

Date : 20080919

**Dossiers : A-413-07
A-427-07**

Référence : 2008 CAF 278

**CORAM : LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL**

ENTRE :

A-413-07

ADMINISTRATION PORTUAIRE DE MONTRÉAL

Appelante

et

VILLE DE MONTRÉAL

Intimée

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Intervenant

A-427-07

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

Appelante

et

VILLE DE MONTRÉAL

Intimée

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Intervenant

Audience tenue à Montréal (Québec), le 8 septembre 2008.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 19 septembre 2008.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE LÉTOURNEAU

Y ONT SOUSCRIT :

LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL

Date : 20080919

**Dossiers : A-413-07
A-427-07**

Référence : 2008 CAF 278

**CORAM : LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL**

ENTRE :

A-413-07

ADMINISTRATION PORTUAIRE DE MONTRÉAL

Appelante

et

VILLE DE MONTRÉAL

Intimée

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Intervenant

A-427-07

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

Appelante

et

VILLE DE MONTRÉAL

Intimée

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Intervenant

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE LÉTOURNEAU

[1] J'inclus, à titre de référence, une table des matières des sujets traités :

Table des matières

	<u>Paragraphes</u>
Les questions en litige	2
Les faits à l'origine des litiges et la législation pertinente	8
La décision de la Cour fédérale	22
La norme de contrôle applicable aux décisions de l'APM et de la SRC et à celle de la Cour fédérale	24
L'APM et la SRC pouvaient-elles modifier le taux effectif décrété par la Ville applicable à leurs immeubles non résidentiels?	25
a) L'existence d'une discrétion	25
b) La légalité de l'exercice de la discrétion par les appelantes	42
c) La raisonnable des décisions prises par les appelantes	63
d) Conclusion sur l'exercice de la discrétion et la validité des décisions prises par les appelantes	81
Le refus d'exclure la valeur effective des silos du montant du paiement en remplacement de l'impôt foncier	86
a) Le sens commun des mots	88
b) L'intention du législateur	93
c) La règle <i>ejusdem generis</i>	95

La Cour fédérale s'est-elle prononcée <i>ultra petita</i> ?	102
La SRC pouvait-elle soit récupérer le trop-perçu par la Ville, soit opérer une compensation entre les montants déjà versés pour les années d'imposition 2003 et 2004 et ceux, qu'après révision du taux effectif, elle estimait devoir payer pour les années d'imposition 2003, 2004 et 2005?	105
a) La récupération du trop-perçu	107
b) La compensation	112
Conclusion	126

Les questions en litige

[2] Nous sommes saisis de deux appels (A-413-07 et A-427-07) de décisions d'un juge de la Cour fédérale qui soulèvent à la fois des questions communes et des questions spécifiques aux deux parties appelantes. Il y eût devant nous audition conjointe des deux appels.

[3] Au titre des questions communes qui nous sont soumises, on retrouve :

- a) celle de la norme de contrôle applicable à la révision des décisions rendues respectivement par l'Administration portuaire de Montréal (APM) et la Société Radio Canada (SRC), lesquelles faisaient l'objet des contrôles judiciaires en Cour fédérale;
- b) celle de savoir si l'APM et la SRC pouvaient, du calcul du taux effectif applicable à leurs immeubles non résidentiels, retrancher le montant de l'ancienne taxe d'affaires qui jadis existait comme telle et qui dorénavant se trouve incluse par la Ville de Montréal (Ville) dans son taux d'impôt foncier.

[4] La modification par la Ville à sa structure fiscale fut faite pour l'exercice financier 2003, au lendemain des fusions de municipalités survenues sur le territoire de l'île de Montréal. Je m'empresse d'ajouter que cette modification de la structure fiscale constitue le nœud des présents litiges.

[5] Outre les questions communes, l'APM soutient qu'à son égard la Cour fédérale s'est méprise en se prononçant *ultra petita* sur la demande de la Ville en lui octroyant plus qu'elle ne demandait. Je reviendrai plus en détail sur cette question.

[6] L'APM prétend également que la Cour fédérale a erré en droit lorsqu'elle a refusé d'exclure du montant du paiement en remplacement de l'impôt foncier les silos qui, dit-elle, sont exclus de la définition de «propriété fédérale» au terme de l'alinéa 2(3)b) de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, L.R.C., 1985, ch. M-13 (LPRI).

[7] Enfin, comme question qui lui est propre, la SRC affirme qu'elle possédait le pouvoir, soit de récupérer le trop-perçu payé à la Ville, soit d'opérer une compensation entre les montants qu'elle avait déjà versés pour les années d'imposition 2003 et 2004 et les montants qu'elle estimait devoir payer pour les années d'imposition 2003, 2004 et 2005, suite au calcul qu'elle a effectué après avoir révisé le taux d'impôt foncier que la Ville avait décrété dans son règlement. Elle y voit là une erreur du juge de la Cour fédérale qui a conclu que, étant liée par le taux d'impôt décrété par la Ville, la

SRC ne pouvait ni rétroactivement réviser les décisions qu'elle avait prises antérieurement sur cette question, ni légalement opérer compensation pour les années d'imposition 2004 et 2005.

Les faits à l'origine des litiges et la législation pertinente

[8] Il n'est pas nécessaire de reprendre dans les moindres détails les faits qui sont à l'origine des deux litiges. Il suffit de dire que ces litiges entre les parties prennent leur source dans la modification suivante apportée par la Ville à la structure et au taux de sa taxe foncière.

[9] Avant l'exercice financier 2003, à la taxe foncière générale applicable aux immeubles s'ajoutait une taxe particulière pour les immeubles non résidentiels. Elle prenait la forme d'une surtaxe.

[10] De plus, le système de taxation de la Ville prévoyait, pour les occupants d'immeubles non résidentiels une taxe d'affaires, d'eau et de services. Cette taxe leur était imposée en raison de l'exercice d'une activité commerciale ou professionnelle dans ces lieux.

[11] Désireuse d'harmoniser son système de taxation après les fusions municipales, la Ville a abandonné sa taxe d'affaires qui, à ce moment, n'était perçue que par seulement 10 des 28 anciennes municipalités.

[12] Toutefois, suite à cet abandon, elle a procédé à un rajustement à la hausse de la taxe foncière applicable à cette catégorie d'immeubles lorsqu'ils étaient situés dans un secteur de l'une ou l'autre des 10 municipalités où la taxe d'affaires était perçue.

[13] Avant ce changement de structure fiscale, la taxe d'affaires était une taxe spécifique ou démembrée, clairement identifiable et qu'on pouvait aisément distinguer de la taxe foncière. Dorénavant, soutient la Ville, ce n'est plus nécessairement le cas, car la taxe d'affaires a disparu pour se retrouver intégrée à la taxe foncière.

[14] Or, et c'est là que réside le fondement des prétentions des appelantes, celles-ci étaient exemptées du paiement de cette taxe d'affaires en vertu de l'alinéa 236(1) de la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1 (LFM).

[15] Cet alinéa se lit :

236. La taxe d'affaires ne peut être imposée en raison :

1. d'une activité exercée par :
a) l'État ou la Couronne du chef du Canada, un mandataire de la Couronne du chef du Canada, la Société immobilière du Québec, la Corporation d'hébergement du Québec, la Régie des installations olympiques, l'Agence métropolitaine de transport, la Société de la Place des Arts de Montréal, ou l'École nationale de police du Québec;

236. No business tax may be imposed by reason of

1) an activity carried on by
(a) the State or the Crown in right of Canada, a mandatary of the Crown in right of Canada, the Société immobilière du Québec, the Corporation d'hébergement du Québec, the Régie des installations olympiques, the Agence métropolitaine de transport, the Société de la Place des Arts de Montréal or the École nationale de police du Québec;

[16] Selon les chiffres fournis par la Cour fédérale, le changement apporté par la Ville à sa structure fiscale s'est concrétisé pour l'APM par une augmentation annuelle variant entre 750 000 \$ et 1 000 000 \$ en excluant les silos et les jetées. Pour la SRC, cette augmentation se chiffre à 2 319 235,79 \$, 2 611 883,54 \$ et 2 582 969 ,40 \$ pour les années 2003, 2004 et 2005 respectivement.

[17] Pour compléter le tableau, je me dois d'ajouter, comme le fait le juge de la Cour fédérale au paragraphe 8 des motifs de sa décision dans la cause impliquant l'APM, que les immeubles appartenant à l'État ou à une société d'État sont exempts de toute taxe foncière, municipale ou scolaire en vertu des paragraphes 204(1) et (1.1) de la LFM :

CHAPITRE XVIII

DISPOSITIONS FISCALES

SECTION I

IMMEUBLES IMPOSABLES

§ 1. — Règle

Immeuble imposable.

203. Un immeuble porté au rôle d'évaluation foncière est imposable et sa valeur imposable est celle inscrite au rôle en vertu des articles 42 à 48, sauf si la loi prévoit que seule une partie de cette valeur est imposable.

§ 2. — Exceptions

Immeubles exempts de taxes.

204. Sont exempts de toute taxe foncière, municipale ou scolaire:

CHAPTER XVIII

FISCAL PROVISIONS

DIVISION I

TAXABLE IMMOVABLES

§ 1. — Rule

Taxable immovables.

203. An immovable entered on the property assessment roll is taxable and its taxable value is that entered on the roll under sections 42 to 48, unless the law provides that only a part of that value is taxable.

§ 2. — Exceptions

Immovables exempt from tax.

204. The following are exempt from all municipal or school property taxes:

1) un immeuble compris dans une unité d'évaluation inscrite au nom de l'État ou de la Société immobilière du Québec;

1) an immovable included in a unit of assessment entered on the roll in the name of the State or of the Société immobilière du Québec;

1.1) un immeuble compris dans une unité d'évaluation inscrite au nom de la Couronne du chef du Canada ou d'un mandataire de celle-ci;

1.1) an immovable included in a unit of assessment entered on the roll in the name of the Crown in right of Canada or a mandatarary thereof;

[18] Cependant, puisqu'il bénéficie des services municipaux, le Gouvernement fédéral s'est engagé par la LPRI à indemniser les municipalités et à leur verser des «en-lieu de taxes». Cette obligation s'étend aux sociétés d'État énumérées dans les annexes III et IV de la LPRI. Le *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'État*, DORS/97-103 (Règlement) assure la mise en œuvre de la LPRI. Je mentionne d'ores et déjà que les appelantes font partie des sociétés énumérées à l'annexe III parce que, comme nous le verrons plus loin, il existe une différence de statut et de traitement entre les sociétés de l'annexe III et celles de l'annexe IV.

