant notre Cour sur la question de l'évaluation du terrain du site de la citadelle.

VI. Analyse

A. *Norme de contrôle applicable à la décision du ministre*

[37] Dans la présente affaire, le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire pour verser des PRI à Halifax et fonder ceux-ci sur la valeur intégrale des éléments du lieu assujettis à la Loi. Le présent pourvoi porte donc sur la portée du pouvoir discrétionnaire du ministre d'établir cette valeur, sur la norme de contrôle applicable à l'exercice de ce pouvoir et ultimement sur le bien-fondé de l'évaluation du terrain faite par le ministre en l'espèce.

(1) La nature du pouvoir discrétionnaire conféré par la Loi au ministre

[38] Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de verser un PRI, le ministre utilise comme facteur de référence le régime local d'impôts fonciers qui serait applicable si la propriété en cause était une propriété imposable. C'est ce qui ressort clairement des définitions de « taux effectif » et de « valeur effective » prévues au par. 2(1) de la Loi. Le PRI ne peut dépasser le produit du « taux effectif » d'imposition par la « valeur effective » de la propriété : par. 4(1). Le « taux effectif » s'entend du taux de l'impôt foncier qui, selon le ministre, *serait applicable* si la propriété fédérale était imposable : définition de « taux effectif », par. 2(1). Il s'agit ici du taux provincial ou municipal applicable : *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427, par. 40. La « valeur effective » est la valeur que, selon le ministre, « une autorité évaluatrice déterminerait [. . .] comme base du calcul de l'impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable » : par. 2(1). Là encore, la valeur applicable est celle qui, selon le ministre, serait utilisée par l'autorité évaluatrice locale.

[39] Halifax submits that where the assessment authority has determined the value of the property the Minister is bound by that value unless he or she concludes that the authority's assessment is unreasonable. This, Halifax says, flows from the definition of "property value" which, as noted, refers to the value that would be attributed to the property by the assessment authority. Phelan J. adopted this position (see FC reasons, at para. 46), while the Federal Court of Appeal rejected it (see FCA reasons, at paras. 48 and 79). I respectfully agree with the Federal Court of Appeal on this point.

[40] The Minister's role under the Act is not to review the assessment authority's assessment; the Minister's function with respect to the value of the property is to reach an *opinion* about the value that *would be* attributed by an assessment authority. This is done in the context of exercising the discretion to make a PILT that must not exceed the product of the effective rate and the property value. While the view of an assessment authority is an important reference point for the Minister, I nonetheless agree with Evans J.A. that in reaching his or her opinion, the Minister is entitled to make an independent determination of the value that would be attributed to the federal property by an assessment authority.

[41] This conclusion finds support in the functional and practical considerations which LeBel J. identified in *Montreal Port Authority*, at paras. 34-35. The calculation of PILTs is not limited to a mechanical application of municipal assessments and tax rates. It must be adaptable to the various locations in which federal properties are situated, and to those properties' circumstances. This is especially so in view of the diverse and sometimes unique nature of federal properties. We need look no further than the Citadel site, 48 acres of 19th-century fortification sitting in the middle of a modern city, for an obvious example. Assessment principles are not self-applying. Legitimate disagreements about how they apply in a particular case are to be expected. There will often be no one, "right" answer. Moreover, the Minister is not in the

[39] Halifax soutient que lorsque l'autorité évaluatrice a déterminé la valeur de la propriété, le ministre est tenu d'accepter cette évaluation sauf s'il conclut que celle-ci est déraisonnable. C'est ce qui découle, selon Halifax, de la définition de « valeur effective », c'est-à-dire, comme nous l'avons vu, la valeur qu'une autorité évaluatrice déterminerait à l'égard de la propriété. Le juge Phelan a retenu ce point de vue (voir motifs de la CF, par. 46), alors que la Cour d'appel fédérale l'a rejeté (voir motifs de la CAF, par. 48 et 79). Je partage l'opinion de la Cour d'appel fédérale sur ce point.

[40] Le rôle du ministre selon la Loi n'est pas de revoir l'évaluation faite par l'autorité évaluatrice. Son rôle à cet égard consiste plutôt à se former une *opinion* de la valeur qu'une autorité évaluatrice *déterminerait* à l'égard de la propriété en question, ce qu'il fait dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de verser un PRI dont le montant ne doit pas dépasser le produit du taux effectif applicable à la propriété en cause par la valeur effective de celle-ci. Bien que le point de vue qu'adopterait une autorité évaluatrice constitue un facteur de référence important pour le ministre, je suis néanmoins d'accord avec le juge Evans pour dire que le ministre peut, pour se former une opinion, procéder à une détermination indépendante de la valeur qu'une autorité évaluatrice attribuerait à la propriété fédérale en cause.

