

T-1909-21
2023 FC 103

T-1909-21
2023 CF 103

Municipality of Chelsea (*Applicant*)

Municipalité de Chelsea (*demanderesse*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*défendeur*)

and

et

National Capital Commission (*Tribunal in respect of which the application is made*)

Commission de la capitale nationale (*office fédéral visé par la demande*)

INDEXED AS: CHELSEA (MUNICIPALITY) v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : CHELSEA (MUNICIPALITÉ) c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Pamel J.—Montréal, September 26, 2022; Ottawa, January 23, 2023.

Cour fédérale, juge Pamel—Montréal, 26 septembre 2022; Ottawa, 23 janvier 2023.

Crown — Real Property — Payments in lieu of taxes — Application for judicial review of National Capital Commission (Commission) decision pursuant to Payments in Lieu of Taxes Act (PILT Act), Crown Corporation Payments Regulations, determining total amount payable as payments in lieu of taxes (PILTs) to applicant for 2018–2020 triennial roll in respect of federal properties within Gatineau Park (Park) located within applicant's territory (federal properties) — Applicant filed applications for PILTs with Commission based on increases in value in roll — In response to these increases, Commission assessment officer submitted requests for justification to Municipalité régionale de comté des Collines-de-l'Outaouais (regional county municipality of the Collines-de-l'Outaouais) (MRC) — Parties not reaching agreement — Applicant sent to advisory panel (Panel) request for advice on federal properties for purposes of roll — Commission suggested that Panel aggregate all units of assessment corresponding to federal properties into one unit — Also proposed assessment of federal properties based on highest and best use (H&BU) — Applicant defended property-value analysis based on behaviour of local real estate market participants, opposed to aggregating units of assessments — Panel concluded, inter alia, that large parcels, some small parcels of land could be aggregated; did not recommend doing so because of impact such aggregation would have on immovable categories — Panel of view that comparison with local market more credible than approach suggested by Commission — Commission found that Panel wrong in not considering H&BU, surface area of parcels of land as relevant factors in determining property value of federal properties — Carried out additional analyses to obtain

Couronne — Biens immeubles — Paiements versés en remplacement d'impôts — Demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission de la capitale nationale (la Commission), à l'issue de laquelle la Commission a déterminé, en vertu de la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts (la LPRI), et du Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'État, le montant total à verser à titre de paiement en remplacement d'impôts (PERI) à la demanderesse à l'égard de propriétés fédérales à l'intérieur du Parc de la Gatineau (le Parc) qui sont situées sur son territoire (les propriétés fédérales) — La demanderesse a formulé des demandes de PERI auprès de la Commission fondées sur des augmentations de valeurs au rôle — Face à ces augmentations, un agent d'évaluation foncière de la Commission a soumis des demandes de justification à la Municipalité régionale de comté des Collines-de-l'Outaouais (la MRC) — Les parties ne sont pas parvenues à une entente — La demanderesse a transmis à un comité consultatif (le Comité) une demande d'avis à l'égard des propriétés fédérales pour les fins du rôle — La Commission a proposé au Comité de regrouper en une seule toutes les unités d'évaluation correspondant aux propriétés fédérales — Elle a également fait valoir une évaluation fondée sur l'usage le meilleur et le plus profitable (UMEPP) des propriétés fédérales — La demanderesse a défendu une analyse de la valeur des propriétés basée sur le comportement des acteurs du marché immobilier local, tout en s'opposant au regroupement des unités d'évaluation — Le Comité a conclu, entre autres choses, que le regroupement des terrains de grande superficie et de certains terrains de petite superficie pouvait être fait, mais ne l'a pas recommandé, et que la comparaison au marché local était

measurements in order to adjust values identified by applicant — Applicant demanded that Commission make final decision in accordance with findings in Panel's advice — Contended that Commission undertook to follow Panel's recommendation, thus justifying application of doctrine of legitimate expectations — Also contended that in receiving Panel's opinion on such specialized, specific tax issues, scope of Commission's discretion significantly reduced — Main issues whether Commission undertook to follow recommendations made by Panel, whether its decision reasonable — Commission's conduct not giving rise to legitimate expectations on part of applicant — Applicant's arguments not permitting application of legitimate expectations doctrine — Nothing in evidence on record suggesting that Commission made commitment that its decision should fall in line with Panel's opinion — Rather, Commission considered appropriateness of engaging in process set out in PILT Act, s. 11.1 — Commission's request to applicant to refer matter to Panel could not reasonably be interpreted as expression of Commission's waiving its discretion — Case law clearly indicating that a public authority cannot be held to its word if its representations conflict with its statutory duty — Remedy sought by applicant incompatible with remedies provided for by legitimate expectations doctrine — Applicant knowingly refused to exercise its right to make additional representations — Commission's decision fell within range of possible, acceptable outcomes defensible in respect of facts, law — Applicant's argument that Commission having no specialized expertise unfounded — Nothing in applicable legislation suggesting that PILT Act characterizing advisory panel as quasi-judicial in nature — Applicant's arguments regarding binding nature of Panel's opinion on Commission's decision not supported in either statutory system governing making of PILTs or case law — Advice of advisory panel cannot further restrict exercise of discretion arising from federal Crown's immunity from taxation — Crown corporation must be able to deviate from advisory panel's findings if of view that those findings inconsistent with applicable property tax principles — Nothing herein leading to conclusion that Commission's consideration of conservation status of properties had effect of frustrating overall objective of PILT legislative regime that applicant be treated in fair, equitable manner — Commission took into account values entered on MRC's roll, sought to adapt them to particular reality of Park — Applicant may have disagreed with this approach, but that did not make it contrary to objective of PILT system, nor did it render Commission's decision unreasonable — Commission's decision regarding issue of aggregation of properties not unreasonable — Commission's duty was to consider Panel's opinion, then to reasonably justify any findings that deviated from it, nothing more — Crown corporation's reasonable exercise of its discretion to determine property value of its properties in event of disagreement with taxing authority lying in development of assessment method that is fair, equitable compromise — This compromise made necessary by difficulties caused by application of definition of "property value" — PILT system

plus crédible que la démarche suggérée par la Commission — La Commission a estimé que le Comité faisait fausse route en ne considérant pas l'UMEPP des propriétés fédérales et la superficie des terrains comme des facteurs pertinents à la détermination de la valeur effective des propriétés fédérales — Elle a effectué des analyses supplémentaires afin d'obtenir des mesures permettant d'ajuster les valeurs identifiées par la demanderesse — La demanderesse a mis la Commission en demeure de rendre sa décision finale conformément aux conclusions émises par le Comité dans son avis — La demanderesse a prétendu que la Commission s'était engagée à suivre les recommandations du Comité — Elle a prétendu que l'application de la théorie des attentes légitimes était justifiée — Elle a soutenu qu'en recevant l'avis du Comité sur des questions aussi spécialisées et pointues en fiscalité, l'étendue du pouvoir discrétionnaire de la Commission s'est considérablement réduite — Il s'agissait de déterminer principalement si la Commission s'était engagée à suivre les recommandations rendues par le Comité, et si sa décision était raisonnable — La conduite de la Commission n'a pu faire naître d'attentes légitimes de la part de la demanderesse — Les arguments invoqués par la demanderesse n'étaient pas de nature à permettre l'application de la théorie des attentes légitimes — Rien dans la preuve au dossier ne permettait de conclure que la Commission s'était engagée à se conformer à l'avis du Comité — La Commission a plutôt considéré la pertinence de s'engager dans le processus prévu à l'article 11.1 de la LPRI — L'invitation formulée à la demanderesse par la Commission de saisir le Comité ne pouvait raisonnablement être interprétée comme l'expression d'une renonciation par la Commission à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire — La jurisprudence indique clairement qu'une autorité publique ne peut être liée par des affirmations qui iraient à l'encontre de ses obligations légales — La réparation recherchée par la demanderesse était incompatible avec les remèdes prévus par la théorie des attentes légitimes — La demanderesse a sciemment refusé de se prévaloir de son droit de présenter des observations supplémentaires — La décision de la Commission appartenait aux issues possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit — L'argument de la demanderesse quant à l'absence d'expertise spécialisée de la Commission était sans fondement — Rien dans la législation applicable ne permettait de conclure au caractère quasi judiciaire d'un comité que la LPRI qualifie de consultatif — Les arguments de la demanderesse concernant le caractère contraignant de l'avis du Comité sur la décision de la Commission ne trouvaient appui ni dans le régime législatif encadrant le versement des PERI, ni dans la jurisprudence — L'avis rendu par un comité consultatif ne saurait restreindre plus avant l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui découle de l'immunité fiscale de la Couronne fédérale — Une société d'État doit pouvoir s'écarter des conclusions du comité consultatif si elle est d'avis que ces conclusions ne sont pas conformes aux principes applicables en matière de fiscalité foncière — Rien en l'espèce ne permettait de conclure que la prise en compte

cannot be interpreted as permitting disregard for most basic recognized property assessment principles in establishing property value of federal property — Exercise of assessing federal Crown property as if it were taxable does not mean ignoring how this property is used, stripping it of its attributes, objective constraints applying to it — Commission's exercise of its discretion in relation to aggregation of properties, determination of their property value was, both in terms of process and outcome, transparent, intelligible, adequately justified — Application dismissed.

This was an application for judicial review of a decision of the National Capital Commission (Commission), in which it determined, pursuant to the *Payments in Lieu of Taxes Act* (PILT Act), and the *Crown Corporation Payments Regulations* (Regulations), the total amount payable as payments in lieu of taxes (PILTs) to the applicant for the 2018–2020 triennial roll in respect of some thirty federal properties within Gatineau Park (Park) that are located within its territory (federal properties).

Under section 125 of the *Constitution Act, 1867*, the federal Crown is exempt from provincial and municipal taxation. However, the federal legislator put in place a compensation system governed by the PILT Act and its regulations. As a Crown corporation, the Commission must make PILTs in the manner prescribed in the Regulations. Parliament, in section 16 of the *National Capital Act* (NCA), conferred on the Commission a compensation authority similar to that provided

par la Commission du statut de conservation des propriétés a eu pour effet de contrecarrer l'objectif général du régime législatif des PERI voulant que la demanderesse soit traitée de manière juste et équitable — La Commission a tenu compte des valeurs inscrites au rôle de la MRC, et a cherché à les ajuster à la réalité particulière du Parc — La demanderesse pouvait ne pas être d'accord avec cette approche, mais cela ne la rendait pas pour autant contraire à l'objectif du régime des PERI, ni ne rendait la décision de la Commission déraisonnable — La décision de la Commission concernant l'enjeu du regroupement des propriétés n'était pas déraisonnable — Il incombait à la Commission de considérer l'avis du Comité, puis de justifier de façon raisonnable ses conclusions qui s'en écartaient, rien de plus — L'usage raisonnable par une société d'État de son pouvoir discrétionnaire de déterminer la valeur effective de ses propriétés en cas de désaccord avec une autorité taxatrice réside dans l'élaboration d'une méthode d'évaluation qui présente un compromis juste et équitable — Ce compromis est rendu nécessaire par les difficultés que cause l'application de la définition de « valeur effective » — Le régime des PERI ne saurait être interprété comme permettant d'ignorer les principes les plus élémentaires reconnus en matière d'évaluation foncière dans l'établissement de la valeur effective d'une propriété fédérale — L'exercice consistant à évaluer une propriété de la Couronne fédérale comme si elle était imposable ne signifie pas qu'il faille faire fi de l'usage de cette propriété et la dépouiller de ses attributs et des contraintes objectives qui lui sont applicables — L'usage par la Commission de son pouvoir discrétionnaire eu égard au regroupement des propriétés et à la détermination de leur valeur effective était, tant du point de vue du processus que du résultat, à la fois transparent, intelligible, et adéquatement justifié — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission de la capitale nationale (la Commission), à l'issue de laquelle elle a déterminé, en vertu de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts* (la LPRI), et du *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'État* (Règlement), le montant total à verser à titre de paiement en remplacement d'impôts (PERI) à la demanderesse, pour le rôle triennal 2018 à 2020, à l'égard d'une trentaine de propriétés fédérales à l'intérieur du Parc de la Gatineau (le Parc) qui sont situées sur son territoire (les propriétés fédérales).

Aux termes de l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Couronne fédérale est exemptée d'imposition provinciale et municipale. Néanmoins, le législateur fédéral a mis en place un régime de compensation encadré par la LPRI et ses règlements d'application. À titre de société d'État, la Commission doit verser des PERI selon les modalités prévues au Règlement. Le législateur fédéral a conféré à la Commission un pouvoir d'indemnisation similaire à celui

by the PILT Act¹. The applicant filed applications for PILTs with the Commission based on increases in value in roll ranging from 19 percent to 25 percent for the federal properties at issue. In response to these seemingly targeted, significant increases, a Commission assessment officer submitted requests for justification to the Municipalité régionale de comté des Collines-de-l'Outaouais (MRC) in November 2017. In response, the MRC sent the Commission a table of [TRANSLATION] “comparable” sales. The parcels of land that were sold were generally smaller than the ones under consideration, and their zoning allowed for residential development. In an effort to reach an agreement, discussions between the parties continued, to no avail. The applicant sent to an advisory panel (Panel) a request for advice on the federal properties for the purposes of the 2018–2020 triennial roll. There were two types of property: large parcels of land and smaller parcels of land in residential pockets. The Commission’s expert suggested that the Panel aggregate all units of assessment corresponding to the federal properties into one unit. He also proposed an assessment of the federal properties based on highest and best use (H&BU), that is, a natural space dedicated to conservation and recreation, and taking into account their large area. For its part, the applicant’s expert defended a property-value analysis based on the behaviour of local real estate market participants and was opposed to aggregating the units of assessments. In its advice dated February 16, 2021, the Panel concluded that the large parcels of land and some small parcels of land could be aggregated. However, it did not recommend doing so because of the impact that such an aggregation would have on immovable categories and therefore the effective rate applicable to the properties. As to how to compute the property value, the Panel was of the view that, despite the lack of sales of institutional land reported by the applicant’s appraiser, the comparison with the local market was more credible than the approach suggested by the Commission’s expert. The Panel also concluded that in order to determine the loss in municipal and school taxes resulting from the Commission’s acquisition of the properties, the Panel had to consider alternative uses and observe the local market’s behaviour. The Panel therefore assessed a total property value of \$106,372,900 for the large parcels of land whose value on the roll was \$115,406,500. Upon receipt of the opinion, the Commission found that the Panel was wrong in not considering the H&BU and the surface area of the parcels of land as relevant factors in determining the property value of the federal properties. The Commission therefore carried out additional analyses to obtain measurements in order to be able

prévu par la LPRI, à l’article 16 de la *Loi sur la capitale nationale* (LCN)¹. La demanderesse a formulé des demandes de PERI auprès de la Commission fondées sur des augmentations de valeurs au rôle de l’ordre de 19 p. 100 à 25 p. 100 pour les propriétés fédérales en question. Face à ces augmentations en apparence ciblées et considérables, un agent d’évaluation foncière de la Commission a soumis des demandes de justification à la Municipalité régionale de comté des Collines-de-l’Outaouais (la MRC) en novembre 2017. En réponse, la MRC a transmis à la Commission un tableau de ventes dites « comparables ». Les terrains ayant fait l’objet de ces ventes étaient, de manière générale, plus petits que ceux à l’étude, et leur zonage permettait le développement résidentiel. Les discussions se sont poursuivies entre les parties afin de parvenir à une entente, mais en vain. La demanderesse a transmis à un comité consultatif (le Comité) une demande d’avis à l’égard des propriétés fédérales pour les fins du rôle triennal 2018 à 2020. Ces propriétés étaient soit des terrains de grande superficie ou des terrains de plus petite superficie situés dans des enclaves résidentielles. L’expert de la Commission a proposé au Comité de regrouper en une seule toutes les unités d’évaluation correspondant aux propriétés fédérales. Il a également fait valoir une évaluation fondée sur l’usage le meilleur et le plus profitable (UMEPP) des propriétés fédérales, soit celui d’espace naturel dédié à la conservation et à la récréation, et sur la prise en compte de leur importante superficie. Pour sa part, l’expert de la demanderesse a défendu une analyse de la valeur des propriétés basée sur le comportement des acteurs du marché immobilier local, tout en s’opposant au regroupement des unités d’évaluation. Dans son avis du 16 février 2021, le Comité a conclu que le regroupement des terrains de grande superficie et de certains terrains de petite superficie pouvait être fait, mais ne l’a pas recommandé, en raison des conséquences qu’aurait un tel regroupement sur les catégories d’immeuble, et donc le taux effectif applicable aux propriétés. Quant au calcul de la valeur effective, le Comité était d’avis que, malgré l’absence de ventes de terrains à caractère institutionnel rapportées par l’évaluateur de la demanderesse, la comparaison au marché local était plus crédible que la démarche suggérée par l’expert de la Commission. Le Comité a également conclu qu’afin de déterminer le manque à gagner en taxes municipales et scolaires découlant de l’acquisition des propriétés par la Commission, le Comité devait envisager des utilisations alternatives et observer le comportement du marché local. Le Comité a ainsi retenu une valeur effective totale de 106 372 900 \$ pour les terrains de grande superficie, alors que leur valeur inscrite au rôle était de

¹ In particular, subsection 16(3) of the NCA provides that the Commission may pay grants to the competent authorities in respect of real property of the Commission situated in Gatineau Park not exceeding in any tax year the amounts estimated by the Commission to be sufficient to compensate such authorities for the loss of tax revenue incurred during that tax year in respect of municipal and school taxes by reason of the acquisition of the property by the Commission.

¹ Notamment, le paragraphe 16(3) de la LCN prévoit que la Commission peut verser aux autorités compétentes, pour ceux de ses biens immeubles situés dans le Parc de la Gatineau, des subventions n’excédant pas, dans une année fiscale donnée, les montants qu’elle estime suffisants pour indemniser ces autorités des pertes de revenu de taxes municipales et scolaires subies par elles pendant l’année en question du fait de l’acquisition de ces biens par la Commission.

to adjust the values identified by the applicant's expert, taking into account location, H&BU and area. The Commission sent the applicant the contents of its additional analyses and the new values resulting from its calculations. The applicant formally demanded that the Commission make a final decision in accordance with the findings in the Panel's advice, stating that it considered the new factors submitted by the Commission to be inadmissible, in part because they had not been submitted to the Panel. The applicant was also of the view that the Commission had previously undertaken to make a decision on the basis of the Panel's recommendations. The Commission's decision identified the amounts to be paid to the applicant as PILTs for the aggregated large and small parcels of land, namely, \$358,119.81 for 2018; \$370,632.02 for 2019; and \$383,240.85 for 2020, calculated on the basis of a property value of \$48,309,700 for these parcels of land. The decision stated that the Commission considered, *inter alia*, the Panel's opinion in order to determine the property value of the federal properties.

The applicant contended, *inter alia*, that the Commission, through its conduct, undertook to follow the Panel's recommendations. It identified three factors that it believed created legitimate expectations on its part to this effect. The applicant also claimed that it filed two applications with the Panel on the basis of information given to it by the Commission regarding the possibility of submitting an application for review to the advisory panel. Given the lengthiness of this process and the significant costs involved, the applicant expected the Commission to follow the recommendations. The applicant submitted that letters sent by the Commission demonstrated that it agreed to consider the Panel's findings and to apply them. The applicant contended that this justified the application of the doctrine of legitimate expectations, which would have compelled the Commission to make a decision in accordance with the Panel's advice. The applicant submitted that the Panel's opinion substantially limited the range of reasonable outcomes of the exercise of the Commission's discretion. The applicant contended that the process before the Panel was comprehensive, complete and comparable to a tribunal hearing, seeing it as bearing all the features of a quasi-judicial process. The applicant alleged that the Panel's expertise on the matters submitted provided the Court with greater authority to intervene in the judicial review of the decision. The applicant contended that in receiving the Panel's opinion on such specialized and specific tax issues, the scope of the Commission's

115 406 500 \$. Suivant la réception de l'avis, la Commission a estimé que le Comité faisait fausse route en ne considérant pas l'UMEPP et la superficie des terrains comme des facteurs pertinents à la détermination de la valeur effective des propriétés fédérales. La Commission a donc effectué des analyses supplémentaires afin d'obtenir des mesures permettant d'ajuster les valeurs identifiées par l'expert de la demanderesse, pour ainsi tenir compte à la fois de localisation, de l'UMEPP et de la superficie. La Commission a communiqué à la demanderesse le contenu de ses analyses supplémentaires et les nouvelles valeurs résultant de ses calculs. La demanderesse a mis la Commission en demeure de rendre sa décision finale conformément aux conclusions émises par le Comité dans son avis, précisant qu'elle considérait les nouveaux éléments soumis par la Commission comme non recevables, notamment puisqu'ils n'avaient pas été présentés au Comité. La demanderesse était également d'avis que la Commission s'était engagée par le passé à rendre une décision sur la base des recommandations du Comité. La décision de la Commission a identifié les montants à verser à la demanderesse à titre de PERI pour les terrains de grande superficie et les terrains de petite superficie ayant été regroupés à 358 119,81 \$ pour l'année 2018, à 370 632,02 \$ pour l'année 2019 et à 383 240,85 \$ pour l'année 2020, calculés sur la base d'une valeur effective de ces terrains totalisant 48 309 700 \$. La décision a mentionné que l'avis du Comité, entre autres choses, a été considérée aux fins de déterminer la valeur effective des propriétés fédérales.

La demanderesse a prétendu, entre autres choses, que la Commission, par sa conduite, s'était engagée à suivre les recommandations du Comité. Elle a identifié trois éléments qui, selon elle, ont créé des attentes légitimes de sa part à cet effet. La demanderesse a prétendu aussi que c'était sur la foi des informations qui lui ont été transmises par la Commission concernant la possibilité de présenter une demande de révision au comité consultatif, qu'elle a déposé deux demandes au Comité. Vu la durée substantielle de ce processus et l'importance des coûts engagés, la demanderesse s'attendait à ce que la Commission en suive les recommandations. La demanderesse a soutenu que des lettres transmises par la Commission démontraient que cette dernière s'était engagée à tenir compte des conclusions du Comité et à les suivre. La demanderesse a prétendu que ceci justifiait l'application de la théorie des attentes légitimes, laquelle aurait eu pour effet de contraindre la Commission à rendre une décision conforme à l'avis du Comité. La demanderesse a soutenu que l'avis du Comité a eu pour effet de limiter considérablement les issues raisonnables dans l'exercice de sa discrétion. La demanderesse a prétendu que le processus devant le Comité était exhaustif, complet en soi et assimilable à une audience devant un tribunal. La demanderesse a allégué que l'expertise du Comité sur les questions soumises formait un contexte conférant à la Cour un plus grand pouvoir d'intervention dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision. La demanderesse a soutenu qu'en

discretion was significantly reduced, and that, by departing markedly from the insights in the Panel's opinion, the Commission necessarily made an arbitrary, unreasonable decision that was not within the range of possible outcomes. The applicant claimed that the Commission's decision was unreasonable as it (a) was contrary to the purpose of the PILT system and subsection 16(3) of the NCA; (b) ignored the Panel's insights; and (c) included new factors that were not debated before the Panel.

The main issues were whether the Commission undertook to follow the recommendations made by the Panel in its opinion of February 16, 2021, and whether its decision was reasonable.

Held, the application should be dismissed.

The Commission's conduct could not give rise to legitimate expectations on the part of the applicant, and the Commission fulfilled its duty of procedural fairness. The arguments put forward by the applicant were unlikely to permit the application of the doctrine of legitimate expectations. The doctrine of legitimate expectations is only one component of procedural fairness. It was not sufficient for the applicant to demonstrate that the Commission did not satisfy the expectations it created; instead, it had to be able to prove that this resulted in the Commission's breaching its duty to act fairly. In *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, the Supreme Court raised the possibility that a legitimate expectation is not created by a procedural commitment but by a commitment as to the substantive outcome. However, nothing in the evidence on the record suggested that the Commission made a commitment that its decision should fall in line with the Panel's opinion. Rather, it appeared that the Commission considered the appropriateness of engaging in the process set out in section 11.1 of the PILT Act, given the disagreement between the parties, and expressed its confidence in reaching a consensus in this way. The letters did not constitute a clear, unambiguous and unqualified conduct on the part of the Commission justifying an expectation of the kind that was alleged by the applicant. The Commission's request to the applicant to refer the matter to the Panel, as well as its comments asking it to trust the consultative process, could not reasonably be interpreted as an expression of the Commission's waiving its discretion in favour of blindly adopting the Panel's recommendations. Such a waiver would be tantamount to unduly fettering the exercise of the Commission's discretion. The case law clearly indicates that a public authority cannot be held to its word if its representations conflict with its statutory duty. Moreover, the remedy sought by the applicant was incompatible with the remedies provided for by the doctrine of legitimate

receiving the advice of the Committee on issues also specialized and pointed in fiscal policy, the scope of the discretionary power of the Commission has been considerably reduced, and that in departing in a marked manner from the teachings contained in the advice of the Committee, the Commission has necessarily made an arbitrary, unreasonable, and one that does not belong to the possible issues. The applicant claimed that the Commission's decision was unreasonable as it (a) was contrary to the purpose of the PILT system and subsection 16(3) of the NCA; (b) ignored the Panel's insights; and (c) included new factors that were not debated before the Panel.

Il s'agissait de déterminer principalement si la Commission s'était engagée à suivre les recommandations rendues par le Comité dans son avis du 16 février 2021, et si sa décision était raisonnable.