[19] Je reproduis ici le texte de certaines dispositions générales de la LPRI et du Règlement qui sont nécessaires à la compréhension des arguments des parties. Je compléterai le tableau plus loin en ajoutant d'autres dispositions pertinentes à la question en litige discutée.

LPRI

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

«impôt foncier » Impôt général :

a) levé par une autorité taxatrice sur les immeubles ou biens réels ou les

2. (1) In this Act,

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

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.

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

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

(3) Sont exclus de la définition de « propriété fédérale » au paragraphe (1) :

- a) les constructions ou ouvrages, sauf :
- (i) les bâtiments dont la destination première est d'abriter des êtres humains, des animaux, des plantes, des installations, des biens meubles ou des biens personnels,
 - (ii) les piscines extérieures,
 - (iii) les améliorations apportées aux terrains de golf,
 - (iv) les entrées des maisons individuelles,
 - (v) l'asphaltage des stationnements pour employés et les autres améliorations s'y

(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;

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

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

(3) For the purposes of the definition “federal property” in subsection (1), federal property does not include

- (a) any structure or work, unless it is
- (i) a building designed primarily for the shelter of people, living things, fixtures, personal property or movable property,
 - (ii) an outdoor swimming pool,
 - (iii) a golf course improvement,
 - (iv) a driveway for a single-family dwelling,
 - (v) paving or other improvements associated with employee parking, or
 - (vi) an outdoor theatre;

rattachant,
(vi) les amphithéâtres de plein air;

b) les constructions, les ouvrages, les machines ou le matériel mentionnés à l'annexe II;

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

[...]

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;

g) régir les paiements à verser par les personnes morales mentionnées à l'annexe IV en remplacement de la taxe d'occupation commerciale;

10. Le ministre peut, par règlement :

a) établir la formule de demande à employer pour les paiements visés par la présente loi;

b) régir tout versement provisoire relatif à un paiement visé par la présente loi;

c) régir le recouvrement des trop-payés à une autorité taxatrice, y compris par déduction sur les paiements à verser à celle-ci en vertu de la présente loi.

(b) any structure, work, machinery or equipment that is included in Schedule II;

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

...

(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;

(g) respecting any payment that may be made in lieu of a business occupancy tax by every corporation included in Schedule IV;

10. The Minister may make regulations

(a) establishing a form of application for a payment under this Act;

(b) respecting the making of an interim payment in respect of a payment under this Act; and

(c) respecting the recovery of any overpayments made to a taxing authority, including recovery by way of set-off against other payments under this Act to the taxing authority.

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

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);

b) les personnes morales mentionnées à l'annexe IV qui sont exemptées de la taxe d'occupation commerciale sont tenues, pour tout paiement qu'elles versent en remplacement de celle-ci, de se conformer aux règlements pris en vertu de l'alinéa 9(1)g).

ANNEXE II (article 2)

10. Réservoirs, réservoirs d'emmagasinage, viviers, passes à poissons
12. Abris contre la neige, tunnels, ponts, barrages

PAYMENTS BY CROWN CORPORATIONS

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

(b) every corporation included in Schedule IV shall, if it is exempt from business occupancy tax, comply with any regulations made under paragraph 9(1)(g) respecting any payment that it may make in lieu of a business occupancy tax.

SCHEDULE II (Section 2)

10. Reservoirs, storage tanks, fish-rearing ponds, fishways
12. Snow sheds, tunnels, bridges, dams

Règlement

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

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,

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;

a.1) sauf à la partie II,

(i) l'immeuble ou le bien réel qui appartient à Sa Majesté du chef du Canada et dont une administration portuaire mentionnée à l'annexe III de la Loi a la gestion,

(ii) l'immeuble ou le bien réel, autre qu'un immeuble ou un bien réel qui appartient à Sa Majesté du chef du Canada, qu'une administration portuaire mentionnée à l'annexe III de la Loi détient, sur lequel elle exerce des activités portuaires visées à l'alinéa 28(2)a de la Loi maritime du Canada et à l'égard duquel elle est exemptée de l'impôt foncier;

b) dans la partie II, l'immeuble ou le bien réel occupé ou utilisé par une société mentionnée à l'annexe IV de la Loi bénéficiant, à l'égard de celui-ci, d'une exemption de la taxe d'occupation commerciale. (corporation property)

«taux effectif applicable à une société» Le taux de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou sur la superficie qui, de l'avis de la société, serait applicable à sa propriété si celle-ci était une propriété imposable. (corporation effective rate)

«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)

charge and direction of a corporation included in Schedule III or IV to the Act, or that has been entrusted to such corporation;

(a.1) except in Part II,

(i) any real property or immovable that is owned by Her Majesty in right of Canada and that is managed by a port authority included in Schedule III to the Act, and

(ii) any real property or immovable, other than any real property or immovable owned by Her Majesty in right of Canada, that is held by a port authority included in Schedule III to the Act, on which the port authority engages in port activities referred to in paragraph 28(2)(a) of the Canada Marine Act and in respect of which the port authority is exempt from real property tax; and

(b) in Part II, any real property or immovable occupied or used by a corporation included in Schedule IV to the Act in respect of which occupancy or use the corporation is exempt from business occupancy tax; (propriété d'une société)

“corporation effective rate” means the rate of real property tax or of frontage or area tax that a corporation would consider applicable to its corporation property if that property were taxable property; (taux effectif applicable à une société)

“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)

PARTIE I

PAIEMENTS VERSÉS EN
REMPACEMENT DE L'IMPÔT
FONCIER OU DE L'IMPÔT SUR LA
FAÇADE OU SUR LA SUPERFICIE

Dispositions générales

5. Dans la présente partie, « société » s'entend, à l'égard de tout paiement qu'elle peut verser, de toute société mentionnée aux annexes III ou IV de la Loi.

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) 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.

Déductions

9. Dans le calcul du paiement visé à l'article 7 pour une année d'imposition donnée, peut être déduit :

a) au titre d'un service d'enseignement que la société fournit ou finance, aux termes d'une entente spéciale en vigueur, la somme calculée conformément à celle-ci;

b) au titre d'un autre service pour lequel l'autorité taxatrice ou l'organisme pour le compte duquel elle perçoit un impôt foncier sont dédommagés en vertu d'une

PART I

PAYMENTS IN LIEU OF A REAL
PROPERTY TAX OR A FRONTAGE OR
AREA TAX

General

5. In this Part, "corporation" means, in respect of any payment that may be made by it, every corporation included in Schedule III or IV to the Act.

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

(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.

Deductions

9. In determining the amount of a payment for a taxation year under section 7, there may be deducted

(a) if there is in effect a special arrangement for the provision or financing of an education service by the corporation, the amount established by that arrangement;

(b) if there is in effect a special arrangement for an alternative means of compensating a taxing authority, or a body on behalf of which the authority collects a

entente spéciale en vigueur, la somme calculée conformément à celle-ci;

c) au titre d'un service — non visé par une entente spéciale — que, selon la société, l'autorité taxatrice ou l'organisme pour le compte duquel elle perçoit un impôt foncier ne veulent ou ne peuvent pas fournir à une propriété de la société, une somme qui, selon la société, ne dépasse pas les frais raisonnables qu'elle a engagés ou estime devoir engager pour fournir le service;

d) une somme égale, selon la société, à tout remboursement, suppression ou réduction de l'impôt foncier qui, pour l'année d'imposition, s'appliquerait, selon elle, à ses propriétés si celles-ci étaient des propriétés imposables.

10. Par dérogation à l'article 8, dans le calcul du paiement visé à cet article, une société peut déduire une somme qui ne dépasse pas les frais raisonnables que Sa Majesté du chef du Canada ou la société ou toute autre société a engagés ou estime devoir engager pour fournir à la propriété le service ou les installations correspondant à l'impôt sur la façade ou sur la superficie.

real property tax, for providing a service, the amount established by that arrangement;

(c) if a taxing authority, or a body on behalf of which the authority collects a real property tax, is, in the opinion of the corporation, unable or unwilling to provide the corporation property with a service, and no special arrangement exists, an amount that, in the opinion of the corporation, does not exceed reasonable expenditures incurred or expected to be incurred by the corporation to provide the service; and

(d) an amount that, in the opinion of the corporation, is equal to any cancellation, reduction or refund in respect of a real property tax that the corporation considers would be applicable to the taxation year in respect of its corporation property if it were taxable property.

10. Despite section 8, in determining the amount of a payment referred to in that section, a corporation may deduct an amount that does not exceed reasonable expenditures incurred or expected to be incurred by Her Majesty in right of Canada or that corporation or any other corporation to provide corporation property with the service or work to which the frontage or area tax is related.

PARTIE II

PAIEMENTS EN REMPLACEMENT DE LA TAXE D'OCCUPATION COMMERCIALE

Dispositions générales

14. Dans la présente partie, « société » s'entend, à l'égard de tout paiement qu'elle peut verser, de toute société mentionnée à l'annexe IV de la Loi.

PART II

PAYMENTS IN LIEU OF A BUSINESS OCCUPANCY TAX

General

14. In this Part, “corporation” means, in respect of any payment that may be made by it, every corporation included in Schedule IV to the Act.

15. Le paiement effectué par une société en remplacement de la taxe d'occupation commerciale à l'égard d'une propriété occupée par elle qui serait une propriété fédérale si un ministre fédéral en avait la gestion, la charge et la direction n'est assorti d'aucune condition et ne doit pas être inférieur à la somme qu'elle serait tenue de payer si elle n'était pas exemptée de cette taxe.

15.1 Les paragraphes 3(1.1) et (1.2) et l'alinéa 3.1**b**) de la Loi s'appliquent à la société pour toute année d'imposition débutant le 1er janvier 2000 ou après cette date en ce qui touche la taxe d'occupation commerciale, les mentions de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou la superficie, du ministre et des propriétés fédérales valant respectivement mention de la taxe d'occupation commerciale, de la société et des propriétés de la société.

16. Par dérogation à l'article 15, dans le calcul d'un paiement visé à cet article pour une année d'imposition, une société peut déduire une somme égale à tout remboursement, suppression ou réduction de la taxe d'occupation commerciale qui s'appliquerait pour cette année d'imposition à sa propriété si celle-ci était une propriété imposable.

Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements

1. [Abrogé]

DÉFINITION

2. Dans le présent règlement, « Loi » s'entend de la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts.

15. The payment made by a corporation in lieu of a business occupancy tax in respect of any corporation property occupied by it that would be federal property if it were under the management, charge and direction of a minister of the Crown is made without any condition, in an amount that is not less than the amount it would be required to pay if it were not exempt from the tax.