[41] Cette conclusion est étayée par les considérations d'ordre fonctionnel et pratique dont fait état le juge LeBel dans l'arrêt *Administration portuaire de Montréal*, par. 34-35. Le calcul des PRI ne se réduit pas à la simple application mécanique des évaluations et des taux d'imposition municipaux. Il doit pouvoir s'adapter aux différents endroits où les propriétés fédérales sont situées et aux circonstances particulières applicables. Cela est d'autant plus vrai du fait de la diversité et de la nature parfois unique des propriétés fédérales. Le site de la citadelle — un terrain de 48 acres en plein cœur d'une ville moderne occupé par une fortification du 19^e siècle — se veut un exemple évident. Les principes d'évaluation ne s'appliquent pas automatiquement. Il faut s'attendre à des désaccords légitimes quant à leur application dans un cas donné. Il y a souvent

same situation as an ordinary taxpayer. Where disagreements about an assessment of federal property arise, the Minister cannot take advantage of the assessment appeals processes that would be available to taxpayers subject to particular municipal or provincial regimes. Finally, it makes sense that within this highly discretionary regime of PILTs — a regime that explicitly preserves the Federal Crown’s constitutional immunity from provincial and municipal taxation (s. 15) — the Minister would be armed with ways to protect federal interests against over-zealous assessment authorities should the need arise.

[42] This is not to say that the Minister’s discretion in valuing federal property is unfettered. In exercising his discretion the Minister must comply with the requirements of the Act: *Montreal Port Authority*, at para. 33. As the s. 2(1) definition of “property value” makes clear, the reference point of the Minister’s opinion on valuation is the value that “would be attributable by an assessment authority to federal property”. Just as fairness to the Federal Crown demands that the Minister retain the discretion to come to his own opinion on property value, fairness to municipalities demands that the Minister’s opinion be informed by the tax system that would apply to the federal property in issue if it were taxable.

(2) The Applicable Standard of Review

[43] The Minister’s decision under the Act is discretionary within the legal framework provided by the legislation, as explained in *Montreal Port Authority*: see paras. 32-38. Provided that the Minister applies the correct legal test, his or her exercise of discretion is judicially reviewed for reasonableness: see *Montreal Port Authority*, at paras. 33-36; and *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, at para. 41. The exercise of discretion must be consistent with the

plus d’une seule « bonne » réponse. Par ailleurs, le ministre n’est pas dans la même situation que le contribuable. En cas de désaccord sur l’évaluation d’une propriété fédérale, le ministre ne peut se prévaloir des processus d’appel mis à la disposition des contribuables assujettis à certains régimes municipaux ou provinciaux. Enfin, dans ce régime hautement discrétionnaire que constituent les PRI — un régime qui préserve expressément l’immunité fiscale constitutionnelle de la Couronne fédérale en l’exonérant des impôts provinciaux et municipaux (art. 15) —, il est logique que le ministre soit en mesure de protéger au besoin les intérêts fédéraux contre le zèle excessif des autorités évaluatrices.

[42] Cela ne veut pas dire que le pouvoir discrétionnaire du ministre en matière d’évaluation des propriétés fédérales soit sans limites. Le ministre doit satisfaire aux exigences de la Loi lorsqu’il exerce son pouvoir discrétionnaire : *Administration portuaire de Montréal*, par. 33. Comme l’indique clairement la définition de l’expression « valeur effective » au par. 2(1), le facteur de référence pour le ministre appelé à se former une opinion de la valeur d’une propriété fédérale est la valeur qu’« une autorité évaluatrice déterminerait » à l’égard de cette propriété. De la même façon que l’équité envers la Couronne fédérale exige que le ministre conserve le pouvoir discrétionnaire de se former sa propre opinion de la valeur à attribuer à la propriété, l’équité envers les municipalités exige que le ministre tienne compte, pour se faire une opinion, du régime fiscal qui s’appliquerait si la propriété fédérale en cause était une propriété imposable.

