

Date : 20090626

Dossier : T-215-08

Référence : 2009 CF 670

ENTRE :

LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE HALIFAX

demanderesse

et

**SA MAJESTÉ LA REINE, représentée par
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada**

défenderesse

et

Dossier : T-1358-08

ENTRE :

LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE HALIFAX

demanderesse

et

**SA MAJESTÉ LA REINE du chef du Canada,
représentée par
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada**

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE PHELAN

I. INTRODUCTION

[1] Dire que la citadelle de Halifax n'a pas de prix est une évidence, mais en établir la valeur aux fins de l'impôt foncier n'est probablement pas aussi simple. Le présent contrôle judiciaire concerne la valeur de la citadelle de Halifax aux fins des paiements fédéraux versés en remplacement d'impôts.

[2] Deux affaires sont en cause, mais elles ont été entendues simultanément. Le dossier n° T-215-08 concerne le contrôle judiciaire de la recommandation du Comité consultatif sur le règlement des différends associés aux paiements en remplacement d'impôts (le comité) chargé de conseiller le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (le ministre) au sujet de la valeur de certains biens à la citadelle de Halifax.

Le dossier n° T-1358-08 concerne le contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre a accepté la recommandation du comité. Pour des motifs exposés ci-après, ce second contrôle judiciaire est celui qui s'applique, les recommandations du comité étant essentiellement reprises par la décision du ministre.

Les deux procédures portent sur les dispositions de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, L.R.C. 1985, ch. M-13 (la LPRI ou la Loi).

II. LES FAITS

[3] La demanderesse s'est adressée à la Cour pour obtenir l'annulation de la décision du ministre ainsi qu'un jugement déclaratoire établissant que la valeur de la propriété est celle fixée par l'autorité évaluatrice provinciale. À défaut, la demanderesse demande que la question soit renvoyée au comité pour qu'il puisse formuler une nouvelle recommandation concernant le paiement en remplacement d'impôts, qui soit conforme à la LPRI ainsi qu'à l'*Assessment Act* de la Nouvelle-Écosse, R.S.N.S. 1989, ch. 23.

[4] La LPRI a été adoptée parce qu'en vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral n'est pas assujéti aux impôts provinciaux ou locaux sur ses terres, ses bâtiments et certains autres biens. Reconnaissant que la perte de ces impôts peut constituer un important fardeau pour les administrations locales, le gouvernement fédéral accordait antérieurement des subventions tenant lieu d'impôts fonciers en vertu d'une politique. Cette politique est maintenant inscrite dans la LPRI, qui définit la « propriété fédérale » à laquelle elle s'applique, établit un processus de détermination des paiements et prévoit un mode de règlement des différends relatifs aux paiements à verser.

[5] La citadelle de Halifax comprend environ 48,5 acres de terrain ainsi que les améliorations (bâtiments et ouvrages connexes). La municipalité régionale de Halifax (MRH) l'a désignée « parc régional » aux fins du zonage. Elle a également la désignation de site historique national en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux*, L.C. 2000, ch. 32.

[6] Les parties ont convenu que l'« utilisation optimale » de la citadelle est celle de site historique national.

[7] Les parties ont convenu que le terrain occupé par les améliorations admissibles et non admissibles formant l'ensemble de la citadelle de Halifax est une propriété fédérale assujettie aux paiements prévus dans la LPRI. Les parties ont même convenu de la valeur de la « propriété fédérale » constituée par les améliorations admissibles.

[8] Les parties n'ont pu s'entendre sur la valeur du terrain, que ce terrain soit occupé par les améliorations admissibles ou non admissibles, pour les années d'imposition allant de 1997 à 2005 inclusivement.

[9] Les parties n'ont pas pu s'entendre non plus sur la valeur des casemates et des demi-casemates, soit les abris protégés ou partiellement protégés contre les obus, aménagés dans un fort ou un rempart, comportant des ouvertures pour les canons et servant habituellement à l'entreposage des munitions et des fournitures. Toutefois, les parties ont convenu que les casemates et demi-casemates s'inscrivent dans la définition de propriété fédérale et constituent des améliorations admissibles entre 1997 et 2000, mais qu'elles ont été exclues après 2000, par suite d'une modification de l'annexe II de la LPRI.