15.1 In respect of a taxation year starting on or after January 1, 2000, subsections 3(1.1) and (1.2) and paragraph 3.1**b**) of the Act apply to a corporation with respect to business occupancy taxes as if any reference in those provisions to “the Minister” were a reference to “a corporation”, any reference to “federal property” were a reference to “corporation property” and the reference to “the real property tax or the frontage or area tax on the property” were a reference to “the business occupancy taxes payable with respect to the property”.

16. Despite section 15, in determining the amount of a payment referred to in that section for a taxation year, a corporation may deduct an amount that is equal to any cancellation, reduction or refund in respect of a business occupancy tax that would be applicable to the taxation year in respect of corporation property if it were taxable property.

Interim Payments and Recovery of Overpayments Regulations

1. [Repealed]

INTERPRETATION

2. In these Regulations, “Act” means the Payments in Lieu of Taxes Act.

VERSEMENTS PROVISOIRES

3. S'il est impossible de déterminer de façon définitive le montant du paiement dans les cinquante jours suivant la réception de la demande présentée en vertu de l'article 3 de la Loi par l'autorité taxatrice ou, dans le cas de la demande présentée pour la première fois, dans les quatre-vingt-dix jours suivant sa réception, le ministre peut :

a) estimer, en se fondant sur les renseignements dont il dispose, la somme pouvant être versée à l'autorité taxatrice en vertu de cet article;

b) faire, à l'égard du paiement, un versement provisoire ne dépassant pas la somme visée à l'alinéa *a*).

RECOUVREMENT DE TROP-PERÇU

4. Si le montant d'un paiement versé à une autorité taxatrice au titre de la Loi ou du présent règlement est plus élevé que ce qui aurait dû être versé en vertu l'article 3 de la Loi, le trop-perçu et les intérêts fixés en vertu de l'article 155.1 de la Loi sur la gestion des finances publiques peuvent être, selon le cas :

a) portés en diminution de tout autre paiement pouvant être versé à l'autorité taxatrice en vertu de cet article ou du présent règlement;

b) recouverts à titre de créance de Sa Majesté du chef du Canada.

INTERIM PAYMENTS

3. When, in respect of an application made by a taxing authority under section 3 of the Act, a final determination of the amount of the payment cannot be made within 50 days after receipt of the application, or within 90 days in the case of an application made for the first time, the Minister may

(a) estimate, on the basis of the information available to the Minister, the amount that may be paid to the taxing authority under section 3 of the Act; and

(b) make an interim payment to the taxing authority in an amount that does not exceed the amount referred to in paragraph *(a)*.

RECOVERY OF OVERPAYMENTS

4. If any payment made to a taxing authority under the Act or these Regulations is greater than the amount that may be paid to the taxing authority under section 3 of the Act, the amount of the overpayment and interest on that amount prescribed for the purpose of section 155.1 of the Financial Administration Act may be

(a) set off against other payments that may otherwise be paid to the taxing authority under section 3 of the Act or these Regulations; or

(b) recovered as a debt due to Her Majesty in right of Canada by the taxing authority.

[Je souligne]

[20] Tant en Cour fédérale que devant nous, le Procureur général du Canada est intervenu. Il s'est dit d'avis dans chacun des dossiers en litige que les décisions prises par l'APM et la SRC de diminuer le taux effectif de taxation réclamé par la Ville ne sont pas celles que le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (ministre) aurait prises dans les mêmes circonstances car elles lui apparaissent contraires à la LPRI et au Règlement. Cette prise de position est surprenante au niveau de la pertinence car ce sont les appelantes, et non le ministre, qui ont charge de gérer les propriétés en cause. Ce sont l'APM et la SRC, qui sont des sociétés d'État énumérées à l'annexe III de la LPRI, qui ont le pouvoir de traiter et traitent elles-mêmes des demandes de paiements en-lieu de taxes qui leur sont transmises par les municipalités. Comme nous le verrons plus loin, elle est aussi surprenante au niveau du mérite, compte tenu de la LPRI et du Règlement.

[21] En somme, le Procureur général du Canada appuie la décision ultime de la Cour fédérale. Il ne voit dans celle-ci aucune erreur de droit qui justifie notre intervention.

La décision de la Cour fédérale

[22] La Cour fédérale a accueilli dans les deux dossiers la demande de contrôle judiciaire intentée par la Ville. Elle a annulé les décisions de l'APM et de la SRC révisant le taux effectif de taxation retenu par la ville pour déterminer le montant des « en lieu de taxes ». Par la même occasion, elle a statué que l'APM et la SRC ne pouvaient effectuer des rajustements pour les années d'imposition après 2002. En outre, elle a refusé à la SRC le droit de réclamer une somme de

640 175,63 \$ à titre de trop-perçu par la Ville ou d'opérer compensation avec les sommes encore dues à cette dernière.

[23] Enfin, la Cour fédérale a retourné les dossiers à l'APM et la SRC respectivement avec ordonnance de rendre une nouvelle décision conforme à la LPRI et au Règlement et de payer les sommes dues qui en découlent. Elle a précisé les taux effectifs applicables sur la valeur des immeubles de l'APM et de la SRC inscrits au rôle d'évaluation foncière. Elle a cependant refusé d'exclure les silos de l'APM du calcul du montant du paiement en remplacement de l'impôt foncier. Elle n'a pas adjugé de dépens.

La norme de contrôle applicable aux décisions de l'APM et de la SRC et à celle de la Cour fédérale

[24] Plutôt que de traiter de cette question dans l'abstrait, j'en ferai une analyse appliquée à chacun des points en litige dans les présents appels. Cet approche aura le double avantage, d'une part, d'une plus grande clarté et, d'autre part, d'éviter les répétitions.

L'APM et la SRC pouvaient-elles modifier le taux effectif décrété par la Ville applicable à leurs immeubles non résidentiels?

a) L'existence d'une discrétion

[25] Comme c'est généralement le cas, l'autorité taxatrice, en l'occurrence la Ville, détermine la valeur effective des propriétés fédérales et fixe le taux effectif de taxation applicable à ces

propriétés. Par la suite, elle achemine une demande de paiement au ministre ou à la société d'État, selon le cas. En l'espèce, cette demande fut adressée aux appelantes.

[26] Pour en faciliter la consultation, je reproduis à nouveau les définitions de «taux effectif applicable à une société» et de «valeur effective de la propriété d'une société» en y soulignant les mots «qui de l'avis de la société» que l'on retrouve dans ces définitions d'application générale à l'article 2 du Règlement :

«taux effectif applicable à une société» Le taux de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou sur la superficie qui, de l'avis de la société, serait applicable à sa propriété si celle-ci était une propriété imposable.
(corporation effective rate)

“corporation effective rate” means the rate of real property tax or of frontage or area tax that a corporation would consider applicable to its corporation property if that property were taxable property; (taux effectif applicable à une 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)

“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)

[Je souligne]

[27] De même, pour les mêmes raisons, je reproduis à nouveau l'article 7 du Règlement. Cet article fait usage des deux définitions précédemment mentionnées. Il détermine également le

montant minimal du paiement en lieu de taxes par référence au taux effectif applicable et à la valeur effective de la propriété des sociétés :

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) 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.

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

(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.

[Je souligne]

[28] Que veulent dire les mots «de l'avis de la société» rendus en anglais tantôt par les termes «that a corporation would consider», tantôt par « in the opinion of the corporation » : voir l'article 9 du Règlement. La LPRI, au chapitre des définitions, contient des dispositions semblables où la terminologie réfère à un taux effectif ou à une valeur effective qui «selon le ministre» (en anglais «in the opinion of the Minister») serait applicable à une propriété fédérale.

[29] Ces expressions de la LPRI et du Règlement sont-elles attributives d'une discrétion à la société d'État ou au ministre, selon le cas? Si oui, quelle est la portée de cette discrétion? Sinon, quel sens et quelle utilité faut-il leur donner?

[30] Pour le procureur de la Ville, ces termes ne confèrent aucune compétence ou discrétion aux sociétés d'État pour interférer avec le montant du taux effectif et la valeur effective de la propriété fédérale déterminés par l'autorité évaluatrice. Ils apparaissent à la LPRI et au Règlement pour permettre au ministre ou à une société d'État de vérifier si on leur a appliqué le bon taux (par exemple celui des immeubles non résidentiels, celui des immeubles résidentiels ou celui de la catégorie résiduelle) et de corriger une erreur d'écriture ou de calcul.

[31] La Cour fédérale a retenu cette prétention du procureur de la Ville. Bien qu'il s'agisse du fondement même des litiges, elle dispose de la question en seulement deux paragraphes que je reproduis :

[112] Je ne crois pas que l'utilisation du terme « de l'avis de la société » que l'on retrouve dans la définition de « taux effectif applicable à une société » à l'article 2 du RPSE confère le pouvoir d'écarter le taux d'impôt foncier s'appliquant habituellement aux immeubles non résidentiels. À mon avis, l'emploi de l'expression « de l'avis de la société » reflète simplement le fait que c'est cette dernière qui détermine le taux effectif d'impôt foncier en se référant au taux d'impôt foncier prescrit par l'autorité taxatrice. Si le gouverneur en conseil avait voulu accorder la discrétion absolue que revendique la défenderesse quant à la détermination du taux effectif, il aurait pu le faire en utilisant des termes beaucoup plus larges comme « le taux qu'elle juge raisonnable ».

[113] Il va sans dire que l'office fédéral doit exercer sa compétence à l'intérieur des limites de la loi. Si l'on veut parler ici de discrétion accordée au gestionnaire de la défenderesse, je dirais qu'il s'agit d'une discrétion « liée ». Ainsi, l'office fédéral ne peut à cet égard faire abstraction du taux d'impôt foncier qui serait autrement applicable à la propriété de la défenderesse si celle-ci était une propriété imposable. En effet, il faut lire la définition que l'on retrouve dans la RPSE de « taux effectif applicable à une société » dans son ensemble. Bref, il s'agit de déterminer le taux de l'impôt foncier « qui, de l'avis de la société, serait applicable à sa propriété si celle-ci était une propriété imposable ».

[Je souligne]

[32] Je ne crois pas que la portée de ces termes se limite à simplement vérifier que le taux qu'on applique est bien, par exemple, celui de l'impôt foncier et à la correction d'erreurs d'écriture ou de calcul. Il n'est point besoin d'une habilitation législative pour permettre au ministre ou à une société d'État (desquels une municipalité sollicite un paiement auquel la LPRI ne lui confère aucun droit (voir l'article 15 de la LPRI)), de signaler à cette dernière ce genre d'erreurs. À cet égard, le ministre ou une société d'État n'est pas dans une situation juridiquement différente de celle de tout autre contribuable qui constate une erreur de cette nature dans son compte de taxes municipales.

