

A-348-09  
2010 FCA 196

A-348-09  
2010 CAF 196

**Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of Public Works and Government Services** (*Appellant*)

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux** (*appelante*)

v.

c.

**Halifax Regional Municipality** (*Respondent*)

**Municipalité régionale d'Halifax** (*intimée*)

**INDEXED AS: HALIFAX (REGIONAL MUNICIPALITY) v. CANADA (PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES)**

**RÉPERTORIÉ : HALIFAX (MUNICIPALITÉ RÉGIONALE) c. CANADA (TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX)**

Federal Court of Appeal, Blais C.J., Evans and Sharlow J.J.A.—Halifax, May 25; Ottawa, July 21, 2010.

Cour d'appel fédérale, juge en chef Blais, juges Evans et Sharlow, J.C.A.—Halifax, 25 mai; Ottawa, 21 juillet 2010.

*Crown — Real Property — Appeal from Federal Court decision allowing judicial review, setting aside appellant's calculation of payments in lieu of taxes (PILT) pursuant to Payments in Lieu of Taxes Act regarding Halifax Citadel in Nova Scotia — Parties disagreeing on amount of PILT payable for Citadel for years 1997–2007 — Appellant adopting assessment of value of Citadel contained in Dispute Advisory Panel's report — Appellant's valuation of Citadel for PILT purposes, in particular land under glacis, casemates, demi-casemates, land thereunder disputed — Scope of appellant's discretion to determine "property value" at issue; whether appellant's valuation of Citadel for PILT purposes reasonable — Appellant's discretion in determining value of federal property limited by statutory definition of "property value" contained in Act, s. 2(1) since opinion must be formed on value that would be attributable thereto by assessment authority — Nevertheless, appellant having some discretion to exercise in forming opinion under Act on value of property in question — In present circumstances, appellant not bound by either actual assessment made by Nova Scotia authority or valuation made by appraiser for purpose of Panel hearing — Appellant entitled to reject respondent's valuation in present case if satisfied approach contrary to generally accepted principles of property valuation — Although Panel's reasons on differences in value attributed to some parts of Citadel murky, basis of decision sufficiently clear when report read as whole — While appellant not attributing substantial value to most of Citadel's land, i.e. land under glacis, explanation provided therefor reasonable — However, not possible to determine on basis of record whether appellant's depreciation of value of casemates, demi-casemates because of underutilization reasonable — Therefore, Panel's reasons not adequately explaining basis*

*Couronne — Biens immeubles — Appel d'une décision de la Cour fédérale faisant droit à une demande de contrôle judiciaire annulant le calcul effectué par l'appelante des paiements en remplacement des impôts (PRI) en vertu de la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts à l'égard de la Citadelle-d'Halifax (Nouvelle-Écosse) — Les parties ne s'entendaient pas quant aux PRI payables à l'égard de la Citadelle pour les années 1997 à 2007 — L'appelante avait adopté l'estimation de la valeur de la Citadelle contenue dans le rapport d'un Comité consultatif sur le règlement des différends — L'évaluation de la Citadelle pour l'application des PRI, notamment le terrain occupé par le glacis, les casemates et les demi-casemates ainsi que le terrain sous celles-ci, était contestée — L'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré à l'appelante pour déterminer la « valeur effective » était en cause; il s'agissait de savoir si l'évaluation de la Citadelle effectuée par l'appelante était, pour l'application des PRI, raisonnable — Le pouvoir discrétionnaire de l'appelante pour déterminer la valeur d'une propriété fédérale est limité par la définition de « valeur effective » prévue à l'art. 2(1) de la Loi, l'opinion devant avoir été formée sur la valeur qu'une autorité évaluatrice lui aurait attribuée — Néanmoins, l'appelante disposait d'un certain pouvoir discrétionnaire pour former une opinion en vertu de la Loi sur la valeur de la propriété en cause — Dans les circonstances, l'appelante n'était pas liée ni par une évaluation effectivement réalisée par l'autorité de la Nouvelle-Écosse, ni par une évaluation préparée par un évaluateur en vue de l'audience devant le comité consultatif — Il était loisible à l'appelante de rejeter l'évaluation faite par l'intimée en l'espèce si elle était convaincue que la démarche adoptée était contraire aux principes d'évaluation foncière généralement reconnus — Bien que les motifs donnés par le*

*of appellant's valuation thereof — Appeal allowed in part — Per Sharlow J.A. (dissenting): Dispute Advisory Panel's report not adequately explaining why Citadel land under glacis valued at \$10 — Without explanation thereof, overall valuation of Citadel land unreasonable.*

This was an appeal from a Federal Court decision granting an application for judicial review setting aside the appellant's calculation of payments in lieu of taxes (PILT) pursuant to the *Payments in Lieu of Taxes Act*, with respect to the Halifax Citadel, a national historic site of Canada. The Federal Court concluded that the appellant's decision was unreasonable because the reasons given therein were inadequate. The appellant had essentially adopted the assessment of the value of the Citadel contained in the report of a Dispute Advisory Panel as the basis for his assessment of the value of the Citadel for PILT purposes. The respondent had for some time complained that PILT regarding the Citadel were inadequate because the appellant's valuation thereof was too low. For the years 1997–2007, the respondent requested more than \$15.5 million in PILT whereas the appellant had paid just over \$2.2 million. While the parties agreed on the value of some parts of the Citadel, others remained in dispute: the land under the glacis, the casemates and demi-casemates and the land thereunder. A Dispute Advisory Panel was appointed at the respondent's request. The main difference between the parties concerned the valuation of the approximately 42 acres of land under the glacis, which was assessed at \$10. As well, the value the appellant attributed to the casemates and demi-casemates was also disputed for the years 1997-2000, prior to their exclusion from an assessment of the Citadel's value.

At issue was the scope of the appellant's discretion to determine "property value" under the Act and whether his valuation of the Citadel land and certain buildings for PILT purposes was authorized by the Act.

*comité consultatif relativement aux différences dans la valeur attribuée à certains éléments de la Citadelle soient nébuleux, le fondement de la décision était suffisamment clair; lorsqu'on lit l'ensemble du rapport — Même si l'appelante n'a pas attribué une valeur considérable à la majeure partie du terrain de la Citadelle, soit le terrain occupé par le glacis, l'explication donnée fournissait une justification raisonnable — Cependant, la Cour n'était pas en mesure de décider, à la lumière du dossier, si la dépréciation de la part de l'appelante de la valeur des casemates et des demi-casemates en raison de leur sous-utilisation était raisonnable — Par conséquent, les motifs du comité consultatif n'expliquaient pas de façon satisfaisante le fondement de l'évaluation de l'appelante — Appel accueilli en partie — La juge Sharlow, J.C.A. (dissidente) : Le rapport du Comité consultatif sur le règlement des différends n'expliquait pas de façon satisfaisante pourquoi le terrain de la Citadelle occupé par le glacis était évalué à 10 \$ — Sans cette explication, l'évaluation globale du terrain de la Citadelle n'était pas raisonnable.*

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale faisant droit à une demande de contrôle judiciaire annulant le calcul effectué par l'appelante des paiements en remplacement des impôts (PRI) en vertu de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts* à l'égard de la Citadelle-d'Halifax, un lieu historique national du Canada. La Cour fédérale a conclu que la décision de l'appelante était déraisonnable parce que les motifs au soutien de sa décision étaient insuffisants. L'appelante avait essentiellement adopté l'estimation de la valeur de la Citadelle contenue dans le rapport d'un Comité consultatif sur le règlement des différends comme base de son évaluation de la Citadelle en application des PRI. Depuis un certain temps, l'intimée affirmait que les PRI pour la Citadelle étaient insuffisants parce que l'évaluation qu'en avait faite l'appelante était trop basse. Pour les années 1997 à 2007, l'intimée avait réclamé plus de 15,5 millions de dollars de PRI alors que l'appelante avait versé un peu plus de 2,2 millions de dollars. Bien que les parties se soient entendues sur la valeur de certains éléments de la Citadelle, d'autres éléments demeuraient objet de litige, notamment le terrain occupé par le glacis, les casemates et les demi-casemates ainsi que le terrain sous celles-ci. Un Comité consultatif sur le règlement des différends a été constitué à la demande de l'intimée. Le différend principal entre les parties portait sur la valeur des quelque 42 acres de terrain occupées par le glacis, qui avaient été évaluées à 10 \$. De même, la valeur qu'a attribuée l'appelante aux casemates et aux demi-casemates a été contestée durant les années 1997 à 2000, avant leur exclusion de l'estimation de la valeur de la Citadelle.

La question à trancher avait trait à l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré à l'appelante pour déterminer la « valeur effective » en application de la Loi et il fallait déterminer si cette évaluation du terrain de la Citadelle et de certains

*Held* (Sharlow J.A. dissenting), the appeal should be allowed in part.

*Per* Evans J.A. (Blais C.J. concurring): The statutory definition of “property value” in subsection 2(1) of the Act limits the appellant’s discretion by requiring that he form an opinion on “the value that . . . would be attributable by an assessment authority to federal property” as a basis for computing the amount of property tax that would be applicable if the federal property were taxable. Despite certain limitations, the appellant has some discretion to exercise in forming an opinion under the Act on the value that the relevant assessment authority would attribute to the federal property in question were it taxable. The definitions of “assessable property” in subparagraphs 2(1)(aa)(i) and (v) of the Nova Scotia *Assessment Act* are broad enough to include the Citadel land and buildings. In the circumstances of this case, in forming an opinion on the value of the Citadel for PILT purposes, the appellant was not bound by either an actual assessment made by the Nova Scotia authority or a valuation made for the purpose of the Panel hearing by an appraiser employed by the assessment authority. The appellant was entitled to reject the respondent’s valuation in this case if satisfied that the assessment authority’s approach was contrary to generally accepted principles of property valuation.

Although the Panel’s reasons in this case on the differences in the value attributed to the land under the glacis and that under the casemates and the demi-casemates were not a model of clarity, the basis of its decision was sufficiently clear when its report was read as a whole. The most plausible basis for attacking the reasonableness of the appellant’s valuation of all the Citadel land at \$2 038 833 was that he attributed no substantial value to most of the Citadel land, namely that under the glacis. However, the explanation provided for this apparent anomaly was reasonable. Consistently with its highest and best use, the land under the casemates and demi-casemates buildings can be used to support an office building and storage while the land under the glacis can be used for nothing other than its use as part of the fortification.

bâtiments était, pour l’application ces PRI, autorisée par la Loi.

*Arrêt* (la juge Sharlow, J.C.A., dissidente) : l’appel doit être accueilli en partie.

Le juge Evans, J.C.A. (le juge en chef Blais souscrivant à ces motifs) : La définition de « valeur effective » prévue au paragraphe 2(1) de la Loi limite le pouvoir discrétionnaire de l’appelante en exigeant qu’elle se forme une opinion sur la valeur qu’« une autorité évaluatrice déterminerait [. . .] comme base du calcul de l’impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale » si celle-ci était une propriété imposable. Malgré certaines limites, l’appelante dispose d’un certain pouvoir discrétionnaire pour se former une opinion, aux termes de la Loi, sur la valeur que l’autorité évaluatrice compétente attribuerait à la propriété fédérale en cause si celle-ci était imposable. La définition du terme « *assessable property* » (propriété imposable) donnée aux sous-alinéas 2(1)(aa)(i) et (v) de l’*Assessment Act* de la Nouvelle-Écosse est suffisamment large pour inclure le terrain et les bâtiments de la Citadelle. Dans les circonstances, l’appelante, pour se former une opinion sur la valeur de la Citadelle pour l’application des PRI, n’était pas liée ni par une évaluation effectivement réalisée par l’autorité de la Nouvelle-Écosse, ni par une évaluation préparée en vue de l’audience devant le comité consultatif par un évaluateur au service de l’autorité évaluatrice. Il était loisible à l’appelante de rejeter l’évaluation faite par l’intimée en l’espèce si elle était convaincue que la démarche adoptée par l’autorité évaluatrice était contraire aux principes d’évaluation foncière généralement reconnus.