[10] Si l'autorité taxatrice (en l'occurrence, l'autorité évaluatrice provinciale) n'accepte pas l'évaluation du ministère (en l'occurrence, la valeur effective de la propriété), le gouverneur en

conseil peut former un comité consultatif – le comité – pour conseiller le ministre, comme cela a été fait en l’espèce.

[11] Le mandat du comité figure au paragraphe (2) de l’article 11.1 de la Loi :

11.1 (2) Le comité a pour mandat de donner des avis au ministre relativement à une propriété fédérale en cas de désaccord avec une autorité taxatrice sur la valeur effective, la dimension effective ou le taux effectif ou sur l’augmentation ou non d’un paiement au titre du paragraphe 3(1.1).

11.1 (2).The advisory panel shall give advice to the Minister in the event that a taxing authority disagrees with the property value, property dimension or effective rate applicable to any federal property, or claims that a payment should be supplemented under subsection 3(1.1).

[12] La MRH a rejeté la valeur effective de la propriété déterminée par les fonctionnaires de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (le ministère). Le comité devait donc en l’espèce conseiller le ministre sur la valeur de la propriété à la citadelle de Halifax.

[13] Le comité a agi comme s’il s’était un tribunal de révision des évaluations foncières cherchant à déterminer la valeur effective de la propriété en cause. Les deux parties ont convoqué des témoins, déposé des pièces et présenté des observations écrites. Les audiences ont eu lieu du 25 au 29 juin 2007, et ont été précédées par une visite à la citadelle de Halifax.

[14] Comme on le verra plus loin, la LPRI définit ainsi la « valeur effective » :

« Valeur que, selon le ministre, une autorité évaluatrice déterminerait [...] comme base du calcul de l'impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale [...] »

[15] Le comité a publié un rapport (le rapport) présentant son point de vue sur la valeur des différents éléments, que j'examinerai plus loin. En bref, tandis que la MRH estimait le montant à payer à environ 15 500 000 \$ pour les 10 années précédentes et que le ministère l'avait évalué à 2 200 000 \$, le comité a déterminé que le montant à payer s'élevait à 2 500 000 \$.

[16] Un détail de l'affaire est surprenant : si le ministre a bien accepté les conclusions du rapport du comité, ce n'est pas ce rapport qui lui a été soumis, mais un mémoire de quatre pages du sous-ministre lui recommandant d'accepter les conclusions du comité. Le rapport même ne faisait pas partie du dossier certifié du tribunal présenté lors du contrôle judiciaire de la décision du ministre.

[17] D'après le mémoire au ministre, il y avait une différence approximative de 11 000 000 \$ entre le paiement à verser que le ministère avait accepté et le montant auquel la MRH estimait avoir droit. Le mémoire expliquait brièvement les répercussions sur l'évaluation des modifications apportées à la Loi, et était accompagné d'une feuille de calcul montrant les importants écarts annuels entre les évaluations foncières.

[18] Le mémoire au ministre comprenait essentiellement un examen du premier contrôle judiciaire, contre le rapport du comité, des passages masqués contenant des avis juridiques, un

examen du risque de coûteuses répercussions sur d'autres biens fédéraux en cas de succès de la MRH ainsi qu'une note signalant le besoin d'établir une stratégie de communication avant la publication de la décision. Le ministre a signé le mémoire, indiquant ainsi qu'il acceptait l'avis du comité.

[19] Le 29 juillet 2008, le ministre, ayant accepté la recommandation, en a informé les responsables de la MRH, ajoutant qu'il avait soigneusement examiné l'affaire. La lettre communiquant la décision à la MRH ne donnait aucun renseignement sur les facteurs considérés, ni sur l'analyse effectuée par le ministre ou par son personnel avant que soit prise la décision d'accepter la recommandation du comité.

[20] Après le commencement du second contrôle judiciaire, la demanderesse a exigé d'avoir le dossier du tribunal, dont le contenu est décrit ci-dessus. Il n'y avait aucun élément établissant que le ministre ou des membres de son personnel eussent procédé à un examen ou à une analyse sur la base de l'avis formulé par le comité.

[21] La demanderesse n'a pas invoqué le caractère suffisant ou insuffisant du dossier du tribunal présenté à l'appui de la décision du ministre. Elle a convenu avec la défenderesse que le rapport du comité faisait partie des motifs du ministre.

