

T-1262-14
2021 FC 806

T-1262-14
2021 CF 806

City of Montréal (*Applicant*)

Ville de Montréal (*demanderesse*)

v.

c.

Old Port of Montréal Corporation (*Respondent*)

Société du Vieux-Port de Montréal (*défenderesse*)

and

et

Attorney General of Canada (*Intervener*)

Procureur général du Canada (*intervenant*)

INDEXED AS: MONTRÉAL (CITY) v. OLD PORT OF MONTRÉAL CORPORATION INC.

RÉPERTORIÉ : MONTRÉAL (VILLE) C. SOCIÉTÉ DU VIEUX-PORT DE MONTRÉAL INC.

Federal Court, Pamel J.—Montréal, November 23–25, 2020; July 30, 2021.

Cour fédérale, juge Pamel—Montréal, 23 au 25 novembre 2020; 30 juillet 2021.

Crown — Real Property — Judicial review of annual decisions rendered by respondent between 2014, 2020 determining amount of discretionary, voluntary payments in lieu of property tax (PILTs) owing deemed inadequate, unreasonable by respondent — PILT program balancing tax fairness for municipalities with preservation of Crown’s constitutional immunity from taxation — Payments in lieu of taxes to municipalities on “federal properties” within meaning of Payments in Lieu of Taxes Act (PILT Act) made by Crown to municipalities — Respondent sending applicant each year decision providing explanation of amount of PILT, exclusions from concept of “federal property” relied on — Disagreement in present case as to property value, composition of “federal property” within meaning of PILT Act of Old Port of Montréal site — Respondent relying on new exemptions from concept of federal property and claiming some lots situated in deep water; therefore subject to nominal assessment — Respondent also raising exemption based on concept of snow sheds under PILT Act, s. 2(3)(b), Schedule II, item 12, arguing By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots (Parking Lot By-law) inapplicable to parking areas situated on quays because beyond By-law’s territorial limits — Applicant submitting several exemptions from concept of federal property unreasonably relied upon by respondent — Controversial features of site including quays, Montréal Science Centre, indoor, outdoor parking lots — Whether disputed property constituting federal property within meaning of PILT Act; whether respondent’s parking lots subject to Parking Lot By-Law; whether respondent’s land situated “in deep water”; whether respondent could effect compensation between amount allegedly overpaid in 2013, payments for following years — By using word “park” in PILT Act, s. 2(3)(c) Parliament did not intend to include every site of shared use or activity — Parliament instead referring to natural urban park, developed as such for benefit

Couronne — Biens immeubles — Contrôle judiciaire de décisions annuelles rendues par la défenderesse prises entre 2014 et 2020 déterminant le montant payable de paiements discrétionnaires et volontaires en remplacement de l’impôt foncier (PERI), jugé inadéquat et déraisonnable par la demanderesse — Le régime PERI concilie l’équité fiscale envers les municipalités et la préservation de l’immunité fiscale constitutionnelle de la Couronne — Des « en-lieu de taxes » sur les « propriétés fédérales » au sens de la Loi sur les paiements versés en remplacement d’impôts (LPRI) sont versés par la Couronne aux municipalités — La défenderesse fait parvenir à la demanderesse chaque année une décision dans laquelle elle explique le montant de son PERI et les exclusions de la notion de « propriété fédérale » qu’elle invoque — Il y avait mésentente en l’espèce quant à la valeur effective et à la composition de la « propriété fédérale » au sens de la LPRI du site du Vieux-Port de Montréal — La défenderesse a invoqué, entre autres, de nouvelles exceptions à la notion de propriété fédérale et a soutenu que certains de ses lots étaient situés en eau profonde et devaient donc faire l’objet d’une évaluation nominale — La défenderesse a aussi invoqué une exemption en vertu de la notion d’abri contre la neige en vertu de l’art. 2(3)b) et du paragraphe 12 de l’annexe II de la LPRI, en plus de soutenir que le Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement (Règlement sur les stationnements) était inapplicable aux stationnements situés sur ses quais, car ces derniers seraient situés au-delà de la limite territoriale d’application de ce règlement — La demanderesse a soutenu que plusieurs des exemptions de la notion de propriété fédérale ont été déraisonnablement invoquées par la défenderesse — Les principaux éléments controversés du site incluent des quais, le Centre des sciences de Montréal, et des stationnements intérieurs et extérieurs — Il s’agissait de déterminer si les biens

of community — Not incompatible with use [TRANSLATION] “for educational, recreational and scientific purposes” — No reason for not including certain buildings incidental to park in meaning of word “park” — Park as whole must be considered as well as how park, building relate to each other — Old Port site crossed threshold to become entertainment venue destination, therefore not constituting park within meaning of PILT Act — Neither buildings nor parking lots characterized as parks as per s. 2(3)(c) — PILT Act making no distinction, at s. 2(3)(a), between underlying land, surface — Commercial use to which federal property put not relevant under PILT Act — Parkades, indoor parking lots included in s. 2(3)(a)(i), concept of federal property — Not all buildings with roof on Old Port site snow shelters under PILT Act — Not what Parliament intended when including term “snow shed” in PILT Act, Schedule II, item 12 — Items in PILT Act, Schedule II mentioning several things sharing common characteristics — Respondent engaged in questionable mental gymnastics, unreasonably attempting to slot parkades, indoor parking lots into exceptions to concept of federal property, thereby disregarding purpose of PILT Act — Automatically excluding federal highway from PILT base simply because providing access to private property contrary to intent of PILT Act, text of s. 2(3)(g) — Respondent respected neither principles of statutory interpretation applicable to PILT Act nor intent of Parliament — Respondent unreasonably exercised discretionary power to make PILTs — Unreasonable for respondent to conclude that if parking areas belonged to private owner and were taxable, tax rate applicable excluded tax imposed by Parking Lot By-law — PILT Act, s. 3 allowing for payments in lieu of any taxes applicable within areas in which federal properties at issue situated — Parking Lot By-law must be taken into account when respondent exercising discretion in calculating annual PILT — For PILT purposes, no reason to treat Old Port site differently just because built with fill up to certain point in St. Lawrence River — Quays permanently fixed to dry land, cannot be removed, site of important immovables — Unreasonable, contrary to spirit of fairness in PILT Act to assess land at issue as deep-water lots of nominal value — Respondent cannot rely on Interim Payments and Recovery of Overpayments Regulations, s. 4, as source of entitlement to recover alleged overpayment of 2013 — Respondent’s decision to make no PILT with respect to “land” covered by right-of-way for railway tracks, rail yard unreasonable — Annual decisions rendered by respondent determining amount of PILT owing set aside, matter remitted to respondent for redetermination — Application allowed.

visés par le présent litige constituent des propriétés fédérales au sens de la LPRI; si les stationnements de la défenderesse sont assujettis au Règlement sur les stationnements; si les terrains de la défenderesse sont situés « en eau profonde »; et si la défenderesse pouvait opérer compensation d’un montant qu’elle a prétendument trop payé en 2013 pour les années subséquentes — En utilisant le mot « parc » à l’art. 2(3)(c) de la LPRI, le législateur ne souhaitait pas y inclure tous les lieux d’utilisation ou d’activité communes — Le législateur désigne plutôt un parc urbain naturel, aménagé comme tel au bénéfice de la communauté — Il n’y a pas incompatibilité avec une utilisation « à des fins éducatives, récréatives et scientifiques » — Cette qualité ne s’oppose pas à ce que certains bâtiments accessoires à un parc puissent eux-mêmes être compris dans le sens du mot « parc » — Il faut regarder l’ensemble du parc et la relation entre le parc et le bâtiment — Le site du Vieux-Port a franchi le seuil d’une destination de divertissement, et ne constitue donc pas un parc au sens de la LPRI — Ni les bâtiments ni les stationnements ne tombent sous la qualification de parc telle qu’elle figure à l’art. 2(3)(c) — La LPRI ne fait aucune distinction, à l’art. 2(3)(a), entre la surface et le terrain sous-jacent — La LPRI ne concerne pas l’utilisation commerciale qui est faite de la propriété fédérale — Les stationnements intérieurs et à étages sont visés par l’art. 2(3)(a)(i) et inclus dans la notion de propriété fédérale — Ce ne sont pas tous les bâtiments sur le site du Vieux-Port dotés d’un toit qui seraient des abris contre la neige au sens de la LPRI — Ce n’est pas ce que le législateur a voulu dire en incluant l’expression « abri contre la neige » au paragraphe 12 de l’annexe II de la LPRI — Lorsqu’un paragraphe de l’annexe II énonce plusieurs choses, celles-ci comportent des caractéristiques communes — La défenderesse s’est livrée à une périlleuse gymnastique intellectuelle pour essayer de rattacher d’une façon déraisonnable les stationnements intérieurs ou étagés à l’une des exceptions de la notion de propriété fédérale, et a fait abstraction de l’objet de la LPRI — L’exclusion automatique d’une voie fédérale de l’assiette des PERI du simple fait qu’elle donne aussi accès à des propriétés privées est contraire à l’esprit de la LPRI et au texte de l’art. 2(3)(g) — La défenderesse n’a pas respecté les principes d’interprétation du texte de la LPRI et l’intention du législateur — L’exercice qu’elle a fait de son pouvoir discrétionnaire de verser des PERI était déraisonnable — Il n’était pas raisonnable de la part de la défenderesse de conclure que si les stationnements appartenaient à un propriétaire privé et étaient taxables, le taux de taxation applicable à ces lieux excluait la taxe imposée par le Règlement sur les stationnements — L’art. 3 de la LPRI permet les PERI pour toutes taxes applicables sur les lieux où se situent les propriétés fédérales en question — Le Règlement sur les stationnements doit être pris en considération lorsque la défenderesse exerce son pouvoir discrétionnaire en matière de calcul du PERI annuel — Aux fins des PERI, il n’y a aucune raison de traiter différemment le site du Vieux-Port simplement parce qu’il a été construit avec du remblai jusqu’à un certain point dans le fleuve Saint-Laurent — Les quais sont attachés de façon permanente à la terre ferme,

Construction of Statutes — Applicant challenging annual decisions rendered by respondent between 2014, 2020 determining amount of discretionary, voluntary payments in lieu of property tax (PILTs) owing — PILT program balancing tax fairness for municipalities with preservation of Crown's constitutional immunity from taxation — Payments in lieu of taxes to municipalities on "federal properties" within meaning of Payments in Lieu of Taxes Act (PILT Act) made by Crown to municipalities — Disagreement as to property value, composition of "federal property" within meaning of PILT Act of Old Port of Montréal site — Parties arguing in favour of different interpretive methods — Therefore necessary to set out appropriate method — Principle of interpreting taxation statutes in favour of "taxpayer" not applicable in present case — Approach chosen to meet objective of PILT Act not at all in nature of a tax — Parties, in context of PILT Act, on equal footing — Resulting decisions should not distort language chosen by Parliament — Modern approach to statutory interpretation appropriate framework for considering exemptions claimed by respondent.

This was an application for judicial review of the annual decisions rendered by the respondent between 2014 and 2020 determining the amount of discretionary and voluntary payments in lieu of taxes (PILT) owing, deemed insufficient and unreasonable by the applicant.

To balance tax fairness for municipalities with the preservation of the Crown's constitutional immunity from taxation set out at section 125 of the *Constitution Act, 1867*, and to compensate for the taxes that the municipalities would otherwise have levied, the federal government created a regime of PILTs within the meaning of the *Payments in Lieu of Taxes Act* (PILT Act). Under the PILT program, the federal Crown agrees to pay, subject to certain conditions, payments in lieu of taxes to municipalities on its "federal properties" within the meaning of

sont inamovibles et abritent des bâtiments importants — Il serait déraisonnable et contraire à l'équité de la LPRI d'évaluer les terrains en cause comme des lots en eau profonde avec une évaluation minimale — L'art. 4 du Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements ne permet pas à la défenderesse de se prévaloir d'un quelconque droit à un recouvrement du prétendu trop payé de 2013 — Il était déraisonnable pour la défenderesse de ne payer aucun montant à titre de PERI à l'égard des « terrains » formant l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire — Les décisions annuelles rendues par la défenderesse déterminant le montant payable de PERI ont été annulées et la présente affaire a été renvoyée à la défenderesse pour nouvelle détermination — Demande accueillie.

Interprétation des lois — La demanderesse contestait des décisions annuelles rendues par la défenderesse prises entre 2014 et 2020 déterminant le montant payable de paiements discrétionnaires et volontaires en remplacement de l'impôt foncier (PERI) — Le régime PERI concilie l'équité fiscale envers les municipalités et la préservation de l'immunité fiscale constitutionnelle de la Couronne — Des « en-lieu de taxes » sur les « propriétés fédérales » au sens de la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts (LPRI) sont versés par la Couronne aux municipalités — Il y avait mésentente en l'espèce quant à la valeur effective et à la composition de la « propriété fédérale » au sens de la LPRI du site du Vieux-Port de Montréal — Les parties ont défendu des méthodes d'interprétation différentes — Il convenait donc d'exposer la méthode applicable — Les principes d'interprétation favorables au « contribuable » propres aux lois de nature fiscale ne s'appliquaient pas en l'espèce — La manière d'atteindre l'objectif de la LPRI n'est pas du tout de nature fiscale — Les parties sont, dans le cadre de l'application de la LPRI, dans une relation fondée sur l'équité — Les décisions découlant de la détermination des PERI ne doivent pas dénaturer les termes utilisés par le législateur — Il convenait de se rapporter à la méthode moderne d'interprétation pour examiner les exemptions revendiquées par la défenderesse.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de décisions annuelles rendues par la défenderesse prises entre 2014 et 2020 déterminant le montant payable de paiements discrétionnaires et volontaires en remplacement de l'impôt foncier (PERI), jugé inadéquat et déraisonnable par la demanderesse.

Afin de concilier l'équité fiscale envers les municipalités et la préservation de l'immunité fiscale constitutionnelle de la Couronne prévue par l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et ainsi compenser les impôts autrement perçus par les municipalités, le gouvernement fédéral a créé le régime de PERI au sens de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts* (LPRI). Par les PERI, la Couronne fédérale accepte de verser, sous certaines conditions, des « en-lieu de taxes » aux municipalités sur ses « propriétés fédérales » au sens de la LPRI.

the PILT Act. When the properties covered by the PILT scheme belong to a federal Crown corporation, the latter becomes responsible for the management of the regime set out in the PILT Act. Each year, the respondent, which is a Crown corporation, receives a PILT request from the applicant. In response to this request, it sends to the applicant each year a decision in which it provides a summary explanation of the amount of its PILT and, if applicable, the exclusions from the concept of “federal property” that it relies on to establish the amount of the payment. Since 2014, there has been disagreement between the parties as to the property value and the composition of the “federal property” within the meaning of the PILT Act at the Old Port of Montréal site. One of the respondent’s arguments was that the Old Port is a park and therefore not “federal property” within the meaning of the PILT Act. What had to be considered was the establishment by the respondent of the Old Port site’s property base. The difficulties came to a head when, starting in the 2014 taxation year, the respondent began to rely on new exemptions from the concept of federal property and to claim that some of its lots were situated in deep water and should therefore be subject to a nominal assessment. Moreover, as of 2015, the respondent argued that the *By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots* (Parking Lot By-law) was inapplicable to parking areas situated on quays, as the latter were situated in the St. Lawrence River and therefore beyond the By-law’s territorial limits.