Jugement : la demande doit être rejetée.

La conduite de la Commission n'a pu faire naître d'attentes légitimes de la part de la demanderesse, et la Commission s'est acquittée de son obligation en matière d'équité procédurale. Les arguments invoqués par la demanderesse n'étaient pas de nature à permettre l'application de la théorie des attentes légitimes. Cette théorie n'est qu'une composante de l'équité procédurale. Il ne suffisait pas pour la demanderesse de démontrer que la Commission n'a pas satisfait les attentes qu'elle avait créées; plutôt, elle devait parvenir à prouver qu'il en a résulté un manquement de la part de la Commission à son obligation d'agir équitablement. Dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, la Cour suprême a invoqué la possibilité qu'une attente légitime origine non pas d'un engagement de nature procédurale, mais bien d'un engagement quant à l'issue formelle du processus. Cependant, rien dans la preuve au dossier ne permettait de conclure que la Commission s'était engagée à se conformer à l'avis du Comité. Il en est ressorti plutôt que la Commission a considéré la pertinence de s'engager dans le processus prévu à l'article 11.1 de la LPRI, compte tenu du désaccord entre les parties, et a exprimé sa confiance d'en arriver ainsi à un consensus. Les lettres ne constituaient pas une conduite nette, claire et précise de la part de la Commission justifiant une expectative de l'ordre de celle qui était alléguée par la demanderesse. L'invitation formulée à la demanderesse par la Commission de saisir le Comité, tout comme ses remarques la conviant à faire confiance au processus consultatif, ne pouvaient raisonnablement être interprétées comme l'expression d'une renonciation par la Commission à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire au profit de l'adoption aveugle des recommandations du Comité. Une telle renonciation reviendrait pour la Commission à entraver indûment l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. La jurisprudence indique clairement qu'une autorité publique ne peut être liée par des affirmations qui iraient à l'encontre

expectations. By requiring that the Commission's decision be consistent with the Panel's advice, the applicant's expectations necessarily related to the finality of the decision and mandated a specific result, to which the Commission could not be legitimately constrained by the application of the doctrine of legitimate expectations. In addition to seeking conclusions that were incompatible with the doctrine of legitimate expectations, the applicant knowingly refused to exercise its right to make additional representations, which is precisely the remedy provided by the doctrine it was relying on in support of its claims.

The Commission's decision fell within a range of possible, acceptable outcomes which were defensible in respect of the facts and law. This was the first time that the question of the extent of the discretion was debated in terms of the effect of an advisory panel's opinion. The applicant's argument that the Commission has no specialized expertise was unfounded. There is nothing in the applicable legislation to suggest that a panel that the PILT Act characterizes as an advisory panel and whose role is to render opinions is quasi-judicial in nature. Similarly, the applicant's arguments regarding the binding nature of the Panel's opinion on the Commission's decision were not supported in either the statutory system governing the making of PILTs or the case law. The Panel's opinion in this case was a relevant supplement that the Commission had a duty to consider in the exercise of its discretion, but which was not determinative and, above all, following the Commission's receipt of the opinion, did not deprive it of the freedom to complete its analysis by other means. The advice of an advisory panel cannot further restrict the exercise of discretion arising from the federal Crown's immunity from taxation. Just as it makes sense that the highly discretionary regime of PILTs be armed to protect federal interests against overzealous assessment authorities, a Crown corporation must be able to deviate from the advisory panel's findings if it is of the view that those findings are inconsistent with the applicable property tax principles, provided that the Crown corporation ensures that it bases its own conclusions on a reasonable analysis of these principles. The Commission did consider the restrictions resulting not only from the federal statutory regime but also from the applicant's zoning and urban planning bylaws, and the provincial statute, in order to conclude that the use recognized by all these legislative authorities, that of natural area dedicated to conservation and recreation, could not be excluded from the assessment process. The Commission was well aware of the existence in Quebec law of the presumption of nominal value of zoned parkland, and that this presumption was not raised against the applicant. The facts in this case did not in any way lead to the conclusion that the Commission's consideration of the conservation status of the properties had the

de ses obligations légales. Qui plus est, la réparation recherchée par la demanderesse était incompatible avec les remèdes prévus par la théorie des attentes légitimes. En exigeant la conformité de la décision de la Commission à l'avis du Comité, les attentes de la demanderesse portaient nécessairement sur la finalité de la décision et commandait un résultat précis, ce à quoi la Commission ne pouvait être légitimement contrainte par l'application de la théorie des attentes légitimes. En plus de rechercher des conclusions qui étaient incompatibles avec la théorie des attentes légitimes, la demanderesse a sciemment refusé de se prévaloir de son droit de présenter des observations supplémentaires, lequel constituait précisément le remède prévu par la théorie qu'elle invoquait au soutien de ses prétentions.

La décision de la Commission appartenait aux issues possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Il s'agissait en l'espèce de la première fois que la question de l'étendue du pouvoir discrétionnaire était débattue sous l'angle de l'impact d'un avis du comité consultatif. L'argument de la demanderesse quant à l'absence d'expertise spécialisée de la Commission était sans fondement. Rien dans la législation applicable ne permettait de conclure au caractère quasi judiciaire d'un comité que la LPRI qualifie de consultatif, et dont le rôle est de rendre des avis. De même, les arguments de la demanderesse concernant le caractère contraignant de l'avis du Comité sur la décision de la Commission ne trouvaient appui ni dans le régime législatif encadrant le versement des PERI, ni dans la jurisprudence. L'avis du Comité en la présente instance constituait un complément pertinent que la Commission avait le devoir de considérer dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, mais n'était pas déterminant et surtout, ne privait pas la Commission de la liberté de compléter son analyse par d'autres moyens suivant la réception de l'avis. L'avis rendu par un comité consultatif ne saurait restreindre plus avant l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui découle de l'immunité fiscale de la Couronne fédérale. Tout comme il est logique que le régime hautement discrétionnaire que constitue les PERI soit en mesure de protéger au besoin les intérêts fédéraux contre le zèle excessif des autorités évaluatrices, une société d'État doit pouvoir s'écarter des conclusions du comité consultatif si elle est d'avis que ces conclusions ne sont pas conformes aux principes applicables en matière de fiscalité foncière, pour autant que la société d'État s'assure d'appuyer ses propres conclusions sur une analyse raisonnable desdits principes. La Commission a tenu compte des restrictions émanant du régime statutaire fédéral, mais également du règlement de zonage et du plan d'urbanisme de la demanderesse, ainsi que de la loi provinciale, afin de conclure que l'usage reconnu par l'ensemble de ces autorités législatives, soit celui d'espace naturel voué à la conservation et à la récréation, ne pouvait être écarté du processus d'évaluation. La Commission était bien au fait de l'existence, en droit québécois, de la présomption de valeur nominale des terrains zonés parc, et que cette présomption n'a

effect of frustrating the overall objective of the PILT legislative regime that the applicant be treated in a fair and equitable manner. The Commission did not ignore the local tax system, or fail to comply with the exercise of considering its properties as if they were taxable properties belonging to a private owner. The Commission not only took into account the values entered on the MRC's roll, but also sought to adapt them to the particular reality of the Park. The applicant may have disagreed with this approach, but that did not make it contrary to the objective of the PILT system, nor did it make the Commission's decision unreasonable. Regarding the issue of the aggregation of properties, it was up to the applicant to show that the Commission's conclusion on this point was unreasonable. In the absence of any substantive argument on its part in this regard, and in view of the Panel's recognition of the legality of the aggregation that the Commission ultimately carried out, its decision on the matter was not unreasonable. It was perfectly open to the Commission to continue its analyses after the Panel had given its opinion, and its duty was to consider it and then to reasonably justify any findings that deviated from it, nothing more. In stating that the Panel's opinion was pointless, the applicant was mistaken in its assessment of the approach taken by the Commission. Indeed, the method presented by the Commission's expert before the Panel was neither extravagant nor fundamentally contrary to the principles of property assessment. A Crown corporation's reasonable exercise of its discretion to determine the property value of its properties in the event of a disagreement with a taxing authority lies in the development of an assessment method that is a fair and equitable compromise that must be reflected in the property assessment principles chosen by the Crown corporation in the circumstances, but also in the weight it gives to each of these principles. This compromise is made necessary by the difficulties caused by the application of the definition of "property value". This definition requires that properties be considered as if they were not owned by a Crown corporation, which leads assessment authorities assessing such properties to give short shrift to constraints related to their federal status, although conversely, the property assessment principles that guide those same assessment authorities generally tend to make these constraints inseparable from the calculation of their value. In this context, reconciling these two conflicting legal principles is essential to ensure the fairness and equity of the assessment method used. One thing is certain, however, the PILT system cannot be interpreted as permitting disregard for the most basic recognized property assessment principles in establishing the property value of a federal property. The exercise of assessing a federal Crown property as if it were taxable does not mean ignoring how this property is used and stripping it of its attributes and the objective constraints that apply to it. In respect of the small parcels of land that were not aggregated, it was justified to establish their value by considering the municipal zoning requirements, which, while recognizing that these parcels of land are part of a natural

pas été opposée à la demanderesse. Les faits en l'espèce ne permettaient en rien de conclure que la prise en compte par la Commission du statut de conservation des propriétés a eu pour effet de contrecarrer l'objectif général du régime législatif des PERI voulant que la demanderesse soit traitée de manière juste et équitable. La Commission n'a pas fait fi du régime fiscal local, et n'a pas omis de se plier à l'exercice de considérer ses propriétés comme si celles-ci étaient des propriétés imposables entre les mains d'un propriétaire privé. La Commission a bel et bien tenu compte des valeurs inscrites au rôle de la MRC, et a par ailleurs cherché à les ajuster à la réalité particulière du Parc. La demanderesse pouvait ne pas être d'accord avec cette approche, mais cela ne la rendait pas pour autant contraire à l'objectif du régime des PERI, ni ne rendait la décision de la Commission déraisonnable. Concernant l'enjeu du regroupement des propriétés, il incombait à la demanderesse de démontrer que la conclusion de la Commission sur ce point était déraisonnable. En l'absence de tout argument substantiel de sa part à cet égard, et compte tenu du fait que le Comité a reconnu la légalité du regroupement qui a finalement été effectué par la Commission, sa décision sur la question n'était pas déraisonnable. Il était parfaitement loisible à la Commission de poursuivre ses analyses suivant la remise de l'avis du Comité, et l'obligation qui lui incombait était de le considérer, puis de justifier de façon raisonnable ses conclusions qui s'en écartaient, rien de plus. En affirmant que l'avis du Comité était inutile, la demanderesse s'est méprise dans son appréciation de la démarche suivie par la Commission. Par ailleurs, la méthode présentée par l'expert de la Commission devant le Comité n'avait rien d'extravagant ou de fondamentalement contraire aux principes d'évaluation foncière. L'usage raisonnable par une société d'État de son pouvoir discrétionnaire de déterminer la valeur effective de ses propriétés en cas de désaccord avec une autorité taxatrice réside dans l'élaboration d'une méthode d'évaluation qui présente un compromis juste et équitable, lequel doit se refléter dans le choix des principes d'évaluation immobilière que retiendra la société d'État dans les circonstances, mais également dans le poids qu'elle accordera à chacun d'eux. Ce compromis est rendu nécessaire par les difficultés que cause l'application de la définition de « valeur effective ». En effet, celle-ci exige de considérer les propriétés comme si la société d'État n'en était pas propriétaire, ce qui incline les autorités évaluatrices à faire peu de cas des contraintes liées au statut fédéral de ces propriétés lors de leur évaluation, bien qu'inversement, les principes d'évaluation foncière qui guident ces mêmes autorités évaluatrices tendent généralement à rendre ces contraintes indissociables du calcul établissant leur valeur. Dans un tel contexte, la réconciliation de ces deux principes juridiques antagonistes est essentielle pour assurer le caractère juste et équitable de la méthode d'évaluation retenue. Chose certaine cependant, le régime des PERI ne saurait être interprété comme permettant d'ignorer les principes les plus élémentaires reconnus en matière d'évaluation foncière dans l'établissement de la valeur effective d'une propriété fédérale.

area in which construction must be kept to a minimum, allow development for residential purposes there. This conclusion was consistent with the overall approach used by the Commission in computing the value of the large parcels of land. Overall, the Commission's exercise of its discretion in relation to the aggregation of the properties and the determination of their property value was, both in terms of process and outcome, transparent, intelligible and adequately justified.

L'exercice consistant à évaluer une propriété de la Couronne fédérale comme si elle était imposable ne signifie pas qu'il faille faire fi de l'usage de cette propriété et la dépouiller de ses attributs et des contraintes objectives qui lui sont applicables. En ce qui a trait aux terrains de petite superficie qui n'ont pas été regroupés, il était justifié d'établir leur valeur en considérant le zonage municipal qui, tout en reconnaissant que ces terrains font partie d'un espace naturel dans lequel les constructions doivent être tenues au minimum, permet leur développement à des fins résidentielles. Cette conclusion apparaissait cohérente avec la démarche globale employée par la Commission pour le calcul de la valeur des terrains de grande superficie. Dans l'ensemble, l'usage par la Commission de son pouvoir discrétionnaire eu égard au regroupement des propriétés et à la détermination de leur valeur effective était, tant du point de vue du processus que du résultat, à la fois transparent, intelligible, et adéquatement justifié.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Act respecting Municipal Taxation, CQLR, c. F-2.1, ss. 14, 34, 44, 45, 46.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 125.
Crown Corporation Payments Regulations, SOR/81-1030, s. 2, 7(1), 12.1.
 Municipality of Chelsea, *Zoning By-law Number 636-05*, effective June 28, 2005, s. 3.8.
National Capital Act, R.S.C., 1985, c. N-4, s. 10, 16.
Natural Heritage Conservation Act, CQLR, c. C-61.01.
Payments in Lieu of Taxes Act, R.S.C., 1985, c. M-13, ss. 2, 2.1, 3, 9(1)(f), 11(1), 11.1.

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services)*, 2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108.

DISTINGUISHED:

Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services), 2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108 (as to facts).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 125.
Loi sur la capitale nationale, L.R.C. (1985), ch. N-4, art. 10, 16.
Loi sur la conservation du patrimoine naturel, RLRQ, ch. C-61.01.
Loi sur la fiscalité municipale, RLRQ, ch. F-2.1, art. 14, 34, 44, 45, 46.
Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, L.R.C. (1985), ch. M-13, art. 2, 2.1, 3, 9(1)(f), 11(1), 11.1.
 Municipalité de Chelsea, *Règlement de zonage numéro 636-05*, en vigueur le 28 juin 2005, art. 3.8.
Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'État, DORS/81-1030, art. 2, 7(1), 12.1.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2012 CSC 29, [2012] 2 R.C.S. 108.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

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

CONSIDERED:

Montréal (City) v. Montreal Port Authority, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121; *Fortier v. Canada (Attorney General)*, 2022 FC 374; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504; *Trois-Rivières (City) v. Trois-Rivières Port Authority*, 2015 FC 106, 474 F.T.R. 196; *Toronto (City) v. Toronto Port Authority*, 2010 FC 687, 370 F.T.R. 226; *Frigon c. Saint-Mathieu-Du-Parc (Municipalité de)*, 2013 QCTAQ 04268, 2013 CanLII 21057; *Fernand Gilbert ltée c. Procureure générale du Québec*, 2022 QCCA 209; *Saint-Laurent (City of) v. Canadair Ltd.*, [1978] 2 S.C.R. 79.

REFERRED TO:

Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services), 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *GCT Canada Limited Partnership v. Vancouver Fraser Port Authority*, 2022 FC 1109; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5.

AUTHORS CITED

Desjardins, Jean-Guy. *Traité de l'évaluation foncière*, Wilson & Lafleur, 1992.
Public Services and Procurement Canada, *Payments in Lieu of Taxes Dispute Advisory Panel: Rules of Practice* (11 February 2011).

APPLICATION for judicial review of a decision of the National Capital Commission (Commission), in which it determined, pursuant to the *Payments in Lieu of Taxes Act* and the *Crown Corporation Payments Regulations*, the total amount payable as payments in lieu of taxes to the applicant for the 2018–2020 triennial roll in respect of some thirty federal properties within Gatineau Park that are located within its territory. Application dismissed.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal, 2010 CSC 14, [2010] 1 S.C.R. 427; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121; *Fortier c. Canada (Procureur général)*, 2022 CF 374; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504; *Trois-Rivières (Ville) c. Administration portuaire de Trois-Rivières*, 2015 CF 106; *Toronto (Ville) c. Administration portuaire de Toronto*, 2010 CF 687; *Frigon c. Saint-Mathieu-Du-Parc (Municipalité de)*, 2013 QCTAQ 04268, 2013 CanLII 21057; *Fernand Gilbert ltée c. Procureure générale du Québec*, 2022 QCCA 209; *Saint-Laurent (Ville de) c. Canadair Ltd.*, [1978] 2 R.C.S. 79.

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux), 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *GCT Canada Limited Partnership c. Administration portuaire Vancouver Fraser*, 2022 CF 1109; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5.

DOCTRINE CITÉE

Desjardins, Jean-Guy. *Traité de l'évaluation foncière*, Wilson & Lafleur, 1992.
Services publics et Approvisionnement Canada. *Comité consultatif sur le règlement des différends associés aux paiements en remplacement d'impôts : Règles de pratique* (11 février 2011).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission de la capitale nationale, à l'issue de laquelle elle a déterminé le montant total à verser à titre de paiement en remplacement d'impôts à la demanderesse, pour le rôle triennal 2018 à 2020, à l'égard de propriétés fédérales à l'intérieur du Parc de la Gatineau qui sont situées sur son territoire. Demande rejetée.

APPEARANCES

Paul Wayland and Simon Frenette for applicant.

Vincent Veilleux and Isabelle Mathieu-Millaire for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

DHC Avocats, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by

PAMEL J:

I. Overview

[1] The Municipality of Chelsea (Municipality) is seeking judicial review of a decision of the chief executive officer of the National Capital Commission (Commission) dated November 19, 2021, in which the Commission determined, pursuant to the *Payments in Lieu of Taxes Act*, R.S.C., 1985, c. M-13 (PILT Act), and the *Crown Corporation Payments Regulations*, SOR/81-1030 (Regulations), the total amount payable as payments in lieu of taxes (PILTs) to the Municipality for the 2018–2020 triennial roll in respect of some thirty federal properties within Gatineau Park (Park) that are located within its territory (federal properties).

[2] In the context of the dispute between the parties regarding the calculation of the PILTs and in response to the Commission’s opinion in this regard, the Municipality sought the intervention of the advisory panel (Panel), which gave a majority opinion in favour of the Municipality’s position, including in respect of the value of the requested amounts. The Commission’s final decision reflected some of the Panel’s recommendations and disregarded others, in addition to relying on analyses conducted after the opinion was provided to the parties. Overall, the Commission determined that the amounts to be paid as PILTs represented approximately 50 percent of the amounts requested by the Municipality.

ONT COMPARU :

Paul Wayland et Simon Frenette pour la demanderesse.

Vincent Veilleux et Isabelle Mathieu-Millaire pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DHC Avocats, Montréal, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Voici les motifs du jugement et le jugement rendus en français par

LE JUGE PAMEL :

I. Aperçu

[1] La municipalité de Chelsea (Municipalité) demande le contrôle judiciaire d’une décision du premier dirigeant de la Commission de la capitale nationale (Commission) datée du 19 novembre 2021, à l’issue de laquelle la Commission a déterminé, en vertu de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d’impôts*, L.R.C. (1985), ch. M-13 (LPRI), et du *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d’État*, DORS/81-1030 (Règlement), le montant total à verser à titre de paiement en remplacement d’impôts (PERI) à la Municipalité, pour le rôle triennal 2018 à 2020, à l’égard d’une trentaine de propriétés fédérales à l’intérieur du Parc de la Gatineau (Parc) qui sont situées sur son territoire (propriétés fédérales).

[2] Dans le cadre du conflit entre les parties concernant le calcul des PERI, et suivant le conseil de la Commission à cet égard, la Municipalité a demandé l’intervention du comité consultatif (Comité), lequel a rendu un avis majoritairement favorable à la position de la Municipalité, notamment quant à la valeur des montants demandés. La décision finale de la Commission a retenu une partie des recommandations du Comité et en a écarté certaines autres, en plus de s’appuyer sur des analyses effectuées postérieurement à la remise de l’avis aux parties. Globalement, la Commission a retenu des montants à verser à titre de PERI représentant environ 50 p. 100 des montants demandés par la Municipalité.

[3] The Municipality contends that, through its conduct, the Commission breached the legitimate expectations it had created, namely, that it undertook to make a decision in accordance with the Panel's recommendations. It also submits that the Commission's decision is unreasonable, as it runs counter to the objective of the statutory regime governing the payment of PILTs, disregards the Panel's insights on the principles that apply to the assessment of federal properties, and is based on factors that were not disputed before the Panel.

[4] For the following reasons, the Municipality did not satisfy me that the Commission breached its duty of procedural fairness or that its decision was unreasonable. Consequently, this application for judicial review is dismissed in its entirety.

II. Legislative framework

[5] I have provided the statutory and regulatory provisions relevant to this application in the appendix to my decision.

[6] The statutory framework for PILTs has been clearly defined by the jurisprudence of the federal courts and the Supreme Court. For the purposes of this application, it is helpful to recall the essential elements while taking into account the statutory scheme governing the Commission, as contained in its home statute, the *National Capital Act*, R.S.C., 1985, c. N-4 (NCA), which also provides for the payment of grants to municipalities to compensate them for the loss of tax.

[7] Under section 125 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], the federal Crown is exempt from provincial and municipal taxation. However, aware that Crown properties form part of the territorial fabric of the provinces and municipalities and recognizing the importance of services provided to these properties by municipalities, the federal legislator put in place a compensation system governed by the PILT Act and its regulations (*Montréal (City) v. Montreal Port*

[3] La Municipalité prétend que la Commission, par sa conduite, a contrevenu aux attentes légitimes qu'elle avait créées à son endroit, à savoir qu'elle s'engageait à rendre une décision conforme aux recommandations du Comité. Elle soutient également que la décision de la Commission est déraisonnable, puisqu'elle va à l'encontre de l'objectif du régime législatif encadrant le versement des PERI, fait fi des enseignements du Comité quant aux principes applicables à l'évaluation des propriétés fédérales et s'appuie sur des éléments qui n'ont pas été débattus devant le Comité.

[4] Pour les motifs qui suivent, la Municipalité ne m'a pas convaincu ni que la Commission avait manqué à son obligation d'équité procédurale ni que sa décision était déraisonnable. Conséquemment, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée dans son entièreté.

II. Cadre législatif

[5] J'ai indiqué en annexe de ma décision le détail des dispositions législatives et réglementaires pertinentes aux fins de la présente demande.

[6] Le cadre législatif entourant les PERI a été clairement défini par la jurisprudence des Cours fédérales et de la Cour suprême. Pour les fins de la présente demande, il convient d'en rappeler les éléments essentiels, tout en prenant en compte le régime juridique propre à la Commission en la matière et contenu dans sa loi constitutive, la *Loi sur la capitale nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-4 (LCN), lequel prévoit également le versement de subventions aux municipalités à titre d'indemnisation fiscale.

[7] Aux termes de l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], la Couronne fédérale est exemptée d'imposition provinciale et municipale. Néanmoins, conscient que les propriétés de la Couronne s'insèrent dans le tissu des territoires provinciaux ou municipaux, et reconnaissant l'importance des services offerts par les municipalités auxdites propriétés, le législateur fédéral a mis en place un régime de compensation encadré par la

Authority, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427 (*Montreal Port Authority*), at paragraphs 13–14).

[8] The PILT Act applies to federal property owned by His Majesty in right of Canada that is under the administration of a minister of the Crown or a corporation included in Schedules III or IV to this act (section 2). Section 2.1 of the PILT Act states that its purpose is “to provide for the fair and equitable administration of payments in lieu of taxes.” As a reference factor, the PILT Act uses the “real property tax” established by a “taxing authority” (section 2).

[9] The Minister may, on application from a taxing authority, make a payment in lieu of a real property tax for a taxation year in respect of any federal property on its territory (section 3). As a Crown corporation listed in Schedule III to the PILT Act, the Commission must make PILTs in the manner prescribed in the Regulations. Subsection 7(1) of the Regulations provides that the PILTs paid by a Crown corporation shall not be less than the product of the effective rate and the property value of the property. It should be noted that in this case, the only thing opposing the parties is the determination of the property value of the federal properties. This is the value that a Crown corporation would consider to be attributable by an assessment authority to its Crown corporation property as the basis for computing the amount of any real property tax that would be applicable to that property if it were taxable property.

[10] To this end, the principles guiding the assessment of properties in Quebec are contained in the *Act respecting Municipal Taxation*, CQLR, c. F-2.1 (AMT), and its regulations. This assessment must take into account not only the condition of the unit of assessment, the property market conditions and the most likely use made of the unit (section 46), but also the incidence that the realization of the benefits or losses that the unit of assessment may bring, considered objectively, may have on its most likely sale price (section 45).

LPRI et ses règlements d’application (*Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 S.C.R. 427 (*Administration portuaire de Montréal*), aux paragraphes 13–14).