Bien que les motifs donnés par le comité consultatif en l’espèce relativement aux différences dans la valeur attribuée au terrain occupé par le glacis et dans celle attribuée au terrain occupé par les casemates et les demi-casemates ne soient pas un modèle de clarté, le fondement de la décision du comité consultatif était suffisamment clair, lorsqu’on lit l’ensemble de son rapport. Le moyen le plus convaincant pour contester le caractère raisonnable de l’évaluation de l’appelante, fixée à 2 038 833 \$ pour la totalité du terrain, est qu’elle n’a attribué aucune valeur concrète à la plus grande partie du terrain de la Citadelle, soit le terrain occupé par le glacis. Toutefois, l’explication donnée fournissait une justification raisonnable à cette apparente anomalie. Conformément à l’utilisation optimale de la Citadelle, le terrain sur lequel sont érigés les bâtiments des casemates et des demi-casemates peut être utilisé pour servir d’édifice à bureaux et de lieu d’entreposage, alors que le terrain du glacis ne peut servir à rien d’autre que sa propre vocation comme partie intégrante de la fortification.

As for the appellant's depreciation of the value of the casemates and demi-casemates because of their underutilization, it was not possible to determine on the basis of the record whether the appellant's decision was reasonable. Therefore, the Panel's reasons did not adequately explain the basis of the appellant's valuation of the casemates and demi-casemates and this aspect of the decision had to be set aside.

*Per* Sharlow J.A. (dissenting): The majority rightly concluded with respect to the scope of the appellant's discretion and the inadequacy of the Panel's reasons on the appellant's valuation of the casemates and demi-casemates. However, the Panel's report did not adequately explain why the land under the glacis, comprising some 42 acres of land, was valued at \$10. Without that explanation, the overall valuation of the Citadel land was not reasonable.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, c. 23, ss. 2(1) "assessable property", 5(1)(a), 42(1) (as am. by S.N.S. 2004, c. 10, s. 2), 52 (as am. S.N.S. 1990, c. 19, s. 16).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 125.
- National Historic Parks Order*, C.R.C., c. 1112, Sch., s. 1.
- Payments in Lieu of Taxes Act*, R.S.C., 1985, c. M-13, ss. 1 (as am. by S.C. 2000, c. 8, s. 2), 2(1) "federal property" (as am. *idem*, s. 3), "property value" (as am. *idem*), (3) (as am. *idem*), 2.1 (as enacted *idem*, s. 4), 3(1) (as am. *idem*, s. 5), 11.1 (as enacted *idem*, s. 14; 2003, c. 22, s. 224), 15 (as am. *idem*, s. 15).
- Regulations Amending Certain Regulations made under the Payments in Lieu of Taxes Act and Schedule I to III to that Act*, SOR/2001-494, s. 23.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

- Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427, 317 D.L.R. (4th) 193, 99 Admin. L.R. (4th) 167.

S'agissant de la dépréciation de la part de l'appelante de la valeur des casemates et des demi-casemates en raison de leur sous-utilisation, la Cour n'était pas en mesure de décider si la décision de l'appelante était raisonnable. Par conséquent, les motifs du comité consultatif n'expliquaient pas de façon satisfaisante le fondement de l'évaluation de l'appelante relative aux casemates et aux demi-casemates et cette partie de la décision a été annulée.

La juge Sharlow, J.C.A. (dissidente) : La conclusion de la majorité relativement à l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'appelante et la suffisance des motifs du comité consultatif quant à l'évaluation faite par l'appelante des casemates et des demi-casemates était juste. Cependant, le rapport du comité consultatif n'expliquait pas de façon satisfaisante pourquoi le terrain occupé par le glacis, qui couvre une superficie d'environ 42 acres, était évalué à 10 \$. Sans cette explication, l'évaluation globale du terrain n'était pas raisonnable.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 23, art. 2(1) « *assessable property* », 5(1)a), 42(1) (mod. par S.N.S. 2004, ch. 10, art. 2), 52 (mod. par S.N.S. 1990, ch. 19, art. 16).
- Décret sur les parcs historiques nationaux*, C.R.C., ch. 1112, ann., art. 1.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 125.
- Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, L.R.C. (1985), ch. M-13, art. 1 (mod. par L.C. 2000, ch. 8, art. 2), 2(1) « propriété fédérale » (mod., *idem*, art. 3), « valeur effective » (mod., *idem*), (3) (mod., *idem*), 2.1 (édicte, *idem*, art. 4), 3(1) (mod., *idem*, art. 5), 11.1 (édicte, *idem*, art. 14; 2003, ch. 22, art. 224), 15 (mod., *idem*, art. 15).
- Règlement modifiant certains règlements pris en vertu de la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts et modifiant les annexes I à III de cette Loi*, DORS/2001-494, art. 23.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

- Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427.

## CONSIDERED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1.

## REFERRED TO:

*Toronto (City) v. Toronto Port Authority*, 2010 FC 687, 370 F.T.R. 226, 74 M.P.L.R. (4th) 27, 96 R.P.R. (4th) 83.

APPEAL from a Federal Court decision (2009 FC 670, 346 F.T.R. 264, 61 M.P.L.R. (4th) 187) granting an application for judicial review setting aside the appellant's calculation of payments in lieu of taxes made pursuant to the *Payments in Lieu of Taxes Act* with respect to the Halifax Citadel. Appeal allowed in part, Sharlow J.A. dissenting.

## APPEARANCES

*Reinhold M. Endres, Q.C.* and *Clifford A. Soward* for appellant.  
*Daniel M. Campbell, Q.C.* and *Joseph F. Burke* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.  
*Cox & Palmer*, Halifax, for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

EVANS J.A.:

## A. INTRODUCTION

[1] Lands and property owned by the federal Crown are exempt from provincial and municipal taxation by virtue of section 125 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*] [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]. In order to compensate municipalities for the resulting loss of revenue, the *Payments in Lieu of Taxes Act*, R.S.C., 1985,

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339.

## DÉCISION CITÉE :

*Toronto (Ville) c. Administration portuaire de Toronto*, 2010 CF 687.

APPEL d'une décision (2009 CF 670) de la Cour fédérale faisant droit à une demande de contrôle judiciaire annulant le calcul effectué par l'appelante des paiements en remplacement des impôts en vertu de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts* à l'égard de la Citadelle-d'Halifax. Appel accueilli en partie, la juge Sharlow, J.C.A. étant dissidente.

## ONT COMPARU

*Reinhold M. Endres, c.r.* et *Clifford A. Soward* pour l'appelante.  
*Daniel M. Campbell, c.r.* et *Joseph F. Burke* pour l'intimée.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelante.  
*Cox & Palmer*, Halifax, pour l'intimée.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE EVANS, J.C.A. :

## A. INTRODUCTION

[1] Les terres et propriétés appartenant à la Couronne fédérale sont exemptes d'imposition provinciale et municipale en vertu de l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]. Afin d'indemniser les municipalités de la perte de revenus qu'entraîne pour elles

c. M-13 [s. 1 (as am by S.C. 2000, c. 8, s. 2)] (PILT Act or Act), authorizes the Minister of Public Works and Government Services Canada (Minister) to make payments in lieu of the taxes (PILT) that would have been paid to the municipality if the federal property in question had been taxable.

[2] The amount of PILT for a federal property is a function of two factors: the value of the federal property, and the effective rate of tax applicable to it. A taxing authority, generally a municipality, may make an application for judicial review to the Federal Court on the ground that the Minister's calculation of the amount of PILT is not in accordance with the Act. However, consistent with the constitutional immunity of federal property from tax, the Act does not create a legal right to PILT. Payments under the Act are thus *ex gratia*.

[3] This is an appeal by Her Majesty the Queen in right of Canada, as represented by the Minister, from a decision of the Federal Court (2009 FC 670, 346 F.T.R. 264). In that decision, Justice Phelan (applications Judge) granted an application for judicial review by Halifax Regional Municipality (Halifax), the taxing authority, and set aside the Minister's calculation of PILT in respect of the Halifax Citadel, a national historic site of Canada. He concluded that the Minister's decision was unreasonable because the reasons given for it were inadequate.

[4] Subject to a minor modification, the Minister had adopted the assessment of the value of the Citadel contained in the report of a Dispute Advisory Panel appointed under section 11.1 [as enacted by S.C. 2000, c. 8, s. 14; 2003, c. 22, s. 224] of the Act when a taxing authority disagrees with the Minister's assessment of the value of federal property for the purpose of the Act.

[5] On the basis of the assessed total value of the Citadel, Halifax requested more than \$15.5 million in PILT for the years 1997–2007. In this period, the Minister

cette disposition, la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, L.R.C. (1985), ch. M-13 [art. 1 (mod. par L.C. 2000, ch. 8, art. 2)] (la LPRI ou la Loi), autorise le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada (le ministre) à effectuer des paiements en remplacement des impôts [PRI] qui auraient été versés à la municipalité si la propriété fédérale en cause avait été assujettie à l'impôt.

[2] Le montant des PRI applicables à une propriété fédérale dépend de deux facteurs : la valeur de la propriété et le taux effectif d'imposition qui lui est applicable. Une autorité taxatrice, en général une municipalité, peut présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale au motif que le calcul des PRI effectué par le ministre n'est pas conforme à la Loi. Toutefois, conformément au principe de l'immunité fiscale constitutionnelle accordée aux propriétés fédérales, la Loi ne confère pas un droit de recevoir des PRI. Les paiements effectués en vertu de la Loi le sont à titre gracieux.

[3] En l'espèce, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre, a interjeté appel d'une décision de la Cour fédérale (2009 CF 670) par laquelle le juge Phelan (le juge de première instance) a fait droit à une demande de contrôle judiciaire introduite par la municipalité régionale d'Halifax (Halifax), l'autorité taxatrice, et a annulé le calcul de PRI du ministre à l'égard de la Citadelle-d'Halifax, un lieu historique national du Canada. Le juge Phelan a conclu que la décision du ministre est déraisonnable parce que les motifs au soutien de sa décision sont insuffisants.

[4] Sauf pour une modification mineure, le ministre a adopté l'estimation de la valeur de la Citadelle contenue dans le rapport d'un Comité consultatif sur le règlement des différends; un tel comité est constitué en vertu de l'article 11.1 [édicte par L.C. 2000, ch. 8, art. 14; 2003, ch. 22, art. 224] de la Loi lorsqu'une autorité taxatrice est en désaccord avec l'évaluation d'une propriété fédérale faite par le ministre dans le cadre de la Loi.

[5] Se fondant sur la valeur totale attribuée à la Citadelle, Halifax a réclamé plus de 15,5 millions de dollars de PRI pour les années 1997 à 2007. Durant cette

paid just over \$2.2 million. After considering the Panel's report, the Minister concedes that there was a PILT shortfall in respect of the Citadel in these years, but only of \$324 441.

[6] I agree with the applications Judge that unreasonableness is the standard of review applicable to the Minister's calculation of PILT in this case. In my respectful view, the Minister's reasons are sufficient to satisfy the requirements of transparency and cogency with respect to the Citadel land, and that the outcome of the valuation process is within the range of options rationally open to the Minister on the facts and the law. However, I agree that the Minister's reasons for the valuation of the structures on the Citadel site in dispute are inadequate, and I would set aside that aspect of his decision. Accordingly, I would allow the Minister's appeal with respect to the valuation of the land.

## B. FACTUAL BACKGROUND

[7] The essential facts are not in dispute. The Halifax Citadel, Canada's most frequently visited national historic site, sits on a hill overlooking the city and occupies a total of 48.5 acres of land in the city centre. Approximately six acres of the site comprise the nineteenth century military fortification structures—ramparts, casemates (bomb-proof structures built into the ramparts used originally for storage), a three-storey house (the first two storeys of which comprise demi-casemates), and other smaller buildings.

[8] The elevated land sloping down from the ramparts to the roads below is covered with grass and comprises approximately 42 acres, or nearly 90 percent of all the Citadel land. The historical term for this part of a fortification is a glacis. Its original purpose was to provide an open field of fire to enable troops in the Citadel to repel attackers. Nowadays, it is also a pleasant

période, le ministre a versé un peu plus de 2,2 millions de dollars. Après avoir examiné le rapport du comité consultatif, le ministre a convenu que les PRI versés à la Citadelle pour ces années étaient insuffisants, mais il a évalué cette insuffisance à 324 441 \$ seulement.