[22] Par conséquent, aux fins du présent contrôle judiciaire, le rapport du comité doit être considéré (et l'a été effectivement) comme motif de la décision du ministre.

A. *Le rapport du comité*

[23] Le comité a commencé par énumérer les questions sur lesquelles les parties s'étaient ou ne s'étaient pas entendues, puis a noté que par suite des modifications apportées à l'annexe II de la LPRI, les casemates et demi-casemates avaient expressément été exclues de la définition de « propriété fédérale » après 2000 et étaient donc devenues des améliorations non admissibles.

[24] Le comité a défini comme suit les questions dont il était saisi : la valeur du terrain occupé par la citadelle (que les améliorations apportées soient admissibles ou non) et la valeur des casemates et demi-casemates. Il estimait devoir déterminer ces valeurs pour être en mesure de calculer les paiements à verser en remplacement d'impôts. Le comité a également examiné le domaine résiduel relatif au bâtiment Cavalier dans le cadre d'une modification du rapport.

[25] L'évaluation du terrain s'appliquait à l'année d'imposition 2005, la date d'établissement de la valeur aux fins de l'évaluation ayant été fixée au 1^{er} janvier 2003, conformément à la [TRADUCTION] « date de base » prescrite par le directeur de l'Évaluation en vertu de l'*Assessment Act* de la Nouvelle-Écosse. L'évaluation des casemates et des demi-casemates s'appliquait à l'année d'imposition 1997.

[26] Dans le cadre des audiences du comité, la demanderesse a établi une évaluation complète des éléments de la citadelle faisant l'objet du différend. Les terrains ont été évalués à 19 000 000 \$

et les améliorations, à 20 606 000 \$ (dont 7 315 900 \$ pour les casemates et les demi-casemates), ce qui représente un total de 39 606 000 \$.

[27] La défenderesse a présenté des observations tant au sujet des éléments de la propriété fédérale admissibles qu'au sujet de ceux contestés. Par l'entremise de son expert, elle a dit estimer que le terrain occupé par les améliorations admissibles devait être évalué à 286 000 \$, le reste du terrain, à une valeur nominale de 10 \$ et les améliorations en litige, à 2 233 550 \$, ce qui représente une valeur totale approximative de 2 500 000 \$.

[28] Devant la Cour, la défenderesse a soutenu que le chiffre de la demanderesse comprenait environ 18 300 000 \$ d'éléments non admissibles de propriété fédérale non assujettis à la LPRI ainsi qu'environ 2 700 000 \$ d'éléments dont l'évaluation avait déjà fait l'objet d'une entente. La défenderesse a donc estimé que l'évaluation de la demanderesse totalisait en réalité environ 18 600 000 \$.

[29] Le comité a conçu sa propre méthode pour en arriver à des valeurs de 1 550 010 \$ pour le terrain et de 4 761 200 \$ pour les améliorations en litige, soit une valeur effective totale, aux fins de la LPRI, d'environ 6 300 000 \$ (ou environ 2 600 000 \$ en excluant le domaine résiduel relatif au bâtiment Cavalier).

III. ANALYSE

A. *La décision à contrôler*

[30] Dans le dossier n° T-215-08, déposé le 6 février 2008, la demanderesse sollicitait un contrôle judiciaire de la recommandation du comité. Compte tenu de l'incertitude entourant la LPRI, il était prudent de le faire. Toutefois, l'application de la Loi est maintenant beaucoup plus claire par suite de la décision rendue par la Cour d'appel dans *Administration portuaire de Montréal c. Montréal (Ville)*, 2008 CAF 278, le 19 septembre 2008, après le dépôt des demandes en l'espèce, mais avant l'audience de la Cour.

[31] Il est clair que le comité établi en vertu de l'article 11.1 de la LPRI est d'une nature purement consultative plutôt que décisionnelle. Même si le ministre peut accepter l'avis du comité, il n'en reste pas moins que la décision d'accepter cet avis et celle de payer ou non, que le ministre est habilité à prendre en vertu du paragraphe (1) de l'article 3 de la LPRI, lui appartiennent.

[32] Par conséquent, il ne peut y avoir de contrôle judiciaire du rapport du comité en soi, car ce n'est pas une « décision, ordonnance [...] autre acte ». La demande de contrôle judiciaire du rapport du comité sera donc rejetée sans dépens.