[8] La LPRI s’applique à l’égard des propriétés fédérales appartenant à Sa Majesté du chef du Canada dont la gestion est confiée à un ministre fédéral ou à une personne morale mentionnée à ses annexes III ou IV (article 2). Aux termes de son article 2.1, la LPRI a pour objet « l’administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d’impôts ». La LPRI utilise comme facteur de référence l’« impôt foncier » établi par une « autorité taxatrice » (article 2).

[9] Le ministre peut, à la demande d’une autorité taxatrice, verser un paiement pour toute propriété fédérale située sur son territoire en remplacement de l’impôt foncier pour une année d’imposition donnée (article 3). À titre de société d’État énumérée à l’annexe III de la LPRI, la Commission doit verser des PERI selon les modalités prévues au Règlement. Le paragraphe 7(1) du Règlement prévoit que les PERI versés par une société d’État ne doivent pas être inférieurs au produit du taux effectif et de la valeur effective de la propriété. Il est à noter que dans la présente affaire, l’opposition entre les parties concerne uniquement la détermination de la valeur effective des propriétés fédérales. Celle-ci correspond à la valeur qui, de l’avis de la société d’État, serait déterminée par une autorité évaluatrice comme base du calcul de l’impôt foncier applicable à sa propriété si celle-ci était imposable.

[10] À cet effet, les principes guidant l’évaluation des propriétés sur le territoire québécois sont contenus à la *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, ch. F-2.1 (LFM), et ses règlements d’application. Cette évaluation doit notamment tenir compte de l’état de l’unité d’évaluation, des conditions du marché immobilier et de l’utilisation qui est la plus probable quant à l’unité (article 46), mais aussi de l’incidence que peut avoir sur le prix de vente le plus probable de l’unité la considération des avantages ou désavantages qu’elle peut apporter, en les considérant de manière objective (article 45).

[11] Moreover, even before the Regulations were enacted, Parliament, in section 16 of the NCA, conferred on the Commission a compensation authority similar to that provided by the PILT Act. Subsection 16(1) of the NCA provides that the Commission may pay grants to a local municipality not exceeding the taxes that might be levied by the municipality in respect of any real property of the Commission if the Commission were not an agent of His Majesty. Although subsection 16(2) excludes parks from this category, Gatineau Park is reintroduced to it by virtue of subsection 16(3), which provides that the Commission may pay grants to the competent authorities in respect of real property of the Commission situated in Gatineau Park not exceeding in any tax year the amounts estimated by the Commission to be sufficient to compensate such authorities for the loss of tax revenue incurred during that tax year in respect of municipal and school taxes by reason of the acquisition of the property by the Commission. In this case, central to the dispute between the parties as to the appropriate method for computing the property value of the federal properties is the question of taking into account the objective constraints arising from the Commission's acquisition of these properties in order to dedicate them to conservation.

[12] That said, it should be noted that, notwithstanding any other Act of Parliament or its regulations, the Commission, as a corporation listed in Schedule III to the PILT Act, shall comply with the Regulations for any payment made in lieu of real property tax (subsection 11(1) of the PILT Act). In other words, it is the Regulations, adopted pursuant to paragraph 9(1)(f) of the PILT Act, that determine the method of computing these payments, notwithstanding any other statutory provisions, including section 16 of the NCA.

[13] However, as in this case, disagreements sometimes arise between taxing authorities and Crown corporations as to how to perform the computations leading to the determination of PILTs. For this reason, the PILT Act provides for the appointment of an advisory panel that shall give advice to the Crown corporation on the property value of any federal property, following a process of consultation with the parties (section 11.1 of the PILT Act; section 12.1 of the Regulations). As the Panel was asked for advice in this case, it will be necessary to

[11] D'autre part, le législateur fédéral a conféré à la Commission, avant même l'adoption du Règlement, un pouvoir d'indemnisation similaire à celui prévu par la LPRI, à l'article 16 de la LCN. En effet, le paragraphe 16(1) de la LCN prévoit que la Commission peut verser aux municipalités locales des subventions n'excédant pas le montant des taxes qui pourraient être perçues par celles-ci sur ses biens immeubles si elle n'était pas mandataire de Sa Majesté. Bien que les parcs soient exclus de cette catégorie par le paragraphe 16(2), le Parc de la Gatineau y est réintroduit par l'effet du paragraphe 16(3), qui prévoit que la Commission peut verser aux autorités compétentes, pour ceux de ses biens immeubles situés dans le Parc de la Gatineau, des subventions n'excédant pas, dans une année fiscale donnée, les montants qu'elle estime suffisants pour indemniser ces autorités des pertes de revenu de taxes municipales et scolaires subies par elles pendant l'année en question du fait de l'acquisition de ces biens par la Commission. En l'espèce, au cœur du débat entre les parties quant à la méthode de calcul appropriée de la valeur effective des propriétés fédérales réside la question de la prise en compte des contraintes objectives découlant de l'acquisition de ces propriétés par la Commission afin de les vouer à la conservation.

[12] Cela étant dit, il convient de noter que la Commission, à titre de personne morale énumérée à l'annexe III de la LPRI, et par dérogation à toute autre loi fédérale ou à ses règlements, est tenue de se conformer au Règlement pour tout paiement versé en remplacement de l'impôt foncier (paragraphe 11(1) de la LPRI). Autrement dit, c'est le Règlement, adopté en vertu de l'alinéa 9(1)f) de la LPRI, qui fixe la méthode de calcul de ces paiements, nonobstant toute autre disposition législative, dont l'article 16 de la LCN.

[13] Or, il arrive, comme en l'espèce, qu'un désaccord naisse entre une autorité taxatrice et une société d'État concernant la manière dont doivent être effectués les calculs qui mènent à la détermination des PERI. À cet effet, la LPRI prévoit la constitution d'un comité consultatif ayant pour mandat de donner des avis à la société d'État relativement, entre autres, à la valeur effective d'une propriété fédérale, suivant la tenue d'un processus de consultation des parties (article 11.1 de la LPRI; article 12.1 du Règlement). Le Comité ayant été saisi

assess the incidence of the Panel's opinion on the reasonableness of the Commission's decision.

III. Background

[14] Following the deposit of the 2018–2020 triennial roll by the Municipalité régionale de comté des Collines-de-l'Outaouais (regional county municipality of the Collines-de-l'Outaouais) (MRC), the Municipality filed applications for PILTs with the Commission in respect of federal properties situated within the Municipality's territory. These applications were based on increases in value in roll ranging from 19 percent to 25 percent for these properties. By comparison, the average increase for any immovable type in the municipality of Chelsea was 3.9 percent.

[15] In response to these seemingly targeted, significant increases, a Commission assessment officer submitted requests for justification to the MRC in November 2017. In response, the MRC sent the Commission a table of [TRANSLATION] "comparable" sales in March 2018. The parcels of land that were sold were generally smaller than the ones under consideration, and their zoning allowed for residential development. They were situated in developed areas of the Municipality and had mostly been sold by real estate developers.

[16] Subsequently, there were various exchanges and meetings between the Commission, the MRC and the Municipality. In March and June 2018, the Commission made PILTs to the Municipality for its properties on the basis of its own calculations. In an effort to reach an agreement, discussions between the parties continued between September and December 2018, to no avail.

[17] On September 24, 2019, through its lawyers, the Municipality sent the Panel a request for advice on the federal properties for the purposes of the 2018–2020 triennial roll. There were two types of property: large parcels of land and smaller parcels of land in residential pockets along Kingsmere and Meech lakes, within which residential construction is permitted. For the purposes of this application, consideration should be given

dans le cadre de la présente affaire, il sera notamment question d'évaluer l'incidence de l'avis rendu par celui-ci sur la raisonnablement de la décision de la Commission.

III. Contexte

[14] Suivant le dépôt du rôle triennal pour les années 2018 à 2020 par la Municipalité régionale de comté des Collines-de-l'Outaouais (MRC), la Municipalité a formulé des demandes de PERI auprès de la Commission à l'égard des propriétés fédérales situées sur son territoire. Ces demandes étaient fondées sur des augmentations de valeurs au rôle de l'ordre de 19 p. 100 à 25 p. 100 pour ces propriétés. À titre comparatif, la moyenne d'augmentation pour tout type d'immeubles dans la municipalité de Chelsea était de 3,9 p. 100.

[15] Face à ces augmentations en apparence ciblées et considérables, un agent d'évaluation foncière de la Commission a soumis des demandes de justification à la MRC en novembre 2017. En réponse, la MRC a transmis à la Commission, en mars 2018, un tableau de ventes dites « comparables ». Les terrains ayant fait l'objet de ces ventes étaient, de manière générale, plus petits que ceux à l'étude, et leur zonage permettait le développement résidentiel. Ils étaient situés dans des secteurs développés de la Municipalité, et avaient pour la plupart été transigés par des promoteurs immobiliers.

[16] Par la suite, des échanges et rencontres ont eu lieu entre la Commission, la MRC et la Municipalité. En mars et juin 2018, la Commission a versé des PERI à la Municipalité pour ses propriétés sur la base de ses propres calculs. Entre septembre et décembre 2018, les discussions se sont poursuivies entre les parties afin de parvenir à une entente, mais en vain.

[17] Le 24 septembre 2019, par le biais de ses avocats, la Municipalité a transmis au Comité une demande d'avis à l'égard des propriétés fédérales pour les fins du rôle triennal 2018 à 2020. Ces propriétés étaient de deux types, soit des terrains de grande superficie et des terrains de plus petite superficie situés dans des enclaves résidentielles en bordure des lacs Kingsmere et Meech, à l'intérieur desquelles la construction de résidences est

to the parties' submissions to the Panel on the possibility of the Commission aggregating the units of assessment entered separately on the MRC's roll for the purpose of computing the property value of the federal properties, as well as the method for computing the property values of large parcels of land. Since the Municipality has asserted before the Court that the Commission should have followed the Panel's advice in all respects, it follows that the Municipality is contesting only those aspects of the decision that deviate from the advice. As a result, since the Commission accepted the Panel's recommendations regarding the property value of the small parcels of land that it decided not to aggregate with the adjacent large parcels of land, these values and how they were computed are not the subject of any disagreement between the parties.

[18] At the hearing before the Panel, which was held from November 16 to 20, 2020, the Commission heard from Neil Gold, a chartered appraiser and senior director at Altus Group Ltd. Mr. Gold suggested that the Panel aggregate all units of assessment corresponding to the federal properties into one unit. He also proposed an assessment of the federal properties based on highest and best use (H&BU), that is, a natural space dedicated to conservation and recreation, and taking into account their large area. For its part, the Municipality heard from Marc Lépine, a chartered appraiser at LBP Évaluateurs agréés, which is also a signatory of the MRC's assessment roll. Mr. Lépine essentially defended a property-value analysis based on the behaviour of local real estate market participants and was opposed to aggregating the units of assessments as proposed by Mr. Gold.

[19] On February 16, 2021, the Panel delivered its advice. In respect of the issue of the aggregation desired by the Commission, the Panel concluded that the large parcels of land and some small parcels of land could be aggregated as this met the conditions set out in section 34 of the AMT. However, it did not recommend doing so because of the impact that such an aggregation would have on immovable categories and therefore the effective rate applicable to the properties.

permise. Pour les fins de la présente demande, il convient de s'intéresser aux observations présentées par les parties devant le Comité concernant la possibilité pour la Commission de regrouper, aux fins du calcul de la valeur effective des propriétés fédérales, les unités d'évaluation inscrites séparément au rôle de la MRC, ainsi que la méthode de calcul de la valeur effective des terrains de grande superficie. En effet, puisque la Municipalité affirme devant la Cour que la Commission aurait dû suivre l'avis du Comité en tous points, il s'ensuit que seuls les éléments de la décision qui s'en écartent sont contestés par la Municipalité. Ainsi, la Commission ayant accepté les recommandations du Comité concernant la valeur effective des terrains de petite superficie qu'elle a décidé de ne pas regrouper avec les terrains adjacents de grande superficie, ces valeurs et leur calcul ne font l'objet d'aucun désaccord entre les parties.

[18] Dans le cadre de l'audience devant le Comité, qui s'est tenue du 16 au 20 novembre 2020, la Commission a fait entendre M. Neil Gold, évaluateur agréé et directeur principal chez Groupe Altus limitée. M. Gold a proposé au Comité de regrouper en une seule toutes les unités d'évaluation correspondant aux propriétés fédérales. Il a également fait valoir une évaluation fondée sur l'usage le meilleur et le plus profitable (UMEPP) des propriétés fédérales, soit celui d'espace naturel dédié à la conservation et à la récréation, et sur la prise en compte de leur importante superficie. Pour sa part, la Municipalité a fait entendre M. Marc Lépine, évaluateur agréé chez LBP Évaluateurs agréés, aussi signataire du rôle d'évaluation de la MRC. M. Lépine a essentiellement défendu une analyse de la valeur des propriétés basée sur le comportement des acteurs du marché immobilier local, tout en s'opposant au regroupement des unités d'évaluation proposé par M. Gold.

[19] Le 16 février 2021, le Comité a rendu son avis. Concernant la question du regroupement souhaité par la Commission, le Comité a conclu que le regroupement des terrains de grande superficie et de certains terrains de petite superficie pouvait être fait, puisqu'il satisfaisait aux conditions prévues à l'article 34 de la LFM. Il ne l'a pourtant pas recommandé, en raison des conséquences qu'aurait un tel regroupement sur les catégories d'immeuble, et donc le taux effectif applicable aux propriétés.

[20] As to how to compute the property value, the majority of the Panel adopted the Municipality's approach. The Panel was of the view that, despite the lack of sales of institutional land reported by the Municipality's appraiser, the comparison with the local market was more credible than the approach suggested by the Commission's expert. For example, the sales compiled by Mr. Lépine of large parcels of land, albeit smaller than the federal properties and used for different purposes, were more likely to show what the Commission would have to pay if it were both the purchaser and the seller of these properties, in accordance with section 44 of the AMT. The Panel also analyzed section 16 of the NCA and concluded that in order to determine the loss in municipal and school taxes resulting from the Commission's acquisition of the properties, the Panel had to consider alternative uses and observe the local market's behaviour. The Panel therefore assessed a total property value of \$106,372,900 for the large parcels of land whose value on the roll was \$115,406,500.

[21] Upon receipt of the opinion, the Commission noted the importance the Panel attached to the location of comparable sales and the Panel's findings preferring Mr. Lépine's comparables but rejecting those of its own expert. But the Commission found that the Panel was wrong in not considering the H&BU and the surface area of the parcels of land as relevant factors in determining the property value of the federal properties. The Commission therefore carried out additional analyses to obtain measurements in order to be able to adjust the values identified by the Municipality's expert, taking into account location, H&BU and area.

[22] The Commission also recognized that a single unit of assessment created by aggregating all the parcels of land would be so large that it would become very difficult to find truly comparable transactions in terms of use, surface area and location in order to be able to establish the value of that unit. Therefore, the Commission did not adopt its initial approach to aggregate the large parcels of land. However, it was of the view that seven small parcels of land met all the conditions applicable in

[20] Quant au calcul de la valeur effective, le Comité a majoritairement retenu l'approche de la Municipalité. Le Comité était d'avis que, malgré l'absence de ventes de terrains à caractère institutionnel rapportées par l'évaluateur de la Municipalité, la comparaison au marché local était plus crédible que la démarche suggérée par l'expert de la Commission. Ainsi, les ventes de terrains de grande superficie répertoriées par M. Lépine, quoique d'une superficie inférieure à celles des propriétés fédérales, et à usage différent de celui-ci, étaient plus susceptibles de montrer ce que la Commission devrait payer si elle était à la fois l'acheteur et le vendeur de ces propriétés, conformément à l'article 44 de la LFM. Le Comité a également procédé à une analyse de l'article 16 de la LCN et en a conclu qu'afin de déterminer le manque à gagner en taxes municipales et scolaires découlant de l'acquisition des propriétés par la Commission, le Comité devait envisager des utilisations alternatives et observer le comportement du marché local. Le Comité a ainsi retenu une valeur effective totale de 106 372 900 \$ pour les terrains de grande superficie, alors que leur valeur inscrite au rôle était de 115 406 500 \$.

[21] Suivant la réception de l'avis, la Commission a constaté l'importance accordée par le Comité à la localisation des ventes comparables et pris acte de ses conclusions accueillant les comparables de M. Lépine et rejetant ceux de son expert. Par contre, la Commission a estimé que le Comité faisait fausse route en ne considérant pas l'UMEPP et la superficie des terrains comme des facteurs pertinents à la détermination de la valeur effective des propriétés fédérales. La Commission a donc effectué des analyses supplémentaires afin d'obtenir des mesures permettant d'ajuster les valeurs identifiées par l'expert de la Municipalité, pour ainsi tenir compte à la fois de localisation, de l'UMEPP et de la superficie.

[22] La Commission a également reconnu qu'une unité d'évaluation unique créée par le regroupement de tous les terrains serait d'une telle envergure qu'il deviendrait très difficile de trouver des transactions réellement comparables en usage, en superficie et en localisation, afin d'en établir la valeur. La Commission n'a donc pas donné suite à son approche initiale quant au regroupement des terrains de grande superficie. Cependant, elle était d'avis que sept terrains de petite superficie

order to be aggregated with neighbouring large parcels of land, in accordance with section 34 of the AMT.

[23] On September 28, 2021, in light of these considerations, the Commission sent the Municipality the contents of its additional analyses and the new values resulting from its calculations, asking it to provide comments before the Commission finalized its recommendation to the chief executive officer.

[24] On October 7, the Municipality formally demanded that the Commission make a final decision in accordance with the findings in the Panel's advice, stating that it considered the new factors submitted by the Commission to be inadmissible, in part because they had not been submitted to the Panel. The Municipality was also of the view that the Commission had previously undertaken to make a decision on the basis of the Panel's recommendations. In its letter of reply dated October 15, 2021, the Commission informed the Municipality that it considered the advice to be a recommendation to which new factors could be added and again asked the Municipality to comment on or to respond to them, and to provide any other item deemed relevant. The Municipality reiterated its objection to the Commission's new approaches and insisted that the Commission issue a decision within 10 days, which it did on November 19, 2021.

[25] The Commission's decision identifies the amounts to be paid to the Municipality as PILTs for the aggregated large and small parcels of land, namely, \$358,119.81 for 2018; \$370,632.02 for 2019; and \$383,240.85 for 2020, calculated on the basis of a property value of \$48,309,700 for these parcels of land. The decision recognizes the importance of seriously considering the Panel's recommendations but notes that the Commission is not bound by them as its role is to make a decision it considers to be consistent with all the facts before it and with the applicable principles. In this regard, the decision states that the Commission considered not only the Panel's opinion and the positions of the Municipality and the Commission's PILT team but also the land assessment principles applicable in Quebec in order to determine the property value of the federal properties.

satisfaisaient toutes les conditions applicables pour être regroupés avec les terrains de grande superficie leur étant adjacents, conformément à l'article 34 de la LFM.

[23] Le 28 septembre 2021, à l'aune de ces considérations, la Commission a communiqué à la Municipalité le contenu de ses analyses supplémentaires et les nouvelles valeurs résultant de ses calculs, l'invitant à formuler tout commentaire avant la finalisation de sa recommandation au premier dirigeant.

[24] Le 7 octobre, la Municipalité a mis la Commission en demeure de rendre sa décision finale conformément aux conclusions émises par le Comité dans son avis, précisant qu'elle considérait les nouveaux éléments soumis par la Commission comme non recevables, notamment puisqu'ils n'avaient pas été présentés au Comité. La Municipalité était également d'avis que la Commission s'était engagée par le passé à rendre une décision sur la base des recommandations du Comité. Dans sa lettre de réponse datée du 15 octobre 2021, la Commission a indiqué à la Municipalité qu'elle considérait l'avis comme une recommandation à laquelle pouvait s'ajouter des éléments nouveaux, et réinvité la Municipalité à les commenter ou à y répondre et à fournir tout autre élément jugé pertinent. La Municipalité a réitéré son opposition aux nouvelles démarches de la Commission et insisté pour que celle-ci rende sa décision dans les dix jours, ce qu'elle a fait le 19 novembre 2021.

[25] La décision de la Commission identifie les montants à verser à la Municipalité à titre de PERI pour les terrains de grande superficie et les terrains de petite superficie ayant été regroupés à 358 119,81 \$ pour l'année 2018, à 370 632,02 \$ pour l'année 2019 et à 383 240,85 \$ pour l'année 2020, calculés sur la base d'une valeur effective de ces terrains totalisant 48 309 700 \$. La décision reconnaît l'importance de considérer avec sérieux les recommandations faites par le Comité, mais souligne que la Commission n'est pas liée par celles-ci, puisque son rôle consiste à rendre la décision qu'elle considère conforme à tous les faits portés à sa connaissance et aux principes applicables. À cet égard, la décision mentionne que tant l'avis du Comité, la position de la Municipalité et celle de l'équipe de la Commission responsable des PERI que les principes applicables à l'évaluation foncière des propriétés en

territoire québécois ont été considérés aux fins de déterminer la valeur effective des propriétés fédérales.

IV. Issues

[26] The issues raised by this application, worded similarly by the parties, can be summarized as follows:

- A. Did the Commission, through its conduct, undertake to follow the recommendations made by the Panel in its opinion of February 16, 2021?
- B. Is the Commission's decision reasonable?
- C. If the Commission's decision is unreasonable, what are the appropriate remedies?
- D. Does the Commission's conduct justify reimbursement of the extrajudicial fees incurred by the Municipality?

V. Standard of review

[27] The first issue raised by the Municipality engages the doctrine of legitimate expectations, which has been recognized by the Supreme Court as an extension of the rules of natural justice and procedural fairness (*Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281 (*Mount Sinai*), at paragraph 32; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, at page 1204). On this issue, the Court must ask “whether the procedure was fair having regard to all of the circumstances” and the ultimate question is “whether the applicant knew the case to meet and had a full and fair chance to respond” (*Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121, at paragraphs 54 and 56; *Fortier v. Canada (Attorney General)*, 2022 FC 374 (*Fortier*), at paragraph 15).

[28] Furthermore, it is not disputed that the standard of review applicable to the Commission's decision is reasonableness (*Canada (Minister of Citizenship and*

IV. Questions en litige

[26] Les questions soulevées par la présente demande, et formulées de façon similaire par les parties, peuvent se résumer de la manière suivante :

- A. La Commission s'est-elle engagée, par sa conduite, à suivre les recommandations rendues par le Comité dans son avis du 16 février 2021?
- B. La décision de la Commission est-elle raisonnable?
- C. Si la décision de la Commission est déraisonnable, quelles sont les mesures de redressement appropriées?
- D. La conduite de la Commission justifie-t-elle le remboursement d'honoraires extrajudiciaires engagés par la Municipalité?

V. Norme de contrôle

[27] La première question soulevée par la Municipalité fait intervenir la théorie des attentes légitimes, qui a été reconnue par la Cour suprême comme le prolongement des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale (*Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281 (*Mont-Sinai*), au paragraphe 32; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, à la page 1204). À cet égard, la Cour doit se demander « si la procédure était équitable eu égard à l'ensemble des circonstances » et la question fondamentale est « celle de savoir si le demandeur connaissait la preuve à réfuter et s'il a eu possibilité complète et équitable d'y répondre » (*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121, aux paragraphes 54 et 56; *Fortier c. Canada (Procureur général)*, 2022 CF 374 (*Fortier*), au paragraphe 15).

[28] Par ailleurs, il n'est pas contesté que la norme de contrôle applicable à la décision de la Commission est celle de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la*

Immigration) v. *Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*), at paragraphs 16–17). The role of the Court is to determine whether the decision bears the hallmarks of reasonableness—justification, transparency and intelligibility—and whether it falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law (*Vavilov*, at paragraphs 85 and 99). The latter aspect of the analysis is all the more central in this case. The Commission’s decision is far from being the result of a binary choice and, on the contrary, requires the assessment of many complex factors, which increases the possibilities for both the decision-making process used and the final outcome. The Court must therefore examine the Commission’s reasons with respectful attention and seek to understand the reasoning process it followed to arrive at its conclusions in order to decide whether the decision as a whole is one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis (*Vavilov*, at paragraphs 84–85).

VI. Analysis

A. *Did the Commission, through its conduct, undertake to follow the recommendations made by the Panel in its opinion of February 16, 2021?*

[29] The Municipality contends that the Commission, through its conduct, undertook to follow the Panel’s recommendations. It identifies three factors that it believes created legitimate expectations on its part to this effect, namely, that the Commission asked it to address the Panel, insisted that three members sit on the Panel, and made a commitment to the public to follow the Panel’s insights.

[30] The Municipality claims that it filed a first application with the Panel on September 13, 2018, and a second application on September 24, 2019, on the basis of information given to it by the Commission regarding the possibility for a taxing authority that is unsatisfied with the PILT amount paid to submit an application for review to the advisory panel. The Municipality also alleges that the Commission’s representatives told it that they hoped to reach a consensus through this process and to implement a sustainable approach for the years to come. They also apparently reassured the Municipality’s

Citoyenneté et de l’Immigration) c. *Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), aux paragraphes 16–17). Le rôle de la Cour est de déterminer si la décision possède les attributs de la rationalité, soit la justification, la transparence et l’intelligibilité, et si celle-ci appartient aux issues possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Vavilov*, aux paragraphes 85 et 99). Ce dernier aspect de l’analyse est d’autant plus central dans la présente affaire. En effet, la décision de la Commission est loin d’être le fruit d’un choix binaire et, au contraire, commande l’évaluation de facteurs nombreux et complexes, ce qui multiplie les avenues possibles tant quant au processus décisionnel emprunté qu’au résultat final. La Cour doit donc veiller à examiner les motifs de la Commission avec une attention respectueuse et chercher à comprendre le fil du raisonnement qui l’a menée à ses conclusions afin de décider si, dans l’ensemble, la décision est fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle (*Vavilov*, aux paragraphes 84–85).