(2) La norme de contrôle applicable

[43] Comme l’explique la Cour dans l’arrêt *Administration portuaire de Montréal*, la décision du ministre est une décision discrétionnaire prise à l’intérieur du cadre établi par la Loi : voir les par. 32-38. Dans la mesure où le ministre applique le bon critère juridique, la norme de contrôle judiciaire applicable à l’exercice de son pouvoir discrétionnaire est la décision raisonnable : voir *Administration portuaire de Montréal*, par. 33-36, et *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008

principles governing the application of the Act and with the Act's purposes: *Montreal Port Authority*, at para. 47. As LeBel J. said in *Lake* in the context of ministerial discretion in relation to extradition, "The Minister's conclusion will not be rational or defensible if he has failed to carry out the proper analysis. If, however, the Minister has identified the proper test, the conclusion he has reached in applying that test should be upheld by a reviewing court unless it is unreasonable": para. 41.

[44] Reasonableness review is concerned both with the transparency and intelligibility of the reasons given for a decision and with the outcome of the decision-making process: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 47; *Montreal Port Authority*, at para. 38. As Abella J. has recently explained in *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, "the reasons must be read together with the outcome and serve the purpose of showing whether the result falls within a range of possible outcomes": para. 14.

B. *Was the Minister's Decision Reasonable?*

[45] Although this appeal concerns the valuation of all the land on the Citadel site, the focus here is the Minister's opinion that an assessment authority would attribute a value of \$10 to the land under the glacis. The question is whether that opinion is reasonable. The panel gave no reasons justifying its valuation of the land under the glacis. In fact, it did not assign it a value in its initial report. It was only in its amended report that the Panel, without explanation, inserted the nominal amount of \$10. However, Evans J.A. inferred that the Panel accepted Canada's expert's reasons for assigning the land under the glacis this value. Canada's expert wrote in his report that because of the applicable use and development restrictions this land has no economic value to the owner, and so "no value in exchange": A.R., vol. II, at p. 113. He considered the land to be comparable to four pieces of parkland that had been the subject of

CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, par. 41. L'exercice du pouvoir discrétionnaire doit respecter les principes d'application et l'objet de la Loi : *Administration portuaire de Montréal*, par. 47. Dans l'arrêt *Lake* qui concernait l'extradition, le juge LeBel a affirmé ce qui suit relativement au pouvoir discrétionnaire exercé par le ministre : « [s]ans l'analyse voulue, la conclusion ministérielle n'est ni rationnelle ni justifiable. Or, lorsque le ministre a choisi le bon critère, sa conclusion devrait être confirmée par la cour à moins qu'elle ne soit déraisonnable » : par. 41.

[44] Le contrôle du caractère raisonnable d'une décision porte à la fois sur la transparence et l'intelligibilité des motifs à l'appui de la décision et sur l'issue du processus décisionnel : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 47; *Administration portuaire de Montréal*, par. 38. Comme l'a récemment expliqué la juge Abella dans *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.S.C. 708, « les motifs doivent être examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles » : par. 14.

B. *La décision du ministre était-elle raisonnable?*

[45] Bien que le présent pourvoi concerne l'évaluation du terrain qu'occupe la citadelle, l'accent est mis, en l'espèce, sur l'opinion exprimée par le ministre selon laquelle une autorité évaluatrice attribuerait une valeur de 10 \$ au terrain occupé par le glacis. La question est de savoir si cette opinion est raisonnable. Le comité n'a pas motivé son évaluation du terrain occupé par le glacis. En fait, il ne lui a attribué aucune valeur dans son rapport initial. C'est uniquement dans son rapport modifié que le comité, sans fournir d'explications, a inscrit la valeur nominale de 10 \$. Cependant, le juge Evans a déduit que le comité avait accepté la justification donnée par l'expert du gouvernement canadien lorsqu'il a attribué cette valeur au terrain occupé par le glacis. Cet expert-ci avait écrit dans son rapport qu'en raison des restrictions à l'utilisation et à l'aménagement le grevant, le terrain en question n'avait aucune valeur économique pour

transfers at nominal value between Canada and Nova Scotia.

[46] Whether the Panel did or did not accept Canada's expert's reasoning is unclear. It is of course to be regretted that such an important point should be ignored in the Panel's report. However, even accepting the view that the Panel should be taken as having adopted the approach of Canada's appraiser, my view is that the decision is unreasonable.

[47] It is unreasonable, first, because the manner in which the Minister formulated his opinion was inconsistent with his obligation to form an opinion about the value that would be established by an assessment authority. Not only did the Minister not adopt the approach which the relevant assessment authority actually *would* apply to value the property, but he also had evidence before him, apparently not contradicted, that *other Canadian assessment authorities would not value the property in the way he did*. And there was *no evidence that any assessment authority would do so*. On that record, the Minister's opinion is in my view unreasonable. The Minister's opinion is also unreasonable on a second ground: by adopting the view that a national historic site is valueless because it cannot be used for commercial activities, the Minister defeated Parliament's purpose in including national historic sites within the PILT scheme. I will address these two points in turn.