[33] En fait, la position prise par le procureur de la Ville, et acceptée par la Cour fédérale, vide ces mots «selon le ministre» ou «de l'avis de la société» de toute signification. À toutes fins utiles, elle les éradique de la LPRI et du Règlement et laisse le ministre ou la société sans pouvoir, à la merci de l'autorité taxatrice, tant pour la détermination de la valeur des propriétés de l'État que pour le taux de taxation qui leur serait applicable.

[34] En outre, les appelantes n'ont aucunement soutenu que ces mots emportaient une discrétion absolue. Elles n'ont jamais prétendu, ce qui serait l'apanage d'une discrétion absolue, qu'elles pouvaient, à l'égard du taux effectif, faire ce qu'elles voulaient, quand elles le voulaient et comme elles le voulaient. Je note au passage que, contrairement à ce que suggère la Cour fédérale, le fait d'ajouter les mots «le taux qu'elle juge raisonnable» n'aurait pas pour effet de rendre absolue une discrétion qui ne l'était pas. Au contraire, l'introduction d'une norme de raisonabilité viendrait baliser et circonscrire davantage l'exercice de la discrétion en faisant appel à une mesure d'appréciation objective, plutôt que simplement ou purement subjective, de l'usage qui en est fait.

[35] De toute façon, comme le rappelle la Cour suprême du Canada dans l'affaire *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, au paragraphe 107, un pouvoir discrétionnaire n'est pas absolu et sans entraves. Il est limité par l'économie et l'objet de la loi qui le confère.

[36] Sur l'existence d'une discrétion en faveur du ministre et des sociétés d'État, le Procureur général du Canada se dissocie de la conclusion négative prise par la Cour fédérale. Je suis d'accord avec lui que le Parlement a voulu laisser au pouvoir exécutif la possibilité d'apporter des correctifs au taux effectif et à la valeur effective décrétés par une autorité évaluatrice. Après tout, sont en cause des deniers publics que le pouvoir exécutif a la charge de bien administrer dans l'intérêt public.

[37] Au surplus, il n'est pas impensable et encore moins déraisonnable de croire qu'à l'égard de certaines propriétés fédérales, comme par exemple un pénitencier, une citadelle, un emplacement historique, il puisse y avoir une différence d'expertise et une divergence de vues quant à la valeur effective à octroyer à ces propriétés. Au demeurant, ce n'est pas pour rien que le législateur a prévu à l'article 11.1 de la LPRI et 12.1 du Règlement, au profit du ministre et des sociétés d'État, la création d'un comité consultatif dont le mandat est de leur donner un avis relativement à une propriété fédérale ou d'une société en cas de désaccord avec l'autorité taxatrice sur la valeur effective, la dimension effective ou le taux effectif (je souligne). À quoi bon un tel comité s'il n'existe pas de discrétion pour remettre en cause le taux effectif décrété par l'autorité taxatrice?

[38] Quoiqu'il en soit, l'état du droit n'est pas équivoque quant à la signification à donner aux termes «selon le ministre», de «l'avis du ministre» ou «in the opinion of the Minister». Il s'agit de formules reconnues qui ont pour effet de conférer une discrétion : voir par exemple *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, supra, *Prassad c. Canada (M.E.I.)*, [1989] 1 R.C.S. 560, à la page 580 par L'Heureux-Dubé dissidente sur un autre point, *Ramawad c. Le Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 R.C.S. 375, aux pages 379, 380 et 381, *Mon-Oil Ltd. c. Canada*, [1993] F.C.J. No. 226 (CAF) où la Cour écrit : « Where the Act intends to confer such discretion, as for example in sections 5 and 22, it does so by appropriate words (“as he deems advisable”, in the opinion of the Minister etc.) ». Il en va de même pour les termes «de l'avis de la société».

[39] Je souligne que les articles 2 et 7 du Règlement ne sont pas les seules dispositions qui confèrent une discrétion à la société d'État. Les alinéas 9c) et d) font également une telle attribution pour des déductions, soit à l'égard d'un service que, selon la société, l'autorité taxatrice ne fournit pas à une propriété de la société, soit pour un montant égal, selon la société, à tout remboursement, suppression ou réduction de l'impôt foncier applicable à ses propriétés.

[40] Avec respect, je crois que la Cour fédérale s'est trompée dans l'interprétation juridique des mots «de l'avis de la société». Il s'agit d'une erreur de droit révisable selon la norme de la décision correcte. N'eût été de cette méprise elle aurait conclu, comme je le fais, que les appelantes possédaient la compétence pour apporter une variation ou un correctif au taux effectif, c'est-à-dire au taux de l'impôt foncier applicable à leurs propriétés.

[41] Ceci dit, il s'agit maintenant de déterminer s'il fut fait par les appelantes un exercice légal de la discrétion conférée et, dans l'affirmative, de statuer sur la validité de la décision qui en a résulté. Je compte le faire en fonction, pour utiliser les mots du juge Binnie dans l'affaire *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, précitée, de «l'économie» et de «l'objet» de la LPRI et du Règlement ainsi que de la loi constitutive des appelantes.

b) La légalité de l'exercice de la discrétion par les appelantes

[42] Il va de soi que la légalité de l'exercice par les appelantes de leur discrétion respective s'apprécie selon la norme de la décision correcte. En des termes simples, une discrétion ne peut s'exercer contrairement à la loi. Il n'y a, en l'espèce, aucune preuve que la discrétion fut exercée par l'APM soit arbitrairement, soit en omettant de prendre en compte des facteurs pertinents, soit en ayant recours à des facteurs qui ne le sont pas. Comme on le verra plus loin, ce constat doit être nuancé pour la SRC.

[43] Tel que déjà mentionné, les appelantes sont des sociétés d'État énumérées à l'annexe III de la LPRI. Elles sont investies des pouvoirs de gestion, de charge et de direction de leurs propriétés en cause : voir la définition de propriété d'une société à l'article 2 du Règlement. C'est en cette capacité légitime qu'elles ont exercé la discrétion que leur confèrent les articles 2 et 7 du Règlement.

[44] Selon l'article 2.1, la LPRI «a pour objet l'administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d'impôts». L'équité n'est pas une notion opérant à sens unique lorsque, comme en l'espèce, il faut concilier les droits et les obligations respectives des deux parties, soit la Ville et la société d'État. C'est dans cette optique que se situe la discrétion accordée au ministre par la LPRI (et aux sociétés d'État par le Règlement) quant à la détermination du taux effectif de taxation et de la valeur effective des propriétés fédérales.

[45] Au plan de son économie, la LPRI autorise le paiement par le ministre, à même les fonds du Trésor, de sommes d'argent à une autorité taxatrice en remplacement de l'impôt foncier pour une année d'imposition donnée afin de compenser le coût des services fournis par cette dernière : voir l'alinéa 3(1)a).

[46] Le Règlement applicable aux sociétés d'État participe du même objet et de la même économie. Mais il opère une distinction entre, d'une part les sociétés des annexes III et IV et, d'autre part, le paiement en remplacement de l'impôt foncier et celui en remplacement de la taxe d'occupation commerciale ou d'affaires.

[47] En effet, la Partie I du Règlement, qui vise le champ de l'impôt foncier, ainsi que la définition des termes «propriété d'une société», s'appliquent autant aux sociétés mentionnées à l'annexe III qu'à celles de l'annexe IV : voir les articles 2 et 5.

[48] Mais la Partie II du Règlement, qui porte spécifiquement sur les paiements en remplacement de la taxe d'affaires, ne s'applique qu'aux sociétés que l'on retrouve à l'annexe IV. La définition de l'article 14, qui n'est applicable qu'à la Partie II, est sans équivoque à cet égard. Elle se lit :

PARTIE II	PART II
PAIEMENTS EN REMPLACEMENT DE LA TAXE D'OCCUPATION COMMERCIALE	PAYMENTS IN LIEU OF A BUSINESS OCCUPANCY TAX
Dispositions générales	General
14. <u>Dans la présente partie, « société » s'entend, à l'égard de tout paiement qu'elle peut verser, de toute société mentionnée à l'annexe IV de la Loi.</u>	14. <u>In this Part, "corporation" means, in respect of any payment that may be made by it, every corporation included in Schedule IV to the Act.</u>

[Je souligne]

[49] Il est opportun de la contraster avec celle de l'article 5 applicable seulement à la Partie I :

PARTIE I	PART I
PAIEMENTS VERSÉS EN REEMPLACEMENT DE L'IMPÔT FONCIER OU DE L'IMPÔT SUR LA FAÇADE OU SUR LA SUPERFICIE	PAYMENTS IN LIEU OF A REAL PROPERTY TAX OR A FRONTAGE OR AREA TAX
Dispositions générales	General
5. <u>Dans la présente partie, « société » s'entend, à l'égard de tout paiement qu'elle peut verser, de toute société mentionnée aux annexes III ou IV de la Loi.</u>	5. <u>In this Part, "corporation" means, in respect of any payment that may be made by it, every corporation included in Schedule III or IV to the Act.</u>

[Je souligne]

[50] À la lecture de ces deux définitions qui réfèrent aux paiements qu'une société «peut», c'est-à-dire est autorisée à verser, il m'apparaît évident que le législateur, en adoptant des dispositions spécifiques à chacun des deux groupes, a voulu que ces deux groupes soient traités différemment et aient des habilitations de paiement différentes.

[51] En d'autres termes, le législateur n'a pas voulu que les sociétés d'État de l'annexe III soient tenues et autorisées de payer la taxe d'affaires décrétée par une autorité taxatrice. De là, l'adoption d'une Partie II différente de la Partie I, au champ de taxation distinct de la Partie I et destiné à un groupe de sociétés d'État également distinct de celles de l'annexe III et bien identifiable. De là également le paragraphe 9g) de la LPRI qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir, par règlement, de « régir les paiements à verser par les personnes morales mentionnées à l'annexe IV en remplacement de la taxe d'occupation commerciale » (je souligne). On y voit bien que celles de l'annexe III ne sont pas soumises à cette taxe. Par contre, on voit aussi très bien au paragraphe 9f) précédent, qu'en ce qui a trait aux paiements en remplacement de l'impôt foncier, le pouvoir réglementaire octroyé au gouverneur en conseil visé tant les personnes morales mentionnées à l'annexe III que celles de l'annexe IV (je souligne).

[52] La définition de «propriété d'une société», que l'on trouve à l'article 2 du Règlement, confirme cette intention législative. À travers cette définition, par la méthode d'inclusion ou d'exclusion de la Partie II selon l'objectif recherché (voir les alinéas 2a), 2a.1) et 2b)), le législateur consacre la différence de traitement déjà mentionnée entre les paiements en remplacement de

l'impôt foncier, autorisés pour les sociétés des annexes III et IV, et ceux en remplacement de la taxe d'affaires, autorisés seulement pour les sociétés mentionnées à l'annexe IV.