VI. Analyse

A. *La Commission s’est-elle engagée, par sa conduite, à suivre les recommandations rendues par le Comité dans son avis du 16 février 2021?*

[29] La Municipalité prétend que la Commission, par sa conduite, s’est engagée à suivre les recommandations du Comité. Elle identifie trois éléments qui, selon elle, ont créé des attentes légitimes de sa part à cet effet, soit que la Commission l’a incitée à s’adresser au Comité, a insisté pour que trois membres siègent au Comité et s’est engagée auprès de citoyens à suivre les enseignements du Comité.

[30] En effet, la Municipalité prétend que c’est sur la foi des informations qui lui ont été transmises par la Commission concernant la possibilité, pour une autorité taxatrice insatisfaite du montant versé à titre de PERI, de présenter une demande de révision au comité consultatif, qu’elle a déposé une première demande au Comité le 13 septembre 2018, puis une seconde le 24 septembre 2019. La Municipalité allègue également que les représentants de la Commission lui ont affirmé qu’ils espéraient, par ce processus, trouver un consensus et mettre en place une approche soutenable pour les années à

representatives on several occasions, asking them to trust the statutory process to resolve their dispute and affirming that it was a [TRANSLATION] “good process”. Given the lengthiness of this process and the significant costs involved, the Municipality expected the Commission to follow the recommendations.

[31] The Municipality further submits that the Commission insisted that three expert members sit on the Panel at the hearing. According to the Municipality, this request demonstrates the importance that the Commission attached to the process before the Panel when its claims had not yet been rejected, and its willingness to seek the insights of three pan-Canadian experts in order to make a decision in line with the applicable legal principles.

[32] Finally, the Municipality refers to two letters dated January 8, 2019, sent by the Commission’s chief executive officer to residents concerned about the impact of the future PILT decisions on the Municipality’s taxpayers. The first one, written in English, stated that “the [Commission] will respect the established process of the Payment in-Lieu of Taxes Dispute Advisory Panel and will follow the conclusions that will ensue”, while the second one, written in French, stated that [TRANSLATION] “the [Commission] will respect the process of the Payments in Lieu of Taxes Dispute Advisory Panel and will take its findings into account” (emphasis added). The Municipality submits that these statements by the Commission demonstrate that it agreed to consider the Panel’s findings and to apply them. The Municipality contends that the combination of these factors justifies the application of the doctrine of legitimate expectations, which compels the Commission to make a decision in accordance with the Panel’s advice.

[33] In my view, the arguments put forward by the Municipality are unlikely to permit the application of the doctrine of legitimate expectations. First, it should be reiterated that the doctrine of legitimate expectations

venir. Ils auraient de plus rassuré les représentants de la Municipalité à diverses reprises, les invitant à faire confiance au processus prévu afin de faire trancher leur différend, et affirmant qu’il s’agissait d’un « bon processus ». Vu la durée substantielle de ce processus et l’importance des coûts engagés, la Municipalité s’attendait à ce que la Commission en suive les recommandations.

[31] La Municipalité soutient par ailleurs que la Commission a insisté pour que trois membres experts siègent au Comité lors de l’audition. Selon la Municipalité, cette demande démontre l’importance que la Commission accordait au processus devant le Comité alors que ses prétentions n’avaient pas encore été rejetées, et sa volonté d’obtenir les enseignements de trois experts pancanadiens afin de permettre une prise de décision conforme aux principes juridiques applicables.

[32] Finalement, la Municipalité réfère à deux lettres datées du 8 janvier 2019 et transmises par le premier dirigeant de la Commission à des citoyens inquiets de l’impact des décisions à venir en matière de PERI sur les contribuables de la Municipalité. La première, rédigée en anglais, indiquait que [TRADUCTION] « la [Commission] respectera le processus établi du Comité consultatif sur le règlement des différends associés aux paiements versés en remplacement d’impôts et suivra les conclusions qui en découleront », tandis que la seconde, rédigée en français, indiquait que « la [Commission] respectera le processus établi du Comité consultatif sur le règlement des différends associés aux paiements versés en remplacement d’impôts et tiendra compte des conclusions qui en découleront » (je souligne). La Municipalité soutient que ces affirmations de la Commission démontrent que cette dernière s’est engagée à tenir compte des conclusions du Comité et à les suivre. La Municipalité prétend que le cumul de ces éléments justifie l’application de la théorie des attentes légitimes, laquelle aurait pour effet de contraindre la Commission à rendre une décision conforme à l’avis du Comité.

[33] À mon sens, les arguments invoqués par la Municipalité ne sont pas de nature à permettre l’application de la théorie des attentes légitimes. Tout d’abord, il convient de rappeler que la théorie des

is only one component of procedural fairness because it is one of the five contextual, non-exhaustive factors established by the Supreme Court in *Baker* to define the procedural rights required by the duty of fairness in given circumstances (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraphs 22–28). Thus, it is not sufficient for the Municipality to demonstrate that the Commission did not satisfy the expectations it created; instead, it must be able to prove that this resulted in the Commission's breaching its duty to act fairly (*GCT Canada Limited Partnership v. Vancouver Fraser Port Authority*, 2022 FC 1109, at paragraph 248).

[34] That said, in *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504 (*Mavi*), the Supreme Court presented the doctrine of legitimate expectations as follows [at paragraph 68]:

Where a government official makes representations within the scope of his or her authority to an individual about an administrative process that the government will follow, and the representations said to give rise to the legitimate expectations are clear, unambiguous and unqualified, the government may be held to its word, provided the representations are procedural in nature and do not conflict with the decision maker's statutory duty.... It will be a breach of the duty of fairness for the decision maker to fail in a substantial way to live up to its undertaking: Brown and Evans, at pp. 7-25 and 7-26.

[35] In *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559 (*Agraira*), the Supreme Court raised the possibility that a legitimate expectation is not created by a procedural commitment but by a commitment as to the substantive outcome [at paragraphs 94–95]:

.... Likewise, if representations with respect to a substantive result have been made to an individual, the duty owed to him by the public authority in terms of the procedures it must follow before making a contrary decision will be more onerous.

The specific conditions which must be satisfied in order for the doctrine of legitimate expectations to apply are summarized succinctly in a leading authority entitled *Judicial Review of Administrative Action in Canada*:

attentes légitimes n'est qu'une composante de l'équité procédurale, puisqu'elle constitue l'un des cinq facteurs contextuels et non exhaustifs établis par la Cour suprême dans l'arrêt *Baker* afin de définir les droits procéduraux requis par l'obligation d'équité dans des circonstances données (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 22–28). Ainsi, il ne suffit pas pour la Municipalité de démontrer que la Commission n'a pas satisfait les attentes qu'elle avait créées; plutôt, elle doit parvenir à prouver qu'il en a résulté un manquement de la part de la Commission à son obligation d'agir équitablement (*GCT Canada Limited Partnership c. Administration portuaire Vancouver Fraser*, 2022 CF 1109, au paragraphe 248).

[34] Cela étant dit, la Cour suprême, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504 (*Mavi*), a présenté la théorie des attentes légitimes de la façon suivante [au paragraphe 68] :

Lorsque dans l'exercice du pouvoir que lui confère la loi, un représentant de l'État fait des affirmations claires, nettes et explicites qui auraient suscité chez un administré des attentes légitimes concernant la tenue d'un processus administratif, l'État peut être lié par ces affirmations si elles sont de nature procédurale et ne vont pas à l'encontre de l'obligation légale du décideur [...] Constitue un manquement à son obligation d'équité l'omission substantielle du décideur de respecter sa parole : Brown et Evans, p. 7-25 et 7-26.

[35] Dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 (*Agraira*), la Cour suprême a invoqué la possibilité qu'une attente légitime origine, non pas d'un engagement de nature procédurale, mais bien d'un engagement quant à l'issue formelle du processus [aux paragraphes 94–95] :

... De même, si un organisme a fait une représentation à une personne relativement à l'issue formelle d'une affaire, l'obligation de cet organisme envers cette personne quant à la procédure à suivre avant de rendre une décision en sens contraire sera plus rigoureuse.

Les conditions précises à satisfaire pour que s'applique la théorie de l'attente légitime sont résumées succinctement comme suit dans un ouvrage qui fait autorité intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada* :

The distinguishing characteristic of a legitimate expectation is that it arises from some conduct of the decision-maker, or some other relevant actor. Thus, a legitimate expectation may result from an official practice or assurance that certain procedures will be followed as part of the decision-making process, or that a positive decision can be anticipated. As well, the existence of administrative rules of procedure, or a procedure on which the agency had voluntarily embarked in a particular instance, may give rise to a legitimate expectation that such procedures will be followed. Of course, the practice or conduct said to give rise to the reasonable expectation must be clear, unambiguous and unqualified. [Emphasis added.]

[36] This is what the Municipality alleges here: the Commission's decision should have been in line with the Panel's opinion, as it had committed to. However, there is nothing in the evidence on the record to suggest that the Commission made such a commitment. Rather, it appears that the Commission considered the appropriateness of engaging in the process set out in section 11.1 of the PILT Act, given the disagreement between the parties, and expressed its confidence in reaching a consensus in this way. I also note that the letters referred to by the Municipality are addressed to two citizens and not to the Municipality itself. In addition, the letters express a different commitment depending on the language used, one indicating that the Commission would apply the Panel's conclusions and the other that it would take them into account. In the absence of any specific explanation as to their impact on the expectations, not of the Municipality's residents but of the Municipality itself, I am not satisfied that these letters are clear, unambiguous and unqualified conduct on the part of the Commission justifying an expectation of the kind that is alleged by the Municipality. Similarly, I find that the Municipality has not demonstrated how the Commission's desire to form a three-member rather than a one-member panel could be interpreted as contributing to the clear expression of a commitment on its part to make a decision that is in line with the Panel's findings.

[37] Furthermore, I find that the Commission's request to the Municipality to refer the matter to the Panel, as well as its comments asking it to trust the consultative process, cannot reasonably be interpreted as an expression

[TRANSDUCTION] La caractéristique qui distingue une attente légitime réside dans le fait que celle-ci découle de la conduite du décideur ou d'un autre acteur compétent. Une attente légitime peut donc découler d'une pratique officielle ou d'une assurance voulant que certaines procédures soient suivies dans le cadre du processus décisionnel, ou qu'il soit possible de prévoir une décision favorable. De même, l'existence des règles de procédure de nature administrative ou d'une procédure que l'organisme a adoptée de son plein gré dans un cas particulier, peut donner ouverture à une attente légitime que cette procédure sera suivie. Certes, la pratique ou la conduite qui auraient suscité une attente raisonnable doivent être claires, nettes et explicites. [Je souligne.]

[36] Or, c'est bien ce que la Municipalité allègue en l'espèce : la décision de la Commission aurait dû être conforme à l'avis du Comité, comme elle s'y était engagée. Cependant, rien dans la preuve au dossier ne me permet de conclure qu'un tel engagement a été pris par la Commission. Il en ressort plutôt que la Commission a considéré la pertinence de s'engager dans le processus prévu à l'article 11.1 de la LPRI, compte tenu du désaccord entre les parties, et exprimé sa confiance d'en arriver ainsi à un consensus. Je note également que les lettres auxquelles réfère la Municipalité sont adressées à deux citoyens et non à la Municipalité elle-même. De plus, les lettres font état d'un engagement différent selon la langue utilisée, l'une indiquant que la Commission suivrait les conclusions du Comité, et l'autre qu'elle en tiendrait compte. En l'absence d'explications précises quant à leur impact sur les attentes, non pas des citoyens de la Municipalité, mais de la Municipalité elle-même, je ne suis pas convaincu que ces lettres constituent une conduite nette, claire et précise de la part de la Commission justifiant une expectative de l'ordre de celle qui est alléguée par la Municipalité. De même, je suis d'avis que la Municipalité n'a pas démontré comment la volonté de la Commission de constituer le Comité de trois membres plutôt que d'un seul pouvait être interprétée comme participant à l'expression claire d'un engagement de sa part à rendre une décision conforme aux conclusions du Comité.

[37] Par ailleurs, je considère que l'invitation formulée à la Municipalité par la Commission de saisir le Comité, tout comme ses remarques la conviant à faire confiance au processus consultatif, ne peuvent raisonnablement

of the Commission's waiving its discretion in favour of blindly adopting the Panel's recommendations. Since the authority under the PILT Act, the Regulations and the NCA in respect of the computation of PILTs is unequivocally conferred on the Commission alone, I am of the view that such a waiver would be tantamount to unduly fettering the exercise of the Commission's discretion. In any event, and even assuming that this was the Commission's original intention, the case law clearly indicates that a public authority cannot be held to its word if its representations conflict with its statutory duty (*Mavi*, at paragraph 68; *Mount Sinai*, at paragraph 29). In this regard, the Municipality did not provide any explanations as to how the Commission could reasonably implement the alleged waiver without thereby coming into conflict with its statutory remit.

[38] Moreover, the remedy sought by the Municipality is, in my view, incompatible with the remedies provided for by the doctrine of legitimate expectations. As the Supreme Court pointed out, an important limit on the doctrine of legitimate expectations is that it cannot give rise to substantive rights, that is, the Court may only grant appropriate procedural remedies to respond to the legitimate expectation (*Agraira*, at paragraph 97). In an administrative proceeding, a legitimate expectation can thus give rise to a right to make representations, a right to be consulted or perhaps, if circumstances require, more extensive procedural rights, but it does not otherwise fetter the discretion of a statutory decision maker in order to mandate any particular result (*Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at paragraph 78). However, by requiring that the Commission's decision be consistent with the Panel's advice, the Municipality's expectations necessarily relate to the finality of the decision and mandate a specific result, to which the Commission cannot be legitimately constrained by the application of the doctrine of legitimate expectations.

[39] But there is more. In its correspondence dated September 28 and October 15, 2021, the Commission

être interprétées comme l'expression d'une renonciation par la Commission à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire au profit de l'adoption aveugle des recommandations du Comité. Puisque la délégation de pouvoir prévue par la LPRI, le Règlement et la LCN quant au calcul des PERI est, sans équivoque, attribuée à la Commission uniquement, je suis d'avis qu'une telle renonciation reviendrait pour la Commission à entraver indûment l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Quoi qu'il en soit, et même en supposant que telle ait été l'intention initiale de la Commission, la jurisprudence indique clairement qu'une autorité publique ne peut être liée par des affirmations qui iraient à l'encontre de ses obligations légales (*Mavi*, au paragraphe 68; *Mont-Sinai*, au paragraphe 29). À cet égard, la Municipalité n'a présenté aucune explication sur la façon dont la Commission pouvait raisonnablement donner suite à la renonciation alléguée sans contrevenir, du même coup, à son mandat légal.

[38] Qui plus est, la réparation recherchée par la Municipalité est, selon moi, incompatible avec les remèdes prévus par la théorie des attentes légitimes. Comme le rappelait la Cour suprême, l'impossibilité que la théorie des attentes légitimes constitue la source de droits matériels lui apporte une restriction importante, soit que la Cour, pour répondre à l'expectative légitime, peut uniquement accorder une réparation de nature procédurale (*Agraira*, au paragraphe 97). Au stade du processus administratif, une attente légitime peut ainsi donner lieu au droit de faire des observations, au droit d'être consulté et possiblement, si les circonstances l'exigent, à des droits procéduraux plus étendus, mais ne peut avoir pour effet d'entraver le pouvoir discrétionnaire du décideur de façon à entraîner un résultat particulier (*Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, au paragraphe 78). Or, en exigeant la conformité de la décision de la Commission à l'avis du Comité, les attentes de la Municipalité portent nécessairement sur la finalité de la décision et commande un résultat précis, ce à quoi la Commission ne peut être légitimement contrainte par l'application de la théorie des attentes légitimes.

[39] Mais il y a plus. La Commission, dans ses correspondances du 28 septembre et du 15 octobre 2021,

clearly stated its position on the non-binding nature of the Panel's advice and its intention to continue its analysis, in addition to asking the Municipality to comment on the results and present its arguments. However, the evidence shows that the Municipality chose not to respond to the Commission's invitations and instead reiterated its opposition to the new approaches taken by the Commission and insisted that it make its decision quickly.

[40] I can understand that the Municipality, as it stated in its memorandum, considered the process before the Panel to be lengthy and costly and was therefore reluctant to continue with the steps involved in resolving its dispute with the Commission. But the remedy provided by the doctrine of legitimate expectations is precisely the possibility of continuing the administrative process in the event that the decision maker changes course. It appears that, in addition to seeking conclusions that are incompatible with the doctrine of legitimate expectations, the Municipality, at the time when it was reasonable to conclude that its expectations would not be satisfied, knowingly refused to exercise its right to make additional representations, which is precisely the remedy provided by the doctrine it is now relying on in support of its claims.

[41] Consequently, I conclude, first, that the Commission's conduct could not give rise to legitimate expectations on the part of the Municipality and second, that the Commission fulfilled its duty of procedural fairness.

B. Is the Commission's decision reasonable?

- (1) The extent of the Commission's discretion when a dispute is brought before the advisory panel and the panel gives its opinion

[42] The first issue raised by the Municipality regarding the reasonableness of the decision concerns the extent of the Commission's discretion. Specifically, the Municipality submits that the Panel's opinion substantially limited the range of reasonable outcomes of the exercise of the Commission's discretion. In support of

a communiqué clairement sa position quant à la nature non contraignante de l'avis du Comité et son intention de poursuivre son analyse, en plus de convier la Municipalité à en commenter les résultats et à faire valoir ses arguments. Or, il ressort de la preuve que la Municipalité a choisi de ne pas donner suite aux invitations de la Commission, et a plutôt réitéré son opposition aux nouvelles démarches entreprises par elle et insisté pour que celle-ci rende sa décision rapidement.

[40] Je peux comprendre que la Municipalité, comme elle l'affirme dans son mémoire, ait considéré le processus devant le Comité comme long et coûteux, se montrant ainsi réticente à poursuivre les démarches qu'impliquait la résolution de son différend avec la Commission. Cependant, le remède prévu par la théorie des attentes légitimes correspond, justement, à la possibilité de poursuivre le processus administratif advenant un changement de cap du décideur. Il en ressort qu'en plus de rechercher des conclusions qui sont incompatibles avec la théorie des attentes légitimes, la Municipalité, au moment où il était raisonnable de conclure que ses attentes ne seraient pas satisfaites, a sciemment refusé de se prévaloir de son droit de présenter des observations supplémentaires, lequel constituait précisément le remède prévu par la théorie qu'elle invoque maintenant au soutien de ses prétentions.

[41] Conséquemment, je conclus, en premier lieu, que la conduite de la Commission n'a pu faire naître d'attentes légitimes de la part de la Municipalité, et, en second lieu, que la Commission s'est aussi acquittée de son obligation en matière d'équité procédurale.

B. La décision de la Commission est-elle raisonnable?

- 1) L'étendue du pouvoir discrétionnaire de la Commission lorsque le Comité consultatif est saisi et rend un avis

[42] Le premier enjeu soulevé par la Municipalité quant à la raisonabilité de la décision concerne l'étendue du pouvoir discrétionnaire de la Commission. Spécifiquement, la Municipalité soutient que l'avis du Comité a eu pour effet de limiter considérablement les issues raisonnables dans l'exercice de sa discrétion. À

its claims, the Municipality cites *Trois-Rivières (City) v. Trois-Rivières Port Authority*, 2015 FC 106, 474 F.T.R. 196 (*Trois-Rivières*), in which Mr. Justice Locke (now with the Federal Court of Appeal) states [at paragraph 68]:

In my view, the opinion of the Advisory Panel is a relevant factor that would limit the range of possible, reasonable outcomes, but it is not the role of the Minister or a Crown corporation to bring a dispute to the Advisory Panel.... This approach deprives the parties of the Advisory Panel's opinion, which, while not binding, would certainly have been subsequently considered by the TPA and, if still necessary, in this application for judicial review.

[43] The Municipality also refers to the *Payments in Lieu of Taxes Dispute Advisory Panel: Rules of Practice* (Rules of Practice), which govern not only the filing of applications for review and the pre-hearing process, but also the rules for the conduct of the hearing and evidence. The Municipality submits that the Panel, in accordance with the Rules of Practice, held an adversarial five-day hearing including cross-examinations, where both parties presented a great deal of evidence through expert reports, lay witnesses and assessment experts. The Municipality therefore contends that the process before the Panel was comprehensive, complete and comparable to a tribunal hearing, seeing it as bearing all the features of a quasi-judicial process.

[44] In addition, the Municipality states that the Panel, made up of three independent expert members, gave a unanimous, reasoned opinion on the evidence and property assessment principles. It contends that the Commission, unlike the Panel, does not have property assessment expertise, citing the objects and purposes of the Commission in section 10 of the NCA:

Objects and purposes of Commission

10 (1) The objects and purposes of the Commission are to prepare plans for and assist in the development, conservation and improvement of the National Capital Region in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance.

l'appui de ses prétentions, la Municipalité cite la décision *Trois-Rivières (Ville) c. Administration portuaire de Trois-Rivières*, 2015 CF 106 (*Trois-Rivières*), dans laquelle Monsieur le juge Locke (maintenant juge à la Cour d'appel fédérale) mentionne [au paragraphe 68] :

À mon avis, l'opinion du Comité consultatif constitue un élément pertinent qui limitera les issues possibles raisonnables, mais il n'incombe pas au ministre ou à une société d'État de saisir le Comité consultatif [...] Cette approche prive les parties de l'avis du Comité consultatif qui, bien que non contraignant, aurait certes été considéré subséquemment par l'APT et, si toujours nécessaire, dans la présente demande de contrôle judiciaire.

[43] La Municipalité réfère également aux *Comité consultatif sur le règlement des différends associés aux paiements en remplacement d'impôts : Règles de pratique* (Règles de pratique), qui régissent le dépôt d'une demande de révision, la procédure avant l'audience, mais également les règles de tenue de l'audience et de preuve. La Municipalité soutient que le Comité, conformément aux Règles de pratique, a tenu une audience de cinq jours selon un processus contradictoire incluant des contre-interrogatoires, où les deux parties ont présenté une preuve importante par le biais de rapports d'expertise et de témoins ordinaires et experts en évaluation. La Municipalité prétend donc que le processus devant le Comité était exhaustif, complet en soi et assimilable à une audience devant un tribunal, y voyant toutes les marques d'un processus quasi judiciaire.

[44] De plus, la Municipalité affirme que le Comité, formé de trois membres experts indépendants, a rendu un avis motivé et unanime au regard de la preuve et des principes applicables en matière d'évaluation foncière. Elle prétend que la Commission, contrairement au Comité, n'a pas une compétence spécialisée en évaluation foncière, citant la mission de la Commission prévue à l'article 10 de la LCN :

Mission de la Commission

10 (1) La Commission a pour mission d'établir des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale et de concourir à la réalisation de ces trois buts, afin de doter le siège du gouvernement du Canada d'un cachet et d'un caractère dignes de son importance nationale.

[45] Relying on *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at paragraph 18, the Municipality alleges that the Panel's expertise on the matters submitted, which is provided for in the statutory framework of the PILT Act, combined with the Commission's lack of specialized expertise, provides the Court with greater authority to intervene in the judicial review of the decision. The Municipality submits that although, since *Vavilov*, the administrative authority's expertise has not been taken into account in determining the applicable standard of review, it must nevertheless be taken into account in conducting the judicial review of the decision (*Vavilov*, at paragraph 31).

[46] In addition, the Municipality submits that it is clear that the Commission asked the Municipality to turn to the Panel for insights into property value and, in so doing, relied on the Panel to resolve the dispute between them. The Municipality contends that in receiving the Panel's opinion on such specialized and specific tax issues, the scope of the Commission's discretion was significantly reduced, and that, by departing markedly from the insights in the Panel's opinion, the Commission necessarily made an arbitrary, unreasonable decision that was not within the range of possible outcomes.

[47] I am of the view that the Municipality's arguments cannot be accepted.

[48] First, it is worth reiterating the principles underlying a Crown corporation's discretion in respect of PILTs, namely, the preservation of the Crown's immunity to taxation, the need for flexibility nationwide, practicality in terms of potential disagreements, difficulty of choice of rate or property value; and protection of federal interests (*Toronto (City) v. Toronto Port Authority*, 2010 FC 687, 370 F.T.R. 226 (*Toronto*), at paragraph 44).

[49] Furthermore, I note that while the question of the extent of the discretion has already been analysed from

[45] S'appuyant sur l'arrêt *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, au paragraphe 18, la Municipalité allègue que l'expertise du Comité sur les questions soumises, laquelle est prévue au cadre législatif de la LPRI, combinée à l'absence d'expertise spécialisée de la Commission, forment un contexte conférant à la Cour un plus grand pouvoir d'intervention dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision. La Municipalité soutient que, bien que l'expertise de l'autorité administrative ne soit plus prise en considération dans le cadre de la détermination de la norme de contrôle applicable depuis l'arrêt *Vavilov*, elle doit malgré tout être prise en considération au moment de l'application du contrôle judiciaire de la décision (*Vavilov*, au paragraphe 31).