[33] La décision du ministre est plus problématique, surtout en ce qui a trait à ses motifs.

[34] Si les motifs sont ceux qui figurent dans le mémoire du sous-ministre, ils sont tellement dénués de fondement sur le plan de l'analyse des raisons de refus qu'ils ne peuvent résister à un examen judiciaire. Dans bien des cas, le fait que le ministre n'ait jamais vu le rapport suffirait pour compromettre l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, même si on admet qu'une grande partie du travail sur le dossier et l'analyse sont faites par des fonctionnaires, comme il se doit dans une société démocratique moderne.

[35] Toutefois, les parties ont adopté une approche différente en l'espèce, ayant convenu que les vrais motifs de la décision du ministre se trouvent dans le rapport du comité.

[36] Par conséquent, le rapport du comité, à titre d'exposé des motifs de la décision du ministre et non en soi, doit constituer la base du contrôle.

[37] Cela étant, les principales questions à trancher dans le cadre du présent contrôle judiciaire sont l'étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre dans la détermination de la valeur effective et la mesure dans laquelle la décision prise dans ce cas est raisonnable.

B. *La norme de contrôle*

[38] En ce qui concerne le pouvoir du ministre de déterminer une valeur effective différente de celle qu'a établie une autorité évaluatrice, la norme de contrôle est la décision correcte. Le pouvoir du ministre à cet égard découle de l'interprétation de l'expression « selon le ministre » figurant au paragraphe (1) de l'article 2 de la LPRI. En l'espèce, la délimitation du pouvoir du ministre dépend

de l'interprétation d'une expression couramment utilisée pour conférer un pouvoir discrétionnaire (voir *Administration portuaire de Montréal* précité, paragraphe 38) et revêt une telle importance juridique qu'elle dépasse la portée du présent litige pour s'étendre à d'autres aspects de l'application de la Loi (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, paragraphe 60). À ce titre, il s'agit d'une question de droit qui exige l'utilisation de la décision correcte comme norme de contrôle.

[39] Toutefois, en ce qui concerne la décision d'adopter une valeur effective différente de celle du directeur de l'Évaluation de la Nouvelle-Écosse, et les motifs de cette décision, la Cour d'appel, dans *Administration portuaire de Montréal*, s'est prononcée sur la norme de contrôle et a conclu qu'elle était la raisonnable. Même si l'élément ayant fait l'objet d'une évaluation différente n'est pas le même dans la présente affaire (valeur effective) que dans *Administration portuaire de Montréal*, précité, (taux effectif), la base du choix de la norme de contrôle est suffisamment semblable. Cette base est axée sur le fait qu'il faut se faire une opinion. Dans la mesure où les motifs du comité sont ceux du ministre, la norme à appliquer est donc la raisonnable.

C. *Le pouvoir discrétionnaire du ministre*

[40] La principale question en litige entre les parties est la détermination par le comité de la « valeur effective » à utiliser pour calculer les paiements.

[41] « Valeur effective » a un sens précis et des paramètres définis qui influent sur le pouvoir discrétionnaire du ministre. Le paragraphe (1) de l'article 2 de la LPRI la définit ainsi :

« valeur effective » Valeur "property value" means the

<p>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.</p>	<p>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;</p>
---	---

[42] La demanderesse soutient que le pouvoir discrétionnaire ou l'opinion du ministre sont tellement restreints par la Loi qu'il est obligé d'accepter la conclusion du directeur de l'Évaluation sur la valeur effective. La MRH affirme qu'une telle restriction du pouvoir discrétionnaire du ministre est compatible avec la définition de la « valeur effective », l'objet de la Loi et la reconnaissance accordée à l'« autorité évaluatrice » dans l'article des définitions et partout dans le texte de la Loi. La demanderesse déclare que l'arrêt de la Cour d'appel dans *Administration portuaire de Montréal*, précité, selon lequel le ministre est habilité à modifier la détermination faite par l'autorité évaluatrice, portait sur des faits différents et sur une disposition différente relative au taux effectif plutôt qu'à la valeur effective et que les observations concernant l'économie générale de la Loi n'avaient qu'un caractère incident.

