

**Cour d'appel fédérale**



**Federal Court of Appeal**

**Date : 20230605**

**Dossier : A-258-21**

**Référence : 2023 CAF 126**

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER  
LE JUGE DE MONTIGNY  
LE JUGE LOCKE**

**ENTRE :**

**SOCIÉTÉ DU VIEUX-PORT DE MONTRÉAL  
INC.**

**appellante**

**et**

**VILLE DE MONTRÉAL**

**intimée**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intervenant**

Audience tenue à Montréal (Québec), le 17 novembre 2022.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 5 juin 2023.

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

**LE JUGE LOCKE**

**Y ONT SOUSCRIT :**

**LA JUGE GAUTHIER  
LE JUGE DE MONTIGNY**



Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20230605

Dossier : A-258-21

Référence : 2023 CAF 126

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER  
LE JUGE DE MONTIGNY  
LE JUGE LOCKE**

**ENTRE :**

**SOCIÉTÉ DU VIEUX-PORT DE MONTRÉAL  
INC.**

**appellante**

**et**

**VILLE DE MONTRÉAL**

**intimée**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intervenant**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

**LE JUGE LOCKE**

I. Contexte

[1] La Cour est saisie d'un appel d'une décision de la Cour fédérale (2021 CF 806, par le juge Peter G. Pamel – la décision CF). Aux termes du jugement, la Cour fédérale accueillait les demandes de contrôle judiciaire de la Ville de Montréal (la Ville) concernant plusieurs décisions de la Société du Vieux-Port de Montréal (SVPM), une société d'État fédérale. Les décisions de la SVPM en question traitaient de paiements versés en remplacement d'impôts (PERI) en vertu de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, L.R.C. 1985, ch. M-13 (la LPRI). La Cour fédérale concluait que la SVPM avait commis plusieurs erreurs dans ses décisions.

[2] Le système des paiements en vertu de la LPRI est résumé comme suit par la SVPM dans ses décisions, qui citent la décision de la Cour suprême du Canada dans *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427 (en particulier aux paragraphes 12, 15, 20 et 21) :

Au Canada, la Couronne fédérale et ses sociétés d'état jouissent d'une immunité fiscale constitutionnelle à l'égard des autorités taxatrices municipales et provinciales. Malgré cette immunité, la Couronne fédérale et ses sociétés d'état versent aux municipalités, à titre gracieux, des [PERI] en vertu de la [LPRI] et de ses règlements, mais seulement dans la mesure prévue par cette loi et ces règlements. Certains immeubles et certaines situations ne font pas l'objet de PERI en vertu de la [LPRI] et de ses règlements parce que le Parlement a jugé à propos qu'il en soit ainsi et l'article 15 de la [LPRI] confirme que cette loi ne confère à une municipalité aucun droit à un paiement.

(Voir par exemple la page 391 du dossier d'appel)

[3] L'article 2.1 de la LPRI indique que son objet est « l'administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d'impôts », et le paragraphe 3(1) prévoit que :

**Paielements**

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

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

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

**Authority to make payments**

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

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

**(b)** in lieu of a frontage or area tax

[4] Plusieurs des questions en litige concernent la définition de « propriété fédérale » prévue au paragraphe 2(1), et certaines exclusions à celle-ci identifiées au paragraphe 2(3) de la LPRI.

Les dispositions pertinentes de la LPRI sont reproduites en annexe des présents motifs.

[5] Cet appel concerne les PERI afférents au site du Vieux-Port de Montréal, dont l'ensemble appartient à la SVPM, à l'exception du Quai Alexandra que la SVPM louait du port de Montréal jusqu'au 31 décembre 2015. Selon la ville, ce quartier très populaire est la destination touristique numéro un du Québec.

[6] Chaque année, la Ville, une autorité taxatrice au sens de la LPRI, transmet à la SVPM une demande de PERI indiquant la somme réclamée ainsi que le fondement de cette réclamation. La SVPM répond à la demande de la Ville en lui faisant parvenir une décision établissant le montant du PERI et faisant état des motifs invoqués pour établir ce montant. Depuis 2014, les parties ne s'entendent pas sur la valeur effective et la composition de la « propriété fédérale » au sens de la LPRI du site du Vieux-Port, et donc sur le montant du PERI. Ceci n'est pas surprenant considérant que le PERI établi et versé en 2013 était d'environ 3 700 000 \$, alors que le PERI établi par la SVPM en 2014 était de moins de 500 000 \$ – une baisse substantielle. Les montants établis par la SVPM pour le PERI des années subséquentes sont semblables à celui de 2014.

[7] En jeu dans cet appel sont les décisions de la SVPM pour les années 2014 à 2020. Bien que ces décisions soient similaires à plusieurs égards, elles ne sont pas identiques. Chacune d'entre elles a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire distincte par la Ville à la Cour fédérale. Toutefois, une réunion d'instances a été ordonnée et une audition commune a été tenue. Le tableau suivant identifie ces décisions, où elles se trouvent dans le dossier d'appel, ainsi que leur numéro de dossier à la Cour fédérale :

Année	Date de la décision	Dossier d'appel	Demande à la Cour fédérale
2014	22 avril 2014 (provisoire) 19 septembre 2014 (finale)	390 397	T-1262-14 T-2147-14
2015	23 mars 2015	406	T-635-15
2016	18 mars 2016	415	T-613-16
2017	15 mars 2017	425	T-592-17
2018	19 mars 2018	435	T-714-18

2019	19 mars 2019	445	T-650-19
2020	20 mars 2020	456	T-836-20

[8] Il est important de noter qu'en plus d'établir le PERI pour l'année 2014, les deux décisions de 2014 révisent le PERI versé pour l'année 2013, initialement fixé à 3 706 922,31 \$ (voir la page 163 du dossier d'appel), à 819 000 \$ dans la décision provisoire de 2014, et à 502 200 \$ dans la décision finale de cette même année. La réduction totale pour l'année 2013 est ainsi d'environ 3 200 000 \$.

[9] Comme notre Cour doit se concentrer sur les décisions administratives de la SVPM (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 (*Agraira*) aux paras. 45 à 47), je me contenterai de résumer brièvement la décision CF, dont les motifs sont longs et détaillés.

[10] En premier lieu, la Cour fédérale a conclu qu'il était déraisonnable pour la SVPM d'exclure de la notion de « propriété fédérale » au sens de la LPRI : (i) la quasi-entière des lieux accessibles par le public, à titre de « parc urbain » au sens de l'alinéa 2(3)c); (ii) les stationnements étagés, à titre de « construction ou ouvrage » au sens de l'alinéa 2(3)a); et (iii) les terrains sous l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage, à titre d'immeubles ou de biens réels « occupés » au sens de l'alinéa 2(3)h). En deuxième lieu, la Cour fédérale a déclaré déraisonnable l'exclusion par la SVPM de la taxe sur les parcs de stationnement imposée par la Ville du montant des PERI. Ensuite, la Cour a statué que le fait de considérer les terrains sous-jacents aux quais et aux jetées à titre de terrains situés en eau profonde n'était pas raisonnable.