[46] De plus, la Municipalité prétend qu'il est manifeste que la Commission a incité la Municipalité à s'adresser au Comité afin d'obtenir ses enseignements quant à la valeur effective et, ce faisant, s'en est remise au Comité afin de faire trancher le différend qui les opposait. La Municipalité soutient qu'en recevant l'avis du Comité sur des questions aussi spécialisées et pointues en fiscalité, l'étendue du pouvoir discrétionnaire de la Commission s'est considérablement réduite, et qu'en s'écartant de manière marquée des enseignements contenus à l'avis du Comité, la Commission a nécessairement rendu une décision arbitraire, déraisonnable, et qui n'appartient pas aux issues possibles.

[47] Je suis d'avis que les arguments de la Municipalité ne peuvent être retenus.

[48] Tout d'abord, il convient de rappeler les principes qui sous-tendent le pouvoir discrétionnaire d'une société d'État en matière de PERI, à savoir la préservation de l'immunité de la Couronne en matière d'imposition, la nécessité de faire preuve de souplesse à l'échelle du pays, l'aspect pratique si des différends devaient survenir, les difficultés relatives à l'établissement d'un taux ou de la valeur effective d'une propriété et la protection des intérêts fédéraux (*Toronto (Ville) c. Administration portuaire de Toronto*, 2010 CF 687 (*Toronto*), au paragraphe 44).

[49] Par ailleurs, je constate que la question de l'étendue du pouvoir discrétionnaire, si elle a déjà été analysée

the perspective of a Crown corporation's taking into account the assessments made by taxing or assessment authorities (*Trois-Rivières*, at paragraph 65; *Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services)*, 2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108 (*Halifax*), at paragraphs 38–42; *Toronto*, at paragraph 57; *Montreal Port Authority*, at paragraph 31), it is being debated for the first time here in terms of the effect of an advisory panel's opinion. In *Toronto* and *Halifax*, where such an opinion had been given, both the Toronto Port Authority and the Minister had more or less adopted the opinion in its entirety, so the issue that is before us did not arise there.

[50] In addition, I agree with the Municipality that the administrative decision maker's expertise, although, since *Vavilov*, no longer relevant in determining the applicable standard of review, continues to be relevant in assessing whether the decision maker exercised its discretion reasonably.

[51] That said, the Municipality's claims that section 10 of the NCA demonstrates that the Commission does not have any property assessment expertise cannot defeat the evidence in the record to the contrary. This evidence reveals that the Commission has a team specifically responsible for computing PILTs, which includes chartered appraisers whose job it is to assess the fair value of all federal heritage properties managed by the Commission and to make recommendations on this subject to its chief executive officer. As part of the dispute that led the parties before the Panel, the Commission also engaged the services of an independent firm of experts, the Altus Group, and heard from Mr. Gold, a chartered appraiser with over 40 years of experience as an expert witness before the courts. While the Municipality points out that a significant portion of Mr. Gold's arguments were rejected by the Panel, I agree with the Commission that this outcome does not cast doubt on his qualifications as an expert or deprive him of his skills and experience. Thus, I consider the Municipality's argument that the Commission has no specialized expertise to be unfounded.

sous l'angle de la prise en compte par une société d'État des évaluations établies par les autorités taxatrices et évaluatrices (*Trois-Rivières*, au paragraphe 65; *Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2012 CSC 29, [2012] 2 R.C.S. 108 (*Halifax*), aux paragraphes 38–42; *Toronto*, au paragraphe 57; *Administration portuaire de Montréal*, au paragraphe 31), elle est ici débattue pour la première fois sous l'angle de l'impact d'un avis du comité consultatif. En effet, dans les décisions *Toronto* et *Halifax*, où un tel avis avait été rendu, tant l'administration portuaire de Toronto que le ministre l'avaient adopté, à peu de choses près, dans son intégralité, si bien que la question qui nous occupe ne s'était pas posée.

[50] De plus, je suis d'accord avec la Municipalité que l'expertise du décideur administratif, bien qu'elle ne soit plus utile pour déterminer la norme de contrôle applicable depuis l'arrêt *Vavilov*, continue d'être pertinente lorsque vient le temps d'évaluer si ce décideur a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable.

[51] Cela étant dit, les prétentions de la Municipalité, selon lesquelles l'article 10 de la LCN démontre que la Commission n'a pas de compétence spécialisée en évaluation foncière, ne peuvent faire échec à la preuve contraire contenue au dossier. En effet, celle-ci révèle que la Commission a une équipe spécifiquement responsable du calcul des PERI qui comprend des évaluateurs agréés, et dont le travail est d'évaluer la juste valeur de tout le patrimoine fédéral géré par la Commission et de faire des recommandations à ce sujet à son premier dirigeant. Dans le cadre du différend qui a mené les parties devant le Comité, la Commission a également retenu les services d'une firme d'experts indépendants, le groupe Altus, et fait entendre M. Gold, un évaluateur agréé qui cumule plus de 40 années d'expérience en tant que témoin expert devant les tribunaux. Bien que la Municipalité souligne qu'une part importante des arguments de M. Gold ait été rejetée par le Comité, je suis d'accord avec la Commission que ce dénouement n'a pas pour effet de remettre en doute sa qualification d'expert ni de lui retirer ses compétences et son expérience. Ainsi, je considère l'argument de la Municipalité quant à l'absence d'expertise spécialisée de la Commission comme étant sans fondement.

[52] Furthermore, in the legislation relevant to this application, I do not see the legal basis on which the Municipality is relying to support its claims regarding the quasi-judicial nature of the Panel. Section 11.1 of the PILT Act and section 12.1 of the Regulations, which provide for the creation of the Advisory Panel, simply state that its members must have relevant knowledge or experience and that their mandate is to give advice to Crown corporations in respect of the making of PILTs. Although the Municipality refers to the Rules of Practice to describe the seriousness of the process before the Panel, there is nothing in the applicable legislation to suggest that a panel that the PILT Act characterizes as an advisory panel and whose role is to render opinions is quasi-judicial in nature.

[53] Similarly, the Municipality's arguments regarding the binding nature of the Panel's opinion on the Commission's decision are not supported in either the statutory system governing the making of PILTs or the case law cited by the Municipality itself. Indeed, property value, the determination of which is central to this dispute, is defined by the Regulations as the value that a corporation would consider to be attributable by an assessment authority to its corporation property if the property under review were taxable. On the face of this provision and the decisions that have analyzed it, there is no doubt that the Commission has the final word on this matter (*Montreal Port Authority*, at paragraph 22; *Halifax*, at paragraph 40).

[54] Furthermore, in *Trois-Rivières*, Locke J. (now with the Federal Court of Appeal) made it clear that the advisory panel's opinion is a relevant factor that would limit the range of possible, reasonable outcomes, but that the Panel's opinion is not binding (*Trois-Rivières*, at paragraph 68). I also note the obvious parallel between this principle and the one established by the Supreme Court in *Halifax* regarding the weight to be given to the assessment authority's assessment [at paragraph 40]:

The Minister's role under the Act is not to review the assessment authority's assessment; the Minister's function with respect to the value of the property is to reach an *opinion* about the value that *would be* attributed by an

[52] De plus, je ne vois pas, dans les textes législatifs applicables à la présente demande, l'assise juridique dont se réclame la Municipalité pour soutenir ses prétentions quant à la nature quasi judiciaire du Comité. L'article 11.1 de la LPRI et l'article 12.1 du Règlement, qui prévoient la création du comité consultatif, mentionnent simplement que ses membres doivent posséder une formation ou une expérience pertinente et qu'ils ont pour mandat de donner des avis à la société d'État relativement au versement des PERI. Bien que la Municipalité réfère aux Règles de pratique pour évoquer le sérieux du processus suivi devant le Comité, rien dans la législation applicable ne me permet de conclure au caractère quasi judiciaire d'un comité que la LPRI qualifie de consultatif, et dont le rôle est de rendre des avis.

[53] De même, les arguments de la Municipalité concernant le caractère contraignant de l'avis du Comité sur la décision de la Commission ne trouvent appui ni dans le régime législatif encadrant le versement des PERI, ni dans la jurisprudence citée par la Municipalité elle-même. En effet, la valeur effective, dont la détermination est au cœur du présent litige, est définie par le Règlement comme la valeur qui, de l'avis de la société, serait déterminée par une autorité évaluatrice si la propriété à l'étude était imposable. Il ne fait aucun doute, à la lecture de cette disposition et des décisions qui en ont fait l'analyse, que le dernier mot sur la question revient à la Commission (*Administration portuaire de Montréal*, au paragraphe 22; *Halifax*, au paragraphe 40).

[54] Par ailleurs, dans la décision *Trois-Rivières*, le juge Locke (maintenant juge à la Cour d'appel fédérale) mentionnait clairement que l'opinion du comité consultatif constitue un élément pertinent qui limitera les issues possibles raisonnables du décideur, mais que l'avis du comité demeure non contraignant (*Trois-Rivières*, au paragraphe 68). Je note également le parallèle évident entre le présent principe et celui qui a été établi par la Cour suprême, dans l'arrêt *Halifax*, concernant le poids à accorder à l'évaluation de l'autorité évaluatrice [au paragraphe 40] :

Le rôle du ministre selon la Loi n'est pas de revoir l'évaluation faite par l'autorité évaluatrice. Son rôle à cet égard consiste plutôt à se former une *opinion* de la valeur qu'une autorité évaluatrice *déterminerait* à l'égard de la

assessment authority. This is done in the context of exercising the discretion to make a PILT that must not exceed the product of the effective rate and the property value. While the view of an assessment authority is an important reference point for the Minister, I nonetheless agree with Evans J.A. that in reaching his or her opinion, the Minister is entitled to make an independent determination of the value that would be attributed to the federal property by an assessment authority. [Emphasis added.]

[55] In my view, the same reasoning applies to the Panel's opinion in this case, which was a relevant supplement that the Commission had a duty to consider in the exercise of its discretion, but which was not determinative and, above all, following the Commission's receipt of the opinion, did not deprive it of the freedom to complete its analysis by other means. This is all the more true given the Commission's reservations about how the Panel had disregarded certain key property assessment principles. In this regard, I note that, in both *Toronto* and *Halifax*, the findings in the opinions rendered were to a large extent considered unreasonable by the Court, indicating that an advisory panel is not immune to errors.

[56] The Commission does not dispute that the Panel's opinion is a relevant factor that could limit the range of possible, reasonable outcomes. In any event, the advisory panel is presumed to have relevant knowledge or experience in respect of the matters before it (subsection 11.1(1) of the PILT Act), and any finding of a minister or Crown corporation that deviates from that of the panel must be sufficiently substantiated in this regard to satisfy the requirements of reasonableness. However, the advice of an advisory panel cannot further restrict the exercise of discretion arising from the federal Crown's immunity from taxation. Just as it makes sense that the highly discretionary regime of PILTs be armed to protect federal interests against overzealous assessment authorities should the need arise (*Halifax*, at paragraph 41), a Crown corporation must be able to deviate from the advisory panel's findings if it is of the view that those findings are inconsistent with the applicable property tax principles, provided that the Crown corporation ensures that it bases its own conclusions on a reasonable analysis of these principles.

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. [Je souligne.]

[55] Selon moi, le même raisonnement s'applique à l'avis du Comité en la présente instance. Celui-ci constituait un complément pertinent que la Commission avait le devoir de considérer dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, mais n'était pas déterminant et surtout, ne privait pas la Commission de la liberté de compléter son analyse par d'autres moyens suivant la réception de l'avis. Cela est d'autant plus vrai considérant les réserves qu'avait la Commission quant à la façon dont le Comité avait écarté certains principes clés en matière d'évaluation foncière. À cet effet, je note que, tant dans la décision *Toronto* que dans l'arrêt *Halifax*, les conclusions contenues aux avis rendus ont été, dans une large mesure, jugées déraisonnables par la Cour, ce qui indique qu'un comité consultatif n'est pas à l'abri de l'erreur.

[56] La Commission ne conteste pas que l'opinion du Comité constitue un élément pertinent qui puisse limiter les issues raisonnables possibles. À tout événement, le comité consultatif est présumé posséder une formation ou une expérience pertinentes quant aux questions débattues devant lui (paragraphe 11.1(1) de la LPRI), et toute conclusion du ministre ou d'une société d'État qui s'écarte de celle du comité devra être suffisamment justifiée à cet égard pour satisfaire aux exigences de la raisonabilité. Cependant, l'avis rendu par un comité consultatif ne saurait restreindre plus avant l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui découle de l'immunité fiscale de la Couronne fédérale. Tout comme il est logique que le régime hautement discrétionnaire que constitue les PERI soit en mesure de protéger au besoin les intérêts fédéraux contre le zèle excessif des autorités évaluatrices (*Halifax*, au paragraphe 41), une société d'État doit pouvoir s'écarter des conclusions du comité consultatif si elle est d'avis que ces conclusions ne sont pas conformes aux principes applicables en matière de fiscalité foncière, pour autant que la société d'État s'assure d'appuyer ses

propres conclusions sur une analyse raisonnable desdits principes.

- (2) The Municipality has failed to show that the Commission's decision was unreasonable

- 2) La Municipalité n'est pas parvenue à démontrer que la décision de la Commission était déraisonnable

[57] The Municipality claims that the Commission's decision is unreasonable as it (a) is contrary to the purpose of the PILT system and subsection 16(3) of the NCA; (b) ignores the Panel's insights; and (c) includes new factors that were not debated before the Panel. For the purpose of this analysis, I will deal with the Municipality's claims involving the Panel together.

[57] La Municipalité prétend que la décision de la Commission est déraisonnable puisqu'elle : a) est contraire à l'objectif du régime des PERI et au paragraphe 16(3) de la LCN; b) fait fi des enseignements du Comité; et c) comprend de nouveaux éléments qui n'ont pas été débattus devant le Comité. Pour les fins de la présente analyse, je traiterai conjointement des prétentions de la Municipalité impliquant le Comité.

- (a) *The decision is not contrary to the purpose of the PILT system and subsection 16(3) of the NCA*

- a) *La décision n'est pas contraire à l'objectif du régime des PERI et au paragraphe 16(3) de la LCN*

[58] I note that the Municipality's first argument is developed in a vague manner and, in many respects, enters into considerations that are more relevant to its second argument regarding the Panel's insights. Nevertheless, I am of the view that it can be summarized essentially as the idea that the constraints arising from the possession of the parcels of land under review by the Commission cannot serve as a basis for justifying the reduced property values submitted by the Municipality. Such an approach contradicts the letter and spirit of the PILT system, which is based on the principle of fairly compensating municipalities for losses arising from tax immunity. It also runs counter to subsection 16(3) of the NCA, specific to the Commission's properties in Gatineau Park, which provides that PILTs are paid to local municipalities to "compensate such authorities for the loss of tax revenue during that tax year in respect of municipal and school taxes by reason of the acquisition of the property by the Commission."

[58] Je note que le premier argument de la Municipalité est développé de manière imprécise et verse à bien des égards dans des considérations qui intéressent plutôt son deuxième argument concernant les enseignements du Comité. Néanmoins, je suis d'avis qu'il peut être résumé essentiellement comme l'idée que les contraintes qui découlent de la possession des terrains à l'étude par la Commission ne peuvent servir de base pour justifier la réduction des valeurs foncières soumises par la Municipalité. Une telle approche contredirait la lettre et l'esprit du régime des PERI, dont le principe est de compenser équitablement les municipalités pour les pertes qui découlent de l'immunité fiscale. Elle irait aussi à l'encontre du paragraphe 16(3) de la LCN, spécifique aux propriétés de la Commission dans le Parc de la Gatineau, qui prévoit que les PERI sont versés aux municipalités locales pour « indemniser ces autorités des pertes de revenu de taxes municipales et scolaires subies par elles pendant l'année en question du fait de l'acquisition de ces biens par la Commission ».

[59] Specifically, the Municipality alleges that the Commission could not justify the reduced values entered on the roll for the federal properties on the grounds that they are currently being used as a park, as this use is solely attributable to the federal government's desire to dedicate them to conservation. Similarly, it submits

[59] Spécifiquement, la Municipalité allègue que la Commission ne pouvait justifier la réduction des valeurs inscrites au rôle pour les propriétés fédérales sous prétexte que leur usage actuel en est un de parc, puisque cet usage est attribuable à la seule volonté du gouvernement fédéral de les vouer à la conservation. De même, elle

that the Commission unreasonably based its calculations on the premise that its properties will, in all likelihood, never be used for anything other than a park. In support of its claims, the Municipality cites *Halifax*, at paragraphs 55 to 57, where the Court concluded that the method of evaluation adopted by the Minister had the effect of making the inclusion of national historic sites within the ambit of the PILT Act meaningless, thereby frustrating Parliament's intention that PILTs may be made in respect of such sites. However, I must note the significant dissimilarity between the facts of this application and those on which the Supreme Court's conclusions are based.

[60] In *Halifax*, at issue was whether the Minister's opinion that an assessment authority would attribute a nominal value of \$10 to a 42-acre glacié located in the heart of downtown Halifax on the basis that the parcel of land could not be developed or used in an economically beneficial way was reasonable. In that case, the Minister's categorical position on the issue confirmed Canada's expert's conclusion that, given its status as a national historic site, the parcel of land in question had no economic value to the owner and so no value in exchange. The Court found that this reasoning was inconsistent with the overall purpose of the PILT Act to deal equitably and fairly with municipalities in relation to PILTs.

[61] In the case of this application, the Commission attributed a total property value of \$50,189,600 to all the federal properties and made PILTs totalling \$1,155,264.21 to the Municipality for the 2018–2020 triennial roll, which clearly has nothing to do with a nominal value of \$10. In doing so, the Commission did consider the restrictions resulting not only from the federal statutory regime but also from the Municipality's zoning and urban planning bylaws, and the provincial statute, in order to conclude that the use recognized by all these legislative authorities, that of natural area dedicated to conservation and recreation, could not be excluded from the assessment process.

soutient que la Commission a déraisonnablement basé ses calculs sur la prémisse que ses propriétés ne seront, selon toute probabilité, jamais utilisées à d'autres fins qu'un parc. À l'appui de ses prétentions, la Municipalité cite l'arrêt *Halifax*, aux paragraphes 55 à 57, où la Cour concluait que la méthode d'évaluation adoptée par le ministre avait pour effet de rendre l'inclusion des lieux historiques nationaux prévue par la LPRI inutile, contrecarrant ainsi l'intention du législateur que des PERI puissent être versés pour de tels lieux. Or, je ne peux que constater la dissemblance importante qui caractérise les faits de la présente demande et ceux sur lesquels reposent les conclusions de la Cour suprême.

[60] Dans l'arrêt *Halifax*, la question en litige était de savoir si l'opinion du ministre selon laquelle une autorité évaluatrice attribuerait une valeur nominale de 10 \$ à un glacié de 42 acres situé en plein cœur du centre-ville d'Halifax, sous motif que le terrain ne pouvait être aménagé ou faire l'objet d'une utilisation profitable sur le plan économique, était raisonnable. En l'espèce, la position catégorique du ministre sur la question confirmait la conclusion de l'expert du gouvernement canadien voulant que, compte tenu de son statut de lieu historique national, le terrain en question n'avait aucune valeur économique pour son propriétaire et donc aucune valeur d'échange. La Cour a conclu que ce raisonnement était incompatible avec l'objectif général de la LPRI consistant à traiter de façon juste et équitable les municipalités dans le versement des PERI.

[61] Or, dans le cas de la présente demande, la Commission a plutôt attribué une valeur effective totale de 50 189 600 \$ à l'ensemble des propriétés fédérales, et versé à la Municipalité des PERI totalisant 1 155 264,21 \$ pour le rôle triennal 2018 à 2020, ce qui n'a manifestement rien à voir avec une valeur nominale de 10 \$. Pour ce faire, la Commission a effectivement tenu compte des restrictions émanant du régime statutaire fédéral, mais également du règlement de zonage et du plan d'urbanisme de la Municipalité, ainsi que de la loi provinciale, afin de conclure que l'usage reconnu par l'ensemble de ces autorités législatives, soit celui d'espace naturel voué à la conservation et à la récréation, ne pouvait être écarté du processus d'évaluation.

[62] Furthermore, I note that the Commission was well aware of the existence in Quebec law of the presumption of nominal value of zoned parkland, and that this presumption was not raised against the Municipality, as evidenced by the amounts mentioned above. As the Municipality points out, it is true that the amounts paid represent a decrease of more than 50 percent in the value recommended by the Panel. Nevertheless, I am of the view that the Supreme Court's findings in *Halifax* are of no assistance to the Municipality in this case, and that the facts before us do not in any way lead to the conclusion that the Commission's consideration of the conservation status of the properties had the effect of frustrating the overall objective of the PILT legislative regime that the Municipality be treated in a fair and equitable manner.

[63] Furthermore, the Municipality contends that the decision is contrary to the objective of PILTs that federal authorities, in order to deal with municipalities fairly, should be considered as if they were required to pay tax as owners, citing *Montreal Port Authority*, at paragraphs 42, 43 and 47. The dispute between the parties in that case arose out of the municipal amalgamations that took place on the island of Montréal starting in 2000, which resulted in the abolition of the business occupancy tax and an increase in property taxes throughout the City of Montréal. The Crown corporations involved had never made PILTs in respect of the business occupancy tax and were disadvantaged by the increase in property taxes. These corporations had therefore fixed an effective rate of tax allowing them to deduct from their PILTs amounts equivalent to the portion of the property tax increase that resulted from the abolition of the business tax (*Montreal Port Authority*, at paragraph 39). The Supreme Court condemned this practice and concluded that Crown corporations had to rely on the current tax regime to determine the property tax value and effective rate of tax that would apply if their properties were taxable, not a system that no longer exists (*Montreal Port Authority*, at paragraph 40).

[62] Par ailleurs, je note que la Commission était bien au fait de l'existence, en droit québécois, de la présomption de valeur nominale des terrains zonés parc, et que cette présomption n'a pas été opposée à la Municipalité, comme en témoignent les montants mentionnés ci-dessus. Il est vrai, comme le souligne la Municipalité, que les montants versés représentent une diminution de plus de 50 p. 100 de la valeur recommandée par le Comité. Néanmoins, je suis d'avis que les conclusions de la Cour suprême dans l'arrêt *Halifax* ne sont d'aucun secours pour la Municipalité en l'espèce, et que les faits qui nous occupent ne permettent en rien de conclure que la prise en compte par la Commission du statut de conservation des propriétés a eu pour effet de contrecarrer l'objectif général du régime législatif des PERI voulant que la Municipalité soit traitée de manière juste et équitable.

[63] Par ailleurs, la Municipalité prétend que la décision va à l'encontre de l'objectif des PERI voulant que les autorités fédérales, afin d'atteindre l'équité envers les municipalités, doivent être considérées autant que possible comme si elles étaient des propriétaires imposables, citant l'arrêt *Administration portuaire de Montréal*, aux paragraphes 42, 43 et 47. Le conflit entre les parties dans cette affaire, rappelons-le, découlait des fusions municipales réalisées sur l'île de Montréal à partir de l'an 2000, lesquelles avaient entraîné l'abolition de la taxe d'occupation commerciale et l'augmentation des taxes foncières sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal. Les sociétés d'État impliquées n'avaient jamais versé de PERI à l'égard de la taxe d'occupation commerciale et se trouvaient par ailleurs désavantagées par l'augmentation des taxes foncières. Ces dernières avaient donc établi un taux effectif d'imposition leur permettant de déduire, dans le calcul de leurs PERI, des sommes équivalant à la part de l'augmentation des taxes foncières qui résultait de la suppression de la taxe d'affaires (*Administration portuaire de Montréal*, au paragraphe 39). La Cour suprême avait condamné cette pratique, et conclu que les sociétés d'État devaient s'en remettre au régime fiscal en vigueur pour déterminer les valeurs et les taux effectifs d'imposition qui seraient applicables si leurs propriétés étaient imposables, et non à un régime qui n'existerait plus (*Administration portuaire de Montréal*, au paragraphe 40).

[64] In the case of this application, it is true that the increase in the value of the properties under review is the result of the changes made by the MRC to the 2018–2020 triennial roll, changes it is undoubtedly permitted to make under the provisions of the AMT. We know that the Municipality justified this increase, ranging from 19 percent to 25 percent for the federal properties, on the basis of sales of residential land, which, with one exception, did not exceed 50 hectares. In line with the Panel’s conclusion that these sales were more representative of the local real estate market, the Commission’s approach was therefore to consider these values as a starting point for its calculations. It then sought to adjust these amounts to take into account the characteristics that distinguished the federal properties from the retained residential parcels of land, namely, their H&BU as a park and their large area, which, in some cases, exceeded 1,000 hectares.

[65] Contrary to what the Supreme Court determined in *Montreal Port Authority*, I cannot conclude, as the Municipality is asking I do, that the Commission ignored the local tax system, or that it failed to comply with the exercise of considering its properties as if they were taxable properties belonging to a private owner. In this regard, it is worth recalling the Supreme Court’s clarifications in *Halifax*, at paragraph 41, regarding the role of municipal assessments in calculating PILTs:

.... The calculation of PILTs is not limited to a mechanical application of municipal assessments and tax rates. It must be adaptable to the various locations in which federal properties are situated, and to those properties’ circumstances. This is especially so in view of the diverse and sometimes unique nature of federal properties. We need look no further than the Citadel site, 48 acres of 19th-century fortification sitting in the middle of a modern city, for an obvious example. Assessment principles are not self-applying. [Emphasis added.]