(1) Opinion as to How an Assessment Authority Would Value the Property

[48] The Minister's task with respect to the valuation of property is to form an opinion on the value that "would be attributable by an assessment authority" to the property in question. While, as discussed earlier, the Minister is not bound by

son propriétaire et donc [TRADUCTION] « aucune valeur d'échange » : d.a., vol. II, p. 113. On pouvait, selon l'expert, comparer ce terrain à quatre terrains de parc qui avaient été transférés pour une valeur nominale entre le Canada et la Nouvelle-Écosse.

[46] On ne sait pas si le comité a accepté ou non la justification donnée par l'expert du gouvernement canadien. Il est bien entendu regrettable que le rapport du comité ne permette pas de répondre à une question aussi importante. Cependant, même en admettant qu'il faille considérer que le comité a accepté la méthode de l'évaluateur du gouvernement canadien, je conclus que la décision du ministre est déraisonnable.

[47] Premièrement, la décision est déraisonnable parce que le ministre a manqué à son obligation de se former une opinion de la valeur que déterminerait une autorité évaluatrice. Non seulement le ministre n'a pas adopté la méthode qu'*utiliserait* en fait l'autorité évaluatrice compétente pour évaluer la propriété en question, mais il disposait aussi d'éléments de preuve, apparemment non contredits, selon lesquels *d'autres autorités évaluatrices canadiennes n'évalueraient pas la propriété* comme il l'a fait. De plus, *rien dans la preuve n'indiquait qu'une quelconque autorité évaluatrice aurait évalué la propriété de cette façon*. À la lumière de cette preuve, l'opinion exprimée par le ministre est à mon avis déraisonnable. L'opinion du ministre est également déraisonnable pour un deuxième motif : en adoptant le point de vue selon lequel un lieu historique national est sans valeur parce qu'il ne peut être utilisé à des fins commerciales, le ministre est allé à l'encontre de l'intention du législateur d'inclure les lieux historiques nationaux dans le régime des PRI. J'examine ces deux points à tour de rôle.

(1) L'opinion quant à la façon, pour une autorité évaluatrice, de déterminer la valeur de la propriété

[48] Le rôle du ministre dans l'évaluation d'une propriété consiste à se former une opinion de la valeur qu'« une autorité évaluatrice déterminerait » à l'égard de cette propriété. Bien que, comme nous l'avons vu, le ministre ne soit pas tenu d'accepter

the valuation arrived at by the relevant assessment authority, it must nonetheless be a reference point. The difficulty here is that by applying the approach proposed by Canada's appraiser, the Minister attributed nominal value to the land under the glacis solely on the basis of the impossibility of developing it. It is clear, however, that the relevant assessment authority did not take that approach when coming to its view on the market value to which s. 42(1) of the *Assessment Act* refers. Indeed, there was no evidence before the Minister to which we have been referred that *any* assessment authority in Canada uses this approach when valuing sites of this nature. The evidence before the Minister to which we have been referred was in fact to the opposite effect. Halifax's appraiser studied the assessed value of 24 historic sites in 8 provinces. She concluded that only in one province was there any reduction in the land value to account for restrictions on use as a result of designation as a national historic site: A.R., vol. II, at p. 43. Moreover, in the case of the one province where such reduction was observed, the reduction rates were between 20 percent and 50 percent of the market value of surrounding lands. There is little detail in the record as to why these assessment approaches were adopted or why the Minister decided to exercise his discretion as he had in these particular cases and I am not suggesting that the Minister was bound by these examples. The important point is that in no case referred to in the evidence, including in the report of Canada's expert, did an assessment authority attribute nominal value to the land on the basis of use restrictions resulting from the national historic site designation. The most before the Panel that pointed in the other direction was Canada's expert's statement that his appraisal had been carried out in conformity with the requirements of the Canadian Uniform Standards of Professional Appraisal Practice. However, this does nothing to suggest with any specificity that his approach of assigning nominal value to historic sites that do not support economic uses has gained approval in the assessment community. In short, there is no evidence before this Court, just as there was none so far as we can tell before the Panel and the Minister, to suggest that,