[43] Je ne peux pas accepter l'argument de la demanderesse. Admettre cette position reviendrait à priver de tout sens l'expression « selon le ministre » figurant dans la définition de « valeur effective ». La Cour d'appel a rejeté une telle conclusion, quoique dans des circonstances

différentes. Même si certains aspects de la décision *Administration portuaire de Montréal* précitée ont un caractère incident, les observations ou conclusions concernant la norme de contrôle, l'économie de la Loi et l'exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire sont particulièrement pertinentes dans le cadre du présent contrôle judiciaire et doivent être suivies.

[44] Par ailleurs, la défenderesse est d'avis que le mot « déterminerait » dans l'expression « Valeur que, selon le ministre, une autorité évaluatrice déterminerait » devrait être interprétée dans le sens de « devrait déterminer ». Cela signifie que le ministre aurait entière discrétion pour imposer son point de vue quant à la valeur effective, indépendamment de celui de l'autorité évaluatrice.

[45] Accepter le point de vue de la défenderesse reviendrait à substituer des mots et à faire abstraction de l'intention du législateur, qui attribue à l'autorité évaluatrice un rôle dans le calcul de la valeur effective. Il y a lieu de mentionner que la détermination de la valeur effective n'a pas d'effet sur la décision du ministre de verser ou non des paiements en remplacement d'impôts. Conformément au paragraphe (1) de l'article 3 de la LPRI, le ministre a le pouvoir de ne pas verser un paiement en remplacement d'impôts. Toutefois, le pouvoir discrétionnaire du ministre est plus étroit quand il s'agit de déterminer la « valeur effective » au sens de la LPRI.

[46] L'utilisation de l'expression « Valeur que, selon le ministre, une autorité évaluatrice déterminerait » dans la définition de « valeur effective » (paragraphe (1) de l'article 2 de la LPRI) couvre aussi bien les cas où aucune évaluation n'a été faite que les cas où une évaluation a été faite. Quand une autorité évaluatrice a déterminé une valeur effective, le ministre n'a pas à conjecturer sur

cette valeur; pour formuler un point de vue, il doit plutôt déterminer les éléments de la décision de l'autorité évaluatrice qui sont déraisonnables ou infondés. À cet égard, le pouvoir discrétionnaire du ministre est restreint par la mesure dans laquelle la détermination de l'autorité évaluatrice est raisonnable. Ainsi, il y a concordance entre le pouvoir discrétionnaire du ministre et le respect ou la considération à témoigner à l'autorité évaluatrice.

[47] Si l'interprétation avancée par la défenderesse reflétait vraiment l'intention du législateur, il n'y aurait eu aucune raison de mentionner dans la Loi la valeur déterminée par une autorité évaluatrice. Compte tenu du rôle attribué aux autorités évaluatrices, aux autorités taxatrices et à d'autres entités provinciales partout dans la Loi, l'interprétation de la défenderesse ne concorde pas avec la reconnaissance de ces entités.

[48] Rien, dans l'interprétation de la Cour, ne diminue le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre de rejeter en tout ou en partie, pour des motifs acceptables et à la fin du processus, une demande de paiement en remplacement d'impôts.

D. *Caractère raisonnable de l'avis et des motifs du comité*

[49] Comme nous l'avons déjà mentionné, le rôle du comité est purement consultatif. Il consiste à donner des avis sur la valeur effective, la dimension effective ou le taux effectif en cas de désaccord avec une autorité taxatrice. Rien dans la Loi ne précise la procédure que doit suivre le comité et, compte tenu de sa nature, rien ne donne à penser qu'il doive tenir des audiences ou

instruire l'équivalent d'un procès ou d'un processus d'arbitrage de différends, comme cela a été le cas en l'espèce.

[50] Rien dans le dossier ne permet en l'espèce de penser que le comité a accordé une attention particulière à la contribution de l'autorité évaluatrice, autrement qu'à titre de partie à l'audience qu'il a tenue. Le comité s'est livré à une enquête au sujet de ce qu'il ferait en matière d'évaluation plutôt que de chercher à déterminer quels éléments de la détermination du directeur de l'Évaluation étaient déraisonnables. Compte tenu de la nature du pouvoir discrétionnaire du ministre, que nous avons examiné ci-dessus, c'était une erreur. Si, compte tenu des particularités de la présente affaire, les motifs du comité sont aussi ceux du ministre, alors la décision du ministre souffre de la même faiblesse, qu'il s'agisse d'une erreur de droit ou d'une conclusion déraisonnable.