[53] Un bref survol de l'historique de la législation fédérale en la matière renforce cette conclusion.

[54] Le cadre législatif d'aujourd'hui naît en 1980 par l'adoption de la *Loi de 1980 sur les subventions aux municipalités*, S.C. 1980-81-82-83, c. 37. La Loi de 1980 et le *Règlement sur les subventions versées par les sociétés de la Couronne*, DORS/81-1030, du 10 décembre 1981, créent la distinction entre les sociétés de l'annexe III et celles de l'annexe IV. Seules ces dernières sont habilitées à payer des taxes d'affaires.

[55] Le gouvernement met sur pied en 1994 un Comité technique mixte sur les paiements en remplacement de l'impôt (Comité). Il a pour mandat d'examiner les problèmes qui se posent en matière de paiements par le gouvernement fédéral et les sociétés d'État : voir dossier d'appel A-427-07, volume III, à la page 530.

[56] Les travaux du Comité débouchent sur un rapport en 1995 où il y a consensus pour réviser les annexes III et IV afin de veiller à ce que les sociétés qui sont « engagées dans des activités à but lucratif soient habilitées à effectuer des paiements en remplacement des taxes d'affaires » : *ibid.*, page 547.

[57] Un rapport complémentaire est déposé en 1997. Le Comité « relève d'énormes différences parmi les sociétés d'État fédérales en ce qui concerne la mesure dans laquelle leurs activités s'apparentent à celles des entités à but lucratif du secteur privé » : *ibid.*, à la page 574. Le Comité recommande que la Monnaie royale canadienne, qui apparaissait dans l'annexe III, soit transférée à l'annexe IV, ce qui fut fait : *ibidem*. La Société canadienne des postes fut aussi logée à l'annexe IV.

[58] En 1998, une ébauche d'un document intitulé « Draft Discussion Paper », émanant du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, fait état de la distinction entre les diverses sociétés d'État : voir *Draft Discussion Paper 1998 Consultation on the Government of Canada's Municipal Grants Program and Related Legislation* : *ibid.*, à la page 583. À la page 601, on y déclare ce qui suit :

Agent Crown corporations are listed in the Act under either Schedule III or Schedule IV. Those in Section III, like departments, are not empowered to make grants in lieu of business occupancy taxes. Those in Schedule IV more closely resemble private sector enterprises and are able (but not required) to make grants in lieu of occupancy taxes.

[Je souligne]

[59] Ce rapport mentionne le fait que des municipalités s'interrogent sur l'opportunité de transférer des sociétés de l'annexe III à l'annexe IV, dont la SRC, parce que ce sont, selon elles, des entreprises commerciales qui s'apparentent à celles du secteur privé. Mais il conclut qu'il est essentiel d'examiner soigneusement la situation au cas par cas avant de recommander des changements spécifiques de statut : *ibid.*, à la page 625.

[60] Enfin, en l'an 2000 s'opère une révision en profondeur du régime des paiements en lieu de taxes, au terme de laquelle les appelantes, i.e. l'APM et la SRC, demeurent dans l'annexe III de la LPRI et seules les sociétés d'État qui sont des entreprises commerciales sont tenues de, et autorisées à, faire des paiements en remplacement de la taxe d'affaires. La Monnaie royale canadienne revient dans le giron de l'annexe III de même que la Société canadienne des postes : dossier d'appel A-427-07, volume V, aux pages 886 et 887.

[61] En incluant dans son impôt foncier l'ancienne taxe d'affaires dont il est fait mention à la Partie II du Règlement, et en en sollicitant le paiement des appelantes, ce geste de la Ville a pour effet de rendre applicable aux sociétés d'État de l'annexe III les dispositions de la Partie II du Règlement alors que le législateur en a indubitablement restreint l'application aux sociétés énumérées à l'annexe IV de la LPRI. À mon avis, les appelantes ont raison d'affirmer que la Ville tente de faire indirectement ce que le Règlement ne permet pas de faire directement.

[62] Les deux appelantes sont régies par des lois d'intérêt public. Elles sont investies soit d'une mission économique, soit d'une mission culturelle et sociale ou les deux. J'en prends à témoin l'APM.

[63] La compétitivité du réseau portuaire canadien est régie par la *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10. La recherche de cette compétitivité et de l'efficacité afin d'atteindre les objectifs sociaux économiques désirés constitue l'un des objectifs poursuivis par cette loi, énoncé dans le contexte d'une politique maritime nationale que l'on trouve à l'article 4 de cette loi, lequel se lit :

4. Il est déclaré que l'objectif de la présente loi est de :

a) mettre en œuvre une politique maritime nationale qui vise à assurer la mise en place de l'infrastructure maritime qui est nécessaire au Canada et qui constitue un outil de soutien efficace pour la réalisation des objectifs socioéconomiques locaux, régionaux et nationaux, et qui permettra de promouvoir et préserver la compétitivité du Canada et ses objectifs commerciaux;

b) fonder l'infrastructure maritime et les services sur des pratiques internationales et des approches compatibles avec celles de ses principaux partenaires commerciaux dans le but de promouvoir l'harmonisation des normes qu'appliquent les différentes autorités;

c) veiller à ce que les services de transport maritime soient organisés de façon à satisfaire les besoins des utilisateurs et leur soient offerts à un coût raisonnable;

d) fournir un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement;

e) offrir un niveau élevé d'autonomie aux administrations locales ou régionales des composantes du réseau des services et installations portuaires et prendre en compte les priorités et les besoins locaux;

f) gérer l'infrastructure maritime et les services d'une façon commerciale qui favorise et prend en compte l'apport des utilisateurs et de la collectivité où un port ou havre est situé;

g) prévoir la cession, notamment par voie de transfert, de certains ports et installations portuaires;

4. It is hereby declared that the objective of this Act is to

(a) implement a National Marine Policy that provides Canada with the marine infrastructure that it needs and that offers effective support for the achievement of local, regional and national social and economic objectives and will promote and safeguard Canada's competitiveness and trade objectives;

(b) base the marine infrastructure and services on international practices and approaches that are consistent with those of Canada's major trading partners in order to foster harmonization of standards among jurisdictions;

(c) ensure that marine transportation services are organized to satisfy the needs of users and are available at a reasonable cost to the users;

(d) provide for a high level of safety and environmental protection;

(e) provide a high degree of autonomy for local or regional management of components of the system of services and facilities and be responsive to local needs and priorities;

(f) manage the marine infrastructure and services in a commercial manner that encourages, and takes into account, input from users and the community in which a port or harbour is located;

(g) provide for the disposition, by transfer or otherwise, of certain ports and port facilities; and

h) favoriser la coordination des activités maritimes avec les réseaux de transport aérien et terrestre.

(h) coordinate with other marine activities and surface and air transportation systems.

[Je souligne]

[64] À ces fins, l'APM et celles de Vancouver et de Halifax, aussi constituées en administration portuaires par lettres patentes en mars 1999, se sont vu confier une administration portuaire et la gestion de propriétés fédérales, dans la poursuite du but recherché par la *Loi maritime du Canada*. L'objet et l'économie de la *Loi maritime du Canada* sont compatibles avec, et en fait expliquent, les choix faits et les distinctions retenues par le législateur quant aux paiements en remplacement des impôts fonciers et ceux en remplacement de la taxe d'affaires. Il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de substituer ses choix et ses préférences à ceux du législateur. Cette conclusion vaut également pour le traitement que le législateur a choisi d'accorder à la SRC : voir la mission, les pouvoirs et les objectifs commerciaux et socio-culturels qui lui sont confiés par l'article 46 de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.R.C. 1991, ch. 1.

[65] Le procureur de la Ville a brandi le spectre de la confusion au niveau du taux effectif de taxation, une confusion à moyen et à long terme, dit-il, qui en résulterait si cette Cour devait accepter les prétentions des appelantes et rejeter celle de sa cliente. Il deviendrait impossible de départager les montants attribuables à l'impôt foncier et ceux attribuables à la taxe d'affaires. Peut-être ce problème se posera-t-il à long terme, mais ce n'est pas le cas en l'instance. Quoiqu'il en soit, la confusion, si elle devait se concrétiser, naîtrait du geste de la Ville et non de celui des appelantes.

La Ville ne saurait tirer profit de la confusion qu'elle crée au détriment de la LPRI, du Règlement et des objectifs recherchés par les lois constitutives de chacune des appelantes.

[66] Il est toujours loisible au Parlement de modifier la LPRI et le Règlement pour redéfinir le champ d'exercice de la discrétion conférée au ministre et aux sociétés d'État, le restreindre ou l'éliminer. Le Parlement, ou le Gouvernement par voie réglementaire, peut également rendre les dispositions de la Partie II de la LPRI applicables aux sociétés de l'annexe III. Les enjeux de ces modifications sont ou ont des impacts d'ordre économique, social, culturel et politique. Le choix de les apporter et de les imposer aux parties appartient aux élus et non à cette Cour.

[67] La voie est maintenant pavée pour apprécier la «raisonnabilité» ou la «déraisonnabilité» des décisions prises par les appelantes. Il s'agit là de la norme de contrôle qu'il convient de leur appliquer.

c) La raisonnabilité des décisions prises par les appelantes

[68] Les deux appelantes ont, à toutes fins pratiques, soustrait du taux effectif de taxation l'équivalent de la taxe d'affaires qui, par ce truchement, avait été intégrée à leur impôt foncier. Pour ce faire, cependant, elles ont eu recours à deux méthodes différentes.

[69] Je le rappelle : la taxe d'affaires était une taxe imposée par la Ville sur la valeur locative en raison d'une activité professionnelle ou commerciale. Le droit de la Ville à l'imposition prenait son fondement dans l'article 236 de la LFM, mais les propriétés fédérales en étaient exemptées.

[70] Pour en faire la soustraction du montant réclamé au titre d'impôt foncier par la Ville, l'APM a pris comme base de calcul les taux de taxation apparaissant au budget de la Ville pour les années 2003 et 2004, lequel incluait les augmentations annuelles.

[71] Plus précisément, elle s'est servie du taux combiné des immeubles non résidentiels 2002 établi à 3,9410. Ce taux était composé :

- a) de la taxe foncière générale 2002, soit 1,9702;
- b) de la taxe sur immeubles non résidentiels 2002, soit 0,3348; et
- c) de l'équivalent foncier de la taxe d'affaires 2002, soit 1,6360.