Finalement, la Cour a conclu qu'il était déraisonnable pour la SVPM d'opérer compensation entre le supposé trop-payé de 2013 et les années subséquentes.

[11] En plus des parties, le procureur général du Canada (PGC) a fait des représentations comme intervenant devant la Cour fédérale et notre Cour.

[12] Tel qu'indiqué précédemment, la Cour fédérale a accueilli les demandes de contrôle judiciaire de la Ville et annulé les décisions de la SVPM, lui renvoyant ainsi l'affaire pour nouvelle détermination pour « chacune des années 2013 à 2020, conformément aux raisons et conclusions » de la Cour. Les parties conviennent que chacune des décisions en litige est déraisonnable pour une raison ou une autre, et donc qu'elles doivent être déterminées à nouveau. Cependant, la SVPM allègue que les motifs et conclusions de la Cour fédérale sont erronés parce qu'ils comprennent des conclusions de fait et/ou de droit que la Cour n'était pas habilitée à formuler. Ainsi, la SVPM conteste essentiellement la partie du dispositif du jugement lui enjoignant de revoir ses décisions « conformément aux raisons et conclusions » de la Cour.

[13] Ceci soulève deux points qui sont pertinents au présent appel. Premièrement, bien que la Ville et le PGC puissent souhaiter que cette Cour se prononce sur l'interprétation correcte de certaines dispositions de la LPRI et des règlements connexes, ainsi que sur la façon dont ces dispositions devraient être appliquées par la SVPM aux faits de la présente affaire, là n'est pas le rôle de la Cour. La SVPM a raison de prétendre que c'est à elle que le législateur a conféré la compétence d'interpréter et d'appliquer ces dispositions au fait de l'instance, et que les cours se doivent d'attendre que ses conclusions soient contestées par voie de contrôle judiciaire pour

déterminer si elles sont raisonnables. Cette Cour peut certes indiquer certains éléments qui devraient ou non se retrouver dans une décision raisonnable, mais elle ne peut généralement pas procéder à l'analyse au lieu et place du décideur, en l'occurrence la SVPM, afin d'en arriver à des conclusions définitives particulières (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*) au para. 116; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156 aux paras. 16 et 17).

[14] Deuxièmement, la compétence de cette Cour en appel porte sur le jugement rendu en première instance, et non sur les motifs de ce jugement : voir le paragraphe 27(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, et *Fournier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 265 au paragraphe 28, ainsi que les autorités qui y sont citées. La présence de la mention « conformément aux raisons et conclusions » dans le dispositif du jugement ne confère pas nécessairement à tous les motifs de la Cour le caractère d'un jugement (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Yansane*, 2017 CAF 48 aux paras. 19 et 25).

[15] En conséquence, je rejetterais cet appel parce que je conclus également que les décisions de la SVPM étaient déraisonnables. Je renverrais ainsi l'affaire à la SVPM pour une nouvelle détermination, tout comme la Cour fédérale l'a ordonné. Ceci étant dit, je commenterai de nombreux aspects des motifs énoncés dans les décisions de la SVPM, et dans la décision CF, puisque bien que non liée au sens strict, la SVPM devra tout de même en tenir compte dans l'élaboration de ses nouveaux motifs. Naturellement, il n'y a pas lieu pour la SVPM de se pencher à nouveau sur les aspects des décisions en litige qui n'ont pas été contestés par voie de contrôle judiciaire.

## II. La norme de contrôle

[16] Puisque le présent appel porte sur un jugement rendu par la Cour fédérale sur des demandes de contrôle judiciaire de décisions administratives de la SVPM, la norme de contrôle est celle décrite dans *Agraira et Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42 : la Cour doit décider si la Cour fédérale a employé la norme de contrôle appropriée et, dans l'affirmative, si elle l'a appliquée correctement. Ainsi, notre Cour se met à la place de la Cour fédérale et se concentre sur les décisions administratives.

[17] Les parties conviennent que la Cour fédérale a employé la norme de contrôle appropriée, soit celle de la décision raisonnable. Cette norme de contrôle est décrite en détail dans *Vavilov*, dont je reproduis les extraits suivants :

[83] [...] [L]e contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable doit s'intéresser à la décision effectivement rendue par le décideur [...]. Le rôle des cours de justice consiste, en pareil cas, à réviser la décision et, en général à tout le moins, à s'abstenir de trancher elles-mêmes la question en litige. Une cour de justice qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'« éventail » des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution « correcte » au problème. [...] [L]e juge réformateur n'établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait l'administrateur [...].

[84] [...] Toute méthode raisonnée de contrôle selon la norme de la décision raisonnable s'intéresse avant tout aux motifs de la décision. [...]

[85] [...] [U]ne décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti. [...]

[86] [...] [L]e caractère raisonnable « tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » [...].

[...]

[115] Les questions d'interprétation de la loi ne reçoivent pas un traitement exceptionnel. Comme toute autre question de droit, on peut les évaluer en appliquant la norme de la décision raisonnable. [...]

[...]

[119] Les décideurs administratifs ne sont pas tenus dans tous les cas de procéder à une interprétation formaliste de la loi. [...]

[...]

[121] La tâche du décideur administratif est d'interpréter la disposition contestée d'une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l'objet, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause. Toutefois, le décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité — mais plausible — simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. Il incombe au décideur de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la disposition et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité.

[...]

[129] Les décideurs administratifs ne sont pas liés par leurs décisions antérieures au même titre que le sont les cours de justice suivant la règle du *stare decisis*. [...]

[...]

[131] La question de savoir si une décision en particulier est conforme à la jurisprudence de l'organisme administratif est elle aussi une contrainte dont devrait tenir compte la cour de révision au moment de décider si cette décision est raisonnable. Lorsqu'un décideur s'écarte d'une pratique de longue date ou d'une jurisprudence interne constante, c'est sur ses épaules que repose le fardeau d'expliquer cet écart dans ses motifs. Si le décideur ne s'acquitte pas de ce fardeau, la décision est déraisonnable. [...]

[18] L'application de la norme de contrôle est plus complexe en l'espèce puisque la SVPM est à la fois (i) le décideur dont les décisions font l'objet de contrôles judiciaires, et (ii) l'appelante qui prétend que certains aspects desdites décisions sont raisonnables. De ce fait, la Cour a devant elle non seulement des motifs fournis par la SVPM dans ses décisions en litige, mais également des arguments additionnels que cette dernière a fait valoir devant cette Cour et la Cour fédérale.

Il est important de garder à l'esprit que ce sont les motifs exprimés dans les décisions en litige qui bénéficient de la déférence dont il est fait état dans *Vavilov*, et non les arguments additionnels avancés par la SVPM devant les cours. Au surplus, un décideur ne peut pas « défendre sa décision en invoquant un motif qui n'a pas été soulevé dans la décision faisant l'objet du contrôle » : *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, [2015] 3 R.C.S. 147 au paragraphe 64 (*Ontario Power Generation*). Un décideur peut certes offrir différentes interprétations de ses motifs ou de ses conclusions, ou présenter des arguments qui sous-tendent implicitement ses motifs initiaux (*Ontario Power Generation* au para. 69), mais il ne doit pas tenter de justifier lui-même ses propres décisions.