l'évaluation faite par l'autorité évaluatrice compétente, cette évaluation doit tout de même servir comme facteur de référence. Le problème en l'espèce tient à ce que, en appliquant la méthode proposée par l'évaluateur du gouvernement canadien, le ministre a attribué au terrain occupé par le glacis une valeur nominale uniquement en raison de l'impossibilité de développer ce terrain. Il est clair toutefois que l'autorité évaluatrice compétente n'a pas utilisé cette méthode d'évaluation lorsqu'elle s'est faite une idée de la valeur marchande à laquelle fait référence le par. 42(1) de l'*Assessment Act*. En fait, selon les renseignements dont nous disposons, rien dans la preuve soumise au ministre ne montre qu'*une quelconque* autorité évaluatrice au Canada utilise une telle méthode pour évaluer des sites de cette nature. Les éléments de preuve soumis au ministre qui nous ont été cités indiquent plutôt le contraire. Dans son étude, l'évaluatrice de Halifax s'est intéressée à la valeur imposable de 24 lieux historiques dans 8 provinces. Elle a conclu que dans seulement une province la valeur du terrain avait été réduite pour tenir compte des restrictions applicables à son utilisation du fait de sa désignation comme lieu historique national : d.a., vol. II, p. 43. De plus, dans la province où une telle réduction avait été observée, les taux de réduction variaient entre 20 et 50 p. 100 de la valeur marchande des terrains avoisinants. Le dossier donne peu de détails expliquant pourquoi ces méthodes d'évaluation ont été retenues ou pourquoi le ministre a décidé d'exercer ainsi son pouvoir discrétionnaire dans ces cas précis, et je ne laisse pas entendre que le ministre était lié par ces exemples. Ce qui importe, c'est que dans aucun des cas relevés dans la preuve — notamment dans le rapport d'expertise du gouvernement canadien — une autorité évaluatrice n'a attribué à un terrain une valeur nominale fondée sur les restrictions à l'utilisation résultant de la désignation du terrain comme lieu historique national. Le principal élément indiquant le contraire soumis au comité consistait en la déclaration de l'expert du gouvernement canadien selon laquelle son évaluation respectait les exigences des Normes uniformes de pratique professionnelle en matière d'évaluation au Canada. Toutefois, cela ne montre pas de façon précise que la méthode consistant à attribuer une valeur nominale à des

with regard to sites of this nature, *any* assessment authority anywhere in Canada applies the approach to valuation used by Canada's appraiser and relied on by the Minister.

[49] *Montreal Port Authority* (at para. 40) made clear that the Minister cannot base his valuation on a "fictitious tax system" that he himself has created, but that is exactly what happened in this case. In light of the state of the record, the approach advocated by Canada's appraiser cannot be viewed as a reasonable basis on which the Minister could perform his duty to form an opinion about the value that "would be attributable by an assessment authority". Adopting this approach was unreasonable.

(2) Statutory Purpose

[50] The Minister's approach to valuation was inconsistent with Parliament's inclusion of historic sites within the ambit of the Act, and with the purpose behind the existence of the PILT scheme.

[51] As discussed in more detail earlier, the stated purpose of the Act is "to provide for the fair and equitable administration of payments in lieu of taxes": s. 2.1. This is accomplished by reconciling the objective of tax fairness for municipalities with the preservation of constitutional immunity from taxation: *Montreal Port Authority*, at para. 20. The Act requires that property value and tax rates be calculated as if the federal property were taxable property belonging to a private owner: *Montreal Port Authority*, at para. 40. Moreover, the Act and its schedules contain detailed lists of various types of property that are included in or excluded from this scheme. The Citadel falls within the definition

lieux historiques n'ayant aucune fonction économique constitue une méthode d'évaluation approuvée dans le milieu de l'évaluation. En bref, aucun élément de preuve soumis à la Cour et, à notre connaissance, aucun des éléments de preuve dont disposaient le comité et le ministre, ne permettent de penser que la méthode d'évaluation utilisée par l'évaluateur du gouvernement canadien, et sur laquelle s'est fondé le ministre, soit utilisée par *une quelconque* autorité évaluatrice au Canada à l'égard de sites de cette nature.

[49] L'arrêt *Administration portuaire de Montréal* (par. 40) indique clairement que le ministre ne peut baser son évaluation sur un « système fiscal fictif » qu'il a créé lui-même. C'est toutefois exactement ce qui s'est passé en l'espèce. Selon la preuve au dossier, on ne peut considérer que la méthode d'évaluation préconisée par l'évaluateur du gouvernement canadien offre un fondement raisonnable permettant au ministre de s'acquitter de son obligation de se former une opinion de la valeur qu'« une autorité évaluatrice déterminerait » à l'égard de la propriété en question. Il était déraisonnable d'utiliser une telle méthode d'évaluation.