Essentially, the applicant submitted that several of the exemptions from the concept of federal property had been unreasonably relied upon by the respondent because they do not result from a reasonable interpretation of the PILT Act. The applicant added that it was unreasonable for the respondent to conclude that its land was situated in deep water and that its value should therefore be assessed at a nominal amount, as this position has no legal merit, and the Parking Lot By-law is fully applicable to the Old Port site, as this site is not situated in the St. Lawrence River, which is the boundary of the territorial application of this by-law. The main controversial features of the site include pavilions, quays, the Montréal Science Centre, the IMAX cinema, indoor and outdoor parking lots, and a food court. The respondent claimed, relying on the *Canada National Parks Act* and the *Saguenay-St. Lawrence Marine Park Act*, that the entirety of the Old Port site is a park within the meaning of the PILT Act, and that this “park” designation covers the Old Port site’s more imposing buildings. The respondent added that the parking areas, food courts and restrooms as well as the land, promenades, roads and public highways are covered by the exemption because they are incidental and necessary to the park’s operation. The respondent raised an exemption based on the concept of snow sheds under paragraph 2(3)(b) and item 12 of Schedule II to the PILT Act. It submitted that its uncovered outdoor parking areas and its parkades and indoor parking lots, as site improvements, constitute “structure[s] or work[s]” within the meaning of paragraph 2(3)(a) of the PILT Act and are therefore excluded from the concept of federal property. It

Lorsque les propriétés visées par le régime des PERI appartiennent à une société d’État fédérale, la gestion du régime prévu par la LPRI revient à celle-ci. La défenderesse, qui est une telle société, reçoit chaque année une demande de PERI de la part de la demanderesse. En réponse à cette demande, elle fait parvenir à la demanderesse chaque année une décision dans laquelle elle explique de façon sommaire le montant de son PERI et, le cas échéant, les exclusions de la notion de « propriété fédérale » qu’elle invoque pour établir le montant de son paiement. Depuis 2014, une mésentente subsiste entre les parties quant à la valeur effective et à la composition de la « propriété fédérale » au sens de la LPRI du site du Vieux-Port de Montréal. La défenderesse a soutenu notamment que le Vieux-Port est un parc, donc exclu de la désignation de « propriété fédérale ». En jeu était la détermination de l’assiette fiscale du site du Vieux-Port par la défenderesse. Les difficultés relatives aux PERI ont culminé à compter de l’exercice financier 2014, lorsque la défenderesse s’est mise à invoquer de nouvelles exceptions à la notion de propriété fédérale et à soutenir que certains de ses lots étaient situés en eau profonde et devaient donc faire l’objet d’une évaluation nominale. De plus, la défenderesse a soutenu que le *Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement* (Règlement sur les stationnements) était inapplicable aux stationnements situés sur ses quais, car ces derniers seraient situés dans le fleuve Saint-Laurent, soit au-delà de la limite territoriale d’application de ce règlement.

Essentiellement, la demanderesse a soutenu que plusieurs des exemptions de la notion de propriété fédérale ont été déraisonnablement invoquées par la défenderesse puisqu’elles ne résultent pas d’une interprétation raisonnable de la LPRI. La demanderesse a ajouté que la défenderesse a déraisonnablement conclu que ses terrains étaient situés en eau profonde et donc qu’ils devaient recevoir une valeur nominale, puisque cette notion n’aurait aucun fondement juridique, et que le Règlement sur les stationnements est pleinement applicable au site du Vieux-Port, puisque ce site ne se trouve pas dans le fleuve Saint-Laurent, qui est la limite territoriale d’application de ce règlement. Les principaux éléments controversés du site incluent des pavillons, des quais, le Centre des sciences de Montréal, le cinéma IMAX, des stationnements intérieurs et extérieurs, et une foire alimentaire. Selon la défenderesse, s’appuyant sur la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et la *Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent*, l’ensemble du site du Vieux-Port serait un parc au sens de la LPRI, et cette qualité de parc s’étendrait aux bâtiments plus imposants constituant le site du Vieux-Port. La défenderesse a ajouté que les stationnements, la foire alimentaire, les toilettes ainsi que les terrains, promenades, chemins et voies publiques relèveraient aussi de l’exemption puisqu’ils sont accessoires et nécessaires à l’exploitation du parc. La défenderesse a invoqué une exemption en vertu de la notion d’abri contre la neige en vertu de l’alinéa 2(3)(b) et du paragraphe 12 de l’annexe II de la LPRI. Elle a soutenu que ses stationnements extérieurs non couverts ainsi que ses stationnements intérieurs et étagés,

also submitted that because the Parking Lot By-law is a property tax levied on the surface area of the parking area and not on the value of the underlying land, if the improvements to the parking area—the paving and the gravel beneath it—are excluded from the concept of federal property, the City can no longer levy this tax on parking areas.

The key issues were whether the disputed property constitutes federal property within the meaning of the PILT Act; whether the respondent's parking areas are subject to the Parking Lot By-law; whether the respondent's land is situated "in deep water"; and whether it was open to the respondent to effect compensation between the amount it had allegedly overpaid in 2013 and the payments for the following years.

Held, the application should be allowed.

The parties in this case argued in favour of different interpretive methods. It was therefore necessary to set out the approach to statutory interpretation before discussing the exclusions at issue. The principle of interpreting taxation statutes in favour of the "taxpayer" did not apply here. Some aspects of the PILT Act are similar to elements that may be found in a taxation statute. However, the approach chosen to meet this objective (i.e., make payments to municipalities in lieu of taxes normally collected while preserving the Crown's constitutional immunity from taxation) is not at all in the nature of a tax: this is precisely what Parliament wished to avoid. Unlike the usual situation with taxation statutes, it is the respondent as "taxpayer" that decides how much "tax" to pay. The power dynamic between the taxing authority (here, the applicant) and the "taxpayer" remains radically different from that which would exist in the context of a taxation statute. The parties are, in the context of the PILT Act, on equal footing. While the process of determining PILTs does imply a certain discretion on the respondent's part, the resulting decisions should nevertheless not distort the language chosen by Parliament. Ultimately, the modern approach to statutory interpretation was the appropriate framework for considering the exemptions claimed by the respondent.

When Parliament used the word "park" at paragraph 2(3)(c) of the PILT Act, it did not intend to include every site of shared use or activity, such as a research park, industrial park, parking lot (*parc de stationnement* or *parc d'automobiles* in French), amusement parks, building inventory (*parc immobilier* in French) or even container yard (*parc à conteneurs* in French)

en tant qu'améliorations d'emplacement, constituent des « constructions ou ouvrages » au sens de l'alinéa 2(3)a) de la LPRI et qu'ils sont donc exclus de la notion de propriété fédérale. Elle a soutenu de plus que comme le Règlement sur les stationnements est une taxe foncière qui vise la superficie du terrain de stationnement et non pas la valeur du terrain sous-jacent, si on enlève l'aménagement de stationnement — l'asphalte et le gravier qu'il y a en dessous — comme exclu de la notion de propriété fédérale, la Ville ne peut plus imposer cette taxe sur les stationnements.

Les principales questions en litige étaient de déterminer si les biens visés par le présent litige constituent des propriétés fédérales au sens de la LPRI; si les stationnements de la défenderesse sont assujettis au Règlement sur les stationnements; si les terrains de la défenderesse sont situés « en eau profonde »; et si la défenderesse pouvait opérer compensation d'un montant qu'elle a prétendument trop payé en 2013 pour les années subséquentes.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Les parties dans la présente instance ont défendu des méthodes d'interprétation différentes. Il convenait donc d'exposer la méthode applicable avant de discuter des exclusions en cause. Les principes d'interprétation favorables au « contribuable » propres aux lois de nature fiscale ne s'appliquaient pas en l'espèce. Certains éléments de la LPRI s'apparentent à des éléments qui peuvent se trouver dans une loi de nature fiscale. Cependant, la manière d'atteindre l'objectif de la LPRI (c.-à-d. faire des paiements aux municipalités en remplacement de l'impôt normalement perçu, tout en préservant l'immunité fiscale constitutionnelle de la Couronne) n'est pas du tout de nature fiscale; c'est précisément ce qu'a voulu éviter le législateur. Contrairement à ce qui se produit normalement dans le cas de lois de nature fiscale, c'est la défenderesse comme « contribuable » qui décide le montant « d'impôt » à payer. La dynamique de pouvoir entre l'autorité taxatrice (ici, la défenderesse) et le « contribuable » demeure radicalement différente que dans le contexte d'une loi de nature fiscale. Ainsi, les parties sont, dans le cadre de l'application de la LPRI, dans une relation fondée sur l'équité. Même si le processus de détermination des PERI implique un certain pouvoir discrétionnaire de la part de la défenderesse, il n'en reste pas moins que les décisions qui en découlent ne doivent pas dénaturer les termes utilisés par le législateur. En fin de compte, il convenait donc de se rapporter à la méthode moderne d'interprétation pour examiner les exemptions revendiquées par la défenderesse.

Lorsque le législateur a utilisé le mot « parc » à l'alinéa 2(3)c) de la LPRI, il ne souhaitait pas y inclure tous les lieux d'utilisation ou d'activité communes, comme par exemple un parc scientifique, un parc industriel, un parc de stationnement, un parc automobile, un parc d'amusement, d'attractions ou de divertissement, un parc immobilier ou même un parc à conteneurs,

as the respondent submitted. If Parliament had wished to exclude these types of parks from the concept of federal property, it would have done so explicitly. When using the word “park” on its own, Parliament is instead referring to a natural urban park, developed as such for the benefit of the community. This is not incompatible with use [TRANSLATION] “for educational, recreational and scientific purposes”. Nor is there any reason that certain buildings incidental to a park cannot be included in the meaning of the word “park” in the PILT Act. It is important to look not only at the buildings in question, but also at the park as a whole and how the buildings and park relate to each other. The respondent’s approach of comparing the applicant’s so-called municipal parks with the Old Port site was not very useful, since municipal parks are subject to an entirely different tax regime than that to which the Old Port site is subject. Given the manner in which the Old Port site has been developed, with its infinite offerings of attractions occupying a disproportionate space compared with what one would expect in a traditional park, the Old Port site has crossed the threshold to become an entertainment venue and therefore does not constitute a park within the meaning of the PILT Act. At no point in its decisions did the respondent truly attempt to define what a park is under paragraph 2(3)(c) of the PILT Act. It should have provided reasons for its decision if it wished to depart from its long-standing practice of treating the Old Port site, as a whole, as not being excluded from the concept of federal property. It follows that neither the buildings nor the parking lots can be characterized as parks as per paragraph 2(3)(c). The Old Port site as a whole does not constitute a park; accordingly, parking areas whose purpose is to serve this site cannot be considered parks. The respondent is deemed to be a private owner for PILT purposes, but this is relevant to the calculation of the effective tax rate and the property value applicable to these assets, not to the question of which assets are compensable or which are included in the property base. The PILT Act is a complete code establishing which types of property are and are not included in the concept of federal property and therefore which are subject to PILTs. The distinction made by the respondent between the surface area of the parking area and the value of the underlying land is artificial and a misinterpretation of the plain words of the PILT Act. Surfaces and surface areas are irrelevant. The only concepts we are dealing with here are works and underlying land; the PILT Act makes no distinction, at paragraph 2(3)(a), between the underlying land and its surface. The purpose of this paragraph is simply to exclude structures and works found above the surface of the land. Nor is the commercial use to which the federal property is put relevant under the PILT Act. Given the plain meaning of the terms “movable property”, “building” and “shelter”, the parkades and indoor parking lots are indeed covered by subparagraph 2(3)(a)(i) and included in the concept of federal property. The respondent’s parkades and indoor parking lots provide shelter against snow. However, the mere fact that a property provides shelter against snow does not automatically make it a “snow shed” within the meaning of the PILT Act. If that were the case, every building with a roof on

comme le soutenait la défenderesse. Si le législateur avait voulu exclure ces types de parcs de la notion de propriété fédérale, il l’aurait fait explicitement. Par le seul mot « parc », le législateur désigne plutôt un parc urbain naturel, aménagé comme tel au bénéfice de la communauté. Il n’y a pas incompatibilité avec une utilisation « à des fins éducatives, récréatives et scientifiques ». Cette qualité ne s’oppose pas non plus à ce que certains bâtiments accessoires à un parc puissent eux-mêmes être compris dans le sens du mot « parc » de la LPRI. Il faut faire attention à ne pas seulement regarder les bâtiments en cause, mais aussi l’ensemble du parc et la relation entre le parc et le bâtiment. La démarche de la défenderesse consistant à comparer les supposés parcs municipaux de la demanderesse avec le site du Vieux-Port n’était pas très utile, puisque les parcs municipaux font l’objet d’un régime fiscal différent de celui touchant le site du Vieux-Port. Vu la manière dont le site du Vieux-Port a été aménagé avec sa gamme infinie d’attractions qui occupent un espace démesuré sur le site par rapport à ce que l’on pourrait s’attendre d’un parc traditionnel, le site du Vieux-Port a franchi le seuil d’une destination de divertissement, et ne constitue donc pas un parc au sens de la LPRI. À aucun moment dans ses décisions la défenderesse n’a tenté de définir ce qu’est un parc tel que visé par l’alinéa 2(3)(c) de la LPRI. Elle aurait dû justifier sa position si elle voulait s’affranchir de sa pratique de longue date selon laquelle le site du Vieux-Port, dans son ensemble, n’était pas exclu de la notion de propriété fédérale. Il s’ensuit que ni les bâtiments ni les stationnements ne tombent sous la qualification de parc telle qu’elle figure à l’alinéa 2(3)(c). L’ensemble du site du Vieux-Port ne constitue pas un parc; par conséquent, toute aire de stationnement dont l’objectif est de desservir le site ne peut être considérée comme un parc. La défenderesse est réputée être une propriétaire privée pour les PERI, mais ceci vaut pour le taux effectif et la valeur effective applicable à ses biens, pas pour la question de savoir quels biens sont compensables ou ce qui compose son assiette fiscale. La LPRI est un code complet qui détermine quels biens sont inclus et lesquels sont exclus de la notion de propriété fédérale et donc des PERI. La distinction effectuée par la défenderesse entre la superficie du terrain de stationnement et la valeur du terrain sous-jacent est artificielle et une mécompréhension des termes clairs de la LPRI. Il n’est pas question de superficie ou de surface. Il est seulement question d’ouvrage et de fond de terre; la LPRI ne fait aucune distinction, à l’alinéa 2(3)(a), entre la surface et le terrain sous-jacent. Ce texte ne vise qu’à exclure les constructions et les ouvrages au-dessus de la surface du terrain. La LPRI ne concerne pas non plus l’utilisation commerciale qui est faite de la propriété fédérale. Vu le sens commun des mots « biens meubles », « bâtiment » et « abris », les stationnements intérieurs et à étages sont bel et bien visés par le sous-alinéa 2(3)(a)(i) et inclus dans la notion de propriété fédérale. Les stationnements intérieurs et à étages de la défenderesse abritent contre la neige. Toutefois, ce n’est pas parce qu’un bien abrite contre la neige que ce bien devient un « abri contre la neige » au sens de la LPRI. Si tel était le cas, tous les bâtiments sur le site du Vieux-Port dotés d’un toit seraient des abris contre la neige au sens de cette loi.

the Old Port site would be a snow shed under this statute. This is certainly not what Parliament intended when it included the term “snow sheds” in item 12 of Schedule II to the PILT Act. When an item in Schedule II mentions several things, they share common characteristics. The respondent has engaged in some questionable mental gymnastics, unreasonably attempting to slot the parkades and indoor parking lots into one of the exceptions to the concept of federal property, and has, in so doing, disregarded the purpose of the PILT Act. Automatically excluding a federal highway from the PILT base simply because it also provides access to private property seems to be contrary to the intent of the PILT Act and to the text of paragraph 2(3)(g) itself. This paragraph provides that public highways are to be classified as federal property if their primary function is to provide immediate access to real property or immovables owned by the Crown. With some exceptions, the respondent respected neither the principles of statutory interpretation applicable to the PILT Act nor the intent of Parliament. As a result, its exercise of its discretion to pay PILTs was unreasonable.

Concerning the applicability of the Parking Lot By-law, the issue here was whether it was reasonable for the respondent to conclude that if the parking areas had belonged to a private owner and been taxable, the tax rate applicable to them would have excluded the tax imposed by the Parking Lot By-law. The response to this question must be negative. Section 3 of the PILT Act allows for payments in lieu of any taxes applicable within the areas in which the federal properties at issue are situated. This is a territorial condition rather than a material or formal condition. Section 151.9 of the *Charter of Ville de Montréal* prohibits the imposition of a tax in respect of certain persons. It is only if the applicant imposes a tax on the OPMC that this section and section 125 of the Constitution are applicable. The Parking Lot By-law must be taken into account when the respondent exercises its discretion in calculating the annual PILT; otherwise, the end result will be a fictitious tax rate for the PILTs, as not all the taxes making up the effective rate would be taken into account.

For PILT purposes, there is no reason to treat the Old Port site differently just because it was built with fill south of De la Commune Street up to a certain point in the St. Lawrence River, and after that point with the addition of cribwork to reinforce the structure rather than occupying the surface of the riverbed with fill only. The property value of the OPMC’s “land” must be calculated as if the land were situated on the quays—the usable surface—just as if it were situated on any infilled area within the City’s territory. These quays are permanently fixed to dry land, cannot be removed and are the site of important immovables that support lucrative commercial activities, such as parkades and indoor parking lots, the Science Centre and the IMAX theatre. Therefore, it would be unreasonable and contrary

Ce n’est certainement pas ce que le législateur a voulu dire en incluant l’expression « abri contre la neige » au paragraphe 12 de l’annexe II de la LPRI. Lorsqu’un paragraphe de l’annexe II énonce plusieurs choses, celles-ci comportent des caractéristiques communes. La défenderesse s’est livrée à une périlleuse gymnastique intellectuelle pour essayer de rattacher d’une façon déraisonnable les stationnements intérieurs ou étagés à l’une des exceptions de la notion de propriété fédérale, et semble avoir fait abstraction de l’objet de la LPRI. L’exclusion automatique d’une voie fédérale de l’assiette des PERI du simple fait qu’elle donne aussi accès à des propriétés privées semble contraire à l’esprit de la LPRI et au texte de l’alinéa 2(3)g) lui-même. Cet alinéa dispose que les voies publiques doivent être qualifiées de propriété fédérale dans les cas où elles ont comme fonction première de permettre l’accès direct à des propriétés de la Couronne. Sauf quelques exceptions, la défenderesse n’a pas respecté les principes d’interprétation du texte de la LPRI et l’intention du législateur. Il en résulte que l’exercice qu’elle a fait de son pouvoir discrétionnaire de verser des PERI était déraisonnable.