[72] Elle a par la suite déterminé le pourcentage qui représentait le montant de la taxe d'affaires : il s'élevait à 41,51 % du montant réclamé par la Ville au titre de l'impôt foncier. Elle a appliqué ce pourcentage aux années de taxation 2003 et 2004 en tenant compte des augmentations annuelles décrétées par la Ville. Je reproduis le tableau d'analyse des taux de la taxe municipale 2004 fourni par l'APM et que l'on retrouve au dossier d'appel A-413-07, volume III, à la page 339 :

Analyse des taux de taxe municipale 2004

Résumé - Taux de taxe 2002 (source: Budget 2003 page 89)

	Taux de taxe	Pourcentage
Taxe foncière générale 2002	1,9702	49,99%
Taxe sur immeubles non résidentiels 2002	0,3348	8,50%
Taxe foncière totale applicable à l'APM en 2002	2,30501	58,49%
Équivalent foncier de la taxe d'affaires 2002	1,6360	41,51%
Taux combiné des immeubles non résidentiels 2002	3,9410	100,00%

Résumé - Taux de taxe 2003 (source: Budget 2003 page 89)

	Taux de taxe	Pourcentage
Taux combiné des immeubles non résidentiels 2002	3,9410	100,00%
Augmentation annuelle de la Ville de Montréal	1,0587%	
Taux combiné des immeubles non résidentiels 2003	4,1722	100,00%

Le pourcentage d'augmentation utilisé par la Ville de Montréal (5,87 %) dépassait l'augmentation maximale de 5 % stipulée dans le budget 2003 de la Ville de Montréal. En 2003, l'APM a retenu un taux de taxe foncière représentant une augmentation de 5 % du taux foncier de l'année 2002.

	Taux de taxe	Pourcentage
Taux de taxe foncière 2002	2,3050	100,00%
Augmentation maximale de la Ville de Montréal	5,0000%	
Taux de taxe foncière 2003 retenu par l'APM	2,42025	100,00%

Scénario 2004 no 1 - Taux de taxe 2004 sans taxe de l'eau (source: Budget 2004 page 171 et année de base 2002)

	Taux de taxe	Pourcentage
Taxe foncière générale 2004	4,0547	100,00%
Répartition selon l'APM (année de base 2002)		
Taxe foncière applicable à l'APM en 2004	2,3715	58,49%
Équivalent foncier de la taxe d'affaires 2004	1,6832	41,51%

Scénario 2004 no 2 - Taux de taxe 2004 avec taxe de l'eau (source: Budget 2004 page 171 et année de base 2002)

	Taux de taxe	Pourcentage
Taxe foncière générale 2004	4,0547	99,02%
Taxe de l'eau 2004	0,0400	0,98%
Taxe foncière générale combinée 2004	4,0947	100,00%
Répartition selon l'APM (année de base 2002)		
Taxe foncière applicable à l'APM en 2004	2,3949	58,49%

Équivalent foncier de la taxe d'affaires 2004	1,6998	41,51%
---	--------	--------

Remarques

À noter que la taxe de l'eau 2004 de 0,04 \$ du 100,00 \$ d'évaluation permettra, selon la Ville de Montréal, la remise en état des infrastructures du réseau de l'eau et rapporterait environ 25M\$ à Ville de Montréal en 2004. (Budget 2004 page 35)

Recommandation 2004

Étant donné que la taxe de l'eau 2004 de 0,04 \$ est une taxe pour la remise en état d'infrastructure et non pas une taxe de l'approvisionnement en eau, le scénario de taxation 2004 no 2 est recommandé.

[73] Quant à elle, la SRC a puisé dans les extraits du plan budgétaire de la Ville pour l'année 2003 l'information relative au taux de la taxe foncière générale applicable aux immeubles non résidentiels. Comme pour l'APM, il était de 1,9702. Elle a alors, afin de trouver la catégorie dans laquelle elle se classait, examiné les quatre catégories suivantes retenues par la Ville :

« Ville de Montréal » :

- a) celle des immeubles non résidentiels : 4,1722 %;
- b) celle des immeubles de 6 logements ou plus : 2,0992 %;
- c) celle des terrains vagues desservis : 3,9044 %; et
- d) celle qui est résiduelle : 1,9522 %.

[74] Elle s'est ensuite arrêtée au taux de taxe foncière pour la catégorie des immeubles non résidentiels qui se chiffrait à 4,1722. Mais ce taux de 4,1722 incluait la taxe d'affaires pour l'exercice 2003. Elle l'a donc écarté en concluant qu'elle ne tombait pas dans cette catégorie d'immeubles non résidentiels puisqu'elle n'était pas soumise au paiement de la taxe d'affaires.

[75] De là, elle a cherché à se relocaliser dans l'une des trois catégories d'immeubles restantes. À partir de cette approche, il était évident qu'elle ne se qualifiait pas pour les catégories b) et c). Il ne lui restait, à son avis, que la catégorie d), i.e. la catégorie résiduelle. Il s'agit, selon la pièce P-6 que l'on peut consulter au dossier d'appel A-427-07, volume I, à la page 199, d'une catégorie principalement, quoique non exclusivement, composée des immeubles de cinq logements ou moins. Elle a adopté le taux de taxation de cette catégorie établi à 1,9522 qui, à son avis, se comparait au taux de 1,9702 retenu pour la taxe foncière générale.

[76] Je dois dire que la classification choisie par la SRC est intrigante, pour ne pas dire curieuse. Alors qu'elle devrait être classée comme immeuble non résidentiel, elle se retrouve, par le choix qu'elle a fait, dans une catégorie comprenant majoritairement des immeubles à logement. La méthode de calcul du montant de la taxe d'affaires retenue par l'APM m'apparaît nettement plus cohérente que celle choisie par la SRC.

[77] Mais la question ici n'est pas de savoir si la méthode de calcul du montant de la taxe d'affaires de la SRC est la meilleure ou même la bonne. Il s'agit de voir si le résultat obtenu par l'application de la méthode est raisonnable dans les circonstances.

[78] La SRC a pris comme base de calcul le taux de taxe foncière générale de 1,9522 dont la Ville se servait pour les immeubles de la catégorie résiduelle. Ce taux était de ,018 légèrement inférieur au taux de 1,9702 applicable aux immeubles non résidentiels.

[79] En pourcentage, la méthode utilisée par la SRC débouche sur une attribution de 50,46 % pour la taxe d'affaires en 2002 par comparaison à 41,51 % pour l'APM. Il en résulte un différentiel tout de même significatif de 8,95 % en faveur de la SRC.

[80] Même en retenant le taux de 1,9522 de la catégorie résiduelle, je ne vois pas pourquoi ne devrait pas s'y ajouter le ,3348 applicable aux immeubles non résidentiels. Car après tout, les propriétés de la SRC sont des immeubles non résidentiels. Si on additionne le ,3348 au taux de 1,9522, on obtient un taux de 2,287 pour la taxe foncière pour l'année 2002, ce qui représente un équivalent foncier de la taxe d'affaires de 1,654. Transposé en pourcentage, cet équivalent s'établit pour la taxe d'affaires à 41,96 %. Il rejoint à toutes fins utiles celui de l'APM établi à 41,51 %.

d) Conclusion sur l'exercice de la discrétion et la validité des décisions prises par les appelantes

[81] À mon avis, les appelantes ont fait un exercice légal de leur discrétion, conforme à l'objet et à l'économie de la LPRI et du Règlement, à leur loi constitutive ainsi qu'à l'intention du législateur. Cette intention, on la retrouve exprimée aux articles 2, 2.1, 4 et 7 de la LPRI et aux Parties I et II ainsi qu'aux articles 2, 5, 7, 9 et 14 du Règlement.

[82] La décision de l'APM qui a résulté de l'exercice de cette discrétion, selon moi, repose sur une assise factuelle raisonnable. Selon la norme de contrôle de la raisonabilité qu'il convient de lui appliquer, je conclus que la décision de l'APM est à la fois valide et légale.

[83] Je ne peux en dire autant de la décision de la SRC. La classification et la base de calcul retenues par la SRC ainsi que le résultat obtenu pour le montant de la taxe d'affaire, à mon avis, ne sont pas raisonnables. À l'instar de ce que fit l'APM, il suffisait à la SRC de prendre le taux de la taxe foncière générale 2002 et d'y ajouter le taux de la taxe sur immeubles non résidentiels 2002. Ainsi, elle aurait obtenu le taux de la taxe foncière totale qui lui était applicable. De là, elle pouvait déterminer l'équivalent foncier de la taxe d'affaires.

[84] En somme, la SRC, tout comme l'APM, gère des immeubles non résidentiels. Les deux organismes se retrouvent dans la même catégorie pour fin de taxation. Ils devraient faire l'objet d'un traitement identique au niveau du taux effectif. Conséquemment, j'appliquerais la méthode de l'APM et j'apporterais la modification suivante à la décision de la SRC. Je fixerais l'équivalent foncier de la taxe d'affaires 2002 à 1,6360, représentant un pourcentage de 41.51 % du montant de la demande de paiement en remplacement de l'impôt foncier. C'est ce pourcentage de 41.51% que j'appliquerais aux années 2003, 2004 et 2005.

[85] Ceci m'amène à considérer une autre demande d'ajustement au montant de la demande de paiement. Cet ajustement correspondrait à la valeur effective des silos de l'APM si ceux-ci doivent être exclus de la réclamation de la Ville.

Le refus d'exclure la valeur effective des silos du montant du paiement en remplacement de l'impôt foncier

[86] L'alinéa 2(3)b) de la LPRI exclut de la définition de propriété fédérale « les constructions, les ouvrages, les machines ou le matériel mentionnés à l'annexe II ».

[87] Ce renvoi à l'annexe II de la LPRI conduit au paragraphe 10 de cette annexe où l'on peut y lire que les objets de l'exclusion sont les suivants :

10. Réservoir, réservoirs d'emmagasinage, viviers, passes à poissons

10. Reservoirs, storage tanks, fish-rearing ponds, fishways

[Je souligne]

Je crois que la Cour fédérale a indûment restreint le sens des mots « réservoir » et « réservoirs d'emmagasinage » en les limitant à des récipients d'entreposage de produits liquides ou gazeux. Cette restriction, à mon sens, n'est justifiée ni par les règles d'interprétation, ni par le sens commun des mots, ni par l'intention du législateur.

a) Le sens commun des mots

[88] Il convient de débiter par l'analyse du sens commun du mot « réservoir ».