(2) L'objet de la Loi

[50] La méthode d'évaluation utilisée par le ministre est incompatible avec l'inclusion des lieux historiques dans le champ d'application de la Loi; elle est incompatible également avec l'objet du régime des PRI.

[51] Comme nous l'avons vu plus en détail précédemment, la Loi a pour objet explicite « l'administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d'impôts » : art. 2.1. Elle atteint cet objectif en conciliant l'objectif d'équité fiscale envers les municipalités et la préservation de l'immunité fiscale constitutionnelle : *Administration portuaire de Montréal*, par. 20. La Loi exige que le calcul de la valeur effective et du taux d'imposition se fasse comme si la propriété fédérale était une propriété imposable entre les mains d'un propriétaire privé : *Administration portuaire de Montréal*, par. 40. De plus, la Loi et ses annexes comportent des listes détaillées des différents types de

of “federal property” in s. 2(1) and, as a national historic site of Canada, it is specifically removed from the exclusions relating to parks in urban areas under s. 2(3)(c).

[52] The Minister’s conclusion is fundamentally at odds with this scheme. At the core of his reasoning, it may be inferred, is the proposition that land which, by virtue of its historic site designation, has no development value has only nominal value for PILT purposes. Although the parties agreed that the highest and best use of the property is as a national historic site, the Minister’s determination in effect is that its actual use for that purpose has no value. Canada’s appraiser, who according to the majority of the Federal Court of Appeal supplies the unstated rationale for the Minister’s opinion, put it this way in his report:

As a National Historic site together with the restrictions imposed by the Municipal Zoning Bylaws and the Municipal Development Plan economically beneficial uses of the land have largely been eliminated, thus rendering the land to be economically idle, effectively economically valueless. [Emphasis added; A.R., vol. II, at p. 131.]

[53] This reasoning, in my respectful view, is inconsistent with the Act’s inclusion of national historic sites within the types of federal property eligible for PILTs under the Act, and with the overall purpose of the Act to deal equitably and fairly with Canadian municipalities in relation to payments in lieu of property taxation.

[54] Turning to the first point, Parliament intended that the land on national historic sites of Canada be included in the PILT scheme. That being the case, it is inconsistent with this inclusion to reason in a categorical way, as the Minister did here, that such sites, *by virtue of that status*, have no value for assessment purposes and are

propriétés inclus ou exclus de ce régime. La citadelle est visée par la définition de « propriété fédérale » prévue au par. 2(1) et, en tant que lieu historique national, elle est expressément retirée des exclusions relatives aux parcs situés dans des zones urbaines en application de l’al. 2(3)c).

[52] La conclusion du ministre est fondamentalement incompatible avec ce régime. Il est permis d’inférer que son raisonnement repose essentiellement sur l’idée selon laquelle les terrains n’ayant aucune valeur aux fins d’aménagement en raison de leur désignation comme lieux historiques n’ont qu’une valeur nominale pour l’application du régime des PRI. Bien que les parties se soient entendues pour dire que l’utilisation optimale de la propriété était celle de lieu historique national, le ministre a en fait décidé que son utilisation effective à cette fin n’avait aucune valeur. L’évaluateur du gouvernement canadien qui, selon la Cour d’appel fédérale à la majorité, expose le fondement non déclaré de l’opinion du ministre, s’est exprimé en ces termes dans son rapport :

[TRADUCTION] La désignation du terrain comme lieu historique national, conjuguée aux restrictions imposées par les règlements de zonage municipaux et le plan municipal d’aménagement, éliminent essentiellement toute possibilité d’utilisation profitable du terrain sur le plan économique, de sorte que celui-ci n’offre aucune activité économique et n’a dans les faits aucune valeur au plan économique. [Je souligne; d.a., vol. II, p. 131.]

[53] À mon humble avis, ce raisonnement est incompatible avec le fait que la Loi inclut les lieux historiques nationaux dans les propriétés fédérales donnant droit aux PRI, et il est incompatible avec l’objectif général de la Loi consistant à traiter de façon juste et équitable les municipalités canadiennes dans le versement de paiements en remplacement d’impôts sur la propriété foncière.