En ce qui concerne l’applicabilité du Règlement sur les stationnements, la question à poser en l’espèce était celle de savoir s’il était raisonnable de la part de la défenderesse de conclure que si les stationnements appartenaient à un propriétaire privé et étaient taxables, le taux de taxation applicable à ces lieux exclurait la taxe imposée par le Règlement sur les stationnements. La réponse à cette question doit être négative. L’article 3 de la LPRI permet les PERI pour toutes taxes applicables sur les lieux où se situent les propriétés fédérales en question. Il s’agit d’une condition territoriale et non matérielle ou formelle. L’article 151.9 de la *Charte de la Ville de Montréal* interdit l’imposition d’une taxe à certaines personnes déterminées. C’est seulement si la demanderesse impose une taxe à la SVPM que l’article 151.9, ainsi que l’article 125 de la Constitution, sont applicables. Le Règlement sur les stationnements doit être pris en considération lorsque la défenderesse exerce son pouvoir discrétionnaire en matière de calcul du PERI annuel, sinon le résultat final sera un taux fictif pour le PERI, car toutes les taxes qui composent le taux effectif ne seront pas prises en compte.

Aux fins des PERI, il n’y a aucune raison de traiter différemment le site du Vieux-Port simplement parce qu’il a été construit avec du remblai au sud de la rue de la Commune jusqu’à un certain point dans le fleuve Saint-Laurent, et ensuite à l’aide de caissons afin de renforcer la structure plutôt que d’occuper la surface du lit de la rivière avec seulement du remblai. La valeur effective des « terrains » de la SVPM doit être calculée comme si les terrains étaient situés sur les quais — la surface exploitable — tout comme s’ils étaient situés sur n’importe quel remblai dans le territoire de la Ville. Ces quais sont attachés de façon permanente à la terre ferme, sont inamovibles et abritent des bâtiments importants qui permettent l’exercice d’activités commerciales lucratives, comme des

to the spirit of fairness in the PILT Act to assess the land at issue as deep-water lots of nominal value. Whether the acts of assignment of the Old Port site from Her Majesty the Queen to the respondent refer to the land as the riverbed or the surface of the quays is immaterial. Any such designation was made for the purpose of identifying the property being assigned, not for determining the value attributable to the land.

The respondent cannot rely on section 4 of the *Interim Payments and Recovery of Overpayments Regulations* as the source of an entitlement to recover the alleged overpayment of 2013. The *Crown Corporations Payments Regulations* allow for the recovery of certain payments made by Crown corporations. However, this possibility is clearly limited to interim payments made in the context of a challenge, which is not the case here. Its final payment having been made for the year 2013, it was unreasonable for the respondent to re-evaluate this decision the following year and effect compensation between the so-called overpayment and the PILTs due for the years from 2014 until the balance of the overpayment was exhausted in 2020.

The respondent's decision to make no PILT with respect to the "land" covered by the right-of-way for the railway tracks and rail yard was neither intelligible nor transparent; it was therefore unreasonable.

The annual decisions rendered by the respondent between 2014 and 2020 determining the amount of the PILT owing were set aside, and this matter was remitted to the respondent for redetermination.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Act respecting municipal taxation*, CQLR, c. F-2.1, ss. 46, 204, 208.
- By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots*, (fiscal year 2013) (12-057), Council of the City of Montréal, adopted December 17, 2012, s. 11.
- By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots*, (fiscal year 2014) (14-008), Council of the City of Montréal, adopted February 24, 2014, s. 11.
- By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots*, (fiscal year 2015) (14-046), Council of the City of Montréal, adopted December 10, 2014, s. 11.
- By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots*, (fiscal year 2016) (15-093), Council of the City of Montréal, adopted December 9, 2015, s. 11.

stationnements intérieurs et à étages, le Centre des sciences et le Cinéma IMAX. Dans ce contexte, il serait déraisonnable et contraire à l'équité de la LPRI d'évaluer les terrains en cause comme des lots en eau profonde avec une évaluation minimale. Il importe peu que les actes de cession du site du Vieux-Port de Sa Majesté la Reine à la défenderesse aient qualifié les terrains comme étant le fond du fleuve ou la surface des quais. Cette désignation a été faite dans le but d'identifier les biens qui étaient cédés, non pas pour déterminer la valeur attribuable aux terrains.

L'article 4 du *Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements* ne permet pas à la défenderesse de se prévaloir d'un quelconque droit à un recouvrement du prétendu trop payé de 2013. Le *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'état* permet de recouvrer certains paiements effectués par les sociétés d'État. Toutefois, cette possibilité est clairement limitée aux paiements provisoires où une certaine contestation est annoncée, contrairement à la présente affaire. Ayant effectué son paiement final pour l'année 2013, il était déraisonnable pour la défenderesse de remettre en cause cette décision au cours de l'année suivante et ensuite appliquer le montant du prétendu trop-perçu sur les PERI qui étaient dus pour les années 2014 jusqu'à épuisement du solde du trop-perçu en 2020.

La décision de la défenderesse de ne payer aucun montant à titre de PERI à l'égard des « terrains » formant l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire était ni intelligible, ni transparente; elle était donc déraisonnable.

Les décisions annuelles rendues par la défenderesse prises entre 2014 et 2020 déterminant le montant payable de PERI ont été annulées et la présente affaire a été renvoyée à la défenderesse pour nouvelle détermination.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, ch. C-11.4, art. 149–151.6, 151.8, 151.9.
- Code civil du Québec*, RLRQ, ch. CCQ-1991, art. 900.
- 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 de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 8.1, 8.2, 12.
- Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10, art. 6(1), 7(1), ann., partie 1, n° 4.
- Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, ch. F-2.1, art. 46, 204, 208.
- Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent*, L.C. 1997, ch. 37, art. 4.

By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots, (fiscal year 2017) (16-067), Council of the City of Montréal, adopted December 14, 2016, s. 11.

Canada Marine Act, S.C. 1998, c. 10, ss. 6(1), 7(1), Sch., Part 1, Item 4.

Canada National Parks Act, S.C. 2000, c. 32, ss. 4(1), 8(2).

Charter of Ville de Montréal, métropole de Québec, CQLR, c. C-11.4, ss. 149–151.6, 151.8, 151.9.

Cities and Towns Act, CQLR, c. C-19, s. 500.1.

Civil Code of Québec, CQLR, c. CCQ-1991, art. 900.

Compendium of Tariffs of Private Transportation by Taxi, R.R.Q., c. S-6.01, r. 4, s. 8.

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 125.

Crown Corporation Payments Regulations, SOR/81-1030, ss. 5, 6, 7, 12.

Federal Real Property and Immovables Act, S.C. 1991, c. 50, s. 2 “immovable”, “real property”.

Income Tax Act, R.S.C. 1952, c. 148.

Interim Payments and Recovery of Overpayments Regulations, SOR/81-226, ss. 3, 4.

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 8.1, 8.2, 12.

Payments in Lieu of Taxes Act, R.S.C., 1985, c. M-13, ss. 2(1) “effective rate”, “federal property”, “property value”, (3), 2.1, 3, 4, 11(1), 11.1, 15, Sch. II, III, IV.

Saguenay-St. Lawrence Marine Park Act, S.C. 1997, c. 37, s. 4.

CASES CITED

APPLIED:

Montréal (City) v. Montreal Port Authority, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653.

DISTINGUISHED:

Montréal (City) v. Montreal Port Authority, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427 (as to the use of the existing tax system to interpret, qualify or modify the exceptions to the concept of “federal property”); *Trois-Rivières (City) v. Trois-Rivières Port Authority*, 2015 FC 106.

REFERRED TO:

Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services), 2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108; *Johns-Manville Canada v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 46, (1985), 21 D.L.R. (4th) 210; *Québec (Communauté urbaine)*

Loi sur les cités et villes, RLRQ, ch. C-19, art. 500.1.

Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux, L.C. 1991, ch. 50, art. 2 « biens réels », « immeuble ».

Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, L.R.C. (1985), ch. M-13, art. 2(1) « propriété fédérale », « taux effectif », « valeur effective », (3), 2.1, 3, 4, 11(1), 11.1, 15, ann. II, III, IV.

Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32, art. 4(1), 8(2).

Recueil des tarifs du transport privé par taxi, R.R.Q., ch. S-6.01, r. 4, art. 8.

Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement, (exercice financier 2013) (12-057), Conseil de la Ville de Montréal, adopté le 17 décembre 2012, art. 11.

Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement, (exercice financier 2014) (14-008), Conseil de la Ville de Montréal, adopté le 24 février 2014, art. 11.

Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement, (exercice financier 2015) (14-046), Conseil de la Ville de Montréal, adopté le 10 décembre 2014, art. 11.

Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement, (exercice financier 2016) (15-093), Conseil de la Ville de Montréal, adopté le 9 décembre 2015, art. 11.

Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement, (exercice financier 2017) (16-067), Conseil de la Ville de Montréal, adopté le 14 décembre 2016, art. 11.

Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'état, DORS/81-1030, art. 5, 6, 7, 12.

Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements, DORS/81-226, art. 3, 4.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES:

Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427 (en ce qui concerne l'utilisation du régime fiscal existant pour interpréter, qualifier ou modifier les exceptions de la notion de « propriété fédérale »); *Trois-Rivières (Ville) c. Administration portuaire de Trois-Rivières*, 2015 CF 106.

DÉCISIONS CITÉES:

Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux), 2012 CSC 29, [2012] 2 R.S.C. 108; *Johns-Manville Canada c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 46; *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de*

v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours, [1994] 3 S.C.R. 3, 63 Q.A.C. 161; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Pharmascience Inc. v. Binet*, 2006 SCC 48, [2006] 2 S.C.R. 513; *Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, 2015 QCCA 315; *Québec (Procureur général) c. Paulin*, 2007 QCCA 1716, [2008] R.J.Q. 16; *City of Montréal v. Montréal Port Authority*, 2007 FC 701, 314 F.T.R. 250; *Pfizer Co. Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 456, (1975), 68 D.L.R. (3d) 9; *Gravel v. City of St-Léonard*, [1978] 1 S.C.R. 660, (1977), 17 N.R. 486; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Montréal Port Authority v. Montréal (City)*, 2008 FCA 278, rev'd on other grounds 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427; *Cold Lake (City) v. Canada (Public Services and Procurement)*, 2021 FC 405.

AUTHORS CITED

Merriam-Webster Dictionary, “park”, online: <<http://merriamwebster.com>>.
Oxford English Dictionary Online, Oxford University Press, “park”.

APPLICATION for judicial review of annual decisions rendered by the respondent between 2014 and 2020 determining the amount of discretionary and voluntary payments in lieu of taxes (PILTs) owing, deemed inappropriate and unreasonable by the applicant. Application allowed.

APPEARANCES

Louis Béland for applicant.
François Barette for respondent.
Isabelle Mathieu-Millaire and *Lindy Rouillard-Labbé* for intervener.

SOLICITORS OF RECORD

Dufresne Hébert Comeau Inc., Montréal, for applicant.
Fasken Martineau DuMoulin LLP, Montréal, for respondent.
Deputy Attorney General of Canada for intervener.

Bon-Secours, [1994] 3 R.C.S. 3; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Pharmascience inc. c. Binet*, 2006 CSC 48, [2006] 2 R.C.S. 513; *Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, 2015 QCCA 315, 2015 CarswellQue 1018 (WL Can); *Québec (Procureur général) c. Paulin*, 2007 QCCA 1716, [2008] R.J.Q. 16; *Ville de Montréal c. Administration portuaire de Montréal*, 2007 CF 701; *Pfizer Co. Ltd. c. Sous-ministre du Revenu National*, [1977] 1 R.C.S. 456; *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Administration portuaire de Montréal c. Montréal (Ville)*, 2008 CAF 278, inf. pour d'autres motifs par 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427; *Cold Lake (Ville) c. Canada (Services publics et Approvisionnement)*, 2021 CF 405.

DOCTRINE CITÉE

Larousse. *Dictionnaire de français*, « parc », en ligne : <<http://www.Larousse.fr>>.
 Office québécois de la langue française. *Grand Dictionnaire terminologique*, « parc », en ligne : <<https://gdt.oqlf.gouv.qc.ca>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire de décisions annuelles rendues par la défenderesse prises entre 2014 et 2020 déterminant le montant payable de paiements discrectionnaires et volontaires en remplacement de l'impôt foncier (PERI), jugé inadéquat et déraisonnable par la demanderesse. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Louis Béland pour la demanderesse.
François Barette pour la défenderesse.
Isabelle Mathieu-Millaire et *Lindy Rouillard-Labbé* pour l'intervenant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Dufresne Hébert Comeau Inc., Montréal, pour la demanderesse.
Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, pour la défenderesse.
La sous-procureure générale du Canada pour l'intervenant.

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

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

PAMEL J.:

LE JUGE PAMEL :

TABLE OF CONTENTS

I. Introduction	1
II. A brief history.....	11
III. Issues	21
IV. The relevant legislation	22
V. Discussion	27
A. Preliminary issues.....	27
B. The applicable standard of review	31
C. The interpretation of the PILT Act	48
D. The merits of the case	62
1. Does the property in dispute between the parties constitute federal property within the meaning of the PILT Act?	66
(a) The exclusions at issue	67
i. Urban parks — paragraph 2(3)(c) of the PILT Act	67
a. The Old Port site as a whole.....	82
b. The quays, promenades and buildings	102
i. The Old Port Promenade and the Promenade des Artistes	104
ii. The Clock Tower Quay	106
iii. The Bonsecours Basin Pavilion, including buildings 4 and 5, namely, the Terrasse Bonsecours and the pavilion (Chalet Bonsecours)...	107
iv. The Jacques Cartier Quay.....	109
a. The Jacques Cartier Quay Promenade ...	113

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	1
II. Un peu d'histoire.....	11
III. Questions en litige.....	21
IV. La législation pertinente	22
V. Discussion	27
A. Questions préliminaires	27
B. La norme de contrôle applicable.....	31
C. Interprétation de la LPRI.....	48
D. Le fond de la controverse.....	62
1. Les biens controversés entre les parties constituent-ils des propriétés fédérales au sens de la LPRI?.....	66
a) Les exclusions en cause.....	67
i. La notion de parc urbain — alinéa 2(3)c) de la LPRI.....	67
a. L'ensemble du site du Vieux-Port.....	82
b. Les quais, promenades et bâtiments	102
i. Promenade du Vieux-Port et Promenade des Artistes	104
ii. Le terrain du Quai de l'Horloge.....	106
iii. Le pavillon Bonsecours, incluant les bâtiments 4 et 5, soit la Terrasse Bonsecours et le pavillon (Chalet Bonsecours)	107
iv. Le terrain du Quai Jacques-Cartier	109
a. Promenade du Quai Jacques-Cartier.....	113

v. The King Edward Quay	114	v. Le terrain du Quai King-Edward	114
a. The King Edward Quay Promenade...	118	a. La promenade du Quai King-Edward.....	118
vi. The Alexandra Quay	119	vi. Le terrain du Quai Alexandra.....	119
c. The parking areas.....	121	c. Les stationnements.....	121
ii. Any structure or work — paragraph 2(3)(a) of the PILT Act	128	ii. Les constructions ou ouvrages — alinéa 2(3)a) de la LPRI.....	128
a. The Jacques Cartier Quay’s elevated walkway	130	a. La passerelle surélevée du Quai Jacques-Cartier.....	130
b. The parking areas.....	131	b. Les stationnements.....	131
iii. Snow sheds — paragraph 2(3)(b) – Schedule II — item 12.....	142	iii. Abris contre la neige — alinéa 2(3)b) — Annexe II — point 12	142
iv. Public highways.....	160	iv. Les voies publiques	160
(b) Conclusion on exclusions ...	176	b) Conclusion sur les exclusions.....	176
2. Are the OPMC’s parking lots subject to the Parking Lot By-law? ...	180	2. Les stationnements de la SVPM sont-ils assujettis au Règlement sur les stationnements?	180
(a) Is the City authorized to levy this tax?	182	a) La Ville est-elle autorisée à imposer cette taxe?.....	182
(b) Are the parking lots situated outside the areas in which this tax is applicable?.....	191	b) Les stationnements sont-ils situés à l’extérieur des secteurs auxquels cette taxe s’applique?	191
3. Is the OPMC’s land situated in deep water?	199	3. Les terrains de la SVPM sont-ils situés en eau profonde?.....	199
4. Was it open to the OPMC to effect compensation between the amount it had allegedly overpaid in 2013 and the payments for the following years?.....	221	4. La SVPM pouvait-elle opérer compensation du montant qu’elle a prétendument trop payé en 2013 pour les années subséquentes?.....	221
5. The land under the right-of-way for the railway tracks and rail yard	228	5. Les terrains sous l’emprise de la voie ferrée et de la cour de triage.....	228
6. Conclusion and discretion with respect to measurement.....	244	6. Conclusion et le pouvoir discrétionnaire en matière de mesure ...	244
7. Costs	252	7. Dépens	252

1. Introduction

[1] The Tavern on the Green restaurant in New York City is an entertainment venue, a veritable landmark, but it would be difficult to argue that its commercial nature strips Central Park of its essence as a park. Would adding a zoo strip the park of this essence? If not, what would happen to the park if one were to add an IMAX theatre, a science centre, a Ferris wheel, a nightclub, a spa and grounds for the Cirque du Soleil? Have we crossed the Rubicon and transformed the space from a park into an entertainment site? If so, at what moment did this occur? At what point did we cease to see the Tivoli Gardens, with their pretty flowers, bandstands, rides and boat tours on the lake as a garden with a handful of amusements and begin to see it as one of the largest amusement parks in Copenhagen? I know that the moment of this mutation cannot be pinned down to the second, but, to paraphrase the immortal words of Justice Potter Stewart, I may not be able to define the tipping point very precisely, but I know it when I see it.