[6] Je suis d'accord avec le juge de première instance pour dire que dans le cas présent, la norme de contrôle applicable au calcul des PRI par le ministre est celle de la décision déraisonnable. Je suis d'avis, avec égards, que les motifs du ministre sont suffisants pour satisfaire aux exigences relatives à la transparence et à la force probante en ce qui concerne le terrain de la Citadelle, et que le résultat du processus d'évaluation appartient aux options qui s'offraient raisonnablement au ministre au regard des faits et du droit. Toutefois, je conviens que les motifs fournis par le ministre pour justifier l'évaluation en litige des bâtiments du terrain de la Citadelle sont insuffisants, et j'annulerais cette partie de la décision du ministre. En conséquence, j'accueillerais l'appel du ministre pour ce qui est de l'évaluation du terrain.

## B. CONTEXTE FACTUEL

[7] Les faits essentiels ne sont pas contestés. La Citadelle-d'Halifax, le lieu historique national le plus fréquemment visité du Canada, est construite sur une colline qui surplombe la ville et occupe un terrain d'une superficie totale de 48,5 acres dans le centre de la ville. Environ six acres du terrain sont occupés par les bâtiments de la fortification militaire du XIX<sup>e</sup> siècle — des remparts, des casemates (structures à l'épreuve des obus construites dans les remparts initialement utilisés pour l'entreposage), une maison de trois étages (dont les deux premiers comprennent des demi-casemates) et d'autres petits bâtiments.

[8] Le talus gazonné qui descend des remparts jusqu'aux routes à ses pieds couvre environ 42 acres, soit près de 90 p. 100 de tout le terrain de la Citadelle. Le terme historique pour désigner cette partie de la fortification est « glacis ». À l'origine, le glacis était destiné à procurer un champ de tir dégagé devant permettre aux troupes dans la Citadelle de repousser les attaquants.

place for visitors to the Citadel, and others, to sit and admire the view, picnic, fly kites, and otherwise enjoy this peaceful, green oasis in the urban core of Halifax.

[9] Halifax has for some time complained that PILT in respect of the Citadel were inadequate because the Minister's valuation of it was too low. For example, for the taxation year 2005, the Assessment Services Division of Service Nova Scotia and Municipal Relations, the property assessment authority for the Province, assessed the value of the entire Citadel site at more than \$38 million. On the basis of this valuation, Halifax claimed that it should have received PILT in that year of more than \$1.3 million. The Minister, however, valued the site at only \$5.3 million and made PILT of almost \$191 000. As a result of negotiations, the parties agreed on the value of some parts of the Citadel.

[10] Others, however, remain in dispute: the land under the glacis, and the casemates and demi-casemates, together with the land under them. At Halifax's request, the Minister appointed a Dispute Advisory Panel to advise him on the valuation of these components of the Citadel.

[11] The most important difference between the parties concerns the valuation of the approximately 42 acres of land under the glacis, which the Minister has assessed at the nominal amount of \$10. However, he assessed the value of a much smaller area of land (60 542 square feet) under the casemates and demi-casemates in the Citadel at \$1.55 million. On the other hand, relying on a report by Kathy Barss, a property appraiser employed by the assessment authority, Halifax claims that the total value of the land occupied by the Citadel is \$19 million, a figure close to that at which it had been assessed previously by the provincial assessment authority.

Aujourd'hui, il offre également un endroit agréable aux visiteurs de la Citadelle et à quiconque souhaite s'asseoir et admirer la vue, pique-niquer, faire voler un cerf-volant et profiter de cette oasis paisible de verdure au cœur de la vie urbaine d'Halifax.

[9] Depuis un certain temps, Halifax se plaint de ce que les PRI pour la Citadelle sont insuffisants parce que l'évaluation qu'en fait le ministre est trop basse. Ainsi, pour l'année d'imposition 2005, la Division des services d'évaluation de Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités, l'autorité d'évaluation foncière de la province, a estimé à plus de 38 millions de dollars la valeur de l'ensemble du site de la Citadelle. Se fondant sur cette évaluation, Halifax a affirmé qu'elle aurait dû recevoir, pour l'année 2005, plus de 1,3 million de dollars de PRI. Or, le ministre a évalué le site à 5,3 millions de dollars seulement et a versé des PRI de près de 191 000 \$. À la suite de négociations, les parties se sont entendues sur la valeur de certains éléments de la Citadelle.

[10] D'autres éléments, cependant, demeurent objet de litige : c'est le cas du terrain occupé par le glacis, des casemates et des demi-casemates ainsi que du terrain sur lequel celles-ci sont construites. Sur demande d'Halifax, le ministre a constitué un Comité consultatif sur le règlement des différends afin de le conseiller sur la valeur de ces éléments de la Citadelle.

[11] Le différend le plus important entre les parties porte sur la valeur des quelque 42 acres de terrain occupées par le glacis, auquel le ministre a attribué une valeur nominale de 10 \$. Néanmoins, le ministre a évalué à 1,55 million de dollars une superficie du terrain beaucoup plus petite (60 542 pieds carrés) occupée par les casemates et les demi-casemates. En revanche, Halifax, s'appuyant sur un rapport de Kathy Barss, évaluatrice foncière au service de l'autorité évaluatrice, prétend que la valeur totale du terrain occupé par la Citadelle est de 19 millions de dollars, un chiffre qui s'apparente à celui de l'évaluation qui en avait été faite antérieurement par l'autorité évaluatrice provinciale.

[12] The valuation of the land was for the 2005 taxation year. The valuation “base date” was January 1, 2003, as prescribed by the Director of Assessment under the Nova Scotia *Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, c. 23. The date for the valuation of the casemates and demi-casemates was 1997; they (and the land under them) were excluded by the Minister in 2001 from the calculation of PILT by an amendment ([*Regulations Amending Certain Regulations made under the Payments in Lieu of Taxes Act and Schedule I to III to that Act*] SOR/2001-494, s. 23) to Schedule II of the PILT Act.

[13] The parties agree that the highest and best use of the Citadel is as a national historic site since this is its present and likely future use. It is maintained and operated by Parks Canada at an annual revenue loss that has ranged from less than \$1.5 million to nearly \$2 million. The Citadel is currently zoned by Halifax as a regional park.

[14] It is improbable, to say the least, that Parliament will revoke the Citadel’s national historic site designation under the *National Historic Parks Order*, C.R.C., c. 1112, Sch., s. 1, and authorize its sale to the highest bidder for whatever development purposes Halifax’s zoning bylaws might allow. The Minister says that, unlike the assessed value on which Halifax relies, his assessment reflects the reality of the restricted use of the land resulting from both the Citadel’s status as a national historic site and existing municipal land use zoning.

[15] Halifax also disputes the Minister’s valuation of the casemates and demi-casemates. While they no longer qualify as eligible improvements, and are thus now excluded from an assessment of the value of the Citadel, the parties do not agree on their value in the years 1997–2000 when they constituted eligible improvements to the land for PILT purposes.

[12] L’évaluation du terrain s’appliquait à l’année d’imposition 2005. La [TRADUCTION] « date de base » aux fins de l’évaluation était le 1<sup>er</sup> janvier 2003, ainsi que l’a prescrit le directeur de l’évaluation en vertu de l’*Assessment Act* de la Nouvelle-Écosse, R.S.N.S. 1989, ch. 23. L’année d’évaluation des casemates et des demi-casemates était 1997; ces éléments (ainsi que le terrain sur lequel ils sont érigés) ont été exclus du calcul des PRI par le ministre en 2001 par suite d’une modification ([*Règlement modifiant certains règlements pris en vertu de la Loi sur les paiements versés en remplacement d’impôts et modifiant les annexes I à III de cette Loi*] DORS/2001-494, art. 23) apportée à l’annexe II de la LPRI.

[13] Les parties s’entendent pour dire que l’utilisation optimale de la Citadelle est celle de lieu historique national, qui est son utilisation actuelle et demeurera vraisemblablement son utilisation future. La Citadelle est entretenue et exploitée par Parcs Canada, qui subit une perte annuelle de revenus variant de moins de 1,5 million à près de 2 millions de dollars. Actuellement, pour les besoins du zonage, Halifax considère la Citadelle comme un parc régional.

[14] Il est pour le moins improbable que le Parlement révoque la désignation de lieu historique national octroyée à la Citadelle en vertu du *Décret sur les parcs historiques nationaux*, C.R.C., ch. 1112, ann., art. 1, et en autorise la vente à l’enchérisseur le plus offrant à des fins de développement qui pourraient être permises par les règlements de zonage d’Halifax. Le ministre explique que, contrairement à l’évaluation sur laquelle Halifax s’appuie, son évaluation tient compte de la réalité de l’usage restreint du terrain résultant tant du statut de lieu historique national de la Citadelle que du zonage municipal existant en matière d’utilisation du terrain.

[15] Halifax conteste également la valeur qu’attribue le ministre aux casemates et demi-casemates. Bien que celles-ci ne puissent plus prétendre au statut d’améliorations admissibles et soient donc exclues de toute estimation de la valeur de la Citadelle, les parties ne s’entendent pas sur leur valeur durant les années 1997 à 2000, alors qu’elles constituaient des améliorations admissibles du terrain dans le cadre des PRI.

[16] The Minister is of the opinion that the value attributed to the casemates and demi-casemates should be reduced by an amount that recognizes not only their physical depreciation, but also the functional obsolescence resulting from their underutilization: many are empty or used only for casual storage. Hence, the Minister has assessed their value at just over \$2.5 million, as opposed to Halifax's figure of just over \$7.3 million.

### C. THE ADVISORY PANEL'S REPORT

[17] This application for judicial review has proceeded on the basis that the Advisory Panel's report, which was not binding on the Minister, constitutes the reasons of the Minister when he accepted it, with a minor modification, as the basis for his assessment of the value of the Citadel for the purpose of the PILT Act.

[18] The Panel made its recommendations to the Minister on the basis of the parties' submissions, the oral evidence of witnesses, and the documents that they adduced. The principal witness called on behalf of Halifax was Ms. Barss. In a lengthy valuation report prepared for the proceeding before the Panel, she explained that land takes its value from the surrounding land and that she had therefore approached the valuation of the Citadel land by examining the sale price of comparable land in Halifax.

[19] On the basis of a review of other sites in Canada, and local properties with heritage designations, she was of the view that the value of the Citadel land should not be discounted because it is a national historic site. She also testified that her analysis did not recognize that differences in zoning might result in differences in land values. After making size adjustments, she assessed the value of the Citadel land at \$19 million. Her valuation of the land and buildings at the Citadel, a little more than \$39 million, was about one million dollars more than the value attributed to it by the assessment authority for the taxation year 2005. However, Ms. Barss'

[16] De l'avis du ministre, la valeur attribuée aux casemates et aux demi-casemates devrait être réduite d'un montant qui tient compte non seulement de leur dépréciation physique, mais aussi de la désuétude fonctionnelle découlant de leur sous-utilisation : en effet, nombre d'entre elles sont vides ou ne servent qu'à de l'entreposage occasionnel. De ce fait, le ministre a estimé leur valeur à un peu plus de 2,5 millions de dollars, alors qu'Halifax les a évaluées à un peu plus de 7,3 millions de dollars.

### C. LE RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF

[17] La demande de contrôle judiciaire qui fait l'objet de l'appel a été instruite en partant du principe que le rapport du comité consultatif, qui ne liait pas le ministre, constitue les motifs du ministre dès que celui-ci a retenu le rapport, en n'y apportant qu'une modification mineure, comme base de son évaluation de la Citadelle en application de la LPRI.

[18] Le comité consultatif a appuyé ses recommandations au ministre sur les observations des parties, les témoignages entendus et les documents que les témoins ont présentés. Le témoin principal pour le compte d'Halifax a été M<sup>me</sup> Barss. Dans un volumineux rapport d'évaluation préparé en vue de sa comparution devant le comité, elle explique que les terrains tirent leur valeur des terrains voisins et qu'elle a en conséquence procédé à l'évaluation de la Citadelle en étudiant le prix de vente de terrains comparables situés à Halifax.