[89] Le *Petit Larousse illustré* de 2006, à la page 926, et de 1991, à la page 841, accorde au mot « réservoir » un sens premier d'ordre très général et un sens second plus spécifique qui réfère à des produits liquides ou gazeux :

1. lieu aménagé pour accumuler, et conserver certaines choses – par ex. : lieu où sont amassées diverses réserves. Réservoir de matières premières.
2. récipient contenant des produits liquides ou gazeux.

[Je souligne]

[90] Le *Shorter Oxford English Dictionary*, édition de 1990, aussi attribue au mot « réservoir », depuis 1836, le sens de « a receptacle or repository for things or articles ». Il n'en limite plus le sens à l'entreposage de produits liquides.

[91] À l'instar du *Petit Larousse illustré*, le *Webster's New World Dictionary*, Second College Edition, donne au mot « réservoir » en anglais un sens premier très large et un sens second plus spécifique :

1. a place where anything is collected and stored, generally in large quantity.
2. a receptacle for holding a fluid, as oil, ink, etc.

(Voir aussi *Webster's Third New International Dictionary of the English Language*, vol. II, à la page 1931.)

[92] Or, aussi bien *Le Nouveau Petit Robert*, à la page 2343, *Le Grand Robert de la langue française*, à la page 776, *Le Petit Larousse illustré* de 1997, à la page 939, ainsi que l'*Office de la langue française – Grand Dictionnaire terminologique* définissent le silo comme « un réservoir (au-dessus ou en-dessous du sol) où l'on entrepose les produits agricoles pour les conserver », un « réservoir édifié pour le stockage et la conservation en vrac de divers produits : charbon, ciment, fourrage, grains, etc. ». Les dictionnaires anglais vont dans le même sens.

b) L'intention du législateur

[93] À moins d'indication contraire de sa part, il y a lieu de donner aux mots utilisés par le législateur leur sens courant ou naturel : voir P.A. Côté, *Interprétation des lois*, 3^e éd., Les Éditions Thémis, Montréal, 1999, aux pages 261 à 266.

[94] En outre, je ne crois pas que le législateur ait voulu un résultat aussi absurde que celui d'exclure du paiement en remplacement de l'impôt foncier les seuls réservoirs de liquide, au détriment de ceux de matières solides. Comme le fait ressortir l'APM, un réservoir de sucre liquide serait inclus dans la définition de « réservoir », mais non un réservoir de sucre granulé. Il en serait de même pour un réservoir de ciment liquide, mais non un réservoir de poudre de ciment. Compte tenu de l'impact fiscal et économique pouvant résulter d'une telle différence de traitement du mot « réservoir » à l'échelle canadienne et de la généralité du terme, je crois que ce serait trahir le but recherché par le législateur que d'en limiter le sens et l'application à des bassins de liquide. Si c'était là le résultat désiré, le législateur pouvait facilement baliser le mot et le limiter à des réservoirs de liquides ou de gaz.

c) La règle *ejusdem generis*

[95] Selon le procureur de la Ville, si le législateur avait voulu exclure les silos, il l'aurait dit expressément. Je ne peux retenir cet argument car, d'une part, le mot « réservoir » est un terme

générique et, d'autre part, comme je l'ai déjà mentionné, un silo est une sorte de réservoir. Le terme général « réservoir » inclut le spécifique ou le particulier, soit le silo.

[96] À l'audience, la discussion a également porté sur le fait que les termes « viviers » et « passe à poissons » utilisés au paragraphe 10 de l'annexe II ont une connotation aquatique et, conséquemment, qualifient le terme « réservoir » pour le limiter à des réservoirs de fluides.

[97] Appliquer ce raisonnement dans le cas présent ferait en sorte que le terme spécifique qui complète une énumération viendrait restreindre les termes génériques qui le précèdent. Ce serait complètement dénaturer la règle d'interprétation *ejusdem generis*. Traitant du fonctionnement de la règle et de ses conditions d'application, le professeur Côté écrit dans son excellent volume *Interprétation des lois*, précité, à la page 397 :

« Cette règle est en réalité une application particulière de la règle *noctur a sociis* au cas d'un terme général venant à la suite de plusieurs termes spécifiques. « La règle signifie que le terme générique ou collectif qui complète une énumération se restreint à des choses de même genre que celles qui sont énumérées même si de par sa nature ce terme générique ou collectif, cette expression générale est susceptible d'embrasser beaucoup plus ». »

[98] En outre, il est loin d'être évident que l'énumération du paragraphe 10 vise des objets d'une même espèce ou catégorie. Une passe à poissons, qui est un passage ou un couloir étroit pour permettre aux poissons de passer d'un endroit à un autre, peut difficilement se qualifier au titre de réservoir.

[99] Enfin, même si certaines des énumérations que l'on trouve à l'annexe II font référence à des objets ou à des choses du même genre, il n'y a pas d'uniformité et de constance dans les énumérations de cette annexe qui permettent d'inférer que les termes du paragraphe 10 ont un commun dénominateur qui limite les mots « réservoir » et « réservoirs d'emmagasinage » à l'entreposage de fluides seulement.

[100] Par exemple, le paragraphe 12 de l'annexe II, précité, inclut au chapitre des exclusions « les abris contre la neige, les tunnels, les ponts et les barrages ». C'est en vain que j'ai cherché parmi cette énumération le commun dénominateur pour ces termes, particulièrement les abris contre la neige.

[101] En conclusion, je suis d'avis que la Cour fédérale a commis une erreur de droit dans l'interprétation qu'elle a faite du terme « réservoir » et que la norme de la décision correcte s'applique ici. Les silos sont des réservoirs et font partie des objets exclus par l'annexe II de la LPRI. Ils doivent donc être retranchés de la demande de paiement en remplacement de l'impôt foncier.

La Cour fédérale s'est-elle prononcée *ultra petita*?

[102] Compte tenu de la conclusion à laquelle j'en viens sur le mérite des appels, qui est d'annuler la décision de la Cour fédérale, il n'est pas vraiment nécessaire de trancher cette question. Je me contenterai de dire qu'il est apparent que le recours en contrôle judiciaire intentée par la Ville porte

sur et se limite à l'année financière 2004 alors que les paragraphes 2 et 3 de l'ordonnance rendue par la Cour fédérale à l'endroit de l'APM couvrent également l'année financière 2003.

[103] Je mets en opposition le paragraphe premier ainsi que la conclusion recherchée par la Ville dans sa demande de contrôle judiciaire et les paragraphes 2 et 3 de l'ordonnance de la Cour fédérale :

Contrôle judiciaire

1. La présente est une demande de contrôle judiciaire concernant le paiement en remplacement d'impôts qu'a effectué, en vertu de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts et ses règlements* (L.R. (1985), ch. M-13, ci-après «LPERI», l'Administration portuaire de Montréal (ci-après L'APM) à la Ville de Montréal pour l'année d'imposition 2004 de cette dernière;

7. Une ordonnance de la nature d'un jugement déclaratoire déclarant que la Défenderesse, l'APM, doit se soumettre à la loi et payer en conséquence à la Ville de Montréal les sommes de 737 889,67 \$ et de 1 247 355,98 \$ qu'elle a soustraites illégalement et sans droit de son paiement en remplacement d'impôts de l'année d'imposition 2004 de la Ville de Montréal, plus les intérêts au taux prévu par la réglementation municipale à compter du 22 mars 2004; (Je souligne)

ORDONNANCE

LA COUR DÉCLARE ET ORDONNE que :

1. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie en partie.
2. Pour toute année d'imposition donnée après 2002, le taux effectif applicable aux propriétés de la défenderesse est le taux de la taxe foncière générale applicable aux immeubles non résidentiels du ou des secteurs où sont situés les propriétés de la défenderesse, auquel s'ajoute le cas échéant, le taux applicable aux immeubles de cette dernière catégorie en ce qui a trait à la taxe spéciale relative au service de l'eau.
3. Pour toute année d'imposition donnée après 2002, la défenderesse ne doit pas exclure du calcul du taux effectif, ou encore retrancher du paiement en remplacement de l'impôt foncier, l'équivalent fiscal de l'ancienne taxe d'affaires abolie par la demanderesse en 2002.

[Je souligne]

[104] Il me semble assez évident, si j'avais à décider la question, que les conclusions de l'ordonnance de la Cour vont au-delà du recours exercé par la Ville et des conclusions recherchées par celle-ci.

La SRC pouvait-elle soit récupérer le trop-perçu par la Ville, soit opérer une compensation entre les montants déjà versés pour les années d'imposition 2003 et 2004 et ceux, qu'après révision du taux effectif, elle estimait devoir payer pour les années d'imposition 2003, 2004 et 2005?

[105] On se rappellera que la Cour fédérale a conclu que la SRC ne pouvait ni rétroactivement modifier ses décisions antérieures, ni opérer compensation pour les versements à venir pour les années 2004 et 2005. Elle en est venue à cette conclusion parce qu'à son avis, la SRC ne pouvait modifier le taux effectif de taxation décrété par la Ville. En somme, elle ne s'est pas prononcée sur le mérite du droit à la compensation invoqué par la SRC : voir le paragraphe 127 des motifs de la décision de la Cour fédérale. Elle n'a pas adjugé non plus sur le droit au recouvrement du trop-perçu prévu à l'article 4 du *Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements*, DORS/81-226, janvier 2002 (RVPR).

[106] La position de la SRC repose pour partie sur cet article 4 du RVPR en ce qui a trait au recouvrement du trop-perçu et pour partie sur la doctrine de la déduction nécessaire pour la compensation. Je disposerai d'abord de l'argument relatif au trop-perçu.

a) La récupération du trop-perçu

[107] Le RVPR est un règlement adopté en vertu de la LPRI pour la mise en œuvre de celle-ci. Il ne vise que deux situations et ne contient que deux articles de substance : les articles 3 et 4, précités.

[108] L'article 3 du RVPR traite du montant réclamé à un ministre par une autorité taxatrice en vertu de l'article 3 de la LPRI. Il permet à celui-ci, qui se voit dans l'impossibilité de déterminer de façon définitive le montant du paiement à être effectué dans le délai qui y est imparti, de procéder à une estimation du montant pouvant être versé. Il l'autorise également à effectuer, en guise de paiement, un versement provisoire.

[109] L'article 4 réfère à un paiement versé par le ministre en vertu de l'article 3 de la LPRI ou à un versement provisoire fait par ce dernier en vertu de l'article 3 du RVPR. Lorsque, de ces paiements, il résulte un trop-perçu par l'autorité taxatrice, l'article 4 du RVPR permet au ministre, soit de porter le trop-perçu, et les intérêts qui s'y sont ajoutés, en diminution de tout autre paiement pouvant être versé, soit de les recouvrer à titre de créance de Sa Majesté du Chef du Canada.