### III. Questions en litige

[19] Les questions en litige sont essentiellement celles qui étaient devant la Cour fédérale.

Elles se résument comme suit :

- A. Était-il raisonnable pour la SVPM de conclure qu'aucun PERI ne devait être versé à l'égard de la taxe sur les parcs de stationnement imposée par la Ville?
- B. Était-il raisonnable pour la SVPM d'exclure les éléments suivants de la notion de « propriété fédérale » au sens de la LPRI :
  - i. La quasi-entièreté des lieux accessibles par le public, à titre de « parc urbain » au sens de l'alinéa 2(3)c) de la LPRI?

- ii. Les stationnements étagés, à titre de « construction ou ouvrage » au sens de l'alinéa 2(3)a) de la LPRI?
- iii. Les terrains sous l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage, à titre d'immeubles ou de biens réels « occupés » au sens de l'alinéa 2(3)h) de la LPRI?

C. Était-il raisonnable pour la SVPM de considérer les terrains sous-jacents aux quais et aux jetées à titre de terrains situés en eau profonde?

D. Était-il raisonnable pour la SVPM d'opérer compensation des montants versés en trop à la Ville pour l'année 2013?

#### IV. Analyse

##### A. *La taxe sur les parcs de stationnement imposée par la Ville*

[20] La SVPM prétend que la taxe imposée par la Ville en vertu du *Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement* adoptée annuellement par cette dernière (la taxe sur les parcs de stationnement) ne peut pas être incluse dans le montant du PERI pour deux raisons :

A. Les dispositions provinciales qui autorisent cette taxe (les articles 151.8 et 151.9 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, R.L.R.Q. c. C-11.4 (la Charte), jusqu'en 2017, et les articles 500.1 et 500.2 de la *Loi sur les cités et*

*villes*, R.L.R.Q, c. C-19 (la LCV), dès 2017) interdisent son imposition contre « l'État, la Couronne du chef du Canada ou l'un de leurs mandataires »; et

- B. Cette taxe n'est pas du type de taxes traditionnelles visées par la LPRI : un impôt foncier d'application générale, un impôt sur la façade ou sur la superficie, ou une taxe d'occupation commerciale (voir *Plessis-Panet inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 1264 au para. 23).

[21] Le deuxième argument de la SVPM peut être rejeté d'emblée. Chacune des décisions en litige de la SVPM reconnaît explicitement que la taxe sur les parcs de stationnement est une taxe foncière au sens de la définition d'« impôt foncier » au paragraphe 2(1) de la LPRI (voir les pages suivantes du dossier d'appel : 391, 399, 408, 417-418, 427, 437-438, 448 et 459). Donc, même si le montant du PERI devait se limiter aux taxes traditionnelles auxquelles la SVPM fait référence (ce que je ne confirme pas), la taxe sur les parcs de stationnement en ferait partie, selon les décisions en litige. La SVPM prétend le contraire devant cette Cour, alors que cette prétention ne faisait pas partie des motifs d'exclusion de cette taxe dans ses décisions. Aucune déférence ne s'applique à cette prétention. En fait, celle-ci est contredite par les motifs énoncés dans les décisions en litige.

[22] Nous ne traitons pas ici des décisions sur les PERI pour les années postérieures à 2020, mais si jamais la SVPM change sa position officielle et conclut que la taxe sur les parcs de stationnement n'est pas une taxe visée par la LPRI, elle devra expliquer ce changement de façon justifiée, transparente et intelligible.

[23] En ce qui concerne le premier argument de ne pas inclure la taxe sur les parcs de stationnement dans le calcul du PERI, il faut noter que les motifs de la SVPM ont évolué au fil des ans. Avant 2015, la SVPM excluait cette taxe au motif que les parcs de stationnement ne constituent pas des propriétés fédérales, sans toutefois préciser pourquoi (voir les pages 396 et 404 du dossier d'appel). À partir de 2015, la SVPM a ajouté que (i) les stationnements sont situés sur des quais en eau profonde et donc à l'extérieur des secteurs auxquels s'applique la taxe sur les parcs de stationnement, et que (ii) la Ville impose déjà une taxe foncière générale à l'égard des stationnements (voir les pages 413, 422 et 433 du dossier d'appel). Puis, en 2018 et 2019, la SVPM a ajouté que la Ville n'est pas autorisée à lui imposer la taxe sur les parcs de stationnement (voir les pages 443 et 453 du dossier d'appel). Finalement, en 2020, la SVPM a ajouté une référence à l'article 500.2 de la LCV à l'appui de ce qu'elle a ajouté en 2018 (voir la page 464 du dossier d'appel). Ce n'est donc qu'en 2020 que la SVPM a soulevé, dans sa décision officielle, la position selon laquelle la loi habilitant la Ville à imposer la taxe sur les parcs de stationnement en interdit l'imposition à l'État, la Couronne du chef du Canada ou l'un de leurs mandataires, bien que cet argument fut peut-être envisagé dès 2018.

[24] Avant 2018, la conclusion de la SVPM que la taxe sur les parcs de stationnement ne devrait pas être incluse dans le montant du PERI se fondait exclusivement sur l'emplacement des stationnements sur des quais en eau profonde, et sur le fait que la Ville impose déjà une taxe foncière générale à l'égard des stationnements. Je ne vois pas en quoi ces faits sont pertinents en l'espèce. Il semble assez clair que la Ville aurait le droit d'imposer cette taxe à un propriétaire privé indépendamment du fait que le stationnement soit situé sur un quai ou que la Ville impose déjà une taxe foncière générale sur celui-ci.

[25] Je me penche maintenant sur la conclusion selon laquelle l'article 500.2 de la LCV interdit l'imposition de la taxe sur les parcs de stationnement contre un mandataire de la Couronne. Aucune des décisions de la SVPM ne comporte une analyse de l'interprétation législative de l'article 500.2. La Ville et le PGC prétendent que l'interdiction prévue à l'article 500.2 est simplement une reconnaissance dans la LCV de l'immunité fiscale constitutionnelle dont jouissent la Couronne fédérale et ses sociétés d'État, et qu'elle n'a pas pour objet de limiter le PERI. Ceci me semble raisonnable.