[19] À partir d'une analyse d'autres sites au Canada et de propriétés locales désignées comme lieux patrimoniaux, elle a estimé que la valeur du terrain de la Citadelle ne devrait pas être diminuée en raison de son statut de lieu historique national. Elle a également déclaré que son analyse ne tient pas compte du fait que des différences dans le zonage pourraient se traduire par des différences dans la valeur des terrains. Elle a évalué le terrain de la Citadelle, une fois effectués les ajustements quant à la superficie, à 19 millions de dollars. Son évaluation du terrain et des bâtiments de la Citadelle, qui s'élève à un peu plus de 39 millions de dollars, dépasse

valuation included \$11 million for components of the Citadel that are not eligible for PILT.

[20] She stated that she had valued the Citadel land on the same basis that the assessment authority for Nova Scotia would value it pursuant to subsection 42(1) [as am. by S.N.S. 2004, c. 10, s. 2] of the *Assessment Act*. This provides that all property must be assessed at market value, that is, the amount that, in the opinion of an appraiser, a willing buyer would pay for it to a willing seller.

[21] However, in forming that opinion, an appraiser must have regard to the assessment of other properties in the municipality, so as to ensure that taxation falls in a uniform manner on property in the three categories of property for tax purposes, namely, residential, resource, and commercial: subsection 2(1). It was agreed at the hearing that the “uniformity principle” requires that the ratio of assessed value to actual market value for all property in the different categories should be the same.

[22] The Citadel falls within the category of commercial property under the *Assessment Act* because it is neither a residential nor a resource property. In appraising the value of the Citadel, Ms. Barss examined the price at which other Halifax land in the commercial category had been sold, even though: the use of that land was not subject to the kinds of restrictions imposed on the use of the Citadel because it is a national historic site; it had different highest and best uses; and was zoned differently.

[23] John Sparling, a quantity surveyor and certified building inspector employed by the assessment authority, testified on the valuation of the casemates and demi-casemates. His assessment of their value did not

d’environ un million de dollars l’évaluation qu’en a faite l’autorité évaluatrice pour l’année d’imposition 2005. Toutefois, l’évaluation de M<sup>me</sup> Barss inclut 11 millions de dollars pour des éléments de la Citadelle qui ne sont pas admissibles aux PRI.

[20] M<sup>me</sup> Barss a expliqué qu’elle avait évalué le terrain de la Citadelle selon les critères qu’utiliserait l’autorité évaluatrice de la Nouvelle-Écosse en vertu du paragraphe 42(1) [mod. par S.N.S. 2004, ch. 10, art. 2] de l’*Assessment Act*. Cette disposition prévoit que toutes les propriétés doivent être évaluées à leur valeur marchande, soit le montant que, de l’avis d’un évaluateur, un acheteur consentant paierait pour la propriété à un vendeur consentant.

[21] Toutefois, pour formuler son avis, l’évaluateur doit tenir compte de l’évaluation d’autres propriétés dans la municipalité afin de s’assurer que les impôts s’appliquent de manière uniforme au sein des trois catégories de propriété aux fins d’imposition, à savoir les propriétés résidentielles, les propriétés de ressources et les propriétés commerciales : paragraphe 2(1). Il a été convenu à l’audience que [TRADUCTION] selon le « principe de l’uniformité », le ratio entre la valeur attribuée et la valeur marchande réelle devrait être le même pour toutes les propriétés dans les différentes catégories.

[22] La Citadelle entre dans la catégorie des propriétés commerciales sous le régime de l’*Assessment Act*, car elle n’est ni une propriété résidentielle, ni une propriété de ressources. Pour déterminer la valeur de la Citadelle, M<sup>me</sup> Barss a examiné le prix auquel d’autres terrains d’Halifax dans la catégorie commerciale avaient été vendus, même si : l’utilisation du terrain n’était pas assujettie au genre de restrictions imposées à l’utilisation de la Citadelle du fait qu’elle est un lieu historique national; le terrain présentait des utilisations optimales différentes; le terrain était classé différemment en ce qui a trait au zonage.

[23] John Sparling, métreur vérificateur et inspecteur en bâtiment agréé au service de l’autorité évaluatrice, a témoigné sur la valeur des casemates et des demi-casemates. Son évaluation ne prend en compte aucune

allow for any functional obsolescence, on the ground that, if they were underused, this was because they were part of a living museum and their original usage had to be retained.

[24] Charles Hardy, a property appraiser and Executive Vice-President of the Altus Group Limited, prepared a report for the Minister appraising the value of the Citadel. Unlike Ms. Barss, he regarded the restrictions on the use of the Citadel inherent in its status as a national historic site and its zoning as fundamental to the appraisal of the value of the Citadel land.

[25] Mr. Hardy testified that he was guided in his assessment by the most recent draft of “Best Practices” on the valuation of historic sites, a document that he had written. Public Works and Government Services Canada had also been involved in its development.

[26] This document is clearly controversial. It was still in draft and had not been adopted by the Appraisal Institute of Canada, nor by Canadian municipalities. Indeed, the Federation of Canadian Municipalities withdrew from the project in 2006, and Ms. Barss stated that the approach outlined in “Best Practices” was not accepted by either Halifax or the assessment authority. Nonetheless, in my opinion, nothing turns on Mr. Hardy’s use of “Best Practices” because he said that it did not affect his application of more traditional valuation methodology, and this evidence was not challenged.

[27] The Panel concluded that a determination of the market value of land must take into account factors that would influence the price that a prudent purchaser would be prepared to pay for it, including restrictions imposed by statute and zoning. Accordingly, it rejected all but one of Ms. Barss’ sales as comparable because the highest and best uses of the land were different from the restricted use that can be made of the Citadel land by virtue of its designation as a national historic site and zoning.

désuétude fonctionnelle, car, explique-t-il, la sous-utilisation des casemates et des demi-casemates tient à ce que celles-ci font partie d’un musée vivant et que leur utilisation initiale doit être maintenue.

[24] Charles Hardy, évaluateur de propriétés et premier vice-président de Altus Group Limited, a préparé un rapport d’évaluation de la Citadelle à l’intention du ministre. Contrairement à M<sup>me</sup> Barss, il a considéré les restrictions à l’utilisation de la Citadelle comme une caractéristique inhérente à son statut de lieu historique national et a estimé que son zonage constitue un élément essentiel dans la détermination de la valeur du terrain de la Citadelle.

[25] M. Hardy a déclaré avoir été guidé dans son évaluation par la plus récente ébauche de « Best Practices », un document sur l’évaluation de lieux historiques dont il est l’auteur. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a aussi pris part à l’élaboration du document.

[26] Ce document est manifestement controversé. Il était encore à l’étape de l’ébauche et n’avait été adopté ni par l’Institut canadien des évaluateurs ni par les municipalités canadiennes. De fait, la Fédération canadienne des municipalités s’est retirée du projet en 2006, et M<sup>me</sup> Barss a affirmé que l’approche décrite dans « Best Practices » n’était acceptée ni par Halifax ni par l’autorité évaluatrice. Néanmoins, selon moi, le fait que M. Hardy a utilisé le document « Best Practices » est sans conséquence, car celui-ci a attesté que le document n’a pas influé sur son application d’une méthodologie d’évaluation plus classique, et sa déclaration à cet égard n’a pas été contestée.

[27] Le comité consultatif a conclu que pour déterminer la valeur marchande d’un terrain, il faut tenir compte des facteurs qui auraient une incidence sur le prix qu’un acheteur prudent serait disposé à payer pour en faire l’acquisition, y compris les restrictions imposées par la loi et par le zonage. Aussi a-t-il rejeté toutes les ventes retenues par M<sup>me</sup> Barss à titre d’éléments de comparaison, sauf une, parce que l’utilisation optimale des terrains était différente de l’utilisation restreinte qui peut être faite du terrain de la Citadelle en raison de sa désignation de lieu historique national et de son zonage.

[28] However, the Panel treated one parcel of land with a building on it (sale No. 8) as comparable, and thus as a basis for arriving at a value for the Citadel land, because it had the same zoning as the Citadel. But the Panel declined to base its valuation of all the Citadel land on the price paid for the land in sale No. 8 because of the presence of the glacis, which covers most of the land at the Citadel. The Panel noted that the glacis was essential to a fortification of the period represented by the Citadel. After making Ms. Barss' size adjustments, the Panel used sale No. 8 for assessing the value of the 60 542 sq. ft. of the land under the casemates and demi-casemates at \$1.55 million.

[29] In its report, the Panel recommended that the whole of the Citadel land should be valued at \$1.55 million. However, in a subsequent rectification, the Panel, among other things, added \$10 to the value of the land. Although the Panel did not say so, it must have made this addition to reflect the nominal value that Mr. Hardy attributed to the land under the glacis.

[30] As for the valuation of the casemates for the years when they were eligible improvements, the Panel accepted Mr. Sparling's cost assessment methodology, but preferred Mr. Hardy's evidence on the calculation of their depreciation. Its resulting assessment of their value was \$2 556 200.

[31] The Panel thus valued the items in dispute (land, and the casemates and demi-casemates) at \$4 106 210. The Minister's final valuation of the Citadel land and all eligible improvements, including items not in dispute, is \$9 330 583. The equivalent figure in Ms. Barss' appraisal is approximately \$28 million, after \$11 million of ineligible improvements are excluded from her appraisal of the entire Citadel at more than \$39 million.

[28] Cependant, le comité a accepté comme élément de comparaison une parcelle de terrain sur laquelle se trouve un bâtiment (la vente n° 8) et a estimé que cet exemple pouvait servir à attribuer une valeur au terrain de la Citadelle, parce que la parcelle de terrain en cause relevait de la même catégorie que la Citadelle en ce qui a trait au zonage. Néanmoins, le comité a refusé d'évaluer l'ensemble du terrain de la Citadelle en fonction du prix payé pour le terrain dans la vente n° 8, en raison de la présence du glacis, qui représente la plus grande partie du terrain de la Citadelle. Le comité a fait remarquer que le glacis était un élément essentiel d'une fortification de l'époque que fait revivre la Citadelle. Après avoir procédé aux ajustements de superficie effectués par M<sup>me</sup> Barss, le comité s'est servi de la vente n° 8 pour arrêter la valeur des 60 542 pieds carrés du terrain occupé par les casemates et les demi-casemates, qu'il a fixée à 1,55 million de dollars.

[29] Dans son rapport, le comité consultatif a recommandé que l'ensemble du terrain de la Citadelle soit évalué à 1,55 million de dollars. Toutefois, dans une rectification subséquente, le comité a notamment ajouté 10 \$ à la valeur du terrain. Bien qu'il ne l'ait pas précisé, le comité a dû ajouter ce montant pour rendre compte de la valeur nominale que M. Hardy a attribuée au terrain occupé par le glacis.

[30] Quant à la valeur attribuée aux casemates pour les années durant lesquelles elles constituaient des améliorations admissibles, le comité a accepté la méthodologie d'évaluation des coûts de M. Sparling, mais il a préféré la preuve de M. Hardy pour ce qui est du calcul de leur dépréciation. En conséquence, le comité a estimé la valeur des casemates à 2 556 200 \$.

[31] Le comité consultatif a donc évalué les éléments en litige (le terrain, les casemates et les demi-casemates) à 4 106 210 \$. L'évaluation finale, par le ministre, du terrain et de toutes les améliorations admissibles de la Citadelle, y compris les éléments non contestés, est de 9 330 583 \$. L'évaluation des éléments équivalents par M<sup>me</sup> Barss s'élève à environ 28 millions de dollars, une fois soustrait 11 millions de dollars d'améliorations non admissibles de son évaluation de l'ensemble de la Citadelle, qu'elle a fixée à plus de 39 millions de dollars.

#### D. DECISION OF THE FEDERAL COURT

[32] The applications Judge applied the reasonable-ness standard of review to the Minister's valuation and concluded that the supporting reasons fell short in a number of respects. First, the Panel did not explain why a market value approach would distinguish Citadel land with eligible improvements on it from the land under the glacis, which was not an eligible improvement. Second, the Panel rejected sale No. 8 as comparable for the purpose of valuing the land under the glacis but, without explanation, used it for valuing land under the eligible improvements. Third, it valued the land comprising the glacis at \$10, but did not adequately explain why the land under the eligible improvements had a much higher value. These issues are closely related.