[110] Il m'apparaît clairement que le RVPR ne vise que les paiements effectués par le ministre à l'égard de propriétés fédérales. Les sociétés d'État sont régies par leur propre Règlement qui, si à bien des égards, s'aligne sur la LPRI, s'en distingue à certains autres. Lors d'alignements parallèles du genre de celui dont il est question dans la présente affaire, il existe toujours une possibilité d'omissions ou de différence intentionnelle ou accidentelle de traitement.

[111] Je crois que, par sa teneur, le RVPR opère une différence de traitement entre le ministre et les sociétés d'État en ce qui a trait au recouvrement du trop-perçu. J'ignore si cette différence est intentionnelle ou accidentelle, mais je ne peux ignorer son existence. La SRC, à mon avis, ne peut se prévaloir du RVPR.

b) La compensation

[112] Comme elle l'a fait pour le trop-perçu, la Ville nie à la SRC le droit à la compensation entre les paiements futurs et les montants versés en trop. Elle suggère plutôt que la SRC doit s'adresser à un tribunal compétent pour y faire valoir ses droits et obtenir un remboursement : voir le paragraphe 78 du mémoire des faits et du droit de l'intimée.

[113] Je soupçonne qu'une telle prise de position de la part de la Ville peut être source d'inimitié et pourrait être perçue par les sociétés d'État comme une invitation à ne verser que des montants moindres ou symboliques par crainte de devoir engager des procédures judiciaires coûteuses pour récupérer le trop-payé. Fort heureusement, les articles 6 et 12 du Règlement, à mon avis, apportent un élément de solution au problème. Je les reproduis :

6. Le paiement effectué par une société en remplacement de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou sur la superficie à l'égard d'une propriété qui serait une propriété fédérale si un ministre fédéral en avait la gestion, la charge et la direction n'est assorti d'aucune condition et ne doit

6. The payment made by a corporation in lieu of a real property tax or frontage or area tax in respect of any corporation property that would be federal property if it were under the management, charge and direction of a minister of the Crown is made without any condition, in an amount

pas être inférieur aux sommes visées aux articles 7 et 11.

that is not less than the amount referred to in sections 7 to 11.

Modalités de versement

Time and Manner of Payments

12. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le paiement effectué par une société en application de l'article 6 est versé :

12. (1) Subject to subsection (2), where a corporation makes a payment in accordance with section 6, it shall be made

a) uniquement à l'autorité taxatrice du lieu où la propriété est située;

(a) only to the taxing authority for the area in which the corporation property is situated; and

b) dans les cinquante jours suivant la réception de la demande de paiement.

(b) within 50 days after receipt of an application for the payment.

(2) Lorsqu'une société est incapable de déterminer de façon définitive le montant du paiement à verser aux termes de l'article 6 au cours du délai visé à l'alinéa (1)b), elle doit, au cours de ce délai, effectuer un versement provisoire qui correspond au montant estimatif total du paiement.

(2) Where a corporation is unable to make a final determination of the amount of a payment made in accordance with section 6 within the time referred to in paragraph (1)(b), the corporation shall make, within that time, an interim payment that corresponds to the estimated total payment to be made.

[Je souligne]

[114] On voit à la lecture de l'article 6 du Règlement que le paiement ne peut être assorti de conditions. On y lit également qu'il ne doit pas être inférieur aux sommes visées aux articles 7 et 11. Je crois qu'il faut lire l'article 12, l'article 11 ayant été abrogé. De toute façon, l'article 12 renvoie expressément à l'article 6.

[115] L'article 7 du Règlement (précité) prévoit le montant du paiement minimum qui ne peut être inférieur au produit du taux effectif et de la valeur effective de la propriété de la société pour l'année d'imposition.

[116] Le paragraphe 12(2) du Règlement permet à une société d'État d'effectuer un paiement provisoire si, dans le délai de 50 jours suivant la réception de la demande de paiement, elle est incapable de déterminer de façon définitive le montant du paiement qu'elle doit verser aux termes de l'article 6.

[117] Cependant, sans doute pour assurer un financement intérimaire à l'autorité taxatrice pendant une détermination définitive du montant du paiement, le législateur a prévu que le montant provisoire doit correspondre au montant estimatif total du paiement.

[118] Provisoire veut dire temporaire, intérimaire, en attendant autre chose, qui est destiné à être remplacé : voir *Le Nouveau Petit Robert*, édition 1993, à la page 2033. Comme le fait remarquer à juste titre la procureure de la SRC, un paiement n'a rien de provisoire si on ne peut, lors de la détermination du montant définitif, procéder aux ajustements requis, soit en l'occurrence une récupération du trop-payé, soit une diminution sur les paiements futurs d'un montant correspondant au trop-payé.

[119] Je crois que le ministre et les sociétés d'État se sont vus octroyer un droit à une compensation légale. Le premier l'obtient par l'article 4 du RVPR, les secondes, par un chemin plus tortueux, soit les articles 6, 7 et 12 du Règlement qui les régit. Il n'existe aucune raison de principe pour que des fonds publics administrés par le ministre et versés en remplacement d'impôts fonciers

puissent être portés en diminution de paiement futurs alors que ces mêmes fonds, si versés par une société d'État, ne pourraient l'être.

[120] Mme Lise Powers était à la SRC la personne responsable de la gestion et du suivi des dossiers de taxes sur le territoire de la Ville. Interrogée sur son affidavit par le procureur de la Ville, elle déclare qu'à la fin de janvier 2003, elle a reçu la demande de paiement de la Ville pour l'impôt foncier. Elle a constaté que le montant demandé était presque le double de celui des années précédentes. Elle a aussitôt demandé une opinion juridique sur la légalité de ce paiement : voir dossier d'appel A-427-07, volume IV, aux pages 798, 816 et 817.

[121] Le 3 mars 2003, alors que la légalité du paiement demandé par la Ville était toujours sous étude, elle a effectué un paiement complétant un premier paiement au montant de 1 203 577,65 \$, lequel avait été porté au compte de la Ville par virement bancaire.

[122] Dans cette lettre, elle indiquait clairement qu'il n'y avait pas d'admission de la SRC quant à la validité du compte de taxes : *ibid.*, volume I, à la page 153. Un autre paiement fut effectué par la SRC le 26 septembre 2003. La lettre de Mme Powers qui transmettait le paiement contestait les intérêts réclamés par la Ville et réitérait sa mise en garde antérieure quant à la validité du compte de taxes.

[123] Par la même occasion, Mme Powers informait la Ville qu'elle lui ferait connaître sous peu la position finale de la SRC quant à la validité du compte de taxes et que la SRC effectuerait une

réduction équivalente au trop-payé sur le compte de taxe de 2004 si, suite à l'opinion juridique, il s'avérait que des montants supérieurs à ce qui aurait dû être payé avaient été versés : *ibid.*, volume I, à la page 158; *ibid.*, volume IV, aux pages 819 et 820.

[124] Il est clair que les paiements ci-haut mentionnés, comme le confirme Mme Powers dans son témoignage, ont été faits sur une base provisoire ou intérimaire pour ne pas pénaliser la Ville en attendant une détermination définitive du montant à être payé : *ibidem*. Contrairement à ce qu'affirme la Cour fédérale au paragraphe 123 des motifs de sa décision, il appert que les paiements furent effectués en mars et septembre 2003 alors que la SRC n'avait pas encore été capable de déterminer d'une manière définitive les montants des sommes à être versées.

[125] En conclusion, j'estime que la SRC, en vertu du Règlement qui la régit, est en droit de porter en diminution de paiements futurs les montants versés en trop en remplacement du paiement de l'impôt foncier demandé par la Ville.

Conclusion

[126] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel de l'APM, j'annulerais l'ordonnance de la Cour fédérale et je rejetterais la demande de contrôle judiciaire de la Ville.

[127] Je déclarerais que les silos de l'APM doivent être exclus de la demande de paiement faite par la Ville en remplacement du paiement de l'impôt foncier.

[128] L'APM a fait preuve de magnanimité en renonçant aux frais de l'appel alors que la Ville les réclamait contre elle. En conséquence, je n'octroierais pas de frais.

[129] En ce qui a trait à la SRC, j'accueillerais l'appel avec dépens, j'annulerais l'ordonnance de la Cour fédérale et je déclarerais que le taux effectif applicable pour les années 2003, 2004 et 2005 sur les immeubles de la SRC inscrits au rôle d'évaluation foncière est respectivement de 4,1722 %, de 4,0947 % et de 3,9532 % par 100 \$ d'évaluation, diminué pour chaque année d'un taux de 1,7318 % pour l'année 2003, 1,6997 % pour l'année 2004 et 1,6409 % pour l'année 2005, correspondant à un équivalent foncier de la taxe d'affaires de l'ordre de 41,51 %.

[130] Je déclarerais que la SRC a le droit de porter en diminution de paiements futurs à la Ville les montants de paiements qu'elle lui a déjà versés en trop en remplacement de l'impôt foncier.

[131] Je rejetterais la demande de contrôle judiciaire de la Ville.

« Gilles Létourneau »

j.c.a.

« Je suis d'accord
Marc Noël, j.c.a. »

« Je suis d'accord
Johanne Trudel, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-413-07

INTITULÉ : ADMINISTRATION PORTUAIRE DE
MONTRÉAL c. VILLE DE MONTRÉAL et
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 8 septembre 2008

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE LÉTOURNEAU

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL

DATE DES MOTIFS : Le 19 septembre 2008

COMPARUTIONS :

Me Gilles Fafard	POUR L'APPELANTE
Me Luc Lamarre	POUR L'INTIMÉE
Me Nathalie Benoit	POUR L'INTERVENANT

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

De Grandpré Chait, s.e.n.c.r.l. Montréal (Québec)	POUR L'APPELANTE
Brunet, Lamarre, s.e.n.c. Montréal (Québec)	POUR L'INTIMÉE
John H. Sims, c.r. Sous-procureur général du Canada	POUR L'INTERVENANT

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-427-07

INTITULÉ : SOCIÉTÉ RADIO-CANADA c. VILLE DE
MONTRÉAL et PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 8 septembre 2008

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE LÉTOURNEAU

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL

DATE DES MOTIFS : Le 19 septembre 2008

COMPARUTIONS :

Me Sylvie Gadoury	POUR L'APPELANTE
Me Luc Lamarre	POUR L'INTIMÉE
Me Nathalie Benoit	POUR L'INTERVENANT

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

1400 boul. René-Lévesque Ouest Montréal (Québec)	POUR L'APPELANTE
Brunet, Lamarre, s.e.n.c. Montréal (Québec)	POUR L'INTIMÉE
John H. Sims, c.r. Sous-procureur général du Canada	POUR L'INTERVENANT