[51] Quant au caractère raisonnable de la valeur effective déterminée par le comité, la demanderesse conteste l'attribution d'une valeur nominale de 10 \$ à l'ensemble du terrain occupé par les améliorations non admissibles, estimant qu'elle revient à rejeter des notions acceptées de la théorie de l'évaluation. La demanderesse conteste également la conclusion du comité selon laquelle la désignation de la citadelle comme site historique national en a réduit la valeur effective.

[52] Toutefois, sur ce second point, il faut aussi considérer que dans le propre règlement de la MRH concernant l'utilisation des terres, la propriété est désignée « parc régional » aux fins du zonage et n'est pas donc comparable aux zones voisines. C'est un fait dont on ne peut faire abstraction.

[53] De plus, il est clair que toute évaluation faite en vertu de la LPRI doit tenir compte des dispositions de l'*Assessment Act* de la Nouvelle-Écosse, qui devrait aussi prendre en considération les restrictions liées aux sites historiques nationaux. La disposition applicable de l'*Assessment Act* de la Nouvelle-Écosse est le paragraphe (1) de l'article 42, qui est ainsi libellé :

[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.

[54] D'après cette disposition, la valeur marchande d'une propriété doit se fonder principalement sur la méthode de la comparaison des données du marché et correspondre donc à [TRADUCTION] « la valeur indiquée par de récentes ventes, inscriptions ou offres d'achat relatives à des propriétés comparables sur le marché » (voir *Gander International Airport Authority c. Gander (Town)*, 2008 NLTD 120).

[55] La demanderesse se fonde sur *T. Eaton Co. c. Alberta (Assessment Appeal Board)* (1995), 128 D.L.R. (4th) 469 (C.A. Alb.), pour soutenir qu'on peut considérer le propriétaire actuel comme un acheteur possible et que la valeur spéciale du site pour les Canadiens peut servir à déterminer la valeur effective ou ce que la propriété pourrait rapporter, mais ces considérations sont infondées. Le

fait que la propriété revête une certaine importance ne suffit pas pour désigner automatiquement quelqu'un comme un acheteur possible.

[56] Qui plus est, dans *T. Eaton Co.*, précité, la Cour d'appel de l'Alberta a clairement établi que, même si la valeur spéciale pour un propriétaire peut être prise en considération, dans des circonstances assez proches de celles de l'espèce (où il n'existe aucun acheteur possible de la propriété), un évaluateur ne peut établir une parité directe entre la valeur marchande et la valeur subjective de la propriété pour son propriétaire du moment. Au paragraphe 30 de *T. Eaton Co.* précité, la Cour d'appel de l'Alberta affirme ce qui suit :

[TRADUCTION]

Dans *Montreal c. Sun Life Assurance Co. of Canada*, [1952] 2 D.L.R. 81, le Conseil privé a conclu que, lors de la détermination de la valeur marchande d'un bâtiment aux fins de l'impôt foncier, l'évaluateur peut tenir compte du propriétaire du moment comme acheteur possible de la propriété et considérer ce qu'il serait prêt à payer pour l'acquérir s'il entrait sur le marché pour un bâtiment conforme à ses exigences, ou ce qu'il serait prêt à payer pour remplacer le terrain en cause. Dans son jugement, lord Porter a clairement établi que cela ne permettait pas à l'évaluateur de considérer que la valeur marchande est égale à la valeur subjective de la propriété pour ce propriétaire. Il a affirmé, à la page 90 :

Mais le propriétaire doit être considéré comme tout autre acheteur et le prix qu'il donnerait calculé non pas d'après une valeur subjective quelconque pour lui mais d'après les principes ordinaires, c.-à-d., ce qu'il serait prêt à payer, s'il entrait sur le marché, pour un bâtiment conforme à ses exigences, ou ce qu'il serait prêt à payer pour ériger un bâtiment à la place de celui qu'on évalue.

[Non souligné dans l'original.]

[57] Toutefois, l'évaluation du terrain faite par le comité est également déraisonnable.

Premièrement, aucun motif n'est donné, dans le cadre de l'approche fondée sur la valeur marchande, pour expliquer que le terrain occupé par les améliorations admissibles ait été séparé du terrain principalement constitué par le glacis (talus incliné entourant la fortification et assurant une ligne de tir dégagée). Aucune explication valable de cette distinction n'a été fournie.