[2] Crown properties are immune from taxation. To balance tax fairness for municipalities with the preservation of this constitutional immunity from taxation, and to compensate for the taxes that the municipalities would otherwise have levied, the federal government created a regime of discretionary and voluntary payments in lieu of taxes (PILTs) within the meaning of the *Payments in Lieu of Taxes Act*, R.S.C., 1985, c. M-13 (PILT Act). When the properties covered by the PILT scheme belong to a federal Crown corporation, the latter becomes responsible for the management of the regime set out in the PILT Act.

[3] The Old Port of Montréal Corporation (OPMC), a corporation exclusively controlled by the Canada Lands Company Ltd. mentioned in Schedule III to the PILT Act, is such a corporation. All of the Old Port of Montréal site (Old Port site) belongs to it, except for the Alexandra Quay, which the OPMC leased from the Port of Montréal until December 31, 2015. Each year, the OPMC receives a PILT request from Ville de Montréal (City), a legal person established in the public interest incorporated under the *Charter of Ville de Montréal, metropolis of Québec*,

I. Introduction

[1] Le restaurant Tavern on the Green à New York est un lieu de plaisance, un véritable emblème, mais on peut difficilement soutenir que sa nature commerciale fait perdre à Central Park son essence de parc. Ajouter un zoo lui ferait-il perdre cette essence? Sinon, qu'advierait-il de ce parc si on y ajoutait un cinéma IMAX, un centre scientifique, une grande roue, une boîte de nuit, un spa et une maison pour le Cirque du Soleil? Aurons-nous alors franchi le Rubicon en passant du parc au site de divertissement? Dans l'affirmative, à quel moment aurons-nous effectué ce passage? À quel moment avons-nous cessé de voir le jardin Tivoli, avec ses jolies fleurs, ses kiosques à musique dansante, ses manèges et ses tours du lac, comme un jardin avec une distraction occasionnelle, pour y voir l'un des plus grands centres d'attractions de Copenhague? Je dois avouer que le moment exact de cette mutation n'est pas tranché au couteau, mais, pour paraphraser les immortelles paroles du juge Potter Stewart, je ne parviendrai peut-être pas à définir de manière intelligible ce passage, mais je le sais quand je le vois.

[2] Les propriétés de la Couronne jouissent d'une immunité fiscale. Afin de concilier l'équité fiscale envers les municipalités et la préservation de cette immunité fiscale constitutionnelle et ainsi compenser les impôts autrement perçus par les municipalités, le gouvernement fédéral a créé le régime de paiements discrectionnaires et volontaires en remplacement de l'impôt foncier (PERI) au sens de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, L.R.C. (1985), ch. M-13 (LPRI). Lorsque les propriétés visées par le régime des PERI appartiennent à une société d'État fédérale, la gestion du régime prévu par la LPRI revient à celle-ci.

[3] La Société du Vieux-Port de Montréal (SVPM), une société exclusivement contrôlée par la Société immobilière du Canada ltée mentionnée à l'annexe III de la LPRI, est une telle société. L'ensemble du site du Vieux-Port de Montréal (site du Vieux-Port) lui appartient, à l'exception du Quai Alexandra que la SVPM a loué du port de Montréal jusqu'au 31 décembre 2015. La SVPM reçoit chaque année une demande de PERI de la part de la Ville de Montréal (Ville), une personne morale de droit public constituée en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*,

CQLR, c. C-11.4 (City Charter), and a taxing authority within the meaning of the PILT Act with the power to collect taxes and other charges from owners of real property situated in its territory. In response to this request, the OPMC sends to the City each year a decision in which it provides a summary explanation of the amount of its PILT and, if applicable, the exclusions from the concept of “federal property” that it relies on to establish the amount of the payment.

[4] Since 2014, there has been disagreement between the City and the OPMC as to the property value and the composition of the “federal property” within the meaning of the PILT Act [subsection 2(1)] of lots 1 180 167, 4 132 346, 4 132 347, 4 132 348, 4 132 350, 4 132 354, 4 132 355, 4 132 356, 4 171 037 and 4 171 038 in the Quebec cadastre, namely, the Old Port site. One of the OPMC’s arguments is that the Old Port site, as a whole, including the Alexandra Quay, is a park (and therefore not “federal property” within the meaning of the PILT Act) and that it should therefore not be required to make PILTs for this territory on the basis of an exemption set out in the PILT Act. In the alternative, the OPMC argues that several other features of the Old Port site do not meet the definition of “federal property” in the PILT Act in accordance with other exemptions set out in that act and that these features are therefore not covered by the PILT scheme.

[5] Because of this position, taken between 2014 and 2020, the City is seeking judicial review of the annual decisions rendered by the OPMC determining the amount of the PILT owing (the OPMC decisions), which the City deemed insufficient and unreasonable. At the request of the parties, the Court ordered the consolidation of proceedings in dockets T-1262-14, T-2147-14, T-635-15, T-613-16, T-592-17, T-714-18, T-650-19 and T-836-20 so that these could be handled in a single hearing.

[6] To be clear, the parties are not asking the Court to decide the effective rate to be applied to the properties, or the property value of these properties given that these issues must be determined at a later stage. What must be considered here is the establishment by the OPMC

métropole du Québec, RLRQ, ch. C-11.4 (Charte de la Ville), et une autorité taxatrice au sens de la LPRI ayant le pouvoir de percevoir des taxes et autres redevances des propriétaires d’immeubles situés sur son territoire. En réponse à cette demande, la SVPM fait parvenir à la Ville chaque année une décision dans laquelle elle explique de façon sommaire le montant de son PERI et, le cas échéant, les exclusions de la notion de « propriété fédérale » qu’elle invoque pour établir le montant de son paiement.

[4] Depuis 2014, une mésentente subsiste entre la Ville et la SVPM quant à la valeur effective et à la composition de la « propriété fédérale » au sens de la LPRI [paragraphe 2(1)] des lots 1 180 167, 4 132 346, 4 132 347, 4 132 348, 4 132 350, 4 132 354, 4 132 355, 4 132 356, 4 171 037 et 4 171 038 du cadastre du Québec, soit le site du Vieux-Port. La SVPM soutient notamment que le site du Vieux-Port dans son ensemble, incluant le Quai Alexandra, est un parc (donc exclu de la désignation de « propriété fédérale » au sens de la LPRI) et qu’elle serait ainsi dispensée de l’obligation de faire des PERI pour ce territoire suivant une exclusion prévue dans la LPRI. Subsidiairement, la SVPM soutient que plusieurs autres éléments du site de Vieux-Port ne répondent pas à la définition de « propriété fédérale » prévue à la LPRI conformément à d’autres exemptions prévues dans cette loi et que ces éléments ne seraient donc pas soumis au régime des PERI.

[5] En conséquence de cette prise de position, entre 2014 et 2020, la Ville demande le contrôle judiciaire des décisions annuelles rendues par la SVPM déterminant le montant payable de PERI (les décisions de la SVPM), jugé inadéquat et déraisonnable par la Ville. À la demande des parties, la Cour a ordonné la réunion d’instances dans les dossiers T-1262-14, T-2147-14, T-635-15, T-613-16, T-592-17, T-714-18, T-650-19 et T-836-20 afin que ceux-ci fassent l’objet d’une seule et même audition commune.

[6] Pour être clair, les parties ne demandent pas à la Cour de se prononcer sur le taux effectif à appliquer aux propriétés, ni sur la valeur effective de ces propriétés étant donné que ces questions doivent être déterminées à un stade ultérieur. En l’espèce, est plutôt en jeu la détermination de

of the Old Port site's property base; the issues involve (i) the interpretation of the concept of "federal property" within the meaning of the PILT Act so that the features constituting the properties subject to PILTs might be determined, (ii) the applicability of the *By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots*, adopted each year by the City for fiscal years 2013 to 2017 (Parking Lot By-law), and (iii) the OPMC's position that certain parts of the Old Port are situated [TRANSLATION] "in deep water".

[7] Finally, I must address the issue of the OPMC's right to effect compensation between its alleged overpayment for the 2013 fiscal year and the payments for subsequent years.

[8] I should note that I have made visits to the Old Port site myself over the course of many years, visits that I have appreciated; I have taken boat trips on the river, attended movies and concerts and enjoyed a glass or two at the Belvedere at private events. The parties even organized a visit to the Old Port site for me before the hearing in this case so that I might understand the features of the Old Port site being debated here.

[9] The parties agree that some features of the Old Port site—such as the linear park and most of the Bonsecours Basin—are indeed parks by nature and have been developed as such. These features do not, therefore, fall within the definition of "federal property" within the meaning of the PILT Act. That said, I am of the view that, as a whole, the Old Port site is not a "park" within the meaning of the PILT Act. Moreover, and with some exceptions, I am persuaded that it was unreasonable for the OPMC to decide that the controversial features of the Old Port site did not fall within the definition of "federal property" set out in the PILT Act.

[10] For the reasons that follow, I allow the application for judicial review, with costs.

l'assiette fiscale du site du Vieux-Port par la SVPM; les questions en litige concernent (i) l'interprétation de la notion de « propriété fédérale » au sens de la LPRI afin que soient déterminés les éléments qui constituent les propriétés assujetties aux PERI, (ii) l'applicabilité du *Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement*, adopté chaque année pour l'exercice financier 2013 à 2017 (Règlement sur les stationnements) adopté chaque année par la Ville, et (iii) la thèse de la SVPM portant que certaines parties du Vieux-Port sont situées « en eau profonde ».

[7] Enfin, je dois me prononcer sur le droit de la SVPM d'opérer compensation entre ce qu'elle considère comme un trop payé pour l'année 2013 et les années subséquentes.

[8] Je dois préciser que je me suis personnellement rendu au site du Vieux-Port pendant de nombreuses années, visites que j'ai apprécées; j'ai participé à des excursions en bateau le long du fleuve, assisté à des films et à des concerts, et pris un verre ou deux au Belvédère lors de soirées privées. Les parties ont même organisé une visite du site du Vieux-Port pour moi avant le début de l'audience dans cette affaire afin que je puisse comprendre les éléments du site du Vieux-Port qui font l'objet du présent litige.

[9] Il n'est pas controversé entre les parties que certains éléments du site du Vieux-Port — par exemple le parc linéaire et la plupart du bassin Bonsecours — ont effectivement un caractère de parc et sont aménagés comme tels. Ces éléments ne relèvent donc pas de la définition de « propriété fédérale » au sens de la LPRI. Cela dit, je suis d'avis que dans son ensemble, le site du Vieux-Port n'est pas un « parc » au sens de la LPRI. De plus, et à part quelques exceptions, je suis convaincu qu'il était déraisonnable pour la SVPM de décider que les éléments controversés du site du Vieux-Port ne répondent pas à la définition de « propriété fédérale » consacrée par la LPRI.

[10] Pour les raisons qui suivent, j'accueille la demande de contrôle judiciaire, avec dépens.

II. A brief history

[11] At the end of the 18th century, those who frequented what we now know as De la Commune Street in Old Montréal could not enjoy the current attractions of the Old Port site, such as the Science Centre, the IMAX theatre or even the parkades. In fact, it would have been impossible for them even to walk where those attractions are located since, at that time, there was nothing but the St. Lawrence River beyond this street.

[12] All that changed in the early 19th century when Montréal merchants, mainly lumber merchants, began to extend the solid ground with landfill to build quays in front of their warehouses on De la Commune Street.

[13] Toward the end of the 19th century and beginning of the 20th century, with the development and expansion of the Port of Montréal, the entrance of which was marked by the historic Clock Tower, and to serve larger ocean-going vessels with deeper draughts and ensure better protection against ice and flooding, the old quays were filled in and new cribs were installed when the quays were raised. This cribwork, which is also under the sidewalk and roadway of the Old Port promenade towards De la Commune Street, remains to this day one of the components of the quays forming the foundation of the Old Port site. These quays are composed of cribwork made of timber, poured concrete and various other materials, and they extend the solid ground by more than 300 meters into what had previously been the St. Lawrence River.

[14] The OPMC was founded in 1981, a few years after the eastward shift of most of the harbour activities of the Port of Montréal and following the federal government's announcement of its intention to redevelop the old section of the port located in Old Montréal. Although Her Majesty the Queen owned the land currently known as the Old Port site, the PILTs were managed by the Minister of Public Works and Government Services Canada (PWGSC)—now called the Minister of Public Services and Procurement Canada—who is an intervener in this

II. Un peu d'histoire

[11] À la fin du XVIII^e siècle, les passants qui fréquentaient ce que nous connaissons aujourd'hui comme la rue de la Commune dans le Vieux-Montréal ne pouvaient bénéficier des attraits actuels du site du Vieux-Port, comme le Centre des sciences, le cinéma IMAX ou encore les stationnements à étage. En fait, si ces passants avaient même tenté de marcher là où nous marchons pour profiter de ces attraits, cela leur aurait été impossible, car à l'époque, il n'y avait rien de plus que le fleuve Saint-Laurent au-delà de cette rue.

[12] Tout cela a changé au début du XIX^e siècle lorsque les marchands montréalais, principalement dans le commerce du bois, ont commencé à élargir la terre ferme avec du remblai afin de construire des quais devant leurs entrepôts sur la rue de la Commune.

[13] Vers la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, avec le développement et l'expansion du port de Montréal dont l'entrée était marquée par l'historique tour de l'Horloge, et afin de desservir de plus grands navires océaniques avec des tirants d'eau plus importants ainsi que pour assurer une meilleure protection contre les glaces et les inondations, les anciens quais ont été remblayés et de nouveaux caissons ont été installés lors du rehaussement des quais. Ces caissons, qui se trouvent aussi sous le trottoir et la chaussée de la promenade du Vieux-Port en direction de la rue de la Commune, sont encore à ce jour un des composants des quais formant l'assise du site du Vieux-Port. Ces quais sont ainsi composés de caissons de bois, de béton coulé et de matériaux divers et prolongent la terre ferme de plus de 300 mètres dans ce qui était auparavant le fleuve Saint-Laurent.

[14] La SVPM a été fondée en 1981, quelques années après le déplacement vers l'est de la plupart des activités portuaires du port de Montréal et suite à l'annonce par le gouvernement fédéral de son intention de réaménager la vieille section du port située dans le quartier du Vieux-Montréal. Alors que Sa Majesté la Reine était propriétaire des terrains aujourd'hui connus comme le site du Vieux-Port, la gestion des PERI était effectuée par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) — aujourd'hui connu sous le nom

case. At the time, the City and PWGSC were in agreement on which portions of the Old Port site were subject to PILTs and which were excluded.

[15] On November 2, 2009, ownership of the Old Port site was transferred from Her Majesty the Queen in right of Canada to the OPMC, at which time PWGSC ceased managing its PILTs. However, the Attorney General of Canada is nevertheless intervening in this case as a representative of PWGSC on the basis that the issues require a decision regarding key concepts for the PILT program that PWGSC must administer on a regular basis throughout the country.