[66] However, the facts of this application show that the Commission not only took into account the values entered on the MRC’s roll, but also that it sought to adapt them to the particular reality of the Park. The Municipality may disagree with this approach, but that

[64] Dans le cas de la présente demande, il est vrai que l’augmentation de la valeur des propriétés à l’étude origine des modifications effectuées par la MRC au rôle triennal 2018 à 2020, modifications que les dispositions de la LFM lui permettent sans conteste de faire. Or, on sait que cette augmentation, allant de 19 p. 100 à 25 p. 100 pour les propriétés fédérales, a été justifiée par la Municipalité sur la base de ventes de terrains résidentiels qui, à une exception près, ne dépassaient pas 50 hectares. Suivant la conclusion du Comité que ces ventes étaient davantage représentatives du marché immobilier local, la démarche de la Commission a donc été de considérer ces valeurs comme point de départ pour ses calculs. Elle a ensuite cherché à ajuster ces montants pour tenir compte des caractéristiques qui distinguaient les propriétés fédérales des terrains résidentiels retenus, soit leur UMEPP à titre de parc et leur grande superficie, dépassant parfois 1 000 hectares.

[65] Contrairement à ce que la Cour suprême a déterminé dans l’arrêt *Administration portuaire de Montréal*, je ne peux pas conclure, comme me le demande la Municipalité, que la Commission a fait fi du régime fiscal local, ni qu’elle a omis de se plier à l’exercice de considérer ses propriétés comme si celles-ci étaient des propriétés imposables entre les mains d’un propriétaire privé. À cet égard, il convient de rappeler les nuances apportées par la Cour suprême, dans l’arrêt *Halifax*, au paragraphe 41, sur la place à accorder aux évaluations municipales dans le calcul des PERI :

... Le calcul des PRI ne se réduit pas à la simple application mécanique des évaluations et des taux d’imposition municipaux. Il doit pouvoir s’adapter aux différents endroits où les propriétés fédérales sont situées et aux circonstances particulières applicables. Cela est d’autant plus vrai du fait de la diversité et de la nature parfois unique des propriétés fédérales. Le site de la citadelle — un terrain de 48 acres en plein cœur d’une ville moderne occupé par une fortification du 19^e siècle — se veut un exemple évident. Les principes d’évaluation ne s’appliquent pas automatiquement. [Je souligne.]

[66] Or, il ressort des faits de la présente demande que la Commission a bel et bien tenu compte des valeurs inscrites au rôle de la MRC, mais qu’elle a par ailleurs cherché à les ajuster à la réalité particulière du Parc. La Municipalité peut ne pas être d’accord avec cette

does not make it contrary to the objective of the PILT system, nor does it make the Commission's decision unreasonable.

[67] In my view, the Municipality's argument before this Court would be of different import, and would make the parallel with *Halifax* and *Montreal Port Authority* more productive, were the Municipality expanding and its residential neighbourhoods near the Park gates, and were it obvious that the Park was hindering the Municipality's development and with it the increase in its tax revenues. However, this is far from being the case. The evidence on the record, which is not contradicted by the Municipality, shows that the Municipality's territory that has undergone residential development over the years is almost exclusively on a strip of land approximately three kilometres wide and running along the west shore of the Gatineau River. A special planning program adopted by the Municipality in 2011 contains the specific development orientations for this area and identifies the residential areas that the Municipality wishes to develop and the specific orientations for this area. However, I note that the federal properties are not in that area. Furthermore, the Municipality admitted that it was not considering any bylaw changes that would allow residential or commercial development in the Park in the short, medium or long term, and that there was no reason to believe that the parcels of land would not remain in their natural state.

[68] The Municipality made much of the objective of subsection 16(3) of the NCA and the importance of receiving fair and equitable compensation for municipal and school tax losses resulting from the Commission's acquisition of the federal properties in Gatineau Park. However, to claim that the value of these losses should be calculated strictly on the basis of residential sales, the Municipality must be able to demonstrate that the potential source of these taxes, that is, the residential areas it is prevented from developing in that particular area, is not just hypothetical. In other words, to justify a loss of this nature it is not enough for the Municipality to claim that it is prevented from building in this area; it also has to prove that it had the intention and the means to do so, had it not been for this impediment. Otherwise, the

approche, mais cela ne la rend pas pour autant contraire à l'objectif du régime des PERI, ni ne rend la décision de la Commission déraisonnable.

[67] À mon avis, l'argument de la Municipalité devant cette Cour aurait une autre portée, et rendrait le parallèle avec les arrêts *Halifax* et *Administration portuaire de Montréal* plus fécond, si celle-ci était en pleine expansion, que ses quartiers résidentiels étaient aux portes du Parc et qu'il était évident que celui-ci gênait le développement de la Municipalité, et avec lui, l'accroissement de ses recettes fiscales. Cependant, tel est loin d'être le cas. En effet, la preuve au dossier, non contredite par la Municipalité, indique que le territoire de la Municipalité ayant fait l'objet d'un développement résidentiel au fil des ans se trouve presque exclusivement sur une bande de terre d'une largeur d'environ trois kilomètres, qui s'étend le long du côté ouest de la rivière Gatineau. Un plan particulier d'urbanisme adopté par la Municipalité en 2011 contient d'ailleurs les orientations particulières de développement pour ce secteur, et identifie les secteurs résidentiels que la Municipalité souhaite développer et les orientations particulières de ce secteur. Or, je constate que les propriétés fédérales ne se trouvent pas dans ce secteur. Qui plus est, la Municipalité a admis qu'elle n'envisageait pas de modifications réglementaires permettant le développement résidentiel ou commercial dans le Parc à court, à moyen ou à long terme, et qu'il n'y avait aucune raison de croire que les terrains ne demeureraient pas dans leur état naturel.

[68] La Municipalité a fait grand cas de l'objectif prévu au paragraphe 16(3) de la LCN et de l'importance d'être indemnisée de manière juste et équitable pour les pertes en taxes municipales et scolaires résultant de l'acquisition par la Commission des propriétés fédérales dans le Parc de la Gatineau. Or, pour prétendre que la valeur de ces pertes doit être calculée strictement sur la base de ventes en milieu résidentiel, encore faut-il que la Municipalité soit en mesure de démontrer que la source potentielle de ces taxes, c'est-à-dire le développement de secteurs résidentiels dont elle est privée sur ce territoire précis, n'est pas qu'une simple vue de l'esprit. Autrement dit, il n'est pas suffisant pour la Municipalité de prétendre qu'elle est empêchée de construire sur ce territoire pour justifier une perte de cette nature, encore

fairness argument put forward by the Municipality becomes largely academic and thus devoid of merit. Since such a demonstration was not made by the Municipality, I find that to be the case.

- (b) *The conclusions of the decision that deviate from the recommendations in the Panel's opinion and the new factors that weren't debated before the Panel are not unreasonable*

[69] The Municipality is challenging the elements of the decision that it believes were not in line with the Panel's recommendations. For further clarification, these elements are (i) the Commission's decision to aggregate certain small parcels of land with adjacent large parcels of land; (ii) the consideration of objective constraints related to the properties, which confirm that their H&BU is how they are currently being used (that is, as a natural area dedicated to conservation and recreation); and (iii) the need to adjust the local sales values used to calculate the PILTs in order to reflect the H&BU and the area of the properties under review.

[70] To begin with, I note that nowhere in its memorandum does the Municipality present an independent argument as to the unreasonableness of the Commission's decision, that is, an argument that does not boil down to saying that the Commission did not apply the Panel's insights. However, as I have concluded previously, the Panel's opinion is a relevant factor that the Commission had to consider, but one which it could depart from with a reasonable justification. Thus, without presenting its own arguments based on the property assessment principles in effect in Quebec or explaining in what way the Commission did not respect these principles, the Municipality is essentially asking the Court to determine whether the decision reasonably justifies the Commission's rejection of the Panel's recommendations and incidentally, the Municipality's initial claims, which the Panel accepted.

faut-il qu'elle prouve qu'elle aurait l'intention et les moyens de le faire, n'eût été cet empêchement. Sans quoi, l'argument d'équité invoqué par la Municipalité devient essentiellement théorique, et ainsi, dépourvu de tout fondement. Puisqu'une telle démonstration n'a pas été faite par la Municipalité, je conclus que tel est le cas.

- b) *Les conclusions de la décision qui s'écarter des recommandations de l'avis du Comité, tout comme les éléments nouveaux qui n'ont pas été débattus devant le Comité, ne sont pas déraisonnables*

[69] La Municipalité conteste les éléments de la décision qui, selon elle, n'étaient pas conformes aux recommandations du Comité. Pour plus de précision, ces éléments sont : (i) la décision de la Commission de regrouper certains terrains de petite superficie avec les terrains adjacents de grande superficie; (ii) la prise en compte des contraintes objectives liées aux propriétés, lesquelles confirment que leur UMEPP est leur usage actuel, c'est-à-dire un espace naturel dédié à la conservation et à la récréation, ainsi que; (iii) la nécessité d'ajuster les valeurs des ventes locales retenues aux fins de calculs pour tenir compte de l'UMEPP et de la superficie des propriétés à l'étude.

[70] D'entrée de jeu, je note que, nulle part dans son mémoire, la Municipalité ne présente d'argument indépendant quant à la déraisonnabilité de la décision de la Commission, c'est-à-dire d'argument qui ne revient pas simplement à dire que la Commission n'a pas suivi les enseignements du Comité. Or, comme je l'ai conclu précédemment, l'avis du Comité est un élément pertinent que la Commission devait considérer, mais dont elle peut s'écarter par une justification raisonnable. Ainsi, à défaut de présenter ses propres arguments fondés sur les principes d'évaluation foncière en vigueur au Québec, et d'expliquer en quoi ces principes n'ont pas été respectés par la Commission, la Municipalité demande essentiellement à la Cour de déterminer si la décision justifie raisonnablement son rejet des recommandations du Comité, et incidemment, des prétentions initiales de la Municipalité que celui-ci a retenues.

(i) Aggregation of the properties

[71] The Municipality submits that, in respect of the aggregation of the properties, the Commission did this despite the Panel determining that it was not appropriate. It argues that the Commission thereby based its decision on its own claims, which were rejected by the Panel in its opinion.

[72] On this issue, the Panel considered the criteria for determining units of assessment set out in section 34 of the AMT and applied them to the facts in this case. The Panel found that in respect of the larger properties and some smaller properties adjacent to them, the conditions set out in section 34 of the AMT had been met, and therefore concluded that they could be aggregated into a single unit of assessment. However, the Panel was of the view that it would be inappropriate to aggregate them, given the existing entries on the roll and the significant tax consequences that could result from this.

[73] It should be recalled that, following receipt of the Panel's opinion, the Commission recognized that aggregating all the federal properties into a single unit of assessment would make it considerably more difficult to find truly comparable transactions in terms of use, area, and location in order to establish the property value. For this reason, the Commission abandoned its initial approach, that is, aggregating the large parcels of land. Therefore, the aggregation at issue here relates only to seven small parcels of land that met all the conditions for being aggregated with the large parcels of land adjacent to them, in accordance with section 34 of the AMT.

[74] Furthermore, I note that the Commission specifically took into account the Panel's considerations in its decision, recognizing that the Panel had refused to recommend aggregating the properties for fear that this would result in a change in immovable category and an increase in the tax rate. The Commission also concluded that the latter aspects were not part of the AMT criteria for aggregating properties into a single unit of

(i) Le regroupement des propriétés

[71] La Municipalité affirme que, concernant l'enjeu du regroupement des propriétés, la Commission y a procédé alors que le Comité avait déterminé qu'il n'était pas opportun. Elle prétend que la Commission aurait ainsi basé sa décision sur ses propres prétentions, pourtant rejetées par le Comité dans son l'avis.

[72] Sur la question, le Comité a tenu compte des critères de détermination d'une unité d'évaluation énoncés à l'article 34 de la LFM et les a appliqués aux faits en l'espèce. Le Comité a constaté qu'à l'égard des propriétés de plus grande superficie et de certaines propriétés de petite superficie qui leur sont adjacentes, les conditions de l'article 34 de la LFM étaient satisfaites, concluant que leur regroupement sous une seule unité d'évaluation était possible. Cependant, le Comité était d'avis qu'il serait inopportun de les regrouper, compte tenu des inscriptions existantes au rôle et de l'importante conséquence fiscale qui pourrait en résulter.

[73] Il convient de rappeler que, suivant la réception de l'avis du Comité, la Commission a reconnu que le fait de regrouper toutes les propriétés fédérales en une seule unité d'évaluation compliquerait considérablement la recherche de transactions réellement comparables en usage, en superficie et en localisation, aux fins d'en établir la valeur. Pour cette raison, la Commission a abandonné son approche initiale quant au regroupement des terrains de grande superficie. Le regroupement dont il est ici question concerne donc uniquement sept terrains de petite superficie qui rencontraient toutes les conditions applicables pour être regroupés avec les terrains de grande superficie leur étant adjacents, conformément à l'article 34 de la LFM.

[74] De plus, je note que la Commission a spécifiquement tenu compte des considérations du Comité dans sa décision, reconnaissant que ce dernier avait refusé de recommander le regroupement des propriétés de crainte que cela n'entraîne un changement de catégorie d'immeuble et une augmentation du taux d'imposition. La Commission a par ailleurs conclu que ces derniers aspects ne faisaient pas partie des critères prévus par la

assessment and that no judicial precedent had been identified in support of the Panel's claims.

[75] In this case, it is up to the Municipality to show that the Commission's conclusion on this point is unreasonable. In the absence of any substantive argument on its part in this regard, and in view of the Panel's recognition of the legality of the aggregation that the Commission ultimately carried out, I cannot conclude that its decision on the matter is unreasonable.

(ii) Consideration of objective constraints related to the properties

[76] First, it is important to remember that section 2 of the Regulations defines Crown corporation property value as the value that a corporation would consider to be attributable by an assessment authority as the basis for computing the amount of any real property tax that would be applicable to that property if it were taxable property. In Quebec, the assessment authority in question is the municipal body responsible for assessment, which shall cause its property assessment roll to be drawn up by its assessor every three years (section 14 of the AMT). The municipal appraiser's main tools are the AMT and its regulations, although legal authorities have clarified many of the principles applicable in this area.

[77] The Municipality alleges that the Commission is attempting to give the decision an aura of reasonableness on the basis of the sales used by the Municipality's expert, and confirmed by the Panel, despite slashing these by 50 percent on the basis of claims the Panel rejected. The Municipality submits that, although the Panel refused to consider the Commission's mission as part of its analysis, the Commission nevertheless considered the objective constraints related to it in concluding that the H&BU was a park. Without explaining how this approach is contrary to property assessment principles, the Municipality submits that this can only lead to the conclusion that the Commission did everything to justify its going back to its original claims and disregarding the Panel's insights, which, it alleges, makes the decision

LFM pour le regroupement de propriétés en une seule unité d'évaluation, et qu'aucun précédent jurisprudentiel n'avait été recensé à l'appui des prétentions du Comité.

[75] En l'espèce, il incombe à la Municipalité de démontrer que la conclusion de la Commission sur ce point est déraisonnable. En l'absence de tout argument substantiel de sa part à cet égard, et compte tenu du fait que le Comité a reconnu la légalité du regroupement qui a finalement été effectué par la Commission, je ne puis conclure que sa décision sur la question est déraisonnable.

(ii) La prise en compte des contraintes objectives liées aux propriétés

[76] Tout d'abord, il importe de rappeler que l'article 2 du Règlement définit la valeur effective de la propriété d'une société d'État comme la valeur qui, de l'avis de la société, serait déterminée par une autorité évaluatrice comme base du calcul de l'impôt foncier applicable à sa propriété si celle-ci était une propriété imposable. Au Québec, l'autorité évaluatrice en question est l'organisme municipal responsable de l'évaluation, lequel fait dresser par son évaluateur, tous les trois ans, son rôle d'évaluation foncière (article 14 de la LFM). Les principaux outils de l'évaluateur municipal sont la LFM et ses règlements d'application, bien que la jurisprudence et la doctrine viennent éclairer plusieurs des principes applicables en la matière.

[77] La Municipalité allègue que la Commission tente de donner à la décision une apparence de raisonnablement en se basant sur les ventes retenues par l'expert de la Municipalité, et confirmées par le Comité, alors qu'elle sabre celles-ci de 50 p. 100 sur la base de prétentions qui ont été rejetées par le Comité. La Municipalité soutient que, bien que le Comité ait refusé de considérer la mission de la Commission dans le cadre de son analyse, cette dernière a tout de même tenu compte des contraintes objectives liées à celle-ci pour conclure à un UMEPP à titre de parc. Sans expliquer en quoi cette démarche serait contraire aux principes d'évaluation foncière, la Municipalité soutient que cela ne peut mener qu'à la conclusion que la Commission a tout fait pour justifier un retour à ses prétentions d'origine et faire fi

unreasonable both in light of its justifications and its actual outcome.

[78] In this regard, I note that the recurring issue between municipalities and federal authorities in the determination of PILTs is whether to consider the constraints inherent in the nature of the properties subject to assessment and their status as federal properties. This dilemma, it seems to me, stems from the definition of “property value”, which creates a legal fiction that allows property value to be calculated as if the federal property were taxable property belonging to a private owner (*Halifax*, at paragraph 51; *Montreal Port Authority*, at paragraph 40). Should this fictitious change in ownership be interpreted as eliminating the constraints, namely, the fact they are federal property or even their very nature, whether that is a citadel, an airport or, as in this case, a vast forest area dedicated to conservation and recreational activities?

[79] Generally speaking, municipalities appear to have responded to this question in the affirmative, giving little or no consideration to these constraints, which federal authorities have strongly opposed (*Halifax*, at paragraph 18; *Toronto*, at paragraphs 18–19). This conflicting perspective is necessarily reflected in the assessment methods advocated by parties. In *Halifax*, for example, the city had used as the basis for its appraisal of the glais the market value of surrounding properties with various adjustments, but had given little weight to the use restrictions inherent in the historic site designation. Canada, for its part, took as its starting point that the use restrictions rendered the property effectively valueless except to the extent that it could support commercial uses.

[80] It is my view that in order to satisfactorily answer this question in the context of this application, it is important to first recognize that the legal fiction created by the definition of “property value” is highly incompatible with taking into account the criteria set out in sections 45

des enseignements du Comité, rendant la décision déraisonnable tant à la lumière de ses justifications que de son résultat concret.

[78] À cet égard, je constate que l’enjeu récurrent qui oppose les municipalités et les autorités fédérales quant au calcul des PERI est la question de savoir s’il doit être tenu compte des contraintes inhérentes à la nature des propriétés sujettes à l’évaluation et à leur statut de propriété fédérale. Ce dilemme, il me semble, tire sa source de la définition de « valeur effective », laquelle crée une fiction juridique qui permet, aux fins de calculer la valeur effective, de faire comme si la propriété fédérale était une propriété imposable entre les mains d’un propriétaire privé (*Halifax*, au paragraphe 51; *Administration portuaire de Montréal*, au paragraphe 40). Ainsi, doit-on interpréter ce changement fictif de propriétaire comme ayant pour effet de faire disparaître les contraintes qui sont le fait de leur possession par le fédéral, ou même de leur nature propre, que ce soit celle d’une citadelle, d’un aéroport, ou, comme en l’espèce, d’une vaste étendue de forêt vouée à la conservation et aux activités récréatives?

[79] Règle générale, les municipalités semblent avoir répondu à cette question par l’affirmative, n’accordant que peu ou pas de considération à ces contraintes, ce à quoi les autorités fédérales se sont fermement opposées (*Halifax*, au paragraphe 18; *Toronto*, aux paragraphes 18–19). Ce conflit de perspective se reflète nécessairement sur la méthode d’évaluation préconisée par les parties. Dans l’arrêt *Halifax*, par exemple, la ville avait fondé son évaluation du glais sur la valeur marchande des propriétés voisines en y apportant divers ajustements, mais elle avait accordé peu d’importance aux restrictions à l’utilisation qui sont inhérentes à la désignation de lieu historique. Le gouvernement canadien était plutôt parti du postulat que ces restrictions enlevaient en fait toute valeur à la propriété, sauf dans la mesure où celle-ci pouvait se prêter à des usages commerciaux.

[80] Je suis d’avis que, pour répondre de manière satisfaisante à cette question dans le cadre de la présente demande, il importe d’abord de reconnaître que la fiction juridique opérée par la définition de « valeur effective » s’avère éminemment incompatible avec la prise

and 46 of the AMT in establishing the value of a unit of assessment:

45. To establish the actual value of a unit of assessment, particular account must be taken of the incidence that the realization of the benefits or losses it may bring, considered objectively, may have on its most likely sale price.

...

46. For the purposes of establishing the actual value used as a basis for the value entered on the roll, the condition of the unit of assessment on 1 July of the second fiscal year preceding the first of the fiscal years for which the roll is made, the property market conditions on that date and the most likely use made of the unit on that date are taken into account.

...

The condition of a unit includes, in addition to its physical condition, its economic and legal situation, subject to section 45.1, as well as its physical surroundings.

...

For the purposes of determining market conditions on the date contemplated in the first paragraph, the information relating to transfers of ownership that have occurred before and after that date, may, in particular, be taken into account. [Emphasis added.]

[81] Thus, two of the three criteria set out in section 46 of the AMT—recognition of the physical condition of the unit of assessment, and its economic and legal situation as well as its physical surroundings, as well as taking account of the most likely use of the unit on the assessment date—can be easily applied without considering the properties and the constraints related to them as they actually exist. The same is true for taking account of the incidence that the realization of the losses a unit of assessment may bring may have on its selling price, in accordance with section 45 of the AMT. The requirement to take account of the property market conditions further perpetuates the ambiguity of the process: if the properties are considered without regard to their characteristics and constraints, they become easily comparable to any form of local sale; but if they are considered as is,

en compte des critères prévus aux articles 45 et 46 de la LFM pour l'établissement de la valeur d'une unité d'évaluation :

45. Pour établir la valeur réelle d'une unité d'évaluation, il faut notamment tenir compte de l'incidence que peut avoir sur son prix de vente le plus probable la considération des avantages ou désavantages qu'elle peut apporter, en les considérant de façon objective.

[...]

46. Aux fins d'établir la valeur réelle qui sert de base à la valeur inscrite au rôle, on tient compte de l'état de l'unité d'évaluation et des conditions du marché immobilier tels qu'ils existent le 1^{er} juillet du deuxième exercice financier qui précède le premier de ceux pour lesquels le rôle est fait, ainsi que de l'utilisation qui, à cette date, est la plus probable quant à l'unité.

[...]

L'état de l'unité comprend, outre son état physique, sa situation au point de vue économique et juridique, sous réserve de l'article 45.1, et l'environnement dans lequel elle se trouve.

[...]

Aux fins de déterminer les conditions du marché à la date visée au premier alinéa, on peut notamment tenir compte des renseignements relatifs aux transferts de propriété survenus avant et après cette date. [Je souligne.]

[81] Ainsi, deux des trois critères de l'article 46 de la LFM, à savoir la reconnaissance de l'état physique de l'unité d'évaluation et de sa situation économique, juridique et environnementale, ainsi que la prise en compte de son utilisation la plus probable à la date d'évaluation, peuvent difficilement être mis en application sans considérer les propriétés, et les contraintes qui s'y rattachent, telles qu'elles existent réellement. Il en va de même pour la prise en compte de l'incidence des désavantages de l'unité d'évaluation sur son prix de vente prévue à l'article 45 de la LFM. Par ailleurs, le critère qui prévoit de tenir compte des conditions du marché immobilier perpétue l'ambiguïté du processus : si les propriétés sont considérées sans tenir compte de leurs caractéristiques et de leurs contraintes, elles deviennent aisément comparables à toute forme de vente locale; par contre, si elles

their uniqueness makes comparison with the local market impossible for all intents and purposes, thus frustrating the application of this requirement.

[82] In this case, much of the debate between the parties before the Panel specifically concerned the difficulties inherent in calculating PILTs that I have just outlined. The experts in the file who testified for both parties acknowledged that there were no truly comparable local sales with characteristics that were identical or similar to the federal properties, which were, in fact, unique to the Park. Although both parties based their assessment on the comparison method, the Municipality preferred an analysis based solely on the behaviour of local, residential real estate market participants, while the Commission relied on the objective constraints inherent in federal properties and their most likely use, to search for sales of large parcels of land throughout Quebec whose H&BU was conservation and recreation.

[83] The Commission recognized that some of these objective constraints did indeed stem from the federal legislation, but it also noted that the desire to preserve the Park also originated in the provincial legislation and municipal bylaws. In this regard, the Commission noted that the Park was designated and managed as an International Union for Conservation of Nature Category II protected area, a designation recognized by the province of Quebec by its inclusion of the Park in a register maintained by the Minister of Sustainable Development, Environment and Parks under the *Natural Heritage Conservation Act*, CQLR, c. C-61.01. It further noted that the properties registered in this register may not be assigned to a new use, be sold or exchanged or be the subject of any other transaction that affects their protection status, unless the responsible provincial minister has been informed beforehand.

[84] The Commission also found that the local bylaws governing the Municipality's land-use planning, including the development plan, the urban plan and the zoning bylaw, reflect the Municipality's desire to limit the development of the Park for residential purposes, and cited

sont considérées telles quelles, leur caractère unique rend la comparaison avec le marché local à toutes fins impossible, contrecarrant ainsi l'application de ce critère.