[33] Fourth, the Panel did not justify discounting the value of the casemates and demi-casemates for functional obsolescence when, as parts of a national historic site and living museum, they must be maintained as they were when they were built. Further, there was no evidential support for the Panel's assessment of the amount of the discount as 50 percent.

[34] Accordingly, the applications Judge quashed the Minister's decision and remitted the matter for a new determination, with a direction that, if the Minister sought the advice of an Advisory Panel, it must be differently constituted.

#### E. LEGISLATIVE FRAMEWORK

[35] The immunity from taxation of federal property is established by section 125 of the *Constitution Act, 1867*:

#### D. DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[32] Le juge de première instance a appliqué la norme de contrôle de la raisonnablement pour examiner l'évaluation du ministre et a conclu que les motifs au soutien de la décision ministérielle étaient insuffisants à plusieurs égards. Premièrement, le comité consultatif n'a pas expliqué pourquoi une approche fondée sur la valeur marchande établirait une distinction entre le terrain de la Citadelle occupé par des améliorations admissibles et le terrain occupé par le glacis, qui ne constitue pas une amélioration admissible. Deuxièmement, le comité, qui a rejeté la vente n° 8 à titre d'élément de comparaison pour l'évaluation du terrain occupé par le glacis, s'est pourtant, sans explication, servi de cette vente pour évaluer le terrain occupé par les améliorations admissibles. Troisièmement, le comité a évalué le terrain occupé par le glacis à 10 \$, mais n'a pas expliqué de façon satisfaisante pourquoi le terrain occupé par les améliorations admissibles avait une valeur beaucoup plus élevée. Ces questions sont étroitement liées.

[33] Quatrièmement, le comité consultatif n'a pas justifié pourquoi il a réduit la valeur des casemates et des demi-casemates pour cause de désuétude fonctionnelle alors que ces éléments, qui font partie intégrante d'un lieu historique national et d'un musée vivant, doivent être maintenus dans l'état de l'époque de leur construction. En outre, le taux de dévaluation de 50 p. 100 retenu par le comité n'est étayé par aucun élément de preuve.

[34] En conséquence, le juge de première instance a annulé la décision du ministre et renvoyé l'affaire pour nouvelle décision, en précisant que si le ministre décidait de recourir à un comité consultatif, celui-ci devrait être différemment constitué.

#### E. CADRE LÉGISLATIF

[35] L'immunité fiscale dont bénéficient les propriétés fédérales est établie à l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

Exemption of Public Lands, etc.	<b>125.</b> No Lands or Property belonging to Canada or any Province shall be liable to Taxation.	<b>125.</b> Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation.	Terres publiques, etc., exemptées des taxes
[36]	The decision of the Minister under review in this application was made pursuant to the <i>Payments in Lieu of Taxes Act</i> , the purpose of which is set out in section 2.1 [as enacted by S.C. 2001, c. 8, s. 4]:	[36] La décision ministérielle contestée en l'espèce a été rendue sous le régime de la <i>Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts</i> , dont l'objet est énoncé à l'article 2.1 [édicte par L.C. 2001, ch. 8, art. 4] :	
Purpose	<b>2.1</b> The purpose of this Act is to provide for the fair and equitable administration of payments in lieu of taxes.	<b>2.1</b> La présente loi a pour objet l'administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d'impôts.	Objet
[37]	When a dispute arises between the Minister and a municipality, the Minister may appoint a Dispute Advisory Panel to advise on its resolution. Subsection 11.1(2) specifies the role played in this process by an advisory panel appointed by the Governor in Council under subsection 11.1(1) when a dispute arises:	[37] Lorsque survient un différend entre le ministre et une municipalité, le ministre peut constituer un comité consultatif pour le conseiller sur le règlement du différend. Le paragraphe 11.1(2) spécifie le rôle que joue dans ce processus un comité consultatif nommé par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 11.1(1) en cas de différend :	
	<b>11.1</b> ...	<b>11.1</b> [...]	
Mandate	(2) The advisory panel shall give advice to the Minister in the event that a taxing authority disagrees with the property value, property dimension or effective rate applicable to any federal property, or claims that a payment should be supplemented under subsection 3(1.1).	(2) Le comité a pour mandat de donner des avis au ministre relativement à une propriété fédérale en cas de désaccord avec une autorité taxatrice sur la valeur effective, la dimension effective ou le taux effectif ou sur l'augmentation ou non d'un paiement au titre du paragraphe 3(1.1).	Mandat
[38]	“[P]roperty value” [as am. <i>idem</i> , s. 3] is defined in subsection 2(1):	Le terme « valeur effective » [mod., <i>idem</i> , art. 3] est défini au paragraphe 2(1) :	
Definitions	<b>2.</b> (1) ...  “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; [Emphasis added.]	<b>2.</b> (1) [...]  «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. [Non souligné dans l'original.]	Définitions
[39]	The definition of “federal property” [as am. <i>idem</i> ] includes national historic sites of Canada:	La définition de « propriété fédérale » [mod., <i>idem</i> ] inclut les lieux historiques nationaux du Canada :	

	<b>2. ...</b>		<b>2. [...]</b>	
Property not included in the definition “federal property”	<p>(3) For the purposes of the definition “federal property” in subsection (1), federal property does not include</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>(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 historic sites of Canada ...</p>		<p>(3) Sont exclus de la définition de « propriété fédérale » au paragraphe (1) :</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>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 lieux historiques nationaux [...]</p>	Exclusions : propriété fédérale
	[40] Subsection 3(1) [as am. <i>idem</i> , s. 5] authorizes the Minister to make payments in lieu of real property taxes to the taxing authorities where federal property is located. However, because of the constitutional exemption of federal property from provincial and municipal taxes, section 15 [as am. <i>idem</i> , s. 15] provides that the Act does not create a legal right to PILT:		[40] Le paragraphe 3(1) [mod., <i>idem</i> , art. 5] autorise le ministre à verser des paiements en remplacement d’impôts fonciers aux autorités taxatrices de l’endroit où est située la propriété fédérale. Toutefois, étant donné l’immunité constitutionnelle accordée aux propriétés fédérales à l’égard des impôts provinciaux et municipaux, l’article 15 [mod., <i>idem</i> , art. 15] prévoit que la Loi ne confère aucun droit à un paiement en remplacement d’impôts :	
Authority to make payments	<p><b>3.</b> (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</p> <p>(a) in lieu of a real property tax for a taxation year ...</p>		<p><b>3.</b> (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 :</p> <p>a) en remplacement de l’impôt foncier pour une année d’imposition donnée;</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Paiements
No right conferred	<p><b>15.</b> No right to a payment is conferred by this Act.</p>		<p><b>15.</b> La présente loi ne confère aucun droit à un paiement.</p>	Absence de droit
	[41] Since the definition of “property value” in subsection 2(1) refers to the value that an assessment authority would attribute to the federal property if it were taxable, provisions of the Nova Scotia <i>Assessment Act</i> are relevant for determining the value of the Citadel. For present purposes, it suffices to set out subsection 42(1):		[41] Étant donné que « valeur effective », selon la définition donnée au paragraphe 2(1), s’entend de la valeur qu’une autorité évaluatrice déterminerait à l’égard d’une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable, les dispositions de l’ <i>Assessment Act</i> de la Nouvelle-Écosse sont pertinentes pour déterminer la valeur de la Citadelle. En l’espèce, il est suffisant d’en reproduire le paragraphe 42(1) :	

[TRADUCTION]

Valuation

42 (1) All property shall be assessed at its market value, such value being the amount which in the opinion of the assessor would be paid if it were sold on a date prescribed by the Director in the open market by a willing seller to a willing buyer, but in forming his opinion the assessor shall have regard to the assessment of other properties in the municipality so as to ensure that, subject to Section 45A, taxation falls in a uniform manner upon all residential and resource property and in a uniform manner upon all commercial property in the municipality.

Évaluation

42 (1) Toute propriété est évaluée à sa valeur marchande, cette valeur correspondant au montant qui serait payé, de l'avis de l'évaluateur, si elle avait été vendue à une date prescrite par le Directeur sur le marché libre par un vendeur consentant à un acheteur consentant. Toutefois, pour formuler son avis, l'évaluateur tient compte de l'évaluation d'autres propriétés de la municipalité afin de s'assurer que, sous réserve de l'article 45A, les impôts s'appliquent d'une manière uniforme, d'une part, à toutes les propriétés résidentielles et de ressources et, d'autre part, à toutes les propriétés commerciales de la municipalité.

## F. ISSUES AND ANALYSIS

### (i) Standards of review

[42] The question to be decided in this appeal is whether the Minister's valuation of the Citadel land and certain buildings at the site for PILT purposes was authorized by the Act. In *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427 (*Montreal Port Authority*), a decision released after the applications Judge's decision presently under appeal, the Supreme Court of Canada held (at paragraph 22) that determining the value of a federal property for the purposes of the PILT Act involves the exercise of discretion because "property value" is defined by subsection 2(1) of the Act as:

... the value that, in the opinion of the Minister, would be attributable by an assessment authority to federal property ... as the basis for computing the amount of real property tax that would be applicable to that property if it were taxable property. [Emphasis added.]

[43] The question in that case was whether two federal Crown corporations to which the PILT Act applied had, for the purpose of calculating the amount of PILT, selected the appropriate effective rate of tax applicable to properties that they owned in Montréal. The Court (at

## F. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

### i) Normes de contrôle

[42] Dans le présent appel, la Cour doit décider si la valeur attribuée par le ministre, pour l'application des PRI, au terrain de la Citadelle et à certains bâtiments qui s'y trouvent est autorisée par la Loi. Dans l'arrêt *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427 (*Administration portuaire de Montréal*), rendu après que le juge de première instance en l'espèce eut rendu sa décision, la Cour suprême du Canada a statué (au paragraphe 22) que la détermination de la valeur effective d'une propriété fédérale dans le cadre de la LPRI suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, parce que le terme « valeur effective » est défini comme suit au paragraphe 2(1) de la Loi :

Valeur que, selon le ministre, une autorité évaluatrice déterminerait [...] comme base du calcul de l'impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable. [Non souligné dans l'original.]

[43] La question dans cette affaire était de savoir si deux sociétés d'État fédérales auxquelles la LPRI s'applique avaient, pour le calcul du montant des PRI, retenu le taux effectif d'imposition approprié à l'égard de propriétés dont elles étaient propriétaires à Montréal. La

paragraph 36) applied the standard of reasonableness to the Crown corporations' decision because the effective rate of tax is a matter of their opinion, and thus involves the exercise of discretion.

[44] Since the definition of property value in subsection 2(1) of the Act also involves the opinion of the Minister, the determination of the value of the Citadel is a discretionary decision and is subject to the reasonableness standard of review. Justice Phelan reached the same conclusion in a very recent decision: *Toronto (City) v. Toronto Port Authority*, 2010 FC 687, 370 F.T.R. 226, at paragraphs 42–45 (*Toronto Port Authority*).

[45] The parties also made submissions on the standard of review applicable on judicial review to the scope of the Minister's statutory discretion to determine the "property value" of federal properties. Halifax says that it is correctness, while the Minister submits that his discretion also extends to this question of statutory interpretation, and that the unreasonableness standard is therefore applicable to his determination of its scope.

[46] The Supreme Court in *Montreal Port Authority* seems to have applied a standard of correctness to the scope of the corporations' discretion. For example, it stated (at paragraph 33):

The statute and regulations define the scope of the discretion and the principles governing the exercise of the discretion, and they make it possible to determine whether it has in fact been exercised reasonably.

There are no indications in the Court's reasons that it gave any deference to the Crown corporations' interpretation of the scope of their statutory discretion.

[47] Despite the absence of any analysis, the Court's opinion is sufficiently clear as to be conclusive in the present case. Hence, the Minister's interpretation of the

Cour (au paragraphe 36) a appliqué la norme de la raisonabilité à la décision des sociétés d'État, parce que le taux effectif d'imposition relève de leur opinion et suppose donc l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

[44] La définition de « valeur effective » au paragraphe 2(1) de la Loi fait aussi intervenir l'opinion du ministre, de sorte que la détermination de la valeur effective de la Citadelle est une décision discrétionnaire soumise à la norme de contrôle de la raisonabilité. Le juge Phelan est arrivé à la même conclusion dans une décision toute récente : *Toronto (Ville) c. Administration portuaire de Toronto*, 2010 CF 687, aux paragraphes 42 à 45 (*Administration portuaire de Toronto*).