[16] The Crown corporations listed in schedules III and IV to the PILT Act (including the OPMC) manage their own PILT programs directly and are fully responsible for determining the property base, the value of the property constituting it and the applicable effective rate. PWGSC has no power of supervision or direction with respect to the management of PILT programs by these Crown corporations.

[17] It was following the transfer of ownership of the property at issue to the OPMC that the trouble regarding PILTs began. The difficulties came to a head when, starting in the 2014 taxation year, the OPMC began to rely on new exemptions from the concept of federal property and to claim that some of its lots were situated in deep water and should therefore be subject to a nominal assessment.

[18] For the City, this position sharply reduced the property base and the value of the property that was previously subject to PILTs, resulting in a decrease in PILTs from more than \$3.7 million in 2013 to about \$500,000 annually for the years 2014 to 2019. At the same time, the OPMC reassessed the amount of the PILTs that should have been paid in 2013, taking into account its new reasons, and effected compensation between the so-called overpayment of 2013 and the annual amounts paid by the OPMC to the City as PILTs from 2014 to 2020, resulting in an additional reduction of those amounts.

de ministre des Services publics et Approvisionnement Canada et partie intervenante dans la présente instance. À cette époque, la Ville et TPSGC s'entendaient sur les portions du site du Vieux-Port qui devaient faire l'objet de PERI et lesquelles bénéficiaient d'exclusions.

[15] Or, le 2 novembre 2009, la propriété du site du Vieux-Port a été transférée de Sa Majesté la Reine du Chef du Canada à la SVPM, date à laquelle TPSGC a cessé de gérer ses PERI. Cependant, le procureur général du Canada intervient tout de même en l'espèce à titre de représentant de TPSGC puisque, selon lui, les questions en litige appellent une décision concernant des concepts clés pour le programme des PERI que TPSGC doit administrer sur une base régulière dans tout le pays.

[16] Les sociétés d'État fédérales qui relèvent des annexes III et IV de la LPRI (ce qui est le cas de la SVPM) gèrent directement leurs propres programmes de PERI et ont l'entière responsabilité de déterminer l'assiette fiscale, la valeur effective des biens constituant celle-ci et le taux effectif applicable. TPSGC n'a aucun pouvoir de supervision ou de direction en ce qui concerne la gestion des programmes de PERI par ces sociétés d'État.

[17] C'est suite au transfert de la propriété en question à la SVPM que les difficultés relatives aux PERI ont commencé. Ces difficultés ont culminé à compter de l'exercice financier 2014, lorsque la SVPM s'est mise à invoquer de nouvelles exceptions à la notion de propriété fédérale et à soutenir que certains de ses lots étaient situés en eau profonde et devaient donc faire l'objet d'une évaluation nominale.

[18] Pour la Ville, cette position diminua fortement l'assiette fiscale et la valeur des immeubles qui faisaient auparavant l'objet de PERI, résultant en une réduction de PERI de plus de 3,7 millions de dollars en 2013 à environ 500 000 \$ par année pour les années 2014 à 2019. Du même coup, la SVPM réévalua le montant des PERI qui aurait dû être payé en 2013 en tenant compte de ses nouveaux motifs et effectua une compensation entre le supposé trop-payé de 2013, résultant en une réduction supplémentaire des montants annuels versés par la SVPM à la Ville en PERI de 2014 à 2020.

[19] Moreover, as of 2015, the OPMC advanced the position that the Parking Lot By-law was inapplicable to parking areas situated on quays, as the latter were, in its view, situated in the St. Lawrence River and therefore beyond the By-law's territorial limits.

[20] The OPMC continues to hold these positions, and each of the OPMC's annual decisions regarding PILTs is subject to an application for judicial review by the City. In this case, therefore, the issue is whether the positions adopted by the OPMC are reasonable.

III. Issues

[21] The five issues are the following:

1. What is the applicable standard of review?
2. Does the disputed property constitute federal property within the meaning of the PILT Act?
3. Are the OPMC's parking lots subject to the Parking Lot By-Law?
4. Is the OPMC's land situated "in deep water"?
5. Was it open to the OPMC to effect compensation between the amount it had allegedly overpaid in 2013 and the payments for the following years?

IV. The relevant legislation

[22] The provisions applicable to this case can be found in the Appendix to this decision.

[23] Under the federal PILT program, which is governed by the PILT Act and its regulations, the federal Crown agrees to pay, subject to certain conditions, payments in lieu of taxes to municipalities on its "federal properties" within the meaning of the PILT Act. The purpose of this legislative scheme is to administer payments in lieu of taxes fairly and equitably while at the same time preserving the fiscal immunity set out at section 125 of

[19] De plus, à partir de 2015, la SVPM a soutenu la position portant que le Règlement sur les stationnements était inapplicable aux stationnements situés sur ses quais, car ces derniers seraient situés, d'après celle-ci, dans le fleuve Saint-Laurent, soit au-delà de la limite territoriale d'application de ce règlement.

[20] La SVPM maintient ces positions jusqu'à ce jour et chacune des décisions annuelles de la SVPM relatives aux PERI a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire de la part de la Ville. En l'espèce, il faut donc déterminer si les positions adoptées par la SVPM sont raisonnables.

III. Questions en litige

[21] Les cinq questions en litige sont les suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. Les biens visés par le présent litige constituent-ils des propriétés fédérales au sens de la LPRI?
3. Les stationnements de la SVPM sont-ils assujettis au Règlement sur les stationnements?
4. Les terrains de la SVPM sont-ils situés « en eau profonde »?
5. La SVPM pouvait-elle opérer compensation du montant qu'elle a prétendument trop payé en 2013 pour les années subséquentes?

IV. La législation pertinente

[22] Les dispositions applicables en l'espèce se trouvent dans l'annexe de ma décision.

[23] Par le programme fédéral des PERI, qui est encadré par la LPRI et ses règlements d'application, la Couronne fédérale accepte de verser, sous certaines conditions, des « en-lieu de taxes » aux municipalités sur ses « propriétés fédérales » au sens de la LPRI. Ce régime législatif a pour objet l'administration juste et équitable des paiements en remplacement d'impôt tout en conservant l'immunité fiscale prévue par l'article 125

the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5] (the Constitution). This dual objective was eloquently described by Justice LeBel in a unanimous decision of the Supreme Court in *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427 (*MPA 2010*) [at paragraph 20]:

It is clear from the *PILT Act* that Parliament intended to uphold the immunity of federal Crown property from taxation. Section 15 of the Act provides that “[n]o right to a payment is conferred by this Act.” Parliament therefore did not intend to give municipalities the status of creditors of the Crown for payments in lieu of taxes. Instead, it has, through the *PILT Act*, established a system in which municipalities expect to receive payments but the payments are made within the statutory and regulatory framework that Parliament established without renouncing the principle of immunity from taxation. Thus, the *PILT Act* is designed to reconcile different objectives — tax fairness for municipalities and the preservation of constitutional immunity from taxation — that can be attained only by retaining a structured administrative discretion where the setting of the amounts of payments in lieu is concerned. For the purpose of establishing those amounts, the *PILT Act* must define the relationship between the system for setting payments in lieu, on the one hand, and the provincial and municipal tax systems, which can vary from place to place in Canada, on the other. [Emphasis added.]

[24] According to section 15 of the *PILT Act*, no right to a payment is conferred by this scheme. Nor does the Act subject the Crown to provincial legislation or municipal by-laws governing taxes or property taxes (*MPA 2010*, at paragraphs 12–24).

[25] The *Crown Corporation Payments Regulations*, SOR/81-1030 (CCPR), adapt the *PILT* scheme for the Crown corporations and other federal bodies enumerated in Schedule III to the *PILT Act* (Crown corporations), to which the OPMC belongs given its connection to the Canada Lands Company.

[26] Sections 5 and 6 of the CCPR state that Crown corporations pay PILTs in respect of any property that would be federal property if it were under the management, charge and direction of a federal minister.

de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict. ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5] (la Constitution). Ce double objectif a été exposé de façon éloquente par le juge LeBel au nom d’une Cour suprême unanime dans l’arrêt *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427 (*APM 2010*) [au paragraphe 20] :

La *LPRI* exprime clairement la volonté du Parlement de sauvegarder l’intégrité de l’immunité fiscale des biens de l’État fédéral. En effet, l’art. 15 de cette loi dispose : « La présente loi ne confère aucun droit à un paiement. » Le Parlement n’entend donc pas conférer aux municipalités la qualité de créancières de l’État à l’égard des paiements versés en remplacement des impôts. La *LPRI* établit plutôt un système en vertu duquel les municipalités s’attendent à recevoir des paiements, mais à l’intérieur du cadre législatif et réglementaire qu’a institué le Parlement, sans écarter le principe de l’immunité fiscale. La *LPRI* veut ainsi concilier des objectifs différents — l’équité fiscale envers les municipalités et la préservation de l’immunité fiscale constitutionnelle — dont la réalisation exige le maintien d’un pouvoir discrétionnaire administratif encadré en ce qui concerne la fixation des paiements de remplacement. Pour déterminer ceux-ci, la *LPRI* doit articuler les rapports entre le système de fixation des paiements de remplacement et les régimes fiscaux des provinces et des municipalités, lesquels sont susceptibles de varier d’un endroit à l’autre au Canada. [Je souligne.]

[24] Suivant l’article 15 de la *LPRI*, ce régime ne confère aucun droit à un paiement. De plus, cette loi n’a pas pour effet d’assujettir la Couronne à la législation provinciale ou à la réglementation municipale en matière de taxes ou d’impôt foncier (*APM 2010*, aux paragraphes 12–24).

[25] Le *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d’état*, DORS/81-1030 (RSE), adapte le régime des PERI pour les sociétés d’États et autres organismes fédéraux énumérés à l’annexe III de la *LPRI* (sociétés d’État), dont fait partie la SVPM par son rattachement à la Société immobilière du Canada.

[26] Les articles 5 et 6 du RSE prévoient que les sociétés d’État versent des PERI à l’égard des propriétés qui seraient des propriétés fédérales si un ministre fédéral en avait la gestion, la charge et la direction. Ainsi comme

Therefore, like the minister, the Crown corporation (the OPMC) must also determine whether the immovable that is the subject of the application received from the taxing authority meets the definition of “federal property” within the meaning of the PILT Act.

V. Discussion

A. *Preliminary issues*

[27] In its memorandum, the City submits that the doctrine of promissory estoppel applies to the OPMC, with the effect that it was not open to the latter to change position in 2014 and decide not to pay PILTs on certain property previously included in the concept of federal property. It appears that, prior to 2014, the City and the OPMC applied the agreement that had been reached by the parties as to which areas should or should not be considered “urban park” not subject to PILTs. However, it is not necessary to address this issue, as the City withdrew this argument at the hearing.

[28] Moreover, considering that the dispute spans several years and that during this period the uses of the immovables and real property making up the Old Port site have changed, as has the operator in the case of the Alexandra Quay, with the consent of the parties, I will render my decision by considering the Old Port site on the basis of the state of the immovables and real property under the OPMC’s control at the time of its 2014 decision.

[29] Over the years, and even at the hearing before me, the parties have found common ground, and several exemptions claimed by the OPMC, or that the City believed the OPMC was claiming, have been dropped, such as the Lachine Canal Historic Site and the Bonsecours Basin. It is therefore unnecessary to discuss these exclusions here. I will therefore address only the issues that remain controversial.

[30] Finally, despite the fact that at the hearing, the parties and the Court engaged in debates on interesting

le ministre, la société d’État (la SVPM) doit aussi déterminer si l’immeuble qui fait l’objet de la demande de l’autorité taxatrice correspond à la définition de propriété fédérale au sens de la LPRI.

V. Discussion

A. *Questions préliminaires*

[27] Dans son mémoire, la Ville soutient que la doctrine de la préclusion promissoire (*promissory estoppel*) s’appliquerait à la SVPM de sorte que cette dernière serait forclos de changer de position en 2014 et ne pourrait plus décider de ne pas payer des PERI sur certains biens qui étaient auparavant inclus dans la notion de propriété fédérale. Semble-t-il qu’avant 2014, la Ville et la SVPM appliquaient l’entente qui avait été convenue entre les parties quant à la désignation des superficies qui devaient être considérées, ou non, comme « parc urbain » non assujetti au PERI. Cependant, il n’est pas nécessaire de discuter de cette question car la Ville a renoncé à cet argument lors de l’audience.

[28] De plus, considérant que le litige porte sur plusieurs années et qu’au courant de cette période les immeubles et biens réels composant le site du Vieux-Port ont changé d’affectation ou même d’opérateur dans le cas du Quai Alexandra, avec l’assentiment des parties, je rendrai ma décision en considérant le site du Vieux-Port en fonction de l’état de immeuble et biens réels sous le contrôle de la SVPM au moment de sa décision de 2014.

[29] Au fil des années, et même encore lors de l’audience devant moi, les parties ont trouvé des terrains d’entente et plusieurs exemptions qui étaient revendiquées par la SVPM, ou que la Ville pensait que la SVPM revendiquait, sont tombées, comme le lieu historique du Canal-de-Lachine et le bassin Bonsecours, par exemple. Il n’est donc pas nécessaire de discuter de ces exclusions dans le présent jugement. Je ne discuterai donc que des questions qui demeurent controversées.

[30] Finalement, et bien qu’au cours de l’audience, les parties et la Cour se soient livrées à des débats quant

questions of law regarding what constitutes the sub-surface of the Old Port site and regarding the historical provenance of the riverbed on which the quays were built, from the City's perspective, the foundations of the Old Port site are of no importance. For tax purposes, the City is interested in the surface of the land rather than what makes up the land below the surface. According to the City, when land is created—in this case the Old Port site—whether it is by way of simple landfill, mixed landfill or cribwork, or anything else—this land becomes, for the purposes of municipal taxation and PILTs, taxable federal property or property for which PILTs may be paid. I accept the City's position on this point with respect to the application of the PILT Act.

B. *The applicable standard of review*

[31] The parties agree that the applicable standard of review is reasonableness. I concur. Reasonableness is presumed to be the standard of review, and I can identify in this case none of the exceptions to this presumption that would require the application of the standard of correctness (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*), at paragraphs 23, 31 and 53); *MPA 2010*, at paragraphs 36–38; *Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services)*, 2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108, at paragraphs 43–44).

[32] The Attorney General points out that the issues to be resolved here are of considerable importance to the PILT program, while the case law is negligible or even non-existent with respect to several of the issues raised in this case. At the hearing, it was asked whether, given the lack of jurisprudence interpreting the exceptions to the concept of federal property according to the PILT Act and the need for generalized standards in the administration of the PILT program across the country, the issues raised in this case could be considered general questions of law of central importance to the legal system as a whole, making the standard of correctness appropriate (*Vavilov*, at paragraphs 58–62). I am of the view that this is not the case.

à des questions de droit intéressantes sur ce qui constitue le sous-sol du site du Vieux-Port et sur la provenance historique du lit de la rivière sur lequel les quais ont été construits, pour la Ville, ce qui constitue l'assise du site du Vieux-Port n'a aucune importance. Aux fins fiscales, la Ville s'intéresse à la surface du terrain, et non aux éléments qui peuvent composer ce terrain et qui se trouvent sous la surface. Selon la Ville, lorsqu'on crée un terrain — dans ce cas-ci le site du Vieux-Port — que ce soit par un remblai simple, un remblai hétéroclite, des caissons, ou quoi que ce soit d'autre — ce terrain-là devient, en ce qui concerne la fiscalité municipale et les PERI, une propriété fédérale imposable ou pour laquelle des PERI peuvent être payés. Je retiens la position de la Ville sur ce point en ce qui concerne l'application de la LPRI.

B. *La norme de contrôle applicable*

[31] Il n'est pas controversé entre les parties que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. J'abonde dans leur sens. Le caractère raisonnable est la norme de contrôle présumée, et je ne vois pas en l'espèce l'une ou l'autre des exceptions à cette présomption qui s'appliquerait de manière à exiger l'application de la norme de la décision correcte (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), aux paragraphes 23, 31 et 53); *APM 2010*, aux paragraphes 36–38; *Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2012 CSC 29, [2012] 2 R.S.C. 108, aux paragraphes 43–44).