[82] Dans le présent cas, l'essentiel du débat entre les parties devant le Comité a précisément porté sur les difficultés inhérentes au calcul des PERI que je viens d'exposer. Les experts au dossier ayant témoigné pour les deux parties ont reconnu qu'il n'existait pas de ventes locales réellement comparables possédant des caractéristiques identiques ou similaires aux propriétés fédérales, celles-ci étant, de fait, uniques au Parc. Bien que les deux parties aient fondé leur évaluation sur la méthode de comparaison, la Municipalité a préconisé une analyse basée uniquement sur le comportement des acteurs du marché immobilier local et résidentiel, tandis que la Commission s'est appuyée sur les contraintes objectives inhérentes aux propriétés fédérales, et leur usage le plus probable, pour chercher à travers l'ensemble du territoire québécois des ventes de terrains de grande superficie dont l'UMEPP était la conservation et la récréation.

[83] La Commission a reconnu qu'une partie de ces contraintes objectives découlait effectivement de la législation fédérale, mais elle a par ailleurs retenu que la volonté de conserver le Parc émanait également de la législation provinciale et de la réglementation municipale. À cet égard, la Commission a noté que le Parc était désigné et géré comme une aire protégée de catégorie II selon l'Union internationale pour la conservation de la nature, désignation reconnue par la province de Québec par l'inclusion du Parc dans un registre tenu par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, RLRQ, ch. C-61.01. Elle a de plus souligné que les propriétés inscrites dans ce registre ne peuvent faire l'objet d'un changement d'affectation, d'une vente, d'un échange ou d'une autre transaction qui modifie son statut de protection à moins que le ministre provincial responsable n'ait été préalablement consulté.

[84] La Commission a également retenu que les règlements locaux qui encadrent l'aménagement du territoire de la Municipalité, dont le schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme et le règlement de zonage, témoignent de la volonté de la Municipalité de limiter

the following passage from the Municipality's zoning bylaw [No. 636-05] regarding the Gatineau Park:

3.8 GATINEAU PARK

All uses, activities and/or construction within Gatineau Park boundaries must be primarily designed for insertion into a recognized environmental area so designated by the National Capital Commission. Based on this common requirement, the various types of use permitted within Gatineau Park have been combined in a single land use group.

[85] Finally, the Commission took into account the Municipality's admission that no bylaw amendments permitting residential or commercial development in the Park were anticipated in the short, medium or long term. Thus, the Commission was of the view that the likelihood that federal properties would ever be used for purposes other than a park was, to all intents and purposes, non-existent.

[86] As will be explained in more detail below, taking into account the objective constraints inherent in a unit of assessment is a central aspect of determining the H&BU. Furthermore, sections 45 and 46 of the AMT clearly state that, when establishing the actual value of a unit of assessment, the incidence that the realization of objective losses may have on the unit's sale price, and its economic and legal situation as well as its physical surroundings must be taken into account. However, in view of my conclusions regarding the reasonableness of the adjustments made by the Commission to the retained local sales values, it is my view that its decision to take into account the objective constraints inherent in its properties was not unreasonable.

(iii) Adjustment of the retained local sales values

[87] As the Supreme Court reiterated in *Halifax*, while "the Minister is not bound by the valuation arrived at by the relevant assessment authority, it must nonetheless be a reference point" (*Halifax*, at paragraph 48). However,

le développement du Parc à des fins résidentielles, citant le passage suivant du règlement de zonage de la Municipalité [n° 636-05] concernant le Parc de la Gatineau :

3.8 PARC DE LA GATINEAU

Tous les usages, toutes les activités et/ou toutes les constructions à l'intérieur des limites du Parc de la Gatineau doivent avoir comme principale caractéristique l'insertion à l'intérieur d'un espace naturel reconnu et définie ainsi par la Commission de la capitale nationale. Par ce point commun, il est justifié de regrouper les différents types d'usages permis dans le Parc de la Gatineau à l'intérieur d'un même groupe d'usage.

[85] Finalement, la Commission a tenu compte de l'admission de la Municipalité voulant qu'aucune modification réglementaire permettant le développement résidentiel ou commercial dans le Parc n'était prévue à court, à moyen ou à long terme. Ainsi, la Commission était d'avis que les probabilités que les propriétés fédérales soient un jour utilisées à d'autres fins qu'un parc étaient, à toutes fins utiles, inexistantes.

[86] Comme il le sera expliqué plus en détail ci-dessous, la prise en compte des contraintes objectives inhérentes à une unité d'évaluation constitue un aspect central de la détermination de l'UMEPP. Qui plus est, les articles 45 et 46 de la LFM indiquent clairement qu'il faut tenir compte de l'incidence des désavantages objectifs d'une unité d'évaluation sur son prix de vente, ainsi que de sa situation économique, juridique et environnementale, dans l'établissement de sa valeur réelle. Or, compte tenu de mes conclusions concernant la raisonnable des ajustements effectués par la Commission sur les valeurs des ventes locales retenues, je suis d'avis que sa décision de prendre en compte les contraintes objectives inhérentes à ses propriétés n'était pas déraisonnable.

(iii) L'ajustement des valeurs des ventes locales retenues

[87] Comme le rappelait la Cour suprême dans l'arrêt *Halifax*, bien que « le ministre ne soit pas tenu d'accepter l'évaluation faite par l'autorité évaluatrice compétente, cette évaluation doit tout de même

the Supreme Court also pointed out in *Montreal Port Authority* that the assessment of federal properties can give rise to significant technical problems related to the application of the principles of property assessment because these properties are very diverse, and can even be quite distinctive, if not unique or almost unique in Canada (*Montreal Port Authority*, at paragraph 35). Thus, while the value determined by an assessment authority should serve as a reference point, its validity is, like the reasonableness of the value determined by the federal authority, subject to the principles of property assessment applicable in the given circumstances. In this case, in order to assess whether the decision on this issue was reasonable, attention should be paid to the correspondence between the criteria the Panel and the Commission analyzed, namely, the location, the H&BU and the surface area of the properties, and the property assessment principles set out in the AMT and how they were applied.

[88] In respect of the location of the federal properties, I think the Panel correctly accepted that this factor was crucial in the assessment of the property values; for example, it was clear to the Panel that the value per hectare of the units of assessment located in Forillon National Park or La Mauricie National Park was lower than that of the Park, at least in the portion of the Park within the Municipality's territory, and that a market comparison that did not reveal this distinction could not lead to a well-founded opinion of property values. Thus, the Panel concluded that the approach of the Commission's expert, who completely disregarded this factor in his analysis in favour of large parcels of land as far away as the Québec area, could not be endorsed.

[89] After the Panel's provided its opinion, the Commission acknowledged this shortcoming in its assessment process and admitted that the comparable sales submitted by the Municipality's expert were more appropriate than its own in terms of location. It was of the view, however, that since it could not rely on properties

servir comme facteur de référence » (*Halifax*, au paragraphe 48). Toutefois, elle soulignait également dans l'arrêt *Administration portuaire de Montréal* que l'évaluation des propriétés fédérales peut soulever des difficultés techniques importantes quant à l'application des principes d'évaluation immobilière du fait que ces propriétés sont fort diverses et parfois même très particulières, sinon uniques ou presque en leur genre au Canada (*Administration portuaire de Montréal*, au paragraphe 35). Ainsi, bien que la valeur fixée par une autorité évaluatrice serve de facteur de référence, sa validité est assujettie, comme la raisonnable de la valeur déterminée par l'autorité fédérale, aux principes d'évaluation immobilière applicables selon les circonstances données. En l'espèce, il convient de s'intéresser à la correspondance entre les critères qui ont fait l'objet des analyses du Comité et de la Commission, à savoir la localisation, l'UMEPP et la superficie des propriétés, et les principes d'évaluation immobilière prévus à la LFM, ainsi qu'à la façon dont ils ont été appliqués, pour juger de la raisonnable de la décision sur la question.

[88] Concernant la localisation des propriétés fédérales, le Comité a retenu, avec raison il me semble, que ce facteur était crucial dans l'examen de la valeur des propriétés. À titre d'exemple, il était évident pour le Comité que la valeur à l'hectare des unités d'évaluation situées dans le Parc national Forillon ou le Parc national de la Mauricie était inférieure à celle du Parc, du moins dans la portion de celui-ci se trouvant sur le territoire de la Municipalité, et qu'une comparaison de marché qui ne faisait pas apparaître cette distinction ne pouvait mener à une opinion bien fondée de la valeur des propriétés. Ainsi, le Comité a conclu que la démarche de l'expert de la Commission, qui écartait complètement ce facteur de l'analyse pour lui préférer des terrains de grande superficie situés aussi loin que la région de Québec, ne pouvait être avalisée.

[89] Suivant la remise de l'avis par le Comité, la Commission a reconnu cette lacune dans son processus d'évaluation, et a admis que les ventes comparables de l'expert de la Municipalité étaient plus appropriées que les siennes en termes de localisation. Cependant, elle était d'avis que la méthode de comparaison, à défaut

with the same characteristics, the method of comparison should take into account the dissimilarities between the properties being compared so that the values of the retained sales could be adjusted. In this regard, it noted that neither the Municipality's expert nor the Panel had adjusted the comparable sales to take into account the H&BU and the area of the properties under review.

[90] With regard to the H&BU, the Commission noted that the case law, as well as other authorities, clearly identifies this factor as the starting point for any land assessment analysis. *Frigon c. Saint-Mathieu-Du-Parc (Municipalité de)*, 2013 QCTAQ 04268, 2013 CanLII 21057, concluded [at paragraph 64] that:

[TRANSLATION] Determining the best and most profitable use is therefore fundamental and is the most important principle when assessing the value of a parcel of land. It guides appraisers in looking for comparables to analyze and allows them to make a decision on the value of the parcel of land.

[91] Furthermore, the Quebec Court of Appeal recently summarized the criteria for determining the H&BU in *Fernand Gilbert ltée c. Procureure générale du Québec*, 2022 QCCA 209, at paragraph 58, as follows:

[TRANSLATION] ... [T]he appraiser appraising [real property] must identify an H&BU that meets the following conditions: (1) it is physically possible; (2) it is permitted under laws and bylaws; (3) it is financially feasible; (4) it could be implemented in the near future; (5) it is based on probable rather than merely possible eventualities; (6) there is a demand for the property appraised at its best use; and (7) the best use must be the most profitable.

[92] In accordance with these criteria, the Commission found that the determination of the H&BU was intimately linked to the constraints inherent in the federal properties, and concluded that, in consideration of these constraints, the H&BU was as a park. It goes without saying that an H&BU as a park has a negative incidence on the value of an assessment unit, and the Commission therefore accepted that it would be contrary to fundamental assessment principles in Quebec if land zoned

de pouvoir se fonder sur des propriétés présentant les mêmes caractéristiques, devait alors tenir compte des dissemblances entre les immeubles pour ajuster la valeur des ventes retenues. À cet égard, elle a noté que les ventes comparables n'avaient pas été ajustées par l'expert de la Municipalité ni par le Comité, pour tenir compte de l'UMEPP et de la superficie des propriétés à l'étude.

[90] Pour ce qui est de l'UMEPP, la Commission a relevé que la jurisprudence, tout comme la doctrine d'ailleurs, identifie clairement ce facteur comme le point de départ de toute analyse en matière d'évaluation foncière. La décision *Frigon c. Saint-Mathieu-Du-Parc (Municipalité de)*, 2013 QCTAQ 04268, 2013 CanLII 21057, conclut en effet [au paragraphe 64] que :

La détermination de l'usage le meilleur et le plus profitable est donc fondamentale et constitue le plus grand principe lorsqu'il s'agit d'évaluer la valeur d'un terrain. Notamment, il guide l'évaluateur dans la recherche des comparables qu'il devra analyser et lui permettre de conclure sur la valeur du terrain.

[91] Par ailleurs, les critères permettant de déterminer l'UMEPP ont été récemment résumés par la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Fernand Gilbert ltée c. Procureure générale du Québec*, 2022 QCCA 209, au paragraphe 58, de la façon suivante :

... [L]'évaluateur qui procède à un acte d'évaluation [d'un bien immobilier] doit rechercher l'UMEPP qui répond aux conditions suivantes : 1) constituer un usage possible sur le plan physique, 2) être permis par les règlements et la Loi, 3) être financièrement possible, 4) pouvoir se réaliser à court terme, 5) être relié aux probabilités de réalisation plutôt qu'aux simples possibilités, 6) qu'il existe une demande pour le bien évalué à son meilleur usage et 7) que l'usage le meilleur soit le plus profitable.

[92] Conformément à ces critères, la Commission a relevé que la détermination de l'UMEPP était intimement liée aux contraintes inhérentes aux propriétés fédérales, et en considération de ces contraintes, a conclu à un UMEPP à titre de parc. Il va sans dire qu'un UMEPP de parc a une incidence négative sur la valeur d'une unité d'évaluation, et à ce titre la Commission a retenu qu'il serait contraire aux principes fondamentaux d'évaluation au Québec que des terrains zonés « parc » dans la

as a park in municipal bylaws and that has been used for this purpose for decades, without that use realistically changing in the short or medium term, be assessed on the basis of speculative use, as if it could be used for residential or commercial development. Thus, the Commission concluded that departing from the H&BU in the property assessment process would in fact amount to ignoring the fundamental principle of the usefulness of property on which the concept of value is based.

[93] Finally, the Commission determined that it also had to consider the surface area of the properties, because this had an impact on their unit price. The Commission relied on the observations made by author Jean-Guy Desjardins in *Traité de l'évaluation foncière* (Jean-Guy Desjardins, *Traité de l'évaluation foncière*, Wilson & Lafleur ltée edition, 1992, at pages 140–141), which echoed the words of Mr. Justice Beetz in *Saint-Laurent (City of) v. Canadair Ltd.*, [1978] 2 S.C.R. 79, at pages 83 and 92, which it is helpful to reproduce here:

.... According to *Canadair's* expert witness, the potential value is greater than the real value. Among other things the unusually large area of the land, which makes it unlikely that a single purchaser will be found, must be taken into account and the potential value must be adjusted to arrive at the real value.

...

.... In view of these circumstances it seems to me to be inaccurate, and I say this with deference, to maintain that *Canadair* is asking for what amounts to a reduction in the taxes on one or other of its blocks of land on the pretext that it owns other blocks of land in the vicinity. If the immense area of the land affects its real value, then it must be taken into consideration. The record contains only the uncontested opinion of *Canadair's* expert witness on this point, since the City's expert witness did not discuss this aspect of the question at all.

For these reasons it is my opinion that the Court of Appeal was justified in intervening and dismissing the municipal assessment. [Emphasis added.]

[94] Based on its findings in respect of the H&BU and the area of the properties, the Commission then conducted additional analyses to obtain adjustment values to consider these two criteria. As for the H&BU,

réglementation municipale et utilisés à cette fin depuis des décennies, sans probabilité réaliste de changement d'usage à court ou à moyen terme, soient évalués sur la base d'un usage spéculatif, comme s'ils pouvaient faire l'objet de développement résidentiel ou commercial. Ainsi, la Commission a conclu que s'écarter de l'UMEPP dans le processus d'évaluation foncière reviendrait en fait à ignorer le principe fondamental de l'utilité d'un bien sur lequel repose la notion de valeur.

[93] Finalement, la Commission a déterminé qu'elle devait aussi tenir compte de la superficie des propriétés, puisque celle-ci avait un impact sur leur prix unitaire. La Commission s'est appuyée sur les observations faites par l'auteur Jean-Guy Desjardins dans son *Traité de l'évaluation foncière* (Jean-Guy Desjardins, *Traité de l'évaluation foncière*, édition Wilson & Lafleur ltée, 1992, aux pages 140–141), lequel reprenait les propos de Monsieur le juge Beetz dans l'affaire *Saint-Laurent (Ville de) c. Canadair Ltd.*, [1978] 2 R.C.S. 79, aux pages 83 et 92, qu'il convient de reproduire ici :

... Selon l'expert de *Canadair*, la valeur potentielle est supérieure à la valeur réelle; il faut tenir compte, entre autres, de l'étendue inusitée des terrains, qui rend improbable que l'on puisse trouver un acheteur unique, et il faut rajuster la valeur potentielle pour arriver à la valeur réelle.

[...]

... Vu ces circonstances, il me semble inexact, je le dis avec égard, de soutenir que *Canadair* demande l'équivalent d'une réduction de taxe pour l'un ou l'autre de ses terrains sous prétexte qu'elle possède d'autres terrains dans le voisinage. Si l'immensité des terrains affecte leur valeur réelle, il devient nécessaire de la prendre en considération. Le dossier ne comprend sur ce point que l'opinion non contredite de l'expert de *Canadair*, l'expert de la *Ville* n'ayant aucunement discuté cet aspect de la question.

Pour ces motifs, je suis d'opinion que la Cour d'appel a eu raison d'intervenir et de rejeter l'évaluation municipale. [Je souligne.]

[94] Suivant ses conclusions relativement à l'UMEPP et la superficie des propriétés, la Commission a ensuite effectué des analyses supplémentaires afin d'obtenir des mesures d'ajustement permettant de tenir compte

it compared the values of parks and surrounding residential parcels of land on the rolls of towns for which the Municipality's expert prepared the assessment roll. It then compared the data collected by this expert with the data collected by the Commission's expert, which compared transactions involving parcels of land for residential and conservation use in different physical surroundings, such as big cities, smaller cities and rural areas. The Commission also obtained additional expertise from Altus, which, applying a subdivision method to two distinct scenarios, one based on the hypothetical bulk sale of 40 hectares of land and the other based on the hypothetical sale of 1-hectare plots for building, established the discount that should apply to the area of the properties.

[95] On the basis of these analyses, the Commission established a rate which provided a 50 percent adjustment for use for parcels of land of less than 500 hectares; a 60 percent adjustment for use and area for parcels of land ranging from 500 to 1,000 hectares; and a 70 percent adjustment for use and surface area for parcels of land ranging from 1,000 to 1,150 hectares. It then applied these adjustments to the unit rates used by the Municipality's expert for the large and small parcels of land that could be aggregated under section 34 of the AMT. In the Commission's view, these values represented the values that, as of July 1, 2016, would be attributable by an assessment authority to the properties if they were taxable properties since they took into account the location, area, and H&BU specific to the properties.

[96] As I mentioned earlier, the Commission gave the Municipality an opportunity to comment on the new factors in its method to compute the property value, an opportunity that the Municipality chose to decline. Furthermore, in the context of this application, the Municipality made no arguments that cast doubt on the reasonableness of the method developed by the Commission. Rather, it claims that this additional factor is unreasonable in itself because it was submitted after the parties had made their case before the Panel and

de ces deux critères. Quant à l'UMEPP, elle a procédé à un exercice de comparaison des valeurs aux rôles entre parcs et terrains résidentiels avoisinants dans les villes pour lesquelles l'expert de la Municipalité était responsable de la confection du rôle d'évaluation. Elle a ensuite comparé les données recueillies par cet expert avec les données recueillies par l'expert de la Commission, qui comparaient des transactions de terrains résidentiels et de terrains de type conservation dans différents milieux; grands centres, villes plus petites et milieu rural. La Commission a également obtenu un complément d'expertise de la firme Altus qui, sur la base d'une méthode de lotissement en deux scénarios distincts, l'un en fonction d'une hypothèse de vente de terrains en vrac de 40 hectares et l'autre en fonction de vente de terrains à construire d'un hectare, établissait l'escompte attribuable à la superficie.

[95] Sur la base de ces analyses, la Commission a établi un barème qui prévoyait, pour les terrains de moins de 500 hectares, 50 p. 100 d'ajustement pour l'usage; pour les terrains de 500 à 1 000 hectares, 60 p. 100 d'ajustement pour l'usage et la superficie; et pour les terrains de 1 000 à 1 150 hectares, 70 p. 100 d'ajustement pour l'usage et la superficie. Elle a ensuite appliqué ces ajustements aux taux unitaires utilisés par l'expert de la Municipalité pour les terrains de grande superficie et les terrains de petite superficie pouvant être regroupés en vertu de l'article 34 de la LFM. De l'avis de la Commission, ces valeurs représentaient les valeurs qu'une autorité évaluatrice déterminerait, en date du 1^{er} juillet 2016, si ces propriétés étaient impossibles, puisque ces valeurs tenaient compte de la localisation, de la superficie et de l'UMEPP propres à ces propriétés.

[96] Comme je l'ai mentionné précédemment, la Commission a donné l'opportunité à la Municipalité de soumettre ses observations concernant les nouveaux éléments de sa méthode de calcul, opportunité que la Municipalité a choisi de décliner. De plus, dans le cadre de la présente demande, la Municipalité ne présente aucun argument qui remette en doute la raisonnable de la méthode développée par la Commission. Plutôt, elle prétend que cet élément additionnel est déraisonnable en soi puisque, d'une part, il a été soumis après

because it required the use of expertise from the same firm whose report the Panel largely rejected. Thus, the Municipality asserts that the Commission's conduct rendered the Panel's opinion and the process that preceded it pointless, thereby bringing the parties back to square one.

[97] However, as I have already concluded, it was perfectly open to the Commission to continue its analyses after the Panel had given its opinion, and its duty was to consider it and then to reasonably justify any findings that deviated from it, nothing more. In my view, in stating that the Panel's opinion was pointless, the Municipality is mistaken in its assessment of the approach taken by the Commission that I have just outlined.

[98] Indeed, I am of the view that the method presented by the Commission's expert before the Panel was neither extravagant nor fundamentally contrary to the principles of property assessment. In accordance with the AMT's criteria, and in the absence of truly comparable local sales, the expert obtained comparable data that took into account the characteristics and constraints of the properties under review, even if, in doing so, he failed to consider the impact of the local real estate market.

[99] Finally, the Municipality asserts that the Commission did not have to consider the costs it incurs for developing the federal properties and the difficulties it would have in protecting this natural heritage if the properties were not assessed at their fair value, arguing that while funding the protection of natural heritage is a worthy goal, it is unrelated to the PILT system. I agree with the Municipality on this point, and I also note that, at face value, other factors identified by the Commission in its analysis, such as the Park's positive impact on property values in the Municipality and its residents' quality of life, as well as the economic benefits generated directly by Park visitors and indirectly by its natural assets, have little to do with the PILT system. However, to the extent that these elements were primarily used to establish the factual context justifying the Commission's decision to retain an H&BU as a park,

que les parties aient fait valoir leurs arguments devant le Comité et, d'autre part, il a nécessité le recours à une expertise provenant de la même firme dont le rapport a été majoritairement rejeté par le Comité. Ainsi, la Municipalité affirme que la conduite de la Commission a rendu l'avis du Comité et le processus qui l'a précédé inutiles, ramenant de ce fait les parties à la case départ.

[97] Or, comme je l'ai déjà conclu, il était parfaitement loisible à la Commission de poursuivre ses analyses suivant la remise de l'avis du Comité, et l'obligation qui lui incombait était de le considérer, puis de justifier de façon raisonnable ses conclusions qui s'en écartaient, rien de plus. À mon sens, en affirmant que l'avis du Comité était inutile, la Municipalité se méprend dans son appréciation de la démarche suivie par la Commission que je viens d'exposer.

[98] Par ailleurs, je suis d'avis que la méthode présentée par l'expert de la Commission devant le Comité n'avait rien d'extravagant ou de fondamentalement contraire aux principes d'évaluation foncière; en conformité avec les critères de la LFM, et en l'absence de ventes locales réellement comparables, ce dernier a cherché des comparables qui tenaient compte des caractéristiques et contraintes des propriétés à l'étude, bien que, ce faisant, il ait négligé de considérer l'impact du marché immobilier local.

[99] Finalement, la Municipalité affirme que la Commission ne devait pas considérer les dépenses qu'elle engage pour l'aménagement des propriétés fédérales et les difficultés qu'elle aurait à protéger ce patrimoine naturel si les propriétés ne sont pas évaluées à leur juste valeur, affirmant que le financement de la protection du patrimoine naturel est un objectif louable mais étranger au régime des PERI. Je suis d'accord avec la Municipalité sur ce point, et je note également que d'autres éléments constatés par la Commission lors de son analyse, tels l'impact favorable du Parc sur la valeur des propriétés de la Municipalité et la qualité de vie de ses résidents, ainsi que les retombées économiques générées directement par ses visiteurs, et indirectement par ses vertus environnementales, ont à première vue peu à voir avec le régime des PERI. Cependant, dans la mesure où ces éléments ont principalement servi à établir le

these factors actually had no individual impact on the calculation of the values of the parcels of land themselves. I therefore cannot agree with the Municipality's contention that the Commission made every effort to reduce the amounts payable to the Municipality for objectives other than those of the PILT system.

[100] On the basis of these reasons, it becomes clear that a Crown corporation's reasonable exercise of its discretion to determine the property value of its properties in the event of a disagreement with a taxing authority lies in the development of an assessment method that is a fair and equitable compromise that must be reflected in the property assessment principles chosen by the Crown corporation in the circumstances, but also in the weight it gives to each of these principles. This compromise is made necessary by the difficulties caused by the application of the definition of "property value". This definition requires that properties be considered as if they were not owned by a Crown corporation, which leads assessment authorities assessing such properties to give short shrift to constraints related to their federal status, although conversely, the property assessment principles that guide those same assessment authorities generally tend to make these constraints inseparable from the calculation of their value.

[101] In this context, reconciling these two conflicting legal principles is, in my view, essential to ensure the fairness and equity of the assessment method used. Since federal properties are often unique cases on local, and sometimes even national, territory, such an exercise can be a challenging task. As the Supreme Court has recognized, legitimate disagreements for which there is no one, right answer are therefore bound to arise (*Halifax*, at paragraph 41).