[26] L'interprétation avancée par la SVPM devant cette Cour de l'article 500.2 ne bénéficie d'aucune déférence. Quant à celle que propose la Ville, elle se fonde principalement sur la décision de la Cour d'appel du Québec dans *Ville de Montréal c. Société québécoise des infrastructures*, 2021 QCCA 731. Cette décision traite de l'amendement législatif de 2017 qui a modifié la base sur laquelle la Ville est autorisée à imposer la taxe sur les parcs de stationnement. Alors que cette taxe s'appuyait originalement sur la Charte, elle repose maintenant sur la LCV. La Cour d'appel du Québec s'est dite d'avis que cette modification législative visait non seulement à étendre ladite autorisation à toutes les cités et villes du Québec, mais aussi à clarifier que les taxes autorisées ne devaient pas être incluses dans le montant à payer par la Société québécoise des infrastructures en remplacement d'impôts. La Cour d'appel du Québec a souligné que le dernier alinéa de l'article 500.2 de la LCV comprend la mention expresse suivante : « [u]ne taxe imposée en vertu de l'article 500.1 ne donne pas droit au versement d'une somme déterminée en vertu de la section V du chapitre XVIII de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1). » C'est dans cette section V que se trouvent les articles 254 et suivants de la *Loi*

*sur la fiscalité municipale*, R.L.R.Q., c. F-2.1 (la LFM) qui traitent des paiements versés par le gouvernement du Québec en remplacement d'impôts.

[27] Je suis d'accord avec la Ville que compte tenu du libellé de l'article 500.2 de la LCV, qui fait référence au régime provincial de paiements en remplacement d'impôts, il n'est pas évident que celui-ci s'applique également au régime fédéral prévu dans la LPRI. Le législateur provincial aurait pu y faire référence dans cet article, mais il ne l'a pas fait.

[28] La SVPM ajoute que le montant demandé par la Ville comme PERI a vu une hausse importante en 2013 à cause d'une augmentation de la taxe sur les parcs de stationnement. Je suis d'avis que ce changement a peu d'importance pour deux raisons. Premièrement, on ne retrouve aucune mention d'une hausse de cette taxe dans les motifs cités par la SVPM dans ses décisions. Deuxièmement, même si on faisait droit à cette prétention, je ne vois pas comment une hausse du montant demandé comme PERI pourrait justifier une exclusion. Je note par ailleurs que la hausse en 2013 du montant demandé par la Ville comme PERI (que la SVPM prétend être de 760 000 \$) ne correspond pas du tout à la baisse de PERI calculé par la SVPM (qui est d'environ 3 200 000 \$).

[29] Comme indiqué ci-dessus, il n'appartient pas à cette Cour de formuler sa propre interprétation de l'article 500.2 de la LCV, ni de déterminer son effet sur les PERI en l'espèce. Cependant, je conclus que les décisions de la SVPM qui se fondent, explicitement ou implicitement, sur une interprétation de cet article ne sont pas adéquatement motivées et sont donc déraisonnables à cet égard. Une décision raisonnable devrait interpréter l'article 500.2 de la

LCV d'une manière qui s'harmonise avec son texte, son contexte, et son objet (suivant *Vavilov* au paragraphe 121), et devrait expliquer, si tel est le cas, pourquoi cet article d'une loi provinciale aurait comme objet de réduire un PERI par une entité fédérale.

[30] Je conclus également que, tel qu'indiqué au paragraphe 24 ci-dessus, les deux faits sur lesquels s'appuie la SVPM pour exclure la taxe sur les parcs de stationnement du montant du PERI ne suffisent pas à justifier cette exclusion. Cette conclusion est donc déraisonnable.

B. *Les exclusions à la notion de la propriété fédérale*

(1) Parc urbain, l'alinéa 2(3)c) de la LPRI

[31] Les décisions de la SVPM considèrent l'entièreté des « terrains et attractions publiques du site récréatif et culturel » du site du Vieux-Port, sauf la portion ouest faisant partie du lieu historique national du canal de Lachine, comme parc urbain, et donc excluent le site de la définition de propriété fédérale prévue à l'alinéa 2(3)c) de la LPRI. Cet alinéa se lit comme suit :

**Exclusions : propriété fédérale**

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

[...]

(c) les immeubles et les biens réels aménagés en parc et utilisés comme tels dans une zone classée comme « urbaine » par Statistique Canada lors de son dernier recensement de la population

**Property not included in the definition *federal property***

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

...

(c) any real property or immovable developed and used as a park and situated within an area defined as **urban** by Statistics Canada, as of the most recent census of the population of

canadienne, sauf les parcs nationaux du Canada, les parcs marins nationaux du Canada, les réserves à vocation de parc national du Canada ou de parc marin national du Canada, les lieux historiques nationaux, les champs de bataille nationaux et les canaux historiques;

Canada taken by Statistics Canada, other than national parks of Canada, national marine parks of Canada, national park reserves of Canada, national marine park reserves of Canada, national historic sites of Canada, national battlefields or heritage canals;

[...]

...

[32] Or, la SVPM ne fournit aucune explication au soutien de cette conclusion.

[33] La Cour fédérale a consacré une partie importante de ses motifs à cette question (voir les paragraphes 67 à 127 de la décision CF). Elle n'était pas d'accord avec l'application élargie de l'alinéa 2(3)c) de la LPRI par la SVPM. Les parties conviennent que la Cour fédérale avait le droit de conclure que les décisions de la SVPM sur cette question étaient déraisonnables, et qu'elles devaient être renvoyées pour une nouvelle détermination, secteur par secteur. Le désaccord entre les parties porte plutôt sur l'examen qu'a fait la Cour fédérale de ce qui constitue un parc urbain.

[34] La Cour fédérale a noté que la notion de « parc » n'est pas définie dans la LPRI, et a identifié les caractéristiques suivantes d'un parc :

A. « aménagé comme tel au bénéfice de la communauté » (paragraphe 77 de la décision CF);

B. « un espace vert et apaisant » (paragraphe 77 de la décision CF);

- C. « un terrain extérieur qui évoque le plein air et la nature » (paragraphe 79 de la décision CF);
- D. « activités commerciales ne doivent pas détourner l'attention de l'essence même de ce qu'est un parc » (paragraphe 79 de la décision CF);
- E. « puisse être recherché par la population comme un refuge de l'agitation de la vie urbaine quotidienne pour être une sorte de bulle de tranquillité » (paragraphe 80 de la décision CF);
- F. « [s]i un bâtiment ou un développement commercial fait partie de cet environnement, ceux-ci doivent avoir une certaine dépendance avec le parc, et aussi être aménagés et utilisés d'une façon proportionnée et complémentaire à cette utilisation principale – un tel développement peut faciliter ou ajouter à l'utilisation, la compréhension ou l'appréciation du parc » (paragraphe 80 de la décision CF);
- G. « en s'en tenant simplement au mot « parc », le législateur désigne [...] un parc naturel » (paragraphe 84 de la décision CF); et
- H. « la nature est l'attraction principale et l'objectif est de valoriser cette attraction tout en constituant une bulle de tranquillité » (paragraphe 87 de la décision CF).

[35] La Cour fédérale a appliqué ces caractéristiques pour justifier sa conclusion voulant que ce ne soient pas tous les secteurs du site du Vieux-Port qui puissent être qualifiés de parcs :

A. « Il peut y avoir des poches de tranquillité à l'intérieur du site, comme des espaces verts, des patinoires et des bateaux à aubes, mais ces poches ne font pas de l'ensemble du site du Vieux-Port un parc; le site du Vieux-Port dans son ensemble ne communique pas un tel sentiment aux personnes qui le visitent. Il me semble plutôt que le site du Vieux-Port a été développé comme destination urbaine aux fins d'amusement et de divertissement, avec des vendeurs et des kiosques à travers le site pour répondre aux besoins du public payant. Ces dernières années, le site du Vieux-Port a été développé comme parc d'attractions avec la Grande Roue, le théâtre IMAX, où l'on peut assister à un concert, le spa Bota Bota ainsi que le Cirque de Soleil tous les deux ans. L'objectif premier du site est donc de nature commerciale » (paragraphe 86 de la décision CF);

B. « [L]e développement est souvent progressif et la détermination du moment où le Rubicon a été franchi peut ne pas être évidente, mais à mon avis, le site du Vieux-Port a bel et bien fait cette transition. Bien que certaines parties du site puissent certainement être assimilées à un parc, on ne saurait dire que le site, dans son ensemble, constitue aujourd'hui un parc au sens de la LPRI » (paragraphe 88 de la décision CF);

C. « [V]u la manière dont le site du Vieux-Port a été aménagé avec sa gamme infinie d'attractions qui occupent un espace démesuré sur le site par rapport à ce que l'on pourrait s'attendre d'un parc traditionnel, le site du Vieux-Port a franchi le seuil d'une destination de divertissement, et ne constitue donc pas un parc au sens de la LPRI » (paragraphe 96 de la décision CF); et

D. « Même si l'on peut affirmer que le site du Vieux-Port était, à un moment donné, un parc dans son ensemble au sens traditionnel du mot, il me semble qu'il a cessé de ressembler à un parc depuis un certain temps. Les opérations commerciales du théâtre IMAX, du Centre scientifique, du spa Bota Bota, de la grande roue et les développements sur le Quai Jacques-Cartier lui ont fait perdre l'essence de ce qu'il a pu être par le passé » (paragraphe 97 de la décision CF).

[36] La SVPM allègue que la Cour fédérale a établi son propre critère pour ensuite jauger ce que la SVPM a fait, ce qui est interdit par *Vavilov* au paragraphe 83. Même si elle accepte que la question du parc urbain doive être déterminée à nouveau, elle n'accepte pas la discussion et les conclusions de la Cour fédérale à cet égard. Le PGC est du même avis.

[37] Au paragraphe 102 de la décision CF, la Cour fédérale a indiqué que les parties lui avaient demandé de déterminer si certaines parties du Vieux-Port pouvaient être considérées comme parc urbain au sens de l'alinéa 2(3)c) de la LPRI. Il n'est donc pas surprenant que la Cour fédérale ait tenté de répondre à leurs attentes à cet égard. Toutefois, la SVPM et le PGC ont

raison que le rôle d'une cour de révision siégeant en contrôle judiciaire n'est pas normalement d'établir son propre critère et que son rôle à cet égard était limité.

[38] Il ne m'est pas nécessaire de commenter l'ensemble des conclusions de la Cour fédérale concernant la question du parc urbain. Il suffit de dire que la SVPM n'est pas liée par celles-ci. Elle peut arriver à ses propres conclusions pourvu que son analyse soit raisonnable. Il n'en demeure pas moins que plusieurs commentaires de la Cour fédérale sur cette question pourraient étayer une analyse raisonnable. Une analyse raisonnable devrait, pour être conforme aux enseignements de la Cour suprême dans *Vavilov*, développer une interprétation des mots « aménagés en parc et utilisés comme tels » à l'alinéa 2(3)c) de la LPRI, l'appliquer secteur par secteur, et fournir une explication justifiée, transparente et intelligible pour chaque exclusion. Une décision raisonnable devrait aussi expliquer toute dérogation aux conclusions des années précédentes.

- (2) Les stationnements étagés, à titre de « construction ou ouvrage » au sens de l'alinéa 2(3)a) de la LPRI

[39] L'alinéa 2(3)a) de la LPRI prévoit que « [s]ont exclus de la définition de *propriété fédérale* [...] a) les constructions ou ouvrages [...] ». Or, cet alinéa prévoit plusieurs exceptions à cette exclusion. Le sous-alinéa 2(3)a)(i) prévoit une de ces exceptions, soit : « 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 ».

[40] La SVPM a exclu de la propriété fédérale du site du Vieux-Port les stationnements étagés situés sur le Quai King-Edward (dans toutes les décisions en litige) et sur le Quai Alexandra (dans quelques-unes des décisions) en vertu de l'alinéa 2(3)a), sans toutefois considérer (ou même reconnaître) l'exception prévue au sous-alinéa (i).

[41] La Cour fédérale a conclu que l'application de ces exclusions par la SVPM était déraisonnable, et la SVPM ne conteste pas que la question de ces exclusions devrait lui être remise pour une nouvelle détermination. Cependant, la SVPM allègue que la Cour fédérale a erré en arrivant à ses propres conclusions en ce qui concerne l'application du sous-alinéa 2(3)a)(i) de la LPRI en l'espèce, parce que cette tâche lui revient.

[42] Je suis d'accord avec la Cour fédérale qu'il était déraisonnable pour la SVPM d'exclure les stationnements étagés de la propriété fédérale du Vieux-Port sans considérer l'exception du sous-alinéa 2(3)a)(i). Je suis également d'accord avec l'observation de la Cour fédérale que « la SVPM n'a guère expliqué la logique de cette nouvelle attitude vis-à-vis de ses stationnements » (au paragraphe 141 de la décision CF). Toutefois, à mon avis, la Cour fédérale est allée trop loin en procédant à sa propre analyse et en arrivant à ses propres conclusions concernant l'interprétation des expressions « bâtiment », « destination première » et « abriter », et leur application en l'espèce (aux paragraphes 139 et 140 de la décision CF). Ceci est effectivement du ressort de la SVPM.

[43] Dans ses représentations devant cette Cour, la SVPM fait valoir que l'exclusion prévue à l'alinéa 2(3)a) de la LPRI s'applique en l'espèce puisque l'exception du sous-alinéa 2(3)a)(i) ne

s'applique pas. Elle allègue que les stationnements étagés n'ont pas comme destination première d'abriter des voitures. Elle semble aussi douter du fait que les stationnements étagés soient des « bâtiments ». Tel qu'indiqué ci-dessus, la SVPM ne peut pas ajouter aux motifs qu'elle a déjà fournis dans ses décisions officielles. Donc, ses conclusions en ce qui concerne les stationnements étagés demeurent déraisonnables, et cette question doit être remise à la SVPM pour une nouvelle détermination. Tel est le cas même si l'on peut s'attendre à ce qu'elle arrive à des conclusions qui sont conformes à ses représentations devant cette Cour. Toutefois, cette nouvelle détermination devra répondre aux exigences d'une décision raisonnable.

[44] Je note par ailleurs que, dans quelques-unes des décisions de la SVPM, le même paragraphe qui traite de l'exclusion du stationnement étagé du Quai King-Edward de la propriété fédérale le décrit comme un « abri contre la neige » (voir les décisions des années 2017 à 2020). Cette description est appuyée par Basil Cavis, le vice-président de la SVPM, au paragraphe 20 de son affidavit (voir la page 735 du dossier d'appel). La SVPM semble donc avoir reconnu que les stationnements étagés sont utilisés pour abriter des biens meubles, à savoir des voitures. Cette apparente contradiction devra être expliquée lorsque la SVPM déterminera à nouveau les PERI.

- (3) Les terrains sous l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage à titre d'immeubles ou de biens réels « occupés » au sens de l'alinéa 2(3)h) de la LPRI

[45] Des voies ferrées traversent le site du Vieux-Port de sa limite ouest à partir d'une cour de triage qui s'étend à l'entrée du Bassin Bonsecours, jusqu'à la limite est du site du Vieux-Port. Ces voies ferrées et la cour de triage appartiennent à la SVPM, mais sont opérées par l'Administration portuaire de Montréal (l'APM) et le Canadien National (le CN). Cette

infrastructure fait l'objet d'une servitude de passage ferroviaire en faveur de l'APM, ainsi qu'une servitude de tolérance pour le bruit, la qualité de l'air, les odeurs, les vibrations et l'aspect visuel permettant le transport ferroviaire.

[46] Dans sa décision de 2015, la SVPM a soulevé pour la première fois l'exclusion de cette infrastructure de la propriété fédérale du site du Vieux-Port sur la base du point 11 de l'annexe II de la LPRI, auquel réfère l'alinéa 2(3)b). Cette exclusion, couvrant les voies ferrées (mais pas les terrains formant leur emprise) a été reprise dans les décisions des années suivantes.

[47] Dans sa décision de 2016, se fondant sur l'article 208 de la LFM, la SVPM a ajouté qu'elle ne devait aucun PERI à l'égard :

c) des terrains formant l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire puisque les taxes foncières auxquelles ils pourraient être assujettis sans l'exemption dont bénéficie la SVPM doivent être imposées à leurs occupants et payées par eux en vertu du premier alinéa de l'article 208 de la *LFM*.

[48] Bien que cela ne soit pas explicitement indiqué dans sa décision de 2016, la SVPM semble suggérer que l'APM et/ou le CN sont le ou les occupants desdits terrains.

[49] Le premier alinéa de l'article 208 de la LFM se lit comme suit :

**208.** Lorsqu'un immeuble non imposable en vertu du paragraphe 1° ou 1.1° de l'article 204 est occupé par un autre qu'une personne mentionnée à cet article ou qu'une société qui est mandataire de l'État, sauf si son

**208.** Where an immovable that is not taxable under paragraph 1 or 1.1 of section 204 is occupied by a person other than a person referred to in that section or a corporation that is a mandatary of the State, unless its

propriétaire est la Société québécoise des infrastructures, les taxes foncières auxquelles cet immeuble serait assujéti sans cette exemption sont imposées au locataire ou, à défaut, à l'occupant, et sont payables par lui. Toutefois, cette règle ne s'applique pas dans le cas d'un immeuble visé au paragraphe 1.1° de l'article 204 lorsque, suivant la législation du Parlement du Canada relative aux subventions aux municipalités pour tenir lieu des taxes foncières et selon les actes pris en vertu de cette législation, une telle subvention est versée à l'égard de l'immeuble malgré l'occupation visée au présent alinéa dont il fait l'objet.

owner is the Société québécoise des infrastructures, the property taxes to which that immovable would be subject without that exemption are levied on the lessee or, if there is no lessee, on the occupant, and are payable by the lessee or occupant. However, that rule does not apply in the case of an immovable referred to in paragraph 1.1 of section 204 where, according to the legislation of the Parliament of Canada relating to subsidies to municipalities that are to stand in lieu of property taxes, and according to the instruments made under that legislation, such a subsidy is paid in respect of the immovable notwithstanding its being occupied as described in this paragraph.

[50] Les paragraphes 1 et 1.1 de l'article 204 de la LFM sont reproduits ici :

*2. — Exceptions*

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

1° un immeuble compris dans une unité d'évaluation inscrite au nom de l'État ou de la Société québécoise des infrastructures;

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;

*2. — Exceptions*

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

(1) an immovable included in a unit of assessment entered on the roll in the name of the State or of the Société québécoise des infrastructures;

(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 mandatory thereof;

[51] Cet ajout par la SVPM en 2016, qui couvre les terrains formant l'emprise des voies ferrées plutôt que les voies ferrées elles-mêmes, a été réitéré dans les décisions des années suivantes.

[52] À partir de 2018, la SVPM a ajouté dans ses décisions une autre nouvelle exclusion de la propriété fédérale :

v) les terrains formant l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire, à titre d'immeubles et biens réels occupés par une personne ou par un organisme autre qu'un ministère au sens de l'alinéa 2(3)h) de la [LPRI].

[53] Encore une fois, la SVPM semble suggérer que l'APM et/ou le CN sont le ou les occupants desdits terrains.

[54] L'alinéa 2(3)h) de la LPRI exclut « les immeubles et les biens réels [...] occupés par une personne ou par un organisme autre qu'un ministère, constitué ou non en personne morale, sauf exception prévue par règlement du gouverneur en conseil ».

[55] Les décisions des années 2016 et suivantes n'expliquent pas comment la SVPM est arrivée à ces conclusions concernant les terrains formant l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage. Elles n'indiquent pas non plus en quoi la situation diffère des années précédentes.

[56] La Cour fédérale a conclu que l'article 208 de la LFM ne s'applique pas en raison de l'exception prévue au paragraphe 1.1 de l'article 204, et parce que l'APM est un mandataire de la Couronne du chef du Canada (voir le paragraphe 239 de la décision CF).

[57] La Cour fédérale a traité de l'exclusion prévue par l'alinéa 2(3)h) de la LPRI aux paragraphes 241 et 242 de la décision CF, quoiqu'elle ait cité l'alinéa 2(3)g), apparemment par erreur. Elle a constaté que « la SVPM ne [lui avait] produit aucun élément appuyant l'idée qu'une servitude a pour conséquence que le propriétaire du fonds dominant en faveur duquel la servitude a été accordée est « l'occupant » du fonds servant », et que la conclusion de la SVPM à cet effet était déraisonnable en l'espèce.

[58] La SVPM critique la Cour fédérale pour avoir conclu que l'APM n'est pas l'occupant des voies ferrées et de la cour de triage. Elle conteste aussi la distinction que fait la Cour fédérale entre la notion d'« occupant » au sens de l'article 208 de la LFM et celle au sens de l'alinéa 2(3)h) de la LPRI. De plus, la SVPM allègue qu'« en constatant que cette portion du site était clôturée et exploitée par l'APM et le [CN] et que des trains de marchandises y circulaient fréquemment, le juge aurait dû conclure que ces entités occupaient cette portion du site du Vieux-Port ».

[59] Bien que la Cour fédérale ait formulé d'autres conclusions et que la SVPM ait offert d'autres arguments, j'estime que le résumé ci-dessus est suffisant pour répondre à la question du caractère raisonnable ou déraisonnable des décisions de la SVPM à cet égard.

[60] Comme la Cour fédérale, je conclus que les décisions de la SVPM ne justifient pas suffisamment en quoi une servitude en faveur de l'APM fait de cette dernière l'occupante des terrains en question. Je suis d'avis que la Cour avait pareillement raison de conclure que l'article 208 de la LFM ne s'applique pas en raison de l'exception prévue au paragraphe 1.1 de l'article

204. La SVPM n'a pas été en mesure de clarifier pourquoi cette exception ne trouve pas application en l'espèce. Sans plus, il n'y a aucune raison de douter du fait que l'APM est un mandataire de la Couronne du chef du Canada.

[61] Par conséquent, je suis d'accord avec la conclusion de la Cour fédérale que l'exclusion par la SVPM des terrains formant l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage était déraisonnable. Il convient donc de renvoyer cette question à la SVPM pour qu'elle soit déterminée à nouveau. Si cette dernière désire maintenir cette exclusion, elle devra expliquer comment les bénéficiaires de la servitude sont des « occupants » des terrains en question, au sens de l'article 208 de la LFM et/ou de l'alinéa 2(3)h) de la LPRI. Elle devra aussi expliquer pourquoi l'exception du paragraphe 1.1 de l'article 204 ne s'applique pas, et pourquoi l'APM n'est pas un ministère, au sens de la LPRI (une personne morale constituée sous le régime d'une loi fédérale, en particulier), auquel l'alinéa 2(3)h) ne s'applique pas. Une décision raisonnable justifiera également tout écart par rapport aux décisions antérieures.

[62] Finalement, il serait opportun de considérer, dans cette nouvelle détermination, si l'alinéa 3(1)b) du *Règlement sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, D.O.R.S./81-29, est pertinent au PERI de la SVPM, comme le propose le PGC, puisque l'APM est mentionnée à l'Annexe III de la LPRI. Cet alinéa se lit comme suit :

**Immeuble ou bien réel pris à bail ou occupé par des organismes autres que les ministères**

**3 (1)** Tout immeuble ou bien réel qui appartient à Sa Majesté du chef du Canada et qui est pris à bail ou

**Real Property and Immovables Leased to or Occupied by Non-departmental Bodies**

**3 (1)** The following classes of real property and immovables owned by Her Majesty in right of Canada and

occupé par une personne ou par un organisme autre qu'un ministère, constitué en personne morale ou non, est à classer, pour l'application de la Loi, comme propriété fédérale au sens du paragraphe 2(1) de la Loi, s'il appartient à l'une des catégories suivantes :

[...]

**b)** tout immeuble ou bien réel dont un ministre fédéral a la gestion, la charge et la direction, qui est occupé par une personne morale mentionnée aux annexes III ou IV de la Loi bénéficiant à son égard d'une exemption de l'impôt foncier;

leased to or occupied by a person or a body, whether incorporated or not, that is not a department, are to be included in the definition ***federal property*** in subsection 2(1) of the Act, for the purposes of the Act:

...

**(b)** any real property or immovable that is under the management, charge and direction of a minister of the Crown and that is occupied by a corporation included in Schedule III or IV to the Act and in respect of which the corporation is exempt from real property tax;

C. *Les terrains sous-jacents aux quais et aux jetées*

[63] Cette question concerne la valeur des terrains sous-jacents aux quais et aux jetées du site du Vieux-Port, et non la valeur des quais et des jetées eux-mêmes, ni des bâtiments construits sur ceux-ci.

[64] Dans les décisions en litige, la SVPM a attribué une valeur nominale de 1,00 \$ à ces terrains en se basant sur le fait que, sans les ouvrages qui y sont construits, ils se trouveraient en eau profonde, et donc qu'il serait impossible de les utiliser.

[65] La Ville postule que les terrains en question ne sont plus en eau profonde depuis plusieurs décennies, et allègue qu'ils doivent être évalués comme s'ils étaient constitués de lots de terre ferme. La Ville fait référence à l'acte de cession des terrains en question de la Couronne

à la SVPM en 2009 (voir la page 998 du dossier d'appel), qui les décrit comme étant des lots ayant leurs propres numéros cadastraux.

[66] La Cour fédérale a reconnu que la superficie en question était constituée d'eau au début du 19<sup>e</sup> siècle, et que la majorité du site du Vieux-Port a été érigé au fil des années par l'utilisation du remblai et par la construction de quais avec des caissons et des piliers de ciment. Elle a néanmoins conclu que la valeur effective desdits terrains doit être calculée comme si les terrains étaient situés sur les quais et jetées, et « qu'il serait déraisonnable et contraire à l'équité de la LPRI » de leur évaluer avec une valeur minimale.

[67] Je suis d'accord avec la Cour fédérale. Il est difficile de concevoir comment les terrains en question pourraient être raisonnablement évalués comme étant situés en eau profonde. Comme l'a indiqué la Cour fédérale au paragraphe 216, la SVPM a concédé devant elle que « si les terrains constituant le site du Vieux-Port ne sont que du remblai, ils deviennent un lot de terre ferme aux fins de taxation ». De plus, au paragraphe 212 de la décision CF, la Cour a affirmé ce qui suit :

Le fait que les quais soient soutenus en partie par des caissons remplis de remblai et d'autres matériaux plutôt qu'uniquement par du remblai n'affecte aucunement cette détermination étant donné que la surface utilisable pour le développement commercial se trouve sur les quais, au-dessus de l'eau, dans une zone qui est essentiellement une extension du Vieux-Montréal.

[68] Il n'est pas du tout évident que la nature des matériaux utilisés pour soulever les terrains de l'eau profonde puisse affecter leur valeur effective. Les quais et les jetées sont manifestement stables et permanents, tout comme s'ils avaient été construits entièrement en remblai. Je suis

d'avis que leur stabilité et leur permanence devraient être prises en compte lors de la détermination de la valeur des terrains sous-jacents. La SVPM semble reconnaître cette considération au paragraphe 100 de son mémoire.

D. *Compensation des montants versés en trop*

[69] Comme indiqué au paragraphe 8 ci-dessus, le montant du PERI initial versé par la SVPM de 2013 était de 3 706 922,31 \$. Dans sa décision provisoire pour l'année 2014, la SVPM a réduit ce montant initial à 819 000 \$, et a indiqué que le montant provisoire du PERI de 2014 était de 810 000 \$. Ce montant étant inférieur au trop-perçu versé en 2013 à titre de PERI, la SVPM a demandé un remboursement de ce trop-perçu. La décision finale de la SVPM pour l'année 2014 a encore réduit le montant du PERI versé en 2013 (cette fois-ci à 502 200 \$), ainsi que le montant du PERI pour 2014 (à 497 700 \$). Comme dans la décision provisoire, la décision finale de 2014 demandait un remboursement du trop-perçu. Les décisions de la SVPM pour les années suivantes sont semblables, demandant chacune un remboursement du trop-perçu allégué pour 2013, ce montant n'ayant toujours pas été remboursé en 2020, selon la SVPM.

[70] Dans ses décisions, la SVPM justifie le recouvrement du trop-perçu en s'appuyant sur l'article 4 du *Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements*, D.O.R.S./81-226 (le RVPR). Or, il convient de mentionner d'emblée que notre Cour a décidé dans *Administration portuaire de Montréal c Montréal (Ville de Montréal)*, 2008 CAF 278 aux paragraphes 110 et 111 (*Administration portuaire*) (renversée par la Cour suprême dans 2010 CSC 14 sur une autre question) que le RVPR s'applique uniquement aux PERI versés par le ministre, et non à ceux versés par les sociétés d'État. La Cour fédérale s'est dite liée par cette décision, et la SVPM

l'ignore totalement dans ses décisions. L'absence de justification à cet égard rend les décisions sur cette question déraisonnables (*Vavilov* au para. 112).

[71] Dans ses prétentions devant notre Cour et la Cour fédérale, la SVPM argue qu'elle peut opérer compensation du trop-perçu en vertu d'un autre règlement, soit le *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'état*, D.O.R.S./81-1030 (le RPSE). Il est vrai que notre Cour a énoncé dans *Administration portuaire* que le RPSE (à l'époque D.O.R.S./97-103) offre un mécanisme distinct par lequel les sociétés d'État peuvent avoir droit à la compensation (particulièrement le paragraphe 12(2) du RPSE). Donc, la SVPM pourrait avoir droit à la compensation d'un trop-perçu, si les circonstances le justifient. Toutefois, il n'est pas du ressort de la Cour fédérale, ni de cette Cour, de déterminer si les conditions d'application de ce mécanisme sont réunies en l'espèce.

[72] À l'audience, la SVPM a insisté sur le fait que le seul point qu'il nous fallait décider est celui de savoir si le PERI versé en 2013 était provisoire ou final. Toutefois, comme les décisions de la SVPM se fondent uniquement sur le RVPR, cette question n'est pas pertinente dans le cadre des instances devant nos Cours. Elle le sera uniquement si la SVPM s'appuie sur le RPSE dans les décisions nouvellement déterminées, et si celles-ci font l'objet d'un contrôle judiciaire.

[73] Je note par ailleurs que les parties ont convenu devant nous qu'il n'y avait pas eu d'admission de la part de la SVPM à l'effet que le PERI de 2013 était final, contrairement à ce qui est constaté par la Cour fédérale (voir le paragraphe 221 de la décision CF).

[74] Je conclus qu'il n'était pas raisonnable pour la SVPM d'opérer compensation en vertu de l'article 4 du RVPR.

V. Conclusions

[75] Pour les motifs ci-dessus, je rejeterais le présent appel avec dépens payables par la SVPM à la Ville, et calculés conformément à l'évaluation prévue au barème supérieur de la colonne IV du tarif B des *Règles des Cours fédérales*, D.O.R.S./98-106. Le PGC, à titre d'intervenant, n'aurait droit à aucuns dépens.

« George R. Locke »

---

j.c.a.

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

« Je suis d'accord.  
Yves de Montigny j.c.a. »

## ANNEXE

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

[...]

### Définitions et interprétation

#### Définitions

**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 immeubles ou biens réels d'une catégorie donnée et auquel sont assujettis les propriétaires et, dans les cas où les propriétaires bénéficient d'une exemption, les locataires ou occupants autres que ceux bénéficiant d'une exemption;

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

*impôt sur la façade ou sur la superficie* Impôt frappant les propriétaires d'immeubles ou de biens réels et calculé par application d'un taux à tout ou partie des dimensions fiscales d'un immeuble

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

...

### Interpretation

#### Definitions

**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

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

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

*frontage or area tax* means any tax levied on the owners of real property or immovables that is computed by applying a rate to all or part of the assessed dimension of the property and includes any tax levied on the

ou d'un bien réel, y compris tout impôt pour amélioration locale, aménagement ou réaménagement, à l'exclusion des impôts relatifs aux droits miniers. (frontage or area tax)

owners of real property or immovables that is in the nature of a local improvement tax, a development tax or a redevelopment tax, but does not include a tax in respect of mineral rights; (impôt sur la façade ou sur la superficie)

[...]

...

### **Exclusions : propriété fédérale**

### **Property not included in the definition federal property**

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

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

**a)** les constructions ou ouvrages, sauf :

**(a)** any structure or work, unless it is

**(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,

**(i)** a building designed primarily for the shelter of people, living things, fixtures, personal property or movable property,

[...]

...

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

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

**c)** les immeubles et les biens réels aménagés en parc et utilisés comme tels dans une zone classée comme « urbaine » par Statistique Canada lors de son dernier recensement de la population canadienne, sauf les parcs nationaux du Canada, les parcs marins nationaux du Canada, les réserves à vocation de parc national du Canada ou de parc marin national du Canada, les lieux historiques nationaux, les

**(c)** any real property or immovable developed and used as a park and situated within an area defined as *urban* by Statistics Canada, as of the most recent census of the population of Canada taken by Statistics Canada, other than national parks of Canada, national marine parks of Canada, national park reserves of Canada, national marine park reserves of Canada, national historic sites of Canada, national battlefields or heritage canals;

champs de bataille nationaux et  
les canaux historiques;

[...]

...

**h)** les immeubles et les biens réels pris à bail ou occupés par une personne ou par un organisme autre qu'un ministère, constitué ou non en personne morale, sauf exception prévue par règlement du gouverneur en conseil.

**(h)** unless otherwise prescribed, any real property or immovable leased to or occupied by a person or body, whether incorporated or not, that is not a department.

[...]

...

### **Objet**

### **Purpose**

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

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

[...]

...

### **Dispositions générales**

### **General**

[...]

...

### **Absence de droit**

### **No right conferred**

**15** La présente loi ne confère aucun droit à un paiement.

**15** No right to a payment is conferred by this Act.

[...]

...

## **ANNEXE II**

## **SCHEDULE II**

[...]

...

**11** Chemins, trottoirs, pistes d'envol ou d'atterrissage, pavements, voies ferrées

**11** Roads, sidewalks, aircraft runways, paving, railway tracks

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**  
**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** A-258-21

**INTITULÉ :** SOCIÉTÉ DU VIEUX-PORT DE  
MONTRÉAL INC. c. VILLE DE  
MONTRÉAL et PROCUREUR  
GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** MONTRÉAL (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 17 NOVEMBRE 2022

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LE JUGE LOCKE

**Y ONT SOUSCRIT :** LA JUGE GAUTHIER  
LE JUGE DE MONTIGNY

**DATE DES MOTIFS :** LE 5 JUIN 2023

**COMPARUTIONS :**

Nicolas X. Cloutier  
Samuel Julien  
Mathieu Bernier-Trudeau

POUR L'APPELANTE

Louis Béland

POUR L'INTIMÉE

Isabelle Mathieu-Millaire  
Lindy Rouillard-Labbé

POUR L'INTERVENANT

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l.  
Montréal (Québec)

POUR L'APPELANTE

DHC Avocats  
Montréal (Québec)

POUR L'INTIMÉE

Shalene Curtis-Micallef  
Sous-procureure générale du Canada

POUR L'INTERVENANT