[54] S’agissant du premier point, le législateur voulait que les terrains occupés par des lieux historiques nationaux soient inclus dans le régime des PRI. Cela étant, affirmer de façon catégorique, comme l’a fait le ministre en l’espèce, que de tels terrains, *n’ont, compte tenu de ce statut*, aucune valeur aux fins de taxation et ne donnent donc pas

therefore ineligible for PILTs under the scheme. I do not suggest that property subject to the Act can never be given nominal value. It is possible, for example, that in some instances an assessment authority would attribute nominal value to the property if it were under its jurisdiction: see, for example, *Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Paroisse de) v. Société générale des industries culturelles*, [2000] R.J.Q. 345 (C.A.); *Québec (Communauté urbaine) v. Fondation Bagatelle Inc.*, 2001 CanLII 15060 (Que. C.A.), leave to appeal to SCC refused, [2002] 3 S.C.R. xii; *Gander International Airport Authority Inc. v. Gander (Town)*, 2011 NLCA 65, 313 Nfld. & P.E.I.R. 125. But implicit in the Minister's decision in this case is that any land on a national historic site which, for that reason, cannot be developed or support economically productive use has no value. A categorical position such as this fundamentally contradicts Parliament's purpose in making national historic sites subject to the Act.

[55] Discretion conferred by statute must be exercised consistently with the purposes and policies underlying its grant: *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815, at para. 46; see also *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 65; *Oakwood Development Ltd. v. Rural Municipality of St. François Xavier*, [1985] 2 S.C.R. 164, at p. 174; *Committee for the Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission)*, 2001 SCC 37, [2001] 2 S.C.R. 132, at paras. 39-45.

[56] In my respectful view, the Minister's exercise of discretion was contrary to both the purposes and the policy of the Act. Parliament's purpose in including national historic sites within the ambit of the Act was to allow the Minister to make PILTs in respect of such sites, which should be valued under an approach that is conducive to this purpose. It cannot accord with the statutory purpose to accept that the Minister can undercut this inclusion

lieu au versement de PRI selon le régime applicable, est incompatible avec la volonté du législateur de les inclure dans ce régime. Je ne dis pas qu'une propriété assujettie à la Loi ne peut jamais se voir attribuer une valeur nominale. Par exemple, il se peut que, dans certains cas, l'autorité évaluatrice attribue une valeur nominale à une propriété qui est de son ressort : voir, p. ex., *Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Paroisse de) c. Société générale des industries culturelles*, [2000] R.J.Q. 345 (C.A.); *Québec (Communauté urbaine) c. Fondation Bagatelle Inc.*, 2001 CanLII 15060 (C.A. Qué.), autorisation d'appel à la CSC refusée, [2002] 3 R.C.S. xii; *Gander International Airport Authority Inc. c. Gander (Town)*, 2011 NLCA 65, 313 Nfld. & P.E.I.R. 125. Il ressort toutefois implicitement de la décision du ministre en l'espèce que tout terrain situé sur un lieu historique national qui, pour cette raison, ne peut être aménagé ou utilisé de façon profitable sur le plan économique, n'a aucune valeur. Une telle position catégorique contredit fondamentalement l'intention du législateur d'appliquer la Loi aux lieux historiques nationaux.

[55] Un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi doit être exercé en conformité avec les objectifs et les politiques sous-jacents à son octroi : *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815, par. 46; voir aussi *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 65; *Oakwood Development Ltd. c. Municipalité rurale de St. François Xavier*, [1985] 2 R.C.S. 164, p. 174; *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, 2001 CSC 37, [2001] 2 R.C.S. 132, par. 39-45.

[56] À mon humble avis, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le ministre a contrevenu aux objectifs de la Loi et aux politiques qui la sous-tendent. En incluant les lieux historiques nationaux dans le champ d'application de la Loi, le législateur voulait permettre au ministre de verser des PRI à l'égard de tels lieux, et ceux-ci devraient être évalués suivant une approche favorable à l'atteinte de cet objectif. Accepter que le ministre puisse

by adopting a method of valuation that renders it meaningless. The Minister's approach "had the effect of frustrating the very legislative scheme under which the power is conferred": *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at para. 174 (internal quotation marks omitted). It was therefore unreasonable.

[57] The Minister's position is also, in my view, at odds with the broader policy of the Act, which is to treat municipalities fairly. It can hardly be thought either fair or equitable to conclude that 42 acres in the middle of a major metropolitan centre has no value for assessment purposes. While admittedly applying market value assessment principles to an historic site is a challenging enterprise, the conclusion that an historic site has no value because it cannot be developed or used in an economically productive way is "out of sync" with the equitable purpose of the PILT scheme. Of course, the presence of an historic site doubtless has spin-off benefits for the community in which it is located. But the Act is directed to fair and equitable PILTs with reference to what taxes would be payable if the site were taxable. The Minister's approach in my view unreasonably departs from that purpose.