[58] Deuxièmement, le comité a rejeté, comme élément de comparaison, une vente sur laquelle s'était appuyé l'expert de la demanderesse, estimant que le statut, présumé immuable, de la citadelle à titre de site historique national en limitait la valeur. En même temps, le comité s'est servi du prix de vente de l'élément de comparaison rejeté pour calculer la valeur du terrain occupé par les améliorations admissibles. Le comité a ensuite ajouté à cette valeur un coût de démolition de 4,56 \$/pied carré, notion tout à fait incompatible avec la désignation du site sur laquelle s'appuie le comité et son « utilisation optimale » comme citadelle.

[59] Troisièmement, le comité a attribué une valeur nominale de 10 \$, au total, au terrain occupé par le glacis, sans expliquer les raisons pour lesquelles le terrain comparable (occupé par les améliorations admissibles) pouvait avoir une valeur sensiblement plus élevée.

[60] Le raisonnement et la conclusion du comité ne sont ni justifiés, ni transparents, ni compréhensibles. Ils ne s'inscrivent pas dans la gamme des « issues possibles acceptables » (*Dunsmuir* précité, paragraphe 47). L'objet de cet aspect des motifs du comité n'est pas insignifiant

et ne peut être négligé dans le contexte de l'ensemble de la décision. Le fait de diviser le terrain de cette manière aux fins du marché et les conclusions qui en découlent sont déraisonnables.

[61] C'est d'une façon à peu près semblable que le comité a abouti à une conclusion déraisonnable au sujet de la valeur des casemates et des demi-casemates (les abris protégés ou partiellement protégés contre les obus, aménagés dans un fort ou un rempart pour entreposer des armes et d'autres articles). L'évaluation du caractère raisonnable de la dépréciation fonctionnelle ou économique calculée par le comité est par nature factuelle : il s'agit de savoir si le comité a suffisamment expliqué ses conclusions, comme l'exige *Dunsmuir*, précité.

[62] Le comité a conclu que les casemates et les demi-casemates ne servaient plus d'abris et d'entrepôts (sauf à court terme) et a estimé qu'il fallait en réduire la valeur pour tenir compte de la dépréciation fonctionnelle ou économique, sans se soucier du fait que la citadelle est un site historique qui doit être maintenu en l'état.

[63] Le comité a ensuite appliqué une valeur réduite de 50 p. 100 sans qu'il y ait de preuves précises de non-utilisation ou d'autres preuves pertinentes. Il n'a fourni aucune explication, ni justification de la réduction appliquée.

[64] Vu ce qui précède, les conclusions du comité ne peuvent résister à l'examen. Le comité n'a pas donné d'explications suffisantes de ses motifs et encore moins une analyse adéquate du caractère déraisonnable de la détermination de l'autorité évaluatrice.

IV. CONCLUSION

[65] Pour toutes ces raisons, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie et la décision du ministre sera infirmée. L'affaire doit être renvoyée au ministre pour une nouvelle détermination. S'il décide de recourir à un comité consultatif, il devra s'agir d'un nouveau comité. La demanderesse aura droit à ses dépens.

« Michael L. Phelan »

Juge

Ottawa (Ontario)
Le 26 juin 2009

Traduction certifiée conforme
Jacques Deschênes, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-215-08

INTITULÉ : MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE HALIFAX

et

SA MAJESTÉ LA REINE, représentée par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

ET

DOSSIER : T-1358-08

INTITULÉ : MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE HALIFAX

et

SA MAJESTÉ LA REINE du chef du Canada, représentée par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

LIEU DE L'AUDIENCE : Halifax (Nouvelle-Écosse)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 19 novembre 2008

MOTIFS DU JUGEMENT : Le juge Phelan

DATE DES MOTIFS : Le 26 juin 2009

COMPARUTIONS :

Daniel Campbell
Joseph Burke

POUR LA DEMANDERESSE

Reinhold M. Endres, c.r.
Clifford Soward

POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

COX & PALMER

Avocats

Halifax (Nouvelle-Écosse)

POUR LA DEMANDERESSE

JOHN H. SIMS, c.r.

Sous-procureur général du Canada

Halifax (Nouvelle-Écosse)

POUR LA DÉFENDERESSE