

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux), 2012 CSC 29, [2012] 2 R.S.C. 108 | **Date :** 20120615  **Dossier :** 33876 |

**Entre :**

**Halifax Regional Municipality**

Appelante

et

**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

**Traduction française officielle**

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

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 59) | Le juge Cromwell (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Moldaver et Karakatsanis) |

Halifax (Regional Municipality) *c.* Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux), 2012 CSC 29, [2012] 2 R.S.C. 108

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

No 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 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.

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 (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. no 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. no 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* 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 discrétionnaires 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 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. Bref aperçu des procédures et des questions en litige

1. 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.
2. 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.
3. 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?

1. 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

1. Aux termes de l’art. 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Couronne fédérale est 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.

1. 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.
2. En l’espèce, l’« autorité évaluatrice » compétente à l’époque était le directeur de l’évaluation 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.

1. 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

1. 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.
2. 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 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 comprenant 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.

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.

4. Le terrain occupé par les améliorations admissibles : ce terrain a une superficie d’environ 19 000 pieds carrés.

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.

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.

1. 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 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.
2. Il est admis que la décision du comité doit être considérée comme celle du ministre pour le besoin du contrôle judiciaire.
3. 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 inexistants sur le point crucial, il faut résumer les deux positions avancées devant lui.
4. 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 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.
5. 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.
6. 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 $.
7. 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.
8. Les ventes qu’il a choisies comme éléments de comparaison s’appuient en grande partie sur les 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.
9. 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.
10. 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 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.
11. 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.
12. La valeur totale du terrain, des casemates et des demi‑casemates a donc été établie à 4 106 200 $.
13. 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.
14. 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, 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, 346 (CanLII)*

1. 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*

1. 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.
2. 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 : 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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*

1. 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

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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 19e 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 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.
5. 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

1. 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 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.
2. 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?*

1. 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 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.
2. 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.
3. 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’évaluerait 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

1. 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 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 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.
2. 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

1. 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.
2. 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 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*).
3. 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.]

1. 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.
2. 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 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.
3. 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.
4. 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 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.
5. 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.
6. 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 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

1. 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.