[58] It is a challenging task to determine the market value for appraisal purposes of a property whose highest and best use is as a national historic site. While I have concluded that the Minister's approach to this task was unreasonable on the record before him, nothing that I have said in my reasons is intended to approve or adopt any particular approach to this appraisal conundrum or to suggest that the Minister, in order to act reasonably in this case, was obliged to adopt the appraisal method put forward on behalf of the municipality or was required to ignore the use restrictions inherent in the property's highest and best use as a national historic site. What will constitute a reasonable approach on the part of the Minister depends

compromettre l'inclusion des lieux historiques nationaux dans le champ d'application de la Loi en adoptant une méthode d'évaluation qui rende cette inclusion inutile ne saurait être considéré compatible avec l'objectif de la Loi. La méthode retenue par le ministre « a eu pour effet de contrecarrer l'économie même de la loi qui [. . .] confère le [pouvoir] » : *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 174 (guillemets omis). Elle était donc déraisonnable.

[57] La position du ministre va également, à mon avis, à l'encontre de la politique générale de la Loi suivant laquelle les municipalités doivent être traitées équitablement. La conclusion qu'un terrain de 42 acres situé en plein cœur d'un grand centre métropolitain n'a aucune valeur aux fins de taxation peut difficilement être considérée juste ou équitable. Si l'application des principes d'évaluation du marché à un lieu historique constitue certes un défi, la conclusion qu'un lieu historique n'a aucune valeur parce qu'il ne peut être aménagé ou faire l'objet d'une utilisation profitable sur le plan économique ne cadre toutefois pas avec l'objectif d'équité du régime des PRI. La présence d'un lieu historique dans une collectivité a bien entendu des retombées avantageuses pour celle-ci. Cependant, la Loi vise l'administration juste et équitable des PRI en utilisant comme facteur de référence l'impôt qui serait applicable si la propriété était imposable. À mon avis, la méthode utilisée par le ministre s'écarte déraisonnablement de cet objectif.

[58] Déterminer pour les besoins d'une évaluation la valeur marchande d'une propriété dont l'utilisation optimale est celle d'un lieu historique national représente un défi de taille. Même si j'ai conclu que la façon dont le ministre a abordé cette tâche était déraisonnable, compte tenu du dossier dont il était saisi, je ne dis aucunement dans ces motifs que j'approuve ou que j'adopte une méthode en particulier à l'égard de ce délicat problème d'évaluation. Je ne laisse pas non plus entendre que le ministre, pour agir raisonnablement en l'espèce, était tenu d'adopter la méthode d'évaluation préconisée par la municipalité ou qu'il ne devait pas prendre en compte des restrictions à l'utilisation inhérentes à l'utilisation optimale de la propriété en tant que

on the evidence placed before him in the particular case, viewed through the lens of his statutory duties under the Act and in light of the reasons which he gives for the particular exercise of his statutory discretion.

VII. Disposition

[59] I would allow the appeal and remit this matter to the Minister for redetermination. Should the Minister refer this matter to a Panel, it must be differently constituted. Costs are awarded to the appellant throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Cox & Palmer, Halifax.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervener the City of Toronto: City of Toronto, Toronto.

Solicitors for the intervener the Federation of Canadian Municipalities: McMillan, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Association of Canadian Port Authorities: Owen Bird Law Corporation, Vancouver.

Solicitors for the intervener the City of Québec: Giasson et associés, Québec.

lieu historique national. La preuve qui sera présentée au ministre dans l'affaire précise, considérée en fonction des obligations que la Loi lui impose et à la lumière des motifs qu'il donne dans l'exercice particulier de son pouvoir discrétionnaire, déterminera si la démarche qu'il adopte est raisonnable.

VII. Dispositif

[59] Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de renvoyer l'affaire au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision. Si le ministre renvoie cette affaire à un comité, ce dernier doit être constitué différemment. L'appelante a droit aux dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante : Cox & Palmer, Halifax.

Procureur de l'intimée : Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenante la Ville de Toronto : Ville de Toronto, Toronto.

Procureurs de l'intervenante la Fédération canadienne des municipalités : McMillan, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association des administrations portuaires canadiennes : Owen Bird Law Corporation, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante la Ville de Québec : Giasson et associés, Québec.