[32] Le procureur général souligne le fait que les questions à déterminer dans la présente affaire revêt une importance appréciable pour le programme des PERI, alors que la jurisprudence est infime ou même inexistante à l'égard de plusieurs des questions qui sont soulevées en l'espèce. Au cours de l'audience, a été posée la question de savoir si, de la pénurie de jurisprudence sur l'interprétation des exceptions à la notion de propriété fédérale selon la LPRI et du besoin de normes généralisées dans l'administration du programme de PERI à l'échelle nationale, l'on peut penser que les questions soulevées dans cette affaire pourraient constituer des questions de droit générales d'importance pour le système juridique dans son ensemble, et donc faire jouer la norme

[33] Fundamentally, this case involves the interpretation of concepts contained in the PILT Act, and the issue of whether the OPMC’s interpretation of these concepts was reasonable. There is indeed very little case law on how to interpret the exemptions from the concept of federal property under the PILT Act; that said, this case is essentially one of statutory interpretation. As the Supreme Court observed in *Vavilov*, “the mere fact that a dispute is ‘of wider public concern’ is not sufficient for a question to fall into this category” (*Vavilov*, at paragraph 61). In fact, in *MPA 2010*, the Supreme Court held that the reasonableness standard applied in determining whether the port’s silos fell within the exemption for “reservoirs” listed in Schedule II to the PILT Act (*MPA 2010*, at paragraph 48).

[34] In *Vavilov*, the Supreme Court clearly described the principles of judicial review that apply when an administrative decision maker interprets a legislative provision in the course of rendering a decision [at paragraphs 121, 124 and 131]:

The administrative decision maker’s task is to interpret the contested provision in a manner consistent with the text, context and purpose, applying its particular insight into the statutory scheme at issue. It cannot adopt an interpretation it knows to be inferior — albeit plausible — merely because the interpretation in question appears to be available and is expedient. The decision maker’s responsibility is to discern meaning and legislative intent, not to “reverse-engineer” a desired outcome.

...

Finally, even though the task of a court conducting a reasonableness review is not to perform a *de novo* analysis or to determine the “correct” interpretation of a disputed provision, it may sometimes become clear in the course of reviewing a decision that the interplay of text, context and purpose leaves room for a single reasonable interpretation of the statutory provision, or aspect of the statutory provision, that is at issue: *Dunsmuir*, at paras. 72-76. One case in which this conclusion was reached was *Nova Tube*

de la décision correcte (*Vavilov*, aux paragraphes 58–62). Cependant, je suis d’avis que tel n’est pas le cas.

[33] Au fond, la présente affaire porte sur l’interprétation des concepts consacrés par la LPRI, et sur la question de savoir si l’interprétation qui leur a été donnée par la SVPM était raisonnable. En effet, il y a peu de jurisprudence sur la façon dont les exceptions à la notion de propriété fédérale selon la LPRI doivent être interprétées; cela dit, la présente affaire relève, somme toute, de l’interprétation des lois. Comme l’a observé la Cour suprême dans l’arrêt *Vavilov*, « le simple fait qu’un conflit puisse être “d’intérêt public général” ne suffit pas pour qu’une question entre dans cette catégorie » (*Vavilov*, au paragraphe 61). En fait, dans l’arrêt *APM 2010*, la Cour suprême a conclu que le critère de la norme de la décision raisonnable s’appliquait pour déterminer si les silos portuaires relevaient de l’exception de « réservoir » prévue à l’annexe II de la LPRI (*APM 2010*, au paragraphe 48).

[34] La Cour suprême dans l’arrêt *Vavilov* a d’ailleurs bien exposé les principes applicables en matière de contrôle judiciaire lorsque le décideur administratif interprète une disposition législative dans le cadre de sa prise de décision [aux paragraphes 121, 124 et 131] :

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

[...]

Enfin, même si la cour qui effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne doit pas procéder à une analyse *de novo* ni déterminer l’interprétation « correcte » d’une disposition contestée, il devient parfois évident, lors du contrôle de la décision, que l’interaction du texte, du contexte et de l’objet ouvrent la porte à une seule interprétation raisonnable de la disposition législative en cause ou de l’aspect contesté de celle-ci : *Dunsmuir*, par. 72-76. Cette conclusion a été tirée notamment dans l’arrêt *Nova*

Inc./Nova Steel Inc. v. Conares Metal Supply Ltd., 2019 FCA 52, in which Laskin J.A., after analyzing the reasoning of the administrative decision maker (at paras. 26-61 (CanLII)), held that the decision maker's interpretation had been unreasonable, and, furthermore, that the factors he had considered in his analysis weighed so overwhelmingly in favour of the opposite interpretation that that was the only reasonable interpretation of the provision: para. 61. As discussed below, it would serve no useful purpose in such a case to remit the interpretative question to the original decision maker. Even so, a court should generally pause before definitively pronouncing upon the interpretation of a provision entrusted to an administrative decision maker.

...

Whether a particular decision is consistent with the administrative body's past decisions is also a constraint that the reviewing court should consider when determining whether an administrative decision is reasonable. Where a decision maker does depart from longstanding practices or established internal authority, it bears the justificatory burden of explaining that departure in its reasons. If the decision maker does not satisfy this burden, the decision will be unreasonable. In this sense, the legitimate expectations of the parties help to determine both whether reasons are required and what those reasons must explain: *Baker*, at para. 26. We repeat that this does not mean administrative decision makers are bound by internal precedent in the same manner as courts. Rather, it means that a decision that departs from longstanding practices or established internal decisions will be reasonable if that departure is justified, thereby reducing the risk of arbitrariness, which would undermine public confidence in administrative decision makers and in the justice system as a whole. [Emphasis added; italics in original.]

[35] That said, the parties do not fully agree on how the standard of reasonableness is to be applied, and specifically on the degree of deference owed to the OPMC in this case or the scope of the findings that could reasonably be made by the OPMC when it rendered the impugned decisions. I must point out, however, that in a post-*Vavilov* world, in seeking to determine whether a given decision is reasonable, one must no longer consider whether it falls within a “‘range’ of possible conclusions that would have been open to the decision maker”, but rather “whether the decision bears the hallmarks of reasonableness — justification, transparency and intelligibility — and whether

Tube Inc./Nova Steel Inc. c. Conares Metal Supply Ltd., 2019 CAF 52, où, après avoir analysé le raisonnement du décideur administratif (par. 26-61 (CanLII)), le juge Laskin a statué que l'interprétation de ce décideur était déraisonnable et, en outre, que les facteurs dont il a tenu compte militaient si fortement en faveur de l'interprétation contraire qu'elle constituait la seule interprétation raisonnable de la disposition en cause : par. 61. Comme nous l'expliquerons plus loin, il ne servirait à rien de renvoyer la question de l'interprétation au décideur initial en pareil cas. Par contre, les cours de justice devraient généralement hésiter à se prononcer de manière définitive sur l'interprétation d'une disposition qui relève de la compétence d'un décideur administratif.

[...]

La question de savoir si une décision en particulier est conforme à la jurisprudence de l'organisme administratif est elle aussi une contrainte dont devrait tenir compte la cour de révision au moment de décider si cette décision est raisonnable. Lorsqu'un décideur s'écarte d'une pratique de longue date ou d'une jurisprudence interne constante, c'est sur ses épaules que repose le fardeau d'expliquer cet écart dans ses motifs. Si le décideur ne s'acquitte pas de ce fardeau, la décision est déraisonnable. En ce sens, les attentes légitimes des parties servent à déterminer à la fois la nécessité de motiver la décision et le contenu des motifs : *Baker*, par. 26. Nous le répétons, il ne s'ensuit pas pour autant que les décideurs administratifs sont liés par les décisions antérieures au même titre que les cours de justice. Cela veut plutôt dire qu'une décision dérogeant à une pratique de longue date ou à une jurisprudence interne établie sera raisonnable si cette dérogation est justifiée, ce qui réduit le risque d'arbitraire, lequel a un effet préjudiciable sur la confiance du public envers les décideurs administratifs et le système de justice dans son ensemble. [Je souligne; caractères italiques dans l'original.]

[35] Cela dit, il y a toutefois une controverse entre les parties quant au mode d'application de la norme de la décision raisonnable, notamment quant au degré de déférence à accorder à la SVPM en l'espèce ainsi qu'à l'étendue des conclusions qui pouvaient raisonnablement être atteintes par la SVPM lorsqu'elle a rendu les décisions contestées. Je dois toutefois signaler que, dans le monde post-*Vavilov*, lorsqu'il est recherché si la décision en cause est raisonnable, il ne s'agit plus de savoir si elle se situe dans un « éventail des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur », mais plutôt « si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la

it is justified in relation to the relevant factual and legal constraints that bear on the decision” (*Vavilov*, at paragraphs 83 and 99). As Justice LeBel observed in *MPA 2010*, “[t]he concept of ‘reasonableness’ ... also encompasses a quality requirement that applies to those reasons and to the outcome of the decision-making process” (*MPA 2010*, at paragraph 38).

[36] The City argues that the degree of deference to be granted to the OPMC’s decisions must take into account the fact the OPMC possesses no specialized expertise or qualifications when it comes to applying the PILT Act and interpreting the term “federal property”. The City also submits that the OPMC is not acting, in the words of Justice LeBel in *MPA 2010*, at paragraph 14, “as [would] good residents of the municipalit[y]” given that it has demonstrated in its decisions a certain [TRANSLATION] “zeal for cutting costs to the maximum extent possible” by raising the most unlikely grounds for exemption from the concept of “federal property”.

[37] I must admit that I find this situation, in which the decision maker certainly has a direct interest in the outcome of the decision, rather strange. Given the realities of annual budgets and financial performances and expectations, it is easy for a perceived conflict of interest to arise in the decision-making process, no matter how hard the decision maker tries to be fair and equitable. This impression may become even stronger in cases where, as here, the decision maker makes a new determination that differs suddenly and drastically from what had previously been a well-established protocol between the decision maker and the person affected by the decision, the OPMC and the City in this case, as to what constitutes federal property within the meaning of the PILT Act.

[38] On this same point, and regardless of the fact that the City has dropped its promissory estoppel argument, the fact remains that “[w]here a decision maker does depart from long-standing practices or established internal authority, it bears the justificatory burden of explaining that departure in its reasons. If the decision maker does not satisfy this burden, the decision will be unreasonable” (*Vavilov*, at paragraph 131).

justification, la transparence et l’intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, aux paragraphes 83 et 99). Ainsi que l’observe le juge LeBel dans l’arrêt *APM 2010*, « [l]e concept de raisonabilité de la décision [...] exprime aussi une exigence de qualité de ces motifs et des résultats du processus décisionnel » (*APM 2010*, au paragraphe 38).

[36] La Ville soutient que le degré de déférence accordé aux décisions de la SVPM doit tenir compte du fait que celle-ci ne dispose d’aucune expertise ou compétence spécialisée pour l’application de la LPRI et l’interprétation de l’expression « propriété fédérale ». De plus, la Ville fait valoir que la SVPM n’intervient pas, selon les observations de M. le juge LeBel dans l’arrêt *APM 2010*, au paragraphe 14, « comme [le font] de bons résidents de la municipalité » dans la mesure où elle a fait preuve dans les décisions de la SVPM d’un certain « zèle pour profiter de toutes les possibilités d’économies » en invoquant les motifs d’exclusion de la notion de « propriété fédérale » les plus improbables.

[37] Je dois avouer que je trouve plutôt étrange la situation en l’espèce où le décideur a sans doute un intérêt direct dans le résultat de la décision. Compte tenu de la réalité des budgets annuels ainsi que des performances et des attentes financières, il peut facilement y avoir une impression de conflit d’intérêt dans le processus de prise de décision et ce, peu importe à quel point le décideur essaie d’être juste et équitable. Cette impression peut notamment être alimentée, comme c’est le cas ici, lorsque la nouvelle détermination du décideur s’écarte drastiquement et soudainement et ce qui était jusqu’alors un protocole bien établi entre le décideur et la personne affectée par la décision, soit en l’espèce la SVPM et la Ville, sur ce qui constitue une propriété fédérale aux termes de la LPRI.

[38] En fait, sur cette même question, et bien que la Ville ait renoncé à invoquer la préclusion promissoire, il n’en demeure pas moins que « [l]orsqu’un décideur s’écarte d’une pratique de longue date ou d’une jurisprudence interne constante, c’est sur ses épaules que repose le fardeau d’expliquer cet écart dans ses motifs. Si le décideur ne s’acquitte pas de ce fardeau, la décision est déraisonnable » (*Vavilov*, au paragraphe 131).

[39] The Supreme Court has clearly stated that the purpose of the PILT Act “is to provide for the fair and equitable administration of payments in lieu of taxes” and that although the Act “confirms both the principle that federal property is immune from taxation and the voluntary nature of payments in lieu, the intention was that the calculation of such payments would be consistent with the objective of equity and fairness in dealing with Canadian municipalities” (*MPA 2010*, at paragraph 43). However, while fairness and good faith on the part of federal Crown corporations are cornerstones of the PILT program, there is no evidence that the OPMC had a hidden agenda when it made its decisions.

[40] It appears that the trigger for the OPMC’s increased focus on whether it was correctly applying the exemptions to federal property under the PILT Act was the coming into force of the Parking Lot By-law, imposed by the City starting in 2011. This by-law was adopted to increase the tax burden on operators of outdoor parking facilities within the City’s territory. Because the OPMC has large outdoor parking lots, the introduction of this tax caused the amount of PILTs sought by the City each year to increase by 50 percent. It was at this point that the OPMC began to conduct analyses to determine whether certain exemptions that had not previously been invoked with respect to PILTs could be used.

[41] While I must admit that some of the exemptions invoked by the OPMC stretch the imagination, I am not prepared to conclude that the OPMC exhibited an excessive amount of zeal in applying the exemptions to the concept of federal property within the meaning of the PILT Act.

[42] However, given that it departed from a long-standing practice (followed by the OPMC and previously by PWGSC) regarding how the Old Port site should be treated for PILT purposes, I find that it was incumbent on the OPMC to justify this departure, which would have reduced “the risk of arbitrariness” (*Vavilov*, at paragraph 131).

[39] La Cour suprême a clairement dit que la LPRI « a pour objet l’administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d’impôts » et que si cette loi « confirme le principe de l’immunité fiscale des biens fédéraux et le caractère volontaire des paiements de remplacement, elle entend que ceux-ci soient calculés dans le respect de l’objectif d’équité et de justice envers les municipalités canadiennes » (*APM 2010*, au paragraphe 43). Cependant, et quoique l’équité et la bonne foi des sociétés d’État fédérales soient les pierres angulaires de l’application du programme des PERI, rien ne permet d’affirmer que la SVPM avait des intentions cachées lorsqu’elle a rendu ses décisions.

[40] Il semblerait que l’attention accrue portée par la SVPM à la question de savoir si elle appliquait correctement les exceptions à la propriété fédérale aux termes de la LPRI a pour origine l’entrée en vigueur du Règlement sur les stationnements, imposé par la Ville à partir de 2011. Ce règlement vise à imposer une charge fiscale plus lourde aux exploitants d’installations de stationnements en plein air sur le territoire de la Ville, afin de décourager les stationnements extérieurs. Vu que la SVPM a de grands stationnements extérieurs, l’imposition de cette taxe a fait augmenter le montant de PERI annuellement demandé par la Ville de plus de 50 p. 100. C’est à partir de ce moment que des analyses ont été menées par la SVPM afin de vérifier si certaines exclusions qui n’avaient pas été invoquées dans le passé pouvaient l’être en ce qui concerne les PERI.

[41] Quoique je doive admettre que certaines des exceptions invoquées par la SVPM sont difficilement imaginables, je ne suis pas disposé à conclure que la SVPM a fait preuve d’un zèle excessif dans l’application des exceptions à la notion de propriété fédérale aux termes de la LPRI.

[42] Cependant, ayant dérogé à une pratique de longue date (suivie par la SVPM et précédemment par TPSGC), sur la manière dont le site du Vieux-Port devait être traité aux fins des PERI, je pense qu’il incombait néanmoins à la SVPM de justifier la dérogation, ce qui aurait « réduit le risque d’arbitraire » (*Vavilov*, au paragraphe 131).

[43] As for the issue of the degree of deference I must give to the OPMC's decisions, the Supreme Court has made it clear that, while an administrative decision maker's expertise is no longer relevant to the determination of the standard of review, "expertise remains a relevant consideration in conducting reasonableness review" (*Vavilov*, at paragraphs 31 and 58).

[44] The Minister of PWGSC is responsible for administering the PILT Act. PWGSC is intervening in this case because, in its view, the decision that I will render will set precedents with respect to several concepts at issue, such as the concepts of "park", "road", "public highway" and "snow shed" and the treatment of parking areas. PWGSC therefore wishes to intervene with respect to these concepts and the aspects of the PILT program that come up regularly in its decisions.