[102] One thing is certain, however, the PILT system cannot be interpreted as permitting disregard for the most basic recognized property assessment principles in establishing the property value of a federal property. Challenging the Panel's opinion on this point, the

contexte factuel qui justifiait la Commission de retenir un UMEPP à titre de parc, ils n'ont en vérité eu aucun impact individuel sur le calcul des valeurs des terrains eux-mêmes, si bien que je ne puis souscrire à la prétention de la Municipalité selon laquelle la Commission a tenté par tous les moyens de diminuer les montants payables à la Municipalité pour d'autres objectifs que ceux visés par le régime des PERI.

[100] Sur la base des présents motifs, il devient évident que l'usage raisonnable par une société d'État de son pouvoir discrétionnaire de déterminer la valeur effective de ses propriétés en cas de désaccord avec une autorité taxatrice réside dans l'élaboration d'une méthode d'évaluation qui présente un compromis juste et équitable, lequel doit se refléter dans le choix des principes d'évaluation immobilière que retiendra la société d'État dans les circonstances, mais également dans le poids qu'elle accordera à chacun d'eux. Ce compromis est rendu nécessaire par les difficultés que cause l'application de la définition de « valeur effective ». En effet, celle-ci exige de considérer les propriétés comme si la société d'État n'en était pas propriétaire, ce qui incline les autorités évaluatrices à faire peu de cas des contraintes liées au statut fédéral de ces propriétés lors de leur évaluation, bien qu'inversement, les principes d'évaluation foncière qui guident ces mêmes autorités évaluatrices tendent généralement à rendre ces contraintes indissociables du calcul établissant leur valeur.

[101] Dans un tel contexte, la réconciliation de ces deux principes juridiques antagonistes est, à mon sens, essentielle pour assurer le caractère juste et équitable de la méthode d'évaluation retenue. Puisque les propriétés fédérales sont souvent des cas uniques sur le territoire local, et parfois même, national, un tel exercice peut certes constituer un défi de taille. Comme l'a reconnu la Cour suprême, des désaccords légitimes sont appelés à naître sur la question, qui n'appelle pas une seule bonne réponse (*Halifax*, au paragraphe 41).

[102] Chose certaine cependant, le régime des PERI ne saurait être interprété comme permettant d'ignorer les principes les plus élémentaires reconnus en matière d'évaluation foncière dans l'établissement de la valeur effective d'une propriété fédérale. S'opposant à l'avis du

Commission submits that the exercise of assessing a federal Crown property as if it were taxable does not mean ignoring how this property is used and stripping it of its attributes and the objective constraints that apply to it. I do not think that this proposition is unreasonable. I also agree with the Commission that an assessment authority would not assess a private owner's parcel of land for the purposes of property taxation on the basis of a hypothetical, unlikely use that is not permitted by the existing legal regime, and that a private owner would clearly not agree to be taxed on such a value.

[103] In closing, it is important to remember that in respect of the small parcels of land that were not aggregated, the Commission accepted the Panel's recommendation to base its calculations on comparable residential sales. The Commission held that even if these parcels of land were part of the Park and were in their natural state, they were situated in partly developed, highly prized areas in which the Municipality permits residential construction and provides certain services. In the Commission's view, it was therefore justified to establish their value by considering the municipal zoning requirements, which, while recognizing that these parcels of land are part of a natural area in which construction must be kept to a minimum, allow development for residential purposes there. I believe this conclusion is consistent with the overall approach used by the Commission in computing the value of the large parcels of land.

VII. Conclusion

[104] In conclusion, I am of the view that the Commission's decision, which sought to combine all the criteria that an assessment authority should consider in determining the property value of federal properties if they were taxable, falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law (*Vavilov*, at paragraph 86).

[105] The process leading up to the Commission's decision began when it received the Municipality's applications for PILTs because of significant increases in roll

Comité sur ce point, la Commission affirme que l'exercice consistant à évaluer une propriété de la Couronne fédérale comme si elle était imposable ne signifie pas qu'il faille faire fi de l'usage de cette propriété et la dépouiller de ses attributs et des contraintes objectives qui lui sont applicables. Cette proposition ne m'apparaît en rien déraisonnable. Je suis également d'accord avec la Commission qu'une autorité évaluatrice n'évaluerait pas le terrain d'un propriétaire privé en fonction d'un usage hypothétique, non probable, et qui n'est pas permis par le régime juridique en place, pour les fins de l'imposition foncière et que, de toute évidence, un propriétaire privé n'accepterait pas d'être imposé sur une telle valeur.

[103] En terminant, il importe de rappeler qu'en ce qui a trait aux terrains de petite superficie qui n'ont pas été regroupés, la Commission a accepté la recommandation du Comité de baser ses calculs sur des ventes comparables en milieu résidentiel. En effet, la Commission a retenu que, même si ces terrains faisaient partie du Parc et se trouvaient à l'état naturel, ils étaient situés dans des quartiers prisés en partie développés et dans lesquels la Municipalité permet la construction résidentielle et fournit certains services. De l'avis de la Commission, il était donc justifié d'établir leur valeur en considérant le zonage municipal qui, tout en reconnaissant que ces terrains font partie d'un espace naturel dans lequel les constructions doivent être tenues au minimum, permet leur développement à des fins résidentielles. Cette conclusion m'apparaît cohérente avec la démarche globale employée par la Commission pour le calcul de la valeur des terrains de grande superficie.

VII. Conclusion

[104] Pour conclure, je suis d'avis que la décision de la Commission, qui a cherché à combiner tous les critères dont une autorité évaluatrice devrait tenir compte dans l'établissement de la valeur effective des propriétés fédérales si celles-ci étaient imposables, appartient aux issues possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Vavilov*, au paragraphe 86).

[105] Le processus ayant mené à la décision de la Commission a débuté lorsque celle-ci a reçu les demandes de PERI de la Municipalité fondées sur des

values, based on sales of residential land whose only common feature with the federal properties was their location in the Municipality. It continued before the Panel, following the parties' disagreement on the taking into account of the characteristics of the properties and the constraints inherent in them. The Commission then amended its approach on the basis of the Panel's recommendations that it considered reasonable. In doing so, it continued to take into account the assessment criteria that the Panel had rejected but that it considered relevant under the property assessment principles that apply in Quebec and adjusted its method for computing the property value to determine the amounts of the PILTs to make to the Municipality accordingly.

[106] Overall, I am of the view that the Commission's exercise of its discretion in relation to the aggregation of the properties and the determination of their property value was, both in terms of process and outcome, transparent, intelligible and adequately justified (*Vavilov*, at paragraph 86). For all these reasons, the Municipality has not satisfied me that the Commission's decision was unreasonable.

[107] Therefore, I do not need to answer the third question raised by the Municipality. Furthermore, having previously concluded that the Commission did not breach procedural fairness, the fourth question raised by the Municipality should be answered in the negative.

[108] This application for judicial review is dismissed in its entirety, with costs.

JUDGMENT in T-1909-21

THIS COURT ORDERS that:

1. The application for judicial review is dismissed.
2. Costs are awarded in favour of the Attorney General of Canada.

augmentations considérables des valeurs au rôle, basées sur des ventes de terrains résidentiels dont la seule caractéristique commune avec les propriétés fédérales était leur localisation sur le territoire de la Municipalité. Il s'est continué devant le Comité, suite à la mésentente entre les parties sur la prise en compte des caractéristiques et des contraintes inhérentes à ces propriétés. Puis la Commission a amendé son approche en fonction des recommandations du Comité qu'elle jugeait raisonnables. Se faisant, elle a continué de tenir compte des critères d'évaluation qui, bien qu'ils avaient été écartés par le Comité, lui paraissaient pertinents en vertu des principes d'évaluation immobilière applicables sur le territoire québécois, et a ajusté sa méthode de calcul en conséquence afin de déterminer les montants à verser à la Municipalité à titre de PERI.

[106] Dans l'ensemble, je suis d'avis que l'usage par la Commission de son pouvoir discrétionnaire eu égard au regroupement des propriétés et à la détermination de leur valeur effective était, tant du point de vue du processus que du résultat, à la fois transparent, intelligible, et adéquatement justifié (*Vavilov*, au paragraphe 86). Pour toutes ces raisons, la Municipalité ne m'a pas convaincu que la décision de la Commission était déraisonnable.

[107] Conséquemment, il ne m'est pas nécessaire de répondre à la troisième question soulevée par la Municipalité. De plus, ayant conclu précédemment que la Commission n'a pas commis de manquement à l'équité procédurale, il convient de répondre par la négative à la quatrième question soulevée par la Municipalité.

[108] La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée dans son entièreté, le tout avec dépens.

JUGEMENT au dossier T-1909-21

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Les dépens sont accordés en faveur du procureur général du Canada.

APPENDIX

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]

Exemption of Public Lands, etc.

125 No Lands or Property belonging to Canada or any Province shall be liable to Taxation.

Payments in Lieu of Taxes Act, R.S.C., 1985, c. M-13

Definitions

2 (1) In this Act,

...

assessment authority means an authority that has power by or under an Act of Parliament or the legislature of a province to establish the assessed dimension or assessed value of real property or immovables; (*autorité évaluatrice*)

...

federal property means, subject to subsection (3),

(a) real property and immovables owned by Her Majesty in right of Canada that are under the administration of a minister of the Crown,

(b) real property and immovables owned by Her Majesty in right of Canada that are, by virtue of a lease to a corporation included in Schedule III or IV, under the management, charge and direction of that corporation,

...

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

ANNEXE

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]

Terres publiques, etc., exemptées des taxes

125 Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation.

Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, L.R.C. (1985), ch. M-13

Définitions

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

[...]

autorité évaluatrice Autorité habilitée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale à déterminer les dimensions fiscales ou la valeur fiscale d'un immeuble ou d'un bien réel. (*assessment authority*)

autorité taxatrice

a) Municipalité ou province, organisme municipal ou provincial, ou autre autorité qui, sous le régime d'une loi provinciale, lève et perçoit un impôt foncier ou un impôt sur la façade ou sur la superficie;

[...]

impôt foncier Impôt général :

a) levé par une autorité taxatrice sur les immeubles ou biens réels ou les immeubles ou biens réels d'une catégorie donnée et auquel sont assujettis les propriétaires et, dans les cas où les propriétaires bénéficient d'une exemption, les locataires ou occupants autres que ceux bénéficiant d'une exemption;

b) calculé par application d'un taux à tout ou partie de la valeur fiscale des propriétés imposables. (*real property tax*)

[...]

real property tax means a tax of general application to real property or immovables or any class of them that is

(a) levied by a taxing authority on owners of real property or immovables or, if the owner is exempt from the tax, on lessees or occupiers of real property or immovables, other than those lessees or occupiers exempt by law, and

(b) computed by applying a rate to all or part of the assessed value of taxable property; (*impôt foncier*)

...

taxing authority means

(a) any municipality, province, municipal or provincial board, commission, corporation or other authority that levies and collects a real property tax or a frontage or area tax pursuant to an Act of the legislature of a province,

...

Purpose

2.1 The purpose of this Act is to provide for the fair and equitable administration of payments in lieu of taxes.

...

Authority to make payments

3 (1) The Minister may, on receipt of an application in a form provided or approved by the Minister, make a payment out of the Consolidated Revenue Fund to a taxing authority applying for it

(a) in lieu of a real property tax for a taxation year, and

(b) in lieu of a frontage or area tax

in respect of federal property situated within the area in which the taxing authority has the power to levy and collect the real property tax or the frontage or area tax.

...

Regulations by Governor in Council

9 (1) The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

propriété fédérale Sous réserve du paragraphe (3) :

a) immeuble ou bien réel appartenant à Sa Majesté du chef du Canada dont la gestion est confiée à un ministre fédéral;

b) immeuble ou bien réel appartenant à Sa Majesté du chef du Canada et relevant, en vertu d'un bail, d'une personne morale mentionnée aux annexes III ou IV;

[...]

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. (*property value*)

[...]

Objet

2.1 La présente loi a pour objet l'administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d'impôts.

[...]

Paievements

3 (1) Le ministre peut, pour toute propriété fédérale située sur le territoire où une autorité taxatrice est habilitée à lever et à percevoir l'un ou l'autre des impôts mentionnés aux alinéas a) et b), et sur réception d'une demande à cet effet établie en la forme qu'il a fixée ou approuvée, verser sur le Trésor un paiement à l'autorité taxatrice :

a) en remplacement de l'impôt foncier pour une année d'imposition donnée;

b) en remplacement de l'impôt sur la façade ou sur la superficie.

[...]

Règlements du gouverneur en conseil

9 (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre toutes mesures utiles à l'application de la présente loi et, notamment :

...

(f) respecting any payment that may be made in lieu of a real property tax or a frontage or area tax by any corporation included in Schedule III or IV and, without limiting the generality of the foregoing, providing that any payment that may be made shall be determined on a basis at least equivalent to that provided in this Act;

...

Regulations to be complied with in making grants

11 (1) Notwithstanding any other Act of Parliament or any regulations made thereunder,

(a) every corporation included in Schedule III or IV shall, if it is exempt from real property tax, comply with any regulations made under paragraph 9(1)(f) respecting any payment that it may make in lieu of a real property tax or a frontage or area tax; and

...

Appointment of members

11.1 (1) The Governor in Council shall appoint an advisory panel of at least two members from each province and territory with relevant knowledge or experience to hold office during good behaviour for a term not exceeding three years, which term may be renewed for one or more further terms. The Governor in Council shall name one of the members as Chairperson.

Removal

(1.1) A member appointed under subsection (1) may be removed for cause by the Governor in Council.

Mandate

(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).

...

[...]

f) régir les paiements à verser par les personnes morales mentionnées aux annexes III ou IV en remplacement de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou sur la superficie et prévoir, entre autres, que leur base de calcul sera au moins équivalente à celle prévue par la présente loi;

[...]

Observation des règlements

11 (1) Par dérogation à toute autre loi fédérale ou à ses règlements :

a) les personnes morales mentionnées aux annexes III ou IV qui sont exemptées de l'impôt foncier sont tenues, pour tout paiement qu'elles versent en remplacement de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou sur la superficie, de se conformer aux règlements pris en vertu de l'alinéa 9(1)f);

[...]

Comité consultatif

11.1 (1) Le gouverneur en conseil constitue un comité consultatif composé d'au moins deux membres de chaque province et territoire — dont un président — possédant une formation ou une expérience pertinentes. Les membres sont nommés à titre inamovible pour un mandat renouvelable d'au plus trois ans.

Révocation

(1.1) Les membres du comité nommés en vertu du paragraphe (1) le sont sous réserve de révocation motivée par le gouverneur en conseil.

Mandat

(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).

[...]

SCHEDULE III

(Section 2)

...

National Capital Commission

*Commission de la capitale nationale**Crown Corporation Payments Regulations,*
SOR/81-1030**Interpretation****2** In these Regulations,

...

corporation property means

(a) except in Part II, any real property or immovable owned by Her Majesty in right of Canada that is under the management, charge and direction of a corporation included in Schedule III or IV to the Act, or that has been entrusted to such corporation;

...

corporation property value means the value that a corporation would consider to be attributable by an assessment authority to its corporation 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. (*valeur effective de la propriété d'une société*)

...

Calculation of Payments

7 (1) Subject to subsection (2), a payment made by a corporation in lieu of a real property tax for a taxation year shall be not less than the product of

ANNEXE III

(article 2)

[...]

Commission de la capitale nationale

National Capital Commission

[...]

Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'État, DORS/81-1030**Définitions**

2 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

[...]

propriété d'une société

a) Sauf à la partie II, l'immeuble ou le bien réel qui appartient à Sa Majesté du chef du Canada et dont une société mentionnée aux annexes III ou IV de la Loi a la gestion, la charge et la direction, ou l'immeuble ou le bien réel confié à une telle société;

[...]

valeur effective de la propriété d'une société La valeur qui, de l'avis de la société, serait déterminée par une autorité évaluatrice, abstraction faite de tous droits miniers et de tous éléments décoratifs ou non-fonctionnels, comme base du calcul de l'impôt foncier applicable à sa propriété si celle-ci était une propriété imposable. (*corporation property value*)

[...]

Calcul des paiements

7 (1) Sous réserve du paragraphe (2), un paiement versé par une société en remplacement de l'impôt foncier pour une année d'imposition ne doit pas être inférieur au produit des deux facteurs suivants :

(a) the corporation effective rate in the taxation year applicable to the corporation property in respect of which the payment may be made; and

(b) the corporation property value in the taxation year of that corporation property.

...

Advisory Panel

12.1 Section 11.1 of the Act applies to a corporation with respect to payments in lieu of a real property tax or a frontage or area tax, as if the reference to “the Minister” were a reference to “a corporation” and any reference to “federal property” were a reference to “corporation property”.

National Capital Act, R.S.C., 1985, c. N-4

Objects and purposes of Commission

10 (1) The objects and purposes of the Commission are to prepare plans for and assist in the development, conservation and improvement of the National Capital Region in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance.

...

Payments in lieu of taxes

16 (1) The Commission may pay grants to a local municipality not exceeding the taxes that might be levied by the municipality in respect of any real property of the Commission if the Commission were not an agent of Her Majesty.

Exception

(2) Subsection (1) does not apply to parks or squares, to highways or parkways, or to bridges or similar structures.

Gatineau Park

(3) The Commission may pay grants to the appropriate authorities in respect of real property of the Commission situated in Gatineau Park not exceeding in any tax year the amounts estimated by the Commission to be sufficient to compensate such authorities for the loss of tax revenue during that tax year in respect of municipal and school

a) le taux effectif applicable à la société dans l’année d’imposition en cause à l’égard de la propriété de celle-ci pour laquelle le paiement peut être versé;

b) la valeur effective de la propriété de la société pour cette année d’imposition.

[...]

Comité consultatif

12.1 L’article 11.1 de la Loi s’applique à toute société en ce qui touche les paiements versés en remplacement de l’impôt foncier ou de l’impôt sur la façade ou sur la superficie, les mentions du ministre et des propriétés fédérales valant respectivement mention de la société et des propriétés de la société.

Loi sur la capitale nationale, L.R.C. (1985), ch. N-4

Mission de la Commission

10 (1) La Commission a pour mission d’établir des plans d’aménagement, de conservation et d’embellissement de la région de la capitale nationale et de concourir à la réalisation de ces trois buts, afin de doter le siège du gouvernement du Canada d’un cachet et d’un caractère dignes de son importance nationale.

[...]

Paiements tenant lieu de taxes

16 (1) La Commission peut verser aux municipalités locales des subventions n’excédant pas le montant des taxes qui pourraient être perçues par celles-ci sur ses biens immeubles si elle n’était pas mandataire de Sa Majesté.

Exception

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas aux parcs, places, voies publiques — promenades incluses — ni aux ponts ou ouvrages semblables.

Parc de la Gatineau

(3) La Commission peut verser aux autorités compétentes, pour ceux de ses biens immeubles situés dans le Parc de la Gatineau, des subventions n’excédant pas, dans une année fiscale donnée, les montants qu’elle estime suffisants pour indemniser ces autorités des pertes de revenu de taxes municipales et scolaires subies par elles pendant

taxes by reason of the acquisition of the property by the Commission.

Act respecting Municipal Taxation, CQLR, c. F-2.1

DIVISION I

UNITS OF ASSESSMENT

...

34. A unit of assessment consists of the greatest possible aggregate of immovables that meets the following requirements:

(1) the parcel of land or the group of parcels of land is owned by the same owner, or the same group of owners in undivided ownership;

(2) the parcels of land are contiguous or would be contiguous if they were not separated by a watercourse, a thoroughfare or a public utility network;

(3) if the immovables are in use, they are used for a single primary purpose; and

(4) the immovables can normally and in the short term be transferred only as one whole and not in parts, taking into account the most probable use that may be made of them.

Where the parcel of land or group of parcels of land is not to be entered on the roll, the requirements prescribed in subparagraphs 1 and 2 of the first paragraph are met if the immovables other than the parcel of land or group of parcels of land are owned by the same owner or the same group of owners in undivided ownership and if the immovables are situated on parcels of land that are contiguous or that would be contiguous if they were not separated by a watercourse, a thoroughfare or a public utility network.

...

DIVISION II

VALUE OF THE IMMOVABLES ENTERED ON THE ROLL

...

44. The most likely sale price of a unit of assessment that is not likely to be the subject of a sale by agreement is

l'année en question du fait de l'acquisition de ces biens par la Commission.

Loi sur la fiscalité municipale, RLRQ, ch. F-2.1

SECTION I

UNITÉ D'ÉVALUATION

[...]

34. Constitue une unité d'évaluation le plus grand ensemble possible d'immeubles qui remplit les conditions suivantes :

1° le terrain ou le groupe de terrains appartient à un même propriétaire ou à un même groupe de propriétaires par indivis;

2° les terrains sont contigus ou le seraient s'ils n'étaient pas séparés par un cours d'eau, une voie de communication ou un réseau d'utilité publique;

3° si les immeubles sont utilisés, ils le sont à une même fin prédominante; et

4° les immeubles ne peuvent normalement et à court terme être cédés que globalement et non par parties, compte tenu de l'utilisation la plus probable qui peut en être faite.

Dans le cas où le terrain ou le groupe de terrains ne doit pas être porté au rôle, les conditions prévues par les paragraphes 1° et 2° du premier alinéa sont remplies si les immeubles autres que le terrain ou le groupe de terrains appartiennent à un même propriétaire ou à un même groupe de propriétaires par indivis et si ces immeubles sont situés sur des terrains contigus ou qui seraient contigus s'ils n'étaient pas séparés par un cours d'eau, une voie de communication ou un réseau d'utilité publique.

[...]

SECTION II

VALEUR DES IMMEUBLE PORTÉS AU RÔLE

[...]

44. Le prix de vente le plus probable d'une unité d'évaluation qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une

established by taking into account the price that the person in whose name the unit of assessment is entered on the roll would be justified in paying and demanding if that person were both purchaser and vendor, in the conditions set forth in section 43.

45. To establish the actual value of a unit of assessment, particular account must be taken of the incidence that the realization of the benefits or losses it may bring, considered objectively, may have on its most likely sale price.

...

46. For the purposes of establishing the actual value used as a basis for the value entered on the roll, the condition of the unit of assessment on 1 July of the second fiscal year preceding the first of the fiscal years for which the roll is made, the property market conditions on that date and the most likely use made of the unit on that date are taken into account.

However, where an event referred to in any of paragraphs 6 to 8, 12, 12.1, 18 or 19 of section 174 occurs after the date determined under the first paragraph, the condition of the unit of assessment taken into account is the condition existing immediately after the event, regardless of any change in the condition of the unit since the date determined under the first paragraph, arising from a cause other than an event referred to in the abovementioned paragraphs. The most likely use taken into account in such a case is the use inferred from the condition of the unit.

The condition of a unit includes, in addition to its physical condition, its economic and legal situation, subject to section 45.1, as well as its physical surroundings.

Where the unit for which an actual value is being established does not correspond to any unit on the roll in force on the applicable date under the first or second paragraph, the immovables that existed on that date and that form part of the unit for which the actual value is being established are deemed to have constituted the corresponding unit on that date.

For the purposes of determining market conditions on the date contemplated in the first paragraph, the information relating to transfers of ownership that have occurred before and after that date, may, in particular, be taken into account.

vente de gré à gré est établi en tenant compte du prix que la personne au nom de laquelle est inscrite l'unité d'évaluation serait justifiée de payer et d'exiger si elle était à la fois l'acheteur et le vendeur, dans les conditions prévues par l'article 43.

45. Pour établir la valeur réelle d'une unité d'évaluation, il faut notamment tenir compte de l'incidence que peut avoir sur son prix de vente le plus probable la considération des avantages ou désavantages qu'elle peut apporter, en les considérant de façon objective.

[...]

46. Aux fins d'établir la valeur réelle qui sert de base à la valeur inscrite au rôle, on tient compte de l'état de l'unité d'évaluation et des conditions du marché immobilier tels qu'ils existent le 1^{er} juillet du deuxième exercice financier qui précède le premier de ceux pour lesquels le rôle est fait, ainsi que de l'utilisation qui, à cette date, est la plus probable quant à l'unité.

Toutefois, lorsque survient, après la date déterminée en application du premier alinéa, un événement visé à l'un des paragraphes 6° à 8°, 12°, 12.1°, 18° et 19° de l'article 174, l'état de l'unité d'évaluation dont on tient compte est celui qui existe immédiatement après l'événement, abstraction faite de tout changement dans l'état de l'unité, produit depuis la date déterminée en application du premier alinéa, par une autre cause qu'un événement visé à un tel paragraphe. L'utilisation la plus probable qui est prise en considération est alors celle qui découle de l'état de l'unité dont on tient compte.

L'état de l'unité comprend, outre son état physique, sa situation au point de vue économique et juridique, sous réserve de l'article 45.1, et l'environnement dans lequel elle se trouve.

Lorsque l'unité dont on établit la valeur réelle ne correspond à aucune unité du rôle qui était en vigueur à la date applicable en vertu du premier ou du deuxième alinéa, les immeubles qui existaient à cette date et qui font partie de l'unité dont on établit la valeur réelle sont réputés avoir constitué l'unité correspondante à cette date.

Aux fins de déterminer les conditions du marché à la date visée au premier alinéa, on peut notamment tenir compte des renseignements relatifs aux transferts de propriété survenus avant et après cette date.