[45] Les parties ont également présenté des observations sur la norme de contrôle que doit appliquer la Cour relativement à l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi au ministre pour déterminer la « valeur effective » de propriétés fédérales. Halifax soutient que la norme de la décision correcte s'applique, alors que le ministre est d'avis que son pouvoir discrétionnaire porte aussi sur cette question d'interprétation législative et qu'en conséquence, la norme de la décision déraisonnable s'applique à sa décision quant à l'étendue de ce pouvoir.

[46] Dans l'arrêt *Administration portuaire de Montréal*, la Cour suprême semble avoir appliqué la norme de la décision correcte à l'étendue du pouvoir discrétionnaire des sociétés d'État. Par exemple, la Cour a déclaré (au paragraphe 33) :

La loi et les règlements délimitent l'étendue du pouvoir discrétionnaire ainsi que les principes qui gouverneront son exercice et permettront d'apprécier le caractère raisonnable de celui-ci.

Aucune indication, dans les motifs de la Cour, ne donne à penser que la Cour a fait preuve de déférence envers l'interprétation des sociétés de la Couronne quant à l'étendue du pouvoir discrétionnaire que leur confère la loi.

[47] Malgré l'absence d'analyse, l'opinion de la Cour est suffisamment claire pour être concluante en l'espèce. Partant, l'interprétation du ministre quant à l'étendue

scope of discretion in the valuation of federal property for the purposes of the Act must be correct if it is to be upheld on judicial review.

[48] Halifax also submitted that the Minister's discretion in valuing federal property is limited, in that he may only reject an appraisal by an assessment authority if it was unreasonable. I do not agree. The Minister is not reviewing the assessment authority's assessment of the value that it attributed to a federal property. The Minister's function under the PILT Act is to form an opinion with respect to the value that the assessment authority would attribute to federal property if it was taxable. In forming this opinion, the Minister is entitled to make an independent determination of the value of federal property in the light of the statutory scheme and the material before him.

(ii) Scope of the Minister's discretion to determine "property value"

[49] The statutory definition of "property value" in subsection 2(1) of the PILT Act limits the Minister's discretion by requiring him to form an opinion on "the value that ... would be attributable by an assessment authority to federal property" as a basis for computing the amount of property tax that would be applicable if the federal property were taxable.

[50] The reference to "an assessment authority" should be taken as recognition by Parliament that the "fiscal and legal environment ... varies from one province or municipality where federal property is located to another": *Montreal Port Authority*, at paragraph 34. Hence, the relevant assessment authority in any given case is the authority that would assess the value of the particular federal property if it were taxable. In this case, that was the Assessment Services Division, Service Nova Scotia and Municipal Relations.

de son pouvoir discrétionnaire dans l'évaluation de propriétés fédérales dans le cadre de la Loi doit être correcte pour être confirmée dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

[48] Halifax a aussi avancé que le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre pour l'évaluation des propriétés fédérales est limité, en ce qu'il ne peut rejeter l'évaluation d'une autorité évaluatrice que si elle est déraisonnable. Je ne suis pas d'accord. Le ministre ne procède pas à l'examen de l'évaluation qu'a faite l'autorité évaluatrice de la valeur d'une propriété fédérale. Le rôle du ministre, aux termes de la LPRI, est de se former une opinion relativement à la valeur que l'autorité évaluatrice attribuerait à la propriété fédérale si celle-ci était imposable. Pour se former une opinion à cet égard, le ministre est libre de procéder à une détermination indépendante de la valeur effective de la propriété fédérale à la lumière du régime législatif et des éléments d'information dont il dispose.

ii) Étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre pour déterminer la « valeur effective »

[49] La définition de « valeur effective » prévue au paragraphe 2(1) de la LPRI limite le pouvoir discrétionnaire du ministre en exigeant qu'il se forme une opinion sur la valeur qu'« une autorité évaluatrice déterminerait [...] comme base du calcul de l'impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale » si celle-ci était une propriété imposable.

[50] La mention d'« une autorité évaluatrice » devrait être interprétée comme la reconnaissance par le Parlement du fait que l'« environnement fiscal et juridique [...] varie, suivant la province et la municipalité où sont situées les propriétés fédérales » : arrê *Administration portuaire de Montréal*, au paragraphe 34. Partant, l'autorité évaluatrice compétente, dans tout cas donné, est l'autorité qui déterminerait la valeur d'une propriété fédérale particulière si cette propriété était imposable. Dans le cas présent, cette autorité est la Division des services d'évaluation de Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités.

[51] This conclusion follows by analogy from *Montreal Port Authority* where, writing for the Court, Justice LeBel stated (at paragraph 40) that, in determining the “effective rate” of tax, the Crown corporations could not:

... base their calculations on a fictitious tax system they themselves have created arbitrarily. On the contrary, those calculations must be based on the tax system that actually exists at the place where the property in question is located. [Emphasis added.]

Underlining the basic principle of the PILT Act, he said (at paragraph 42):

Parliament intended Crown corporations and managers of federal property to make payments in lieu on the basis of the existing tax system in each municipality to the extent possible as if they were required to pay tax as owners or occupiers.

[52] In addition, the Court held that the scope of the discretion exercisable with respect to the calculation of PILT is limited by the purposes of the Act. Thus, Crown corporations and the managers of federal Crown property must ensure that (at paragraph 43):

... the calculation of such payments would be consistent with the objective of equity and fairness in dealing with Canadian municipalities.

[53] Nonetheless, despite these limitations, the Minister has some discretion to exercise in forming an opinion under the PILT Act on the value that the relevant assessment authority would attribute to the federal property in question were it taxable: *Montreal Port Authority*, at paragraph 22. The following example (at paragraph 35) is particularly relevant to the present appeal:

As we know, federal properties are very diverse, and can even be quite distinctive, if not unique or almost unique in Canada. The assessment exercise can accordingly give rise to significant technical problems related to the application of the principles of property assessment and can sometimes lead to inevitable, although legitimate, disagreements with municipalities.

[51] Cette conclusion s’infère par analogie de l’arrêt *Administration portuaire de Montréal*, où le juge LeBel, s’exprimant au nom de la Cour, a exposé (au paragraphe 40) que pour arrêter le « taux effectif » d’imposition, les sociétés de la Couronne ne peuvent pas :

[...] baser leurs calculs sur un système fiscal fictif, qu’elles créeraient arbitrairement. Au contraire, ces calculs doivent être effectués au regard du régime fiscal qui existe réellement à l’endroit où sont situés les biens en cause. [Non souligné dans l’original.]

Soulignant le principe fondamental de la LPRI, le juge LeBel déclare (au paragraphe 42) :

Le Parlement entendait que les sociétés de la Couronne et les gestionnaires des biens fédéraux versent des paiements de remplacement eu égard au système fiscal en place dans chaque municipalité, autant que possible comme s’ils étaient des propriétaires ou des occupants imposables.

[52] De plus, la Cour a conclu que l’étendue du pouvoir discrétionnaire qui peut être exercé au regard du calcul des PRI est limitée par l’objet de la Loi. Par conséquent, les sociétés de la Couronne et les gestionnaires des biens fédéraux doivent veiller à ce que (au paragraphe 43) :

[...] ceux-ci [les paiements de remplacement] soient calculés dans le respect de l’objectif d’équité et de justice envers les municipalités canadiennes.

[53] Malgré ces limites, néanmoins, le ministre doit exercer un certain pouvoir discrétionnaire pour se former une opinion, aux termes de la LPRI, sur la valeur que l’autorité évaluatrice compétente attribuerait à la propriété fédérale en cause si celle-ci était imposable : arrêt *Administration portuaire de Montréal*, au paragraphe 22. L’exemple suivant (donné au paragraphe 35) est particulièrement pertinent pour le présent appel :

Les propriétés fédérales sont comme on le sait fort diverses et parfois même très particulières, sinon uniques ou presque en leur genre au Canada. L’évaluation peut de ce fait soulever des difficultés techniques importantes quant à l’application des principes d’évaluation immobilière et provoquer de temps à autre des désaccords inévitables mais par ailleurs légitimes avec les municipalités.

Justice LeBel also said that the statutory discretion is necessary to enable property managers to:

... react to protect federal government interests should municipalities use their taxing powers in bad faith to specifically target federal Crown property.

I hasten to add that no imputation of bad faith on the part of either Halifax or the assessment authority is being made in the present case.

[54] To echo the above observation by Justice LeBel, the Citadel is a unique property, for which there is no market. Assessing its value on the basis of what a notional willing purchaser would pay to a willing vendor for a national historic site is a hypothetical exercise that “raises significant technical problems” which have led to “legitimate disagreements” between the Minister and Halifax.

[55] Although the Nova Scotia *Assessment Act* states that all property vested in Her Majesty is exempt from taxation under the Act (paragraph 5(1)(a)), the definitions of “assessable property” in subparagraphs 2(1)(aa)(i) and (v) are broad enough to include the Citadel land and buildings. Pursuant to section 52 [as am. by S.N.S. 1990, c. 19, s. 16] of the *Assessment Act*, the Director of Assessment entered the Citadel’s assessed value on the annual assessment roll as \$38 046 900. However, since this figure included the value of improvements that are not eligible for PILT calculations, Halifax agrees that this figure is not accurate for present purposes. The appraisal of the Citadel that Ms. Barss prepared for the Panel hearing put its value at \$39 606 000. However, this should be reduced to \$28 million because Ms. Barss’ valuation also included \$11 million of ineligible components.

[56] In these circumstances, in forming an opinion on the value that “would be attributable by an assessment

Le juge LeBel a aussi indiqué que le pouvoir discrétionnaire conféré par la loi est nécessaire pour permettre aux gestionnaires des biens de :

[...] réagir pour protéger les intérêts fédéraux, au cas où des municipalités utiliseraient de mauvaise foi leurs pouvoirs de taxation pour cibler de façon particulière les biens de l’État canadien.

Je m’empresse d’ajouter qu’aucune allégation de mauvaise foi de la part d’Halifax ou de l’autorité évaluatrice n’est formulée en l’espèce.

[54] Pour reprendre les observations précitées du juge LeBel, la Citadelle est une propriété unique pour laquelle il n’existe aucun marché. En déterminer la valeur sur la base du montant qu’un acheteur consentant fictif paierait à un vendeur consentant pour un lieu historique national est un exercice hypothétique qui « soulève des difficultés techniques importantes », lesquelles ont provoqué des « désaccords [...] légitimes » entre le ministre et Halifax.

[55] Bien que l’*Assessment Act* de la Nouvelle-Écosse prévoit que tous les biens de Sa Majesté sont exempts d’impôt en vertu de la Loi (alinéa 5(1)a)), la définition du terme « *assessable property* » [propriété imposable] donnée aux sous-alinéas 2(1)aa)(i) et (v) est suffisamment large pour inclure le terrain et les bâtiments de la Citadelle. Conformément à l’article 52 [mod. par S.N.S. 1990, ch. 19, art. 16] de l’*Assessment Act*, le directeur de l’évaluation a inscrit la valeur attribuée à la Citadelle dans le rôle d’évaluation annuel comme étant 38 046 900 \$. Toutefois, étant donné que ce montant comprend la valeur de certaines améliorations qui ne sont pas admissibles dans le calcul des PRI, Halifax convient qu’il ne correspond pas au montant approprié en l’espèce. L’évaluation de la Citadelle préparée par M<sup>me</sup> Barss en vue de l’audience devant le comité consultatif en établit la valeur à 39 606 000 \$. Il convient toutefois de réduire ce montant à 28 millions de dollars, parce que l’évaluation de M<sup>me</sup> Barss incluait également 11 millions de dollars d’éléments non admissibles.

[56] Dans les circonstances, le ministre, pour se former une opinion sur la valeur qu’« une autorité évaluatrice

authority to federal property” for computing the tax that would be applicable to it if it were taxable, the Minister is not bound by either an actual assessment made by the authority, or a valuation made for the purpose of the Panel hearing by an appraiser employed by the assessment authority. In my view, the Minister is entitled to reject Halifax’s valuation in this case if satisfied that the assessment authority’s approach was contrary to generally accepted principles of property valuation.

[57] Halifax argues that the Panel failed to confine itself to determining the value that the Nova Scotia assessment authority would attribute to the Halifax Citadel for property tax purposes if it were taxable. Instead, counsel for Halifax submitted, the Panel asked itself what value should be attributed to the Citadel land in the exercise of the Minister’s statutory discretion. I do not agree.

[58] True, the report does not get off to an auspicious start when the Panel frames the issues (appeal book, page 67) in terms of the value that should be attributed to the federal property in dispute, without mentioning the value that would be attributable to it by the assessment authority for Nova Scotia. However, it is clear from other parts of the report that the Panel correctly understood the scope of its statutory mandate.

[59] First, the Panel stated (appeal book, page 68) that the Nova Scotia *Assessment Act* is relevant since the Citadel is situated in Nova Scotia, and set out the text of subsection 42(1) (appeal book, page 73). Second, it noted (appeal book, page 77) the existence of the principle of uniformity in subsection 42(1) of the *Assessment Act*, on which Ms. Barrs relied, but stated that it was overridden by the statutory restrictions imposed on the use of the Citadel land. Third, the Panel relied (appeal book, pages 77–78) on jurisprudence from Nova Scotia, and elsewhere in Canada, to support the proposition that, for assessment purposes, the value of property on the open market is the test of value, and that valuation

déterminerait comme base du calcul de l’impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale » si celle-ci était une propriété imposable, n’est lié ni par une évaluation effectivement réalisée par l’autorité, ni par une évaluation préparée en vue de l’audience devant le comité consultatif par un évaluateur au service de l’autorité évaluatrice. J’estime qu’il est loisible au ministre de rejeter l’évaluation faite par Halifax en l’espèce s’il est convaincu que la démarche adoptée par l’autorité évaluatrice est contraire aux principes d’évaluation foncière généralement reconnus.

[57] Halifax plaide que le comité consultatif a omis de se limiter à déterminer la valeur que l’autorité évaluatrice de la Nouvelle-Écosse attribuerait à la Citadelle-d’Halifax pour les besoins de l’impôt foncier si celle-ci était une propriété imposable. Le comité consultatif s’est plutôt demandé, soutient l’avocat d’Halifax, quelle valeur devrait être attribuée au terrain de la Citadelle dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la loi. Je ne partage pas cet avis.

[58] Il est vrai que le début du rapport n’augure rien de prometteur lorsque le comité formule les questions en litige (cahier d’appel, à la page 67) en évoquant la valeur qui devrait être attribuée à la propriété fédérale en cause, sans mentionner la valeur qui serait imputable à cette propriété par l’autorité évaluatrice de la Nouvelle-Écosse. Néanmoins, d’autres parties du rapport montrent clairement que le comité consultatif a correctement compris la portée du mandat que lui confie la loi.

[59] Premièrement, le comité a déclaré (cahier d’appel, à la page 68) que l’*Assessment Act* de la Nouvelle-Écosse est pertinente puisque la Citadelle est située en Nouvelle-Écosse, et il a reproduit le texte du paragraphe 42(1) de cette loi (cahier d’appel, à la page 73). Deuxièmement, il a relevé l’existence du principe de l’uniformité énoncé au paragraphe 42(1) de l’*Assessment Act* (cahier d’appel, à la page 77), sur lequel M<sup>me</sup> Barrs s’est appuyée, mais a indiqué que les restrictions imposées par la loi à l’usage du terrain de la Citadelle l’emportent sur ce principe. Troisièmement, le comité s’est fondé (cahier d’appel, aux pages 77 et 78) sur la jurisprudence de la Nouvelle-Écosse et d’ailleurs

must be based on conditions at the date of assessment, not at some undefined time in the future.

[60] In any event, counsel for Halifax stated at the hearing that Nova Scotia law governing the assessment of the value of property for tax purposes is not significantly different from that of other provinces

(iii) Was the Minister's exercise of discretion unreasonable?

(a) Citadel land

[61] In the present case, the Panel concluded on the basis of the authorities that it cited, as well as the evidence of Mr. Hardy, that the assessment authority's approach was fatally flawed because it ignored the restrictions placed on the use of the Citadel by both its status as a national historic site (its highest and best use) and its zoning. The Panel also rejected all but one of the sales of land in Halifax relied on by Ms. Barss as comparable, because these commercial properties were zoned differently, had different highest and best uses, and were not subject to the same use restrictions as the Citadel.

[62] I see nothing unreasonable in these conclusions, which are adequately explained by the Panel: see also *Toronto Port Authority*, at paragraphs 47–49. It is immaterial that the Minister may have accepted for PILT purposes the assessment authority's valuation of other national historic sites. The Minister may choose either to revisit those valuations or to let them stand, if, for example, much smaller amounts are at stake than in the present case.

au Canada pour étayer la proposition portant qu'aux fins de l'évaluation, la valeur de la propriété sur un marché libre constitue le critère pour déterminer la valeur, et que cette détermination doit être fondée sur les conditions existant à la date de l'évaluation, non à un moment quelconque dans le futur.

[60] Quoi qu'il en soit, l'avocat de la municipalité régionale d'Halifax a fait observer à l'audience que le droit de la Nouvelle-Écosse en matière de détermination de la valeur des propriétés aux fins d'imposition n'est pas très différent du droit en vigueur dans d'autres provinces.

iii) Le ministre a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable?

a) Le terrain de la Citadelle

[61] En l'espèce, le comité consultatif a conclu, en se fondant sur la jurisprudence qu'il a citée et sur la preuve soumise par M. Hardy, que la démarche adoptée par l'autorité évaluatrice comportait un vice fatal parce qu'elle faisait abstraction des restrictions à l'utilisation de la Citadelle qui découlent tant de son statut de lieu historique national (son utilisation optimale) que de son zonage. Le comité a aussi rejeté toutes les ventes de terrains à Halifax sur lesquelles M<sup>me</sup> Barss s'est appuyée comme éléments de comparaison, parce que ces propriétés commerciales relevaient d'une catégorie différente sur le plan du zonage, avaient des utilisations optimales différentes et n'étaient pas assujetties aux mêmes restrictions que celles imposées à l'utilisation de la Citadelle.

[62] Je ne vois rien de déraisonnable dans ces conclusions, que le comité consultatif a adéquatement expliquées : voir également l'arrêt *Administration portuaire de Toronto*, aux paragraphes 47 à 49. Il importe peu que le ministre ait pu accepter, dans le cadre des PRI, l'évaluation que l'autorité évaluatrice a faite d'autres lieux historiques nationaux. Le ministre est libre de réexaminer ces évaluations ou de les laisser inchangées si, par exemple, les montants en jeu sont beaucoup plus modestes que ceux en l'espèce.

[63] The applications Judge was more concerned with the quality of the Minister's reasons respecting the differences in the valuation of the land under the glacis and the much smaller area of land under the casemates and demi-casemates. It will be recalled that the Panel used the sale price of one of Ms. Barss' comparables (sale No. 8) as the basis for valuing the land under the casemates and demi-casemates, but rejected it when valuing the land under the glacis, to which it attributed only a nominal value.

[64] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 48, the Court approved the statement that a reasonableness standard of review requires a court to pay respectful attention to the reasons given by a specialized tribunal and to the reasons "which could be offered in support of a decision" [emphasis added]. In *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 63, however, the Court warned that these underlined words should not be taken by tribunals as a dilution of the importance of proper reasons.

[65] The Panel's reasons in this case on the differences in the value that they attributed to the land under the glacis and that under the casemates and the demi-casemates are not a model of clarity. Indeed, the Panel's conclusions do not mention the land under the glacis at all. However, in my opinion, the basis of the Panel's decision is sufficiently clear when its report is read as a whole, together with Mr. Hardy's explanation for valuing the land under the casemates and demi-casemates differently from the land under the glacis which, I infer, the Panel accepted.

[66] Mr. Hardy's valuation of the land under the casemates and demi-casemates was based on the use being made of it. The buildings on this land were used

[63] Le juge de première instance s'est davantage préoccupé de la qualité des motifs du ministre quant aux distinctions établies dans l'évaluation du terrain occupé par le glacis et dans celle de la partie de terrain beaucoup plus petite occupée par les casemates et les demi-casemates. Rappelons que le comité consultatif s'est fondé sur le prix de vente de l'une des propriétés comparables de M<sup>me</sup> Barss (la vente n° 8) pour évaluer le terrain occupé par les casemates et demi-casemates, mais a rejeté ce même prix de vente pour l'évaluation du terrain occupé par le glacis, auquel il n'a attribué qu'une valeur nominale.

[64] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 48, la Cour a approuvé l'assertion selon laquelle, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, la norme de la raisonabilité exige que la cour de révision prête une attention respectueuse aux motifs donnés par un tribunal spécialisé et aux motifs « qui pourraient être donnés à l'appui d'une décision » [non souligné dans l'original]. Toutefois, dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 63, la Cour a prévenu que les tribunaux ne devraient pas interpréter les mots soulignés dans la phrase qui précède comme atténuant l'importance de motiver adéquatement une décision administrative.

[65] Les motifs donnés par le comité consultatif en l'espèce relativement aux différences dans la valeur qu'ils ont attribuée au terrain occupé par le glacis et dans celle attribuée au terrain occupé par les casemates et les demi-casemates ne sont pas un modèle de clarté. En effet, les conclusions du comité ne mentionnent nullement le terrain occupé par le glacis. À mon avis, cependant, le fondement de la décision du comité est suffisamment clair, lorsqu'on lit l'ensemble de son rapport conjugué à l'explication fournie par M. Hardy pour justifier l'évaluation différente du terrain occupé par les casemates et les demi-casemates et de celui occupé par le glacis, explication que, en déduis-je, le comité a acceptée.

[66] M. Hardy a établi son évaluation du terrain occupé par les casemates et les demi-casemates sur la base de l'usage qui en était fait. Essentiellement, les bâtiments

primarily for offices and storage: Mr. Hardy concluded that their predominant use was as offices. Since, consistently with the Citadel's status as a national historic site, a hypothetical purchaser would be able to use them for the same purposes, the land under them had value to a potential purchaser. However, a purchaser's inability to modify the existing buildings because they are part of a national historic site would decrease the value of the land.

[67] The Panel based the valuation of the land under the casemates and demi-casemates on the price paid in sale No. 8, which also comprised land with a building on it and was zoned for park and institutional purposes. While the Panel describes this part of the Citadel land as supporting "eligible improvements", the more important consideration is that a purchaser could use the land for office and storage purposes, consistently with the fact that it is part of a national historic site. Indeed, the casemates and demi-casemates had ceased to be eligible improvements for PILT before January 1, 2003, the base date for valuing the Citadel land for the 2005 taxation year.

[68] Unlike the land under the buildings, Mr. Hardy treated the land under the glacis as undeveloped land. He approached its valuation by considering its development value, which he concluded was nil. Any development would be inconsistent with the restrictions on the use of the land under the glacis emanating from the fact that it is a part of the fortification, a designated national historic site. In order for visitors to be able to see how the glacis functioned to protect the Citadel from attack, it must be retained in its present condition. On this basis, sale No. 8 was not comparable; the land in question already had a building on it and, despite its zoning, had been purchased for development.

érigés sur ce terrain abritaient des bureaux et étaient aussi utilisés pour l'entreposage : M. Hardy a conclu que ces locaux servaient avant tout de bureaux. Étant donné que, conformément au statut de la Citadelle à titre de lieu historique national, un acheteur hypothétique pourrait faire le même usage des casemates et des demi-casemates, le terrain sur lequel celles-ci sont construites a une valeur pour un éventuel acheteur. Toutefois, l'impossibilité pour tout acheteur de modifier les bâtiments existants parce qu'ils font partie d'un lieu historique national aurait une incidence négative sur la valeur du terrain.

[67] Le comité consultatif a fondé son évaluation du terrain occupé par les casemates et les demi-casemates sur le prix payé dans le cadre de la vente n° 8, qui portait aussi sur un terrain avec bâtiment, lequel, sur le plan du zonage, appartenait à la catégorie des parcs et des propriétés à usages institutionnels. Bien que le comité décrive cette partie du terrain de la Citadelle comme étant occupée par des « améliorations admissibles », l'élément d'appréciation le plus important est qu'un acheteur pourrait utiliser le terrain pour y aménager des bureaux et y faire de l'entreposage, une vocation compatible avec le fait qu'il fait partie d'un lieu historique national. De fait, les casemates et les demi-casemates ont cessé d'être des améliorations admissibles aux PRI avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003, date de base pour l'évaluation du terrain de la Citadelle pour l'année d'imposition 2005.

[68] M. Hardy a évalué le terrain occupé par le glacis comme une propriété inexploitée, contrairement au terrain occupé par les bâtiments. Il a procédé à son évaluation en examinant sa valeur de développement, qu'il a jugée nulle. Tout développement serait incompatible avec les restrictions décrétées à l'usage du terrain du glacis du fait que ce terrain fait partie d'une fortification désignée lieu historique national. Pour que les visiteurs puissent voir comment le glacis servait à protéger la Citadelle d'une attaque, le glacis doit être conservé dans son état actuel. Cela étant, la vente n° 8 ne pouvait servir de point de comparaison; en effet, un bâtiment était déjà construit sur le terrain visé dans cette vente, et ce terrain, malgré son zonage, avait été acheté pour être développé.

[69] Mr. Hardy's evidence that the land under the glacis had no development value was not contradicted. Ms. Barss' analysis proceeded on the basis that the statutory and zoning restrictions on the use of the Citadel were irrelevant to its valuation, an approach that the Panel rejected.

[70] Accordingly, on reading the Panel's reasons as a whole and the material before it, I have concluded that the basis of the Panel's valuation of the Citadel land is sufficiently clear to enable the parties to know why the Minister decided as he did and the court to perform its judicial review function.

[71] I must now consider whether the outcome (the Minister's valuation of all the Citadel land at \$2 038 833, as opposed to the \$19 million claimed by Halifax) falls outside the range of possible outcomes reasonably open to the Minister in view of the facts before him and the provisions of the PILT Act.

[72] The valuation of land is a technical subject in which the Court has little, if any, expertise. In contrast, subsection 11.1(1) of the PILT Act provides that the Governor in Council shall appoint members to the PILT Dispute Advisory Panel who have "relevant knowledge or experience". The non-statutory, knowledge prerequisites specify that appointees have knowledge of, among other things, property appraisal, the Canadian property taxation system, and provincial models of assessment and taxation: appeal book, page 61. The statutory context in which the standard of review must be applied in this case also includes the fact that the Act neither confers legal rights on municipalities, nor abrogates their existing rights. Consequently, a reviewing court should be particularly cautious before concluding that, in adopting the Panel's recommendations on the valuation of the Citadel, the Minister made an unreasonable decision.

[69] Le témoignage de M. Hardy portant que le terrain occupé par le glacis n'a aucune valeur aux fins de développement n'a pas été contredit. M<sup>me</sup> Barss a fondé son analyse sur la prémisse que les restrictions imposées par la loi et par le zonage sur l'utilisation de la Citadelle étaient sans pertinence pour son évaluation, prémisse que le comité consultatif a rejetée.

[70] En conséquence, j'ai conclu, à la lecture de l'ensemble des motifs du comité et des documents dont il disposait, que les éléments sur lesquels le comité consultatif s'est fondé pour évaluer la Citadelle sont suffisamment clairs pour permettre aux parties de savoir pourquoi le ministre a statué comme il l'a fait et pour permettre à la cour d'exercer ses fonctions de contrôle judiciaire.

[71] Je dois maintenant décider si le résultat (l'évaluation par le ministre de la totalité du terrain de la Citadelle à 2 038 833 \$ plutôt qu'à 19 millions de dollars comme conclut Halifax) appartient aux issues possibles acceptables parmi lesquelles le ministre pouvait raisonnablement choisir compte tenu des faits dont il était saisi et des dispositions de la LPRI.

[72] L'évaluation de terrains est une discipline technique dans laquelle la Cour n'a que peu ou pas d'expertise. En revanche, le paragraphe 11.1(1) de la LPRI prévoit que le gouverneur en conseil constitue un Comité consultatif sur le règlement des différends composé de membres « possédant une formation ou une expérience pertinentes ». Les conditions d'admissibilité non prévues à la loi précisent que les personnes nommées doivent posséder des connaissances couvrant notamment l'évaluation des propriétés, le régime canadien d'imposition sur la propriété foncière et les modèles provinciaux d'évaluation et d'imposition : cahier d'appel, à la page 61. Le contexte législatif dans lequel s'inscrit la norme de contrôle en l'espèce inclut également le fait que la Loi ne confère aucun droit aux municipalités ni n'abroge les droits existants de celles-ci. Par conséquent, un tribunal de révision doit faire preuve d'une grande prudence avant de conclure qu'en adoptant les recommandations du comité consultatif quant à l'évaluation de la Citadelle le ministre a rendu une décision déraisonnable.

[73] The most plausible basis for attacking the reasonableness of the Minister's valuation of all the land at \$2 038 833 is that he attributed no substantial value to most of the Citadel land, namely that under the glacis. However, I am satisfied that the explanation provided by Mr. Hardy, and accepted by the Panel, provides a reasonable explanation of this apparent anomaly. That is, consistently with its highest and best use, the land under the casemates and demi-casemates buildings can be used to support an office building and storage, while the land under the glacis can be used for nothing other than its use as part of the fortification. It is, of course, also a pleasant place to which members of the public have access for recreation. I turn now to the valuation of the casemates.

(b) casemates and demi-casemates

[74] The question here is whether it was unreasonable for the Minister to depreciate their value because not all were currently fully used. While the underutilization of a building may be a reason for reducing its valuation, Halifax argues that to do so in this case is unreasonable because the casemates and demi-casemates are part of a living museum, and their utilization must therefore be consistent with the purposes for which they were used in the historical period being represented at the Citadel. Further, Halifax argues, there was no basis in the evidence to support the Panel's choice of 50 percent as the amount of the reduction.

[75] The Panel's reasons are silent on why it rejected Mr. Sparling's opinion that underutilization was irrelevant in view of the casemates' representational function in the Citadel. Nor does the Panel refer to the reasoning of Mr. Hardy on this point; indeed the extract from his report in the record seems not to explain why he disagrees with Mr. Sparling on the functional obsolescence issue.

[73] Le moyen le plus convaincant pour contester le caractère raisonnable de l'évaluation du ministre, fixée à 2 038 833 \$ pour la totalité du terrain, est qu'il n'a attribué aucune valeur concrète à la plus grande partie du terrain de la Citadelle, soit le terrain occupé par le glacis. Toutefois, j'estime que l'explication donnée par M. Hardy et acceptée par le comité consultatif fournit une justification raisonnable à cette apparente anomalie. En d'autres termes, conformément à l'utilisation optimale de la Citadelle, le terrain sur lequel sont érigés les bâtiments des casemates et des demi-casemates peut être utilisé pour servir d'édifice à bureaux et de lieu d'entreposage, alors que le terrain du glacis ne peut servir à rien d'autre que sa propre vocation comme partie intégrante de la fortification. Il demeure aussi, naturellement, un endroit agréable auquel le public a accès à des fins récréatives. J'examinerai maintenant l'évaluation des casemates.

b) Les casemates et demi-casemates

[74] La question qui se pose est de savoir s'il était déraisonnable de la part du ministre de déprécier la valeur des casemates et des demi-casemates parce qu'elles n'étaient pas toutes pleinement utilisées. Bien que la sous-utilisation d'un bâtiment puisse constituer un motif justifiant d'en déprécier la valeur, Halifax soutient qu'il est déraisonnable en l'occurrence de ce faire parce que les casemates et demi-casemates font partie d'un musée vivant et que leur utilisation doit donc être compatible avec les fins auxquelles elles ont été utilisées durant la période historique que représente la Citadelle. En outre, souligne Halifax, aucune assise, dans la preuve, ne justifie le choix du comité consultatif de fixer à 50 p. 100 le pourcentage de la réduction.

[75] Les motifs du comité consultatif n'expliquent pas pourquoi ce dernier a rejeté l'opinion de M. Sparling selon laquelle la sous-utilisation est sans pertinence compte tenu de la fonction de représentation que tiennent les casemates dans la Citadelle. Le comité ne traite pas non plus du raisonnement de M. Hardy sur ce point; en effet, l'extrait de son rapport versé au dossier ne semble pas expliquer pourquoi il est en désaccord avec M. Sparling sur la question de la désuétude fonctionnelle.

[76] On the basis of the record, I am unable to determine whether the Minister's decision on the valuation of the casemates and demi-casemates satisfies the reasonableness standard of review.

[77] Accordingly, I agree with the applications Judge that the Panel's reasons do not adequately explain the basis of the Minister's valuation of the casemates and demi-casemates. Therefore, like the applications Judge, I would set aside this aspect of the decision under review, remit it to the Minister for redetermination, and direct that any Dispute Advisory Panel appointed by the Minister to make recommendations on this issue be differently constituted.

#### G. CONCLUSIONS

[78] For these reasons, I would allow the Minister's appeal with respect to the valuation of the land at the Citadel. To that extent, I would set aside the applications Judge's decision and dismiss Halifax's application for judicial review. I would dismiss the Minister's appeal with respect to the valuation of the casemates. I would also set aside the order of costs below and order that the parties bear their own costs below and in this Court.

BLAIS C.J.: I agree.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

[79] SHARLOW J.A. (DISSIDENTING): I have read in draft the reasons of my colleague Justice Evans. I agree with his interpretation of the relevant provisions of the PILT Act. I also agree with his conclusions as to the scope of the Minister's discretion, the appropriate standard of

[76] Je ne suis pas en mesure, à la lumière de la preuve au dossier, de décider si la décision ministérielle relative à l'évaluation des casemates et des demi-casemates satisfait à la norme de contrôle de la raisonabilité.

[77] En conséquence, j'estime, en accord avec le juge de première instance, que les motifs du comité consultatif n'expliquent pas de façon satisfaisante le fondement de l'évaluation du ministre relative aux casemates et aux demi-casemates. C'est pourquoi, comme le juge de première instance, j'annulerais cette partie de la décision dont appel, je la renverrais au ministre pour que celui-ci rende une nouvelle décision, et j'ordonnerais que le Comité consultatif sur le règlement des différends nommé par le ministre pour présenter des recommandations sur cette question, le cas échéant, soit différemment constitué.

#### G. CONCLUSIONS

[78] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel du ministre en ce qui touche l'évaluation du terrain de la Citadelle. Dans cette mesure, j'annulerais la décision du juge de première instance et rejetterais la demande de contrôle judiciaire d'Halifax. Je rejetterais l'appel du ministre pour ce qui est de l'évaluation des casemates. J'annulerais également l'ordonnance relative aux dépens rendue en première instance et ordonnerais que chaque partie assume ses propres dépens tant en première instance que devant notre Cour.

LE JUGE EN CHEF BLAIS : Je suis d'accord.

\* \* \*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

[79] LA JUGE SHARLOW, J.C.A. (DISSIDENTE) : J'ai lu le projet de motifs de mon collègue le juge Evans. Je suis d'accord avec son interprétation des dispositions pertinentes de la LPRI. Je souscris aussi à ses conclusions quant à l'étendue du pouvoir discrétionnaire du

review, and the inadequacy of the Panel's reasons in relation to the Minister's valuation of the casemates and demi-casemates.

[80] In my view, however, the Panel's report does not adequately explain why the land under the glaciais, comprising some 42 acres of land in downtown Halifax, is valued at \$10. Without that explanation, I am unable to conclude that the overall valuation of the land is reasonable.

[81] I would dismiss this appeal with costs, substantially for the reasons given by the applications Judge.

ministre, quant à la norme de contrôle applicable et quant à l'insuffisance des motifs du comité consultatif en ce qui touche l'évaluation des casemates et des demi-casemates par le ministre.

[80] À mon avis, cependant, le rapport du comité n'explique pas de façon satisfaisante pourquoi le terrain occupé par le glaciais, qui couvre une superficie d'environ 42 acres dans le centre-ville d'Halifax, est évalué à 10 \$. Sans une explication suffisante à cet égard, je ne saurais conclure que l'évaluation globale du terrain est raisonnable.

[81] Je rejetterais l'appel avec dépens, principalement pour les motifs exposés par le juge de première instance.