[45] According to the testimony of Colin Boutin, National Manager, Policy and Strategic Initiatives—PWGSC's PILT program—filed in support of the intervenor's position, the PILT program is administered by PWGSC on behalf of all federal departments. According to Mr. Boutin, the objective is to make fair, equitable and predictable PILTs resembling the taxes paid by owners of taxable property with comparable property, to local taxing authorities whose tax jurisdiction includes federal properties. Each year, PWGSC deals with hundreds of PILT applications, valued at close to \$600 million and involving, in 2016–2017, approximately 1 250 taxing authorities across the country, except, as in this case with the OPMC, for amounts paid by Crown corporations that own property and manage their own PILT programs; in such cases, PWGSC has no authority over the Crown corporations' decisions.

[46] According to the evidence, if anyone has expertise in applying the PILT Act, it is PWGSC rather than the OPMC. In fact, the OPMC's annual PILT decisions are prepared on the basis of assessment reports prepared by external evaluators mandated by the OPMC to assess and identify the OPMC immovables that constitute

[43] En ce qui concerne la question de la déférence que je dois accorder aux décisions de la SVPM, la Cour suprême enseigne clairement que, bien que l'expertise d'un décideur administratif ne soit plus pertinente dans l'examen de la norme de contrôle applicable, « l'expertise demeure pertinente lors de l'exercice du contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable » (*Vavilov*, aux paragraphes 31 et 58).

[44] C'est le ministre de TPSGC qui est chargé de l'administration de la LPRI. TPSGC intervient en la présente instance, car à son avis, la décision que je suis appelé à rendre fera jurisprudence sur plusieurs notions qui sont en cause comme la notion de « parc », de « route », de « voie publique » et « d'abri contre la neige » ainsi que sur le traitement de stationnements. C'est donc pour faire valoir sa position sur ces notions et les aspects du programme de PERI qui sont récurrents dans ses décisions que TPSGC intervient dans le présent dossier.

[45] Selon le témoignage de M. Colin Boutin, Gestionnaire national, Politiques et initiatives stratégiques, programme de PERI au sein de TPSGC, déposé à l'appui de la position de l'intervenante, le programme de PERI est administré par TPSGC au nom de tous les départements fédéraux. Selon M. Boutin, l'objectif est de verser des PERI justes, équitables et prévisibles, d'une manière similaire aux paiements fiscaux effectués par d'autres propriétaires de biens imposables possédant des propriétés comparables, aux autorités taxatrices locales dont la compétence fiscale comprend des propriétés fédérales. TPSGC instruit annuellement des centaines de demandes de PERI, ayant une valeur totale de près de 600 millions de dollars impliquant, en 2016–2017, environ 1 250 autorités taxatrices dans tout le pays, à l'exclusion, comme c'est le cas en l'espèce avec la SVPM, des montants payés par les sociétés d'État qui possèdent des biens et gèrent leurs propres programmes de PERI; dans ce cas, TPSGC n'a aucune autorité quant aux décisions rendues par ces sociétés.

[46] Il ressort de la preuve que, s'il existe une expertise dans le domaine de l'application de la LPRI en l'espèce, cette expertise est plutôt du ressort de TPSGC que de la SVPM. En fait, les décisions annuelles de PERI de la SVPM sont préparées sur la base des rapports d'évaluations préparés par des évaluateurs externes missionnés

“federal property” within the meaning of the PILT Act, in light of the exclusions set out in subsection 2(3) of the PILT Act, thereby enabling the OPMC to determine the PILT to be made each year.

[47] In the circumstances, it is not necessary to accord a high level of deference to the OPMC’s decisions, particularly when the issues submitted to this Court involve the interpretation of concepts contained in the PILT Act.

C. *The interpretation of the PILT Act*

[48] Before discussing the exclusions at issue, I will set out the approach to statutory interpretation that will guide my consideration of the PILT Act, as the parties have argued in favour of different interpretive methods.

[49] The OPMC cites *Johns-Manville Canada v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 46, (1985), 21 D.L.R. (4th) 210, as well as *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 S.C.R. 3, (1994), 63 Q.A.C. 161, in support of its position that the residual presumption in favour of the taxpayer applies here, and that the PILT Act must be interpreted in favour of the “taxpayer” because it has certain tax aspects, like the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148. The OPMC argues that there is a parallel between the concepts of a taxpayer’s tax base and federal property, and another between the concepts of taxes and PILTs. The OPMC also submits that, in both cases, several exceptions apply to what may be taxed (or with respect to what it is possible to make a PILT).

[50] I cannot accept the OPMC’s argument. There is no doubt that some aspects of the PILT Act are similar to elements that may be found in a taxation statute, because the very purpose of the Act, to put it simply, is to make payments to municipalities in lieu of taxes normally collected, while preserving the Crown’s constitutional immunity from taxation. To achieve this, the PILT Act must necessarily be similar, to some extent, to a taxation statute.

par la SVPM pour évaluer et identifier les immeubles de la SVPM constituant des « propriétés fédérales » au sens de la LPRI, compte tenu des exclusions prévues par le paragraphe 2(3) de la LPRI, permettant ainsi à la SVPM de déterminer le PERI à être versé à chaque année.

[47] Dans ces circonstances, il n’est pas nécessaire de faire preuve d’un haut degré de déférence à l’égard des décisions de la SVPM, surtout lorsque les questions soumises à la Cour portent sur l’interprétation de concepts consacrés par la LPRI.

C. *Interprétation de la LPRI*

[48] Avant de discuter des exclusions en cause, il convient d’exposer la méthode d’interprétation des lois qui guidera mon examen de la LPRI, vu que les parties défendent des méthodes d’interprétation différentes.

[49] La SVPM cite les arrêts *Johns-Manville Canada c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 46, ainsi que *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3, à l’appui de sa thèse portant que la présomption résiduelle en faveur du contribuable s’applique en l’espèce, et que la LPRI doit être interprétée de manière favorable au « contribuable » puisqu’elle comporte certains éléments qui sont de nature fiscale, à l’instar de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148. La SVPM dresse un parallèle entre la notion d’assiette fiscale d’un contribuable et celle de propriété fédérale, ainsi qu’entre la notion de taxe et de PERI. La SVPM fait aussi valoir que, dans les deux cas, de nombreuses exceptions s’appliquent à ce qui peut être imposé (ou à l’égard de quoi il est possible d’effectuer un PERI).

[50] Je ne peux retenir l’argument de la SVPM. Il ne fait aucun doute que certains éléments de la LPRI s’apparentent à des éléments qui peuvent se trouver dans une loi de nature fiscale, puisque l’objectif même de cette loi, pour dire les choses simplement, est de faire des paiements aux municipalités en remplacement de l’impôt normalement perçu, tout en préservant l’immunité fiscale constitutionnelle de la Couronne. Pour remplir cet objectif, la LPRI doit nécessairement s’apparenter, dans une certaine mesure, à une loi fiscale.

[51] However, while there are similarities, the approach chosen to meet this objective is not at all in the nature of a tax: this is precisely what Parliament wished to avoid. Obviously, a taxation statute necessarily includes an obligatory collection of the amount owing. However, as stated above, the method adopted by Parliament in this case was to create a regime of discretionary and voluntary payments in lieu of taxes to avoid creating an obligation to the taxing authority.

[52] Thus, the mandatory nature of the payments owing under a taxation statute conflicts with the immunity from taxation set out in the Constitution and the discretionary nature of PILTs (section 125 of the Constitution; section 3 of the PILT Act). In other words, the State (in this case the City) is not reaching into the pocket of the taxpayer (in this case the OPMC as a Crown corporation), unlike the usual situation with taxation statutes. On the contrary, it is the OPMC as “taxpayer” that decides how much “tax” to pay—a situation that most taxpayers would surely envy.

[53] Although sections 2.1 and 3 of the PILT Act state that the Minister (or Crown corporation) “may” make a PILT in the spirit of fairness to municipalities and that under Canadian administrative law, this power must be exercised reasonably, the power dynamic between the taxing authority and the “taxpayer” remains radically different from that which would exist in the context of a taxation statute. I also note that section 15 of the PILT Act provides that no right to payment is conferred by this Act. The parties are, in the context of the PILT Act, on equal footing. With all due respect to the taxing authorities, I do not believe that one could honestly claim the same to be true of their relationship with taxpayers.

[54] Accordingly, I cannot accept the OPMC’s position that the principle of interpreting taxation statutes in favour of the “taxpayer” applies here.

[51] Cependant, bien qu’elle s’y apparente, la manière d’atteindre cet objectif n’est pas du tout de nature fiscale; c’est précisément ce qu’a voulu éviter le législateur. Il est clair qu’une loi de nature fiscale comprend nécessairement une quelconque perception obligatoire du montant qui est dû. Toutefois, comme il est signalé plus haut, le moyen retenu par le législateur en l’espèce a été celui de créer un régime de paiements discrétionnaires et volontaires en remplacement de l’impôt foncier afin de ne pas créer d’obligation envers l’autorité taxatrice.

[52] Ainsi, le caractère obligatoire des paiements dus aux termes d’une loi de nature fiscale est en porte-à-faux avec l’indemnité fiscale prévue par la Constitution et la nature discrétionnaire des PERI (article 125 de la Constitution; article 3 de la LPRI). Autrement dit, l’État (ici la Ville) ne vient pas se servir dans la poche d’un contribuable (ici la SVPM comme société d’État fédérale), contrairement à ce qui se produit normalement dans le cas de lois de nature fiscale. Au contraire, c’est la SVPM comme « contribuable » qui décide le montant « d’impôt » à payer — une situation sans doute enviable pour la plupart des contribuables.

[53] Même si les articles 2.1 et 3 de la LPRI disposent que le ministre (ou la société d’État) « peut » verser un PERI dans un esprit d’équité envers les municipalités et que le droit administratif canadien fait en sorte que ce pouvoir doit être exercé de façon raisonnable, la dynamique de pouvoir entre l’autorité taxatrice et le « contribuable » demeure radicalement différente que dans le contexte d’une loi de nature fiscale. Je rappelle d’ailleurs que l’article 15 de la LPRI dispose que cette loi ne confère aucun droit à un paiement. Ainsi, les parties sont, dans le cadre de l’application de la LPRI, dans une relation fondée sur l’équité. Avec tout le respect que je dois aux autorités fiscales, je ne crois pas qu’on puisse honnêtement qualifier la relation entre ces autorités et les contribuables de la même manière.

[54] En conséquence, je ne peux retenir la thèse de la SVPM portant que des principes d’interprétation favorables au « contribuable » propres aux lois de nature fiscale s’appliquent en l’espèce.

[55] The City, on the other hand, argues in favour of interpreting the exclusions from the concept of federal property in a purposive and restrictive manner (that is, as exceptions). I agree. In my view, the following comments by the Supreme Court in *Vavilov* are applicable [at paragraph 118]:

This Court has adopted the “modern principle” as the proper approach to statutory interpretation, because legislative intent can be understood only by reading the language chosen by the legislature in light of the purpose of the provision and the entire relevant context: Sullivan, at pp. 7-8. Those who draft and enact statutes expect that questions about their meaning will be resolved by an analysis that has regard to the text, context and purpose, regardless of whether the entity tasked with interpreting the law is a court or an administrative decision maker. An approach to reasonableness review that respects legislative intent must therefore assume that those who interpret the law — whether courts or administrative decision makers — will do so in a manner consistent with this principle of interpretation. [Emphasis added.]

[56] It appears to me that while the process of determining PILTs does imply a certain discretion on the OPMC’s part, the resulting decisions should nevertheless not distort the language chosen by Parliament; an administrative decision must always be “justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at paragraph 85). A discretionary power is not absolute and untrammelled because it is constrained by the scheme and object of the statute that confers it (*C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at paragraph 107).

[57] Moreover, the “exercise of this power must be reasonable in light of the circumstances of each case and the need to preserve the fiscal stability of municipalities” (*Trois-Rivières (City) v. Trois-Rivières Port Authority*), 2015 FC 106, 474 F.T.R. 196 (*Trois-Rivières (City)*), at paragraph 64).

[58] Recall that the Supreme Court also teaches that the PILT Act and its regulations “define the scope of the discretion and the principles governing the exercise of the discretion, and they make it possible to determine whether

[55] La Ville défend, pour sa part, une interprétation téléologique et restrictive (en tant qu’exceptions) des exclusions de la notion de propriété fédérale. J’abonde dans son sens. À mon avis, il convient de se rapporter aux enseignements de la Cour suprême dans l’arrêt *Vavilov* [au paragraphe 118] :

Notre Cour a adopté ce « principe moderne » en tant que méthode appropriée d’interprétation des lois parce que c’est uniquement à partir du texte de loi, de l’objet de la disposition législative et du contexte dans son ensemble qu’il est possible de saisir l’intention du législateur : Sullivan, p. 7-8. Les personnes qui rédigent et adoptent des textes de loi s’attendent à ce que les questions concernant leur sens soient tranchées à la suite d’une analyse qui tienne compte du libellé, du contexte et de l’objet de la disposition concernée, que l’entité chargée d’interpréter la loi soit une cour de justice ou un décideur administratif. Une méthode de contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui respecte l’intention du législateur doit donc tenir pour acquis que les instances chargées d’interpréter la loi — qu’il s’agisse des cours de justice ou des décideurs administratifs — effectueront cet exercice conformément au principe d’interprétation susmentionné. [Je souligne.]

[56] Il me semble que même si le processus de détermination des PERI implique un certain pouvoir discrétionnaire de la part de la SVPM, il n’en reste pas moins que les décisions qui en découlent ne doivent pas dénaturer les termes utilisés par le législateur; une décision administrative doit dans tous les cas être notamment « justifiée au regard des contraintes juridiques » (*Vavilov*, au paragraphe 85). Un pouvoir discrétionnaire n’est pas absolu et sans entraves car il est limité par l’économie et l’objet de la loi qui le confère (*S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, au paragraphe 107).

[57] De plus, « [l]’exercice de ce pouvoir doit être raisonnable eu égard aux circonstances de chaque cas et à la nécessité de préserver la stabilité fiscale des municipalités » (*Trois-Rivières (Ville) c. Administration portuaire de Trois-Rivières*, 2015 CF 106 (*Ville de Trois-Rivières*), au paragraphe 64).

[58] N’oublions pas que la Cour suprême enseigne également que la LPRI et ses règlements d’application « délimitent l’étendue du pouvoir discrétionnaire ainsi que les principes qui gouverneront son exercice et [la

it has in fact been exercised reasonably” (*MPA 2010*, at paragraph 33). Furthermore, as the Supreme Court observes in *Vavilov*, at paragraphs 108–110:

.... That administrative decision makers play a role, along with courts, in elaborating the precise content of the administrative schemes they administer should not be taken to mean that administrative decision makers are permitted to disregard or rewrite the law as enacted by Parliament and the provincial legislatures. Thus, for example, while an administrative body may have considerable discretion in making a particular decision, that decision must ultimately comply “with the rationale and purview of the statutory scheme under which it is adopted”

.... Although a decision maker’s interpretation of its statutory grant of authority is generally entitled to deference, the decision maker must nonetheless properly justify that interpretation. Reasonableness review does not allow administrative decision makers to arrogate powers to themselves that they were never intended to have, and an administrative body cannot exercise authority which was not delegated to it....

.... What matters is whether, in the eyes of the reviewing court, the decision maker has properly justified its interpretation of the statute in light of the surrounding context. It will, of course, be impossible for an administrative decision maker to justify a decision that strays beyond the limits set by the statutory language it is interpreting. [Emphasis added.]

[59] Section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, reads as follows:

Enactments deemed remedial

12 Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

[60] The words of the Act, including in this case the exclusions from the concept of federal property, must be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament, even when a provision seems clear and conclusive (*Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42,

LPRI et ses règlements d’application] permettront d’apprécier le caractère raisonnable de celui-ci » (*APM 2010*, au paragraphe 33). De plus, comme l’observe la Cour suprême dans l’arrêt *Vavilov*, aux paragraphes 108–110 :

[...] Le fait que les décideurs administratifs participent, avec les cours de justice, à l’élaboration du contenu précis des régimes administratifs qu’ils administrent, ne devrait pas être interprété comme une licence accordée aux décideurs administratifs pour ignorer ou réécrire les lois adoptées par le Parlement et les législatures provinciales. Ainsi, bien qu’un organisme administratif puisse disposer d’un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu’il s’agit de prendre une décision en particulier, cette décision doit en fin de compte être conforme « à la raison d’être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée » [...]

[...] Si, en règle générale, il y a lieu de faire preuve de déférence envers l’interprétation que donne le décideur du pouvoir que lui confère la loi, ce dernier doit néanmoins justifier convenablement son interprétation. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne permet pas au décideur administratif de s’arroger des pouvoirs que le législateur n’a jamais voulu lui conférer. De la même manière, un organisme administratif ne saurait exercer un pouvoir qui ne lui a pas été délégué [...]

[...] Ce qui importe, c’est de déterminer si, aux yeux de la cour de révision, le décideur a justifié convenablement son interprétation de la loi à la lumière du contexte. Évidemment, il sera impossible au décideur administratif de justifier une décision qui excède les limites fixées par les dispositions législatives qu’il interprète. [Je souligne.]

[59] L’article 12 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, prévoit que :

Principe et interprétation

12 Tout texte est censé apporter une solution de droit et s’interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

[60] Il faut lire le texte de la loi, incluant en l’espèce les exclusions à la notion de propriété fédérale, au regard du contexte global de la loi en suivant le sens ordinaire et grammatical des mots qui s’harmonise avec l’esprit et l’objet de la loi, ainsi que l’intention du législateur, même en présence d’un texte de prime abord clair et concluant (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*,

[2002] 2 S.C.R. 559; *Pharmascience Inc. v. Binet*, 2006 SCC 48, [2006] 2 S.C.R. 513). Exceptions, in this case exceptions to the concept of federal property, must be interpreted narrowly (*Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, 2015 QCCA 315 (CanLII), 2015 CarswellQue 1018 (WL Can.), at paragraph 47; *Québec (Procureur général) c. Paulin*, 2007 QCCA 1716 (CanLII), [2008] R.J.Q. 16, at paragraphs 30 *et seq.*).

[61] Ultimately, the modern approach to statutory interpretation is the appropriate framework for considering the exemptions claimed by the OPMC. The PILT Act must be interpreted like any other statute, harmoniously with its object of administering PILTs fairly and equitably, within the larger context of the need to reconcile “different objectives — tax fairness for municipalities and the preservation of constitutional immunity from taxation” (section 2.1 of the PILT Act; *MPA 2010*, at paragraphs 20 and 43).

D. *The merits of the case*

[62] Essentially, the City submits that several of the exemptions from the concept of federal property, which forms the property base on which PILTs may be paid, have been unreasonably relied upon by the OPMC because they do not result from a reasonable interpretation of the PILT Act. Moreover, the City argues that the City could not effect compensation between the 2013 payment and the payments for subsequent years, as the 2013 payment was final.

[63] The City adds that it was unreasonable for the OPMC to conclude that its land was situated in deep water and that its value should therefore be assessed at a nominal amount, as this position has no legal merit.

[64] Finally, according to the City, the Parking Lot By-law is fully applicable to the Old Port site as this site is not situated in the St. Lawrence River, which is the boundary of the territorial application of this by-law.

2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Pharmascience inc. c. Binet*, 2006 CSC 48, [2006] 2 R.C.S. 513). Les exceptions, à savoir les exceptions à la notion de propriété fédérale en l'espèce, doivent être interprétées de manière restrictive (*Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, 2015 QCCA 315 (CanLII), 2015 CarswellQue 1018 (WL Can.), au paragraphe 47; *Québec (Procureur général) c. Paulin*, 2007 QCCA 1716 (CanLII), [2008] R.J.Q. 16, aux paragraphes 30 *et seq.*).

[61] En fin de compte, il convient donc de se rapporter à la méthode moderne d'interprétation pour examiner les exemptions revendiquées par la SVPM. La LPRI doit être interprétée comme n'importe quelle autre loi, soit en fonction de son objet visant l'administration juste et équitable des PERI dans le contexte plus large de la nécessité de concilier « des objectifs différents — l'équité fiscale envers les municipalités et la préservation de l'immunité fiscale constitutionnelle » (article 2.1 de la LPRI; *APM 2010*, aux paragraphes 20 et 43).

D. *Le fond de la controverse*

[62] Essentiellement, la Ville soutient que plusieurs des exemptions de la notion de propriété fédérale, qui forme l'assiette sur laquelle des PERI peuvent être payés, sont déraisonnablement invoquées par la SVPM puisqu'elles ne résultent pas d'une interprétation raisonnable de la LPRI. De plus, la Ville soutient que la SVPM ne pouvait opérer compensation entre le versement de 2013 et celui des années subséquentes, puisque le paiement de 2013 était final.

[63] La Ville ajoute que la SVPM a déraisonnablement conclu que ses terrains étaient situés en eau profonde et donc qu'ils devaient recevoir une valeur nominale, puisque cette notion n'aurait aucun fondement juridique.

[64] Enfin, selon la Ville, le Règlement sur les stationnements est pleinement applicable au site du Vieux-Port, puisque ce site ne se trouve pas dans le fleuve Saint-Laurent, qui est la limite territoriale d'application de ce règlement.

[65] Before me, the City has also noted that there is an additional consideration in this debate, relating to the rail yard. The City submits that the rail yard issue was never fully fleshed out by the OPMC, the latter merely having stated in its decisions that the rail yard and the servitude—the railway right-of-way—interfered with the operation of the park. However, the OPMC did not express a view on the issue of whether or not there should be compensation. Therefore, according to the City, the OPMC did not rely on an exclusion, *per se*, from the concept of federal property, and this point was never fully elaborated on in its decisions, although it does appear to be mentioned as a consideration for the purposes of the OPMC’s final decision regarding the payment of PILTs.

1. Does the property in dispute between the parties constitute federal property within the meaning of the PILT Act?

[66] For the purposes of this decision, the disputed features of the site are the following:

- The Bonsecours Basin Pavilion, including buildings 4 and 5, namely, the Terrasse Bonsecours and the pavilion (Chalet Bonsecours);
- The Jacques Cartier Quay, including the Jacques Cartier Pavilion commercial building, warehouse and restrooms, buildings 2, 2A and 3;
- The Jacques Cartier Quay’s elevated walkway;
- The King Edward Quay, including buildings 13 to 18, namely:
 - King Edward Quay Promenade;
 - Central street (King Edward Quay Street);
 - Montréal Science Centre, building 13;
 - IMAX theatre, building 14;

[65] Devant moi, la Ville signale qu’il y a également un élément additionnel dans le débat, soit au niveau des terrains de la cour ferroviaire. La Ville explique que la question de la cour ferroviaire n’a jamais été véritablement étoffée dans les décisions de la SVPM; on se bornait à expliquer dans ces décisions que la cour ferroviaire et la servitude — le passage de la voie ferrée — nuisait à l’opération du parc. Par contre, la SVPM ne s’exprimait pas sur la question de savoir s’il devait y avoir compensation, ou pas. Donc, d’après la Ville, il n’y avait pas d’exclusion à proprement parler de la notion de propriété fédérale qui était invoquée par la SVPM sur ce point, et ce point n’a jamais été véritablement développé dans les décisions, cependant il semble être mentionné comme une considération aux fins de la décision finale de la SVPM concernant le paiement des PERI.

1. Les biens controversés entre les parties constituent-ils des propriétés fédérales au sens de la LPRI?

[66] Aux fins de la présente décision, les éléments du site qui sont controversés sont les suivants :

- Le pavillon Bonsecours, incluant les bâtiments 4 et 5, soit la Terrasse Bonsecours et le pavillon (Chalet Bonsecours);
- Le Quai Jacques-Cartier, incluant le bâtiment commercial du Pavillon Jacques-Cartier, l’entrepôt et les toilettes, bâtiments 2, 2A et 3;
- La passerelle surélevée du Quai Jacques-Cartier;
- Le Quai King-Edward, incluant les bâtiments 13 à 18, soit :
 - Promenade du Quai King-Edward;
 - Chemin central ou la rue du Quai King-Edward;
 - Centre des sciences de Montréal, bâtiment 13;
 - Cinéma IMAX, bâtiment 14;

-
- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Outdoor parkades on King Edward Quay, building 15; • Food court, building 16; • Parking and Belvedere, building 17; • Elevated walkway between Science Centre and food court, building 18; | <ul style="list-style-type: none"> • Stationnements extérieurs étagés du Quai King-Edward, bâtiment 15; • Foire alimentaire, bâtiment 16; • Stationnement et Belvédère, bâtiment 17; • Passerelle entre le Centre des sciences et la foire alimentaire, bâtiment 18; |
| <ul style="list-style-type: none"> - The outdoor parking lots of the Clock Tower Basin; - The outdoor parking lots of the Clock Tower Quay; - The outdoor street parking on the Port Road; - The outdoor parkades on Alexandra Quay; - The indoor parking lots of hangar 16 of the Clock Tower Quay, building 20; - The indoor parking lots of the Alexandra Quay (inside hangars 4 and 6); - The land underlying the Clock Tower Quay, Jacques Cartier Quay, King Edward Quay and Alexandra Quay; - The public highways of the Old Port, namely, the southern portion of De la Commune Street, the Clock Tower Quay entrance, the Bonsecours Basin entrance, the Jacques Cartier Quay entrance, the King Edward Quay entrance, the Clock Tower Basin and Clock Tower Quay street, the Port Road, the Alexandra Quay entrance, the Saint-Pierre entrance, the Old Port Promenade and the Promenade des Artistes. - The land covered by the right-of-way for the railway tracks and rail yard in the Old Port site, the surface area of which OPMC estimates to be approximately 41,560.5 square meters or 447,353 square feet. | <ul style="list-style-type: none"> - Les stationnements extérieurs du bassin de l’Horloge; - Les stationnements extérieurs du Quai de l’Horloge; - Les stationnements extérieurs de la route du Port; - Les stationnements extérieurs étagés du Quai Alexandra; - Les stationnements intérieurs du hangar 16 du Quai de l’Horloge, bâtiment numéro 20; - Les stationnements intérieurs du Quai Alexandra (soit l’intérieur des hangars 4 et 6); - Les terrains des Quai de l’Horloge, Jacques-Cartier, King-Edward et Alexandra; - Les voies publiques du Vieux-Port, soit la portion sud de la rue de la Commune, l’entrée du Quai de l’Horloge, l’entrée du Bassin Bonsecours, l’entrée du Quai Jacques-Cartier, l’entrée du Quai King-Edward, la rue du Bassin de l’Horloge et du Quai de l’Horloge, la route du Port, l’entrée du Quai Alexandra, l’entrée Saint-Pierre, la promenade du Vieux-Port et la promenade des Artistes. - Les terrains sous l’emprise de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire dans le site du Vieux-Port dont la SVPM estime la superficie à environ 41 560,5 mètres carrés ou 447 353 pieds carrés. |

(a) *The exclusions at issue*

- i. Urban parks—paragraph 2(3)(c) of the PILT Act

[67] As indicated above, section 3 of the PILT Act governs the potential payment of PILTs to the applicable taxing authority for federal properties situated within its boundaries. Paragraph 2(3)(c) of the PILT Act excludes the following from the definition of *federal property*:

Definition

2 ...

Property not included in the definition *federal property*

(3) ...

...

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

[68] Although the concepts “immovable” and “real property” are not defined in the PILT Act, they are defined in section 2 of the *Federal Real Property and Immovables Act*, S.C. 1991, c. 50. Essentially, “immovable” is a civil law concept applicable in Quebec, while “real property” is a common law concept applicable in the other provinces (see sections 8.1 and 8.2 of the *Interpretation Act*). As the Old Port site is situated in the province of Quebec, we must turn to the *Civil Code of Québec*, CQLR, c. CCQ-1991, which states, at article 900, that land, and any constructions and works of a permanent nature located thereon, are “immovables”. Accordingly, and unlike the case for most of the other exclusions from the concept of federal property set out in the PILT Act, the exclusion of “parks” covers both the land underlying them and any constructions or permanent works located on them.

a) *Les exclusions en cause*

- i. La notion de parc urbain — alinéa 2(3)c de la LPRI

[67] Tel qu’indiqué précédemment, l’article 3 de la LPRI prévoit le versement éventuel de PERI à l’autorité taxatrice concernée pour les propriétés fédérales situées dans son territoire d’imposition. L’alinéa 2(3)c de la LPRI prévoit que sont exclus de la définition de *propriété fédérale* :

Définitions

2 [...]

Exclusions : propriété fédérale

(3) [...]

[...]

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

[68] Malgré que les notions d’immeuble et de bien réels ne soient pas définies dans la LPRI, elles le sont à l’article 2 de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, L.C. 1991, ch. 50. Essentiellement, le mot « immeuble » renvoie aux notions de droit civil québécois alors que l’expression « biens réels » renvoie à celles de common law des autres provinces (voir les articles 8.1 et 8.2 de la *Loi d’interprétation*). Comme le site du Vieux-Port se situe dans la province de Québec, il convient de se rapporter au *Code civil du Québec*, RLRQ, ch. CCQ-1991, qui prévoit, à son article 900, que le fond de terre, ainsi que les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s’y trouvent, sont des « immeubles ». Par conséquent, et contrairement à la plupart des autres exclusions de la notion de propriété fédérale énoncées dans la LPRI, l’exclusion de « parc » vise le terrain sous-jacent ainsi que les immeubles qui s’y greffent.

[69] The PILT Act does not define “park”. However, a site must meet the following three criteria to be considered a park within the meaning of paragraph 2(3)(c):

- it must be situated within an area defined as urban by Statistics Canada;
- it must have been developed as a park; and
- it must be used as a park by the public.

[70] Relying on subsection 4(1) of the *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32 (National Parks Act) and section 4 of the *Saguenay-St. Lawrence Marine Park Act*, S.C. 1997, c. 37 (Marine Park Act), the OPMC proposes the following definition of “park”:

[TRANSLATION] A space developed for the public for its benefit, education and enjoyment, with the intention that it be used primarily for educational, recreational and scientific purposes.

[71] According to the OPMC, the entirety of the Old Port site is intended for this purpose, making it fit the definition of “park” within the meaning of the PILT Act. The “park” designation covers not only the green spaces developed with trees, benches and ponds—spaces already recognized as parks by the City—but also the Old Port site’s more imposing buildings, such as the Montréal Science Centre and the IMAX theatre, since these buildings are used for educational, recreational and scientific purposes. The OPMC argues that most of Montréal’s large parks include such buildings, for instance, the various buildings of the Botanical Garden.

[72] The OPMC also argues that the parking areas, food courts and restrooms as well as the land, promenades, roads and public highways are covered by the exemption because they are incidental and necessary to the park’s operation, and therefore essential for enabling six million visitors to access the Old Port site annually, or about 16,000 visitors per day on average. The OPMC submits that all parks require parking for access, and that all of Montréal’s large parks, for example, have parking areas.

[69] La LPRI ne contient pas de définition du « parc ». Toutefois, un lieu doit satisfaire à trois critères pour être considéré comme un parc au sens de l’alinéa 2(3)c); il :

- doit être situé dans une zone urbaine telle que définie par Statistique Canada;
- doit avoir été aménagé en parc; et
- doit être utilisé comme parc par la population;

[70] S’appuyant sur le paragraphe 4(1) de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32 (Loi sur les parcs nationaux) et l’article 4 de la *Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent*, L.C. 1997, ch. 37 (Loi sur le parc marin), la SVPM avance la définition suivante du mot « parc » :

Un espace aménagé à l’intention du public pour son bien-être, son agrément et l’enrichissement de ses connaissances, destiné notamment à être utilisé à des fins éducatives, récréatives et scientifiques.

[71] Ainsi, selon la SVPM, l’ensemble du site du Vieux-Port aurait cette vocation, ce qui le qualifierait de parc au sens de la LPRI. Cette qualité de parc s’étendrait non seulement aux espaces verts aménagés avec des arbres, des bancs de parc et des étangs — espaces déjà reconnus par la Ville comme étant des parcs — mais aussi aux bâtiments plus imposants constituant le site du Vieux-Port, comme le Centre des sciences et le cinéma IMAX, puisque ces bâtiments seraient utilisés à des fins éducatives, récréatives et scientifiques. La SVPM fait valoir que la plupart des grands parcs de Montréal incluent de tels bâtiments, comme les différents bâtiments du Jardin botanique, par exemple.

[72] De plus, les stationnements, la foire alimentaire, les toilettes ainsi que les terrains, promenades, chemins et voies publiques relèveraient aussi de l’exemption puisqu’ils sont accessoires et nécessaires à l’exploitation du parc, donc essentiels pour permettre aux six millions de visiteurs annuels, soit en moyenne environ 16 000 personnes par jour, d’accéder au site du Vieux-Port. La SVPM fait valoir que tous les parcs nécessitent un stationnement pour y accéder et que, par exemple, tous les grands parcs de Montréal sont dotés de stationnements.

[73] I cannot accept the OPMC’s reasoning. First, neither the National Parks Act nor the Marine Park Act defines the word “park”. However, I acknowledge that Canada’s national parks and national marine parks are examples of immovables developed and used as parks as they are specifically covered by paragraph 2(3)(c) of the PILT Act.

[74] To take our national parks as an example, these are vast expanses of land and water set aside for the conservation and enhancement of their ecosystems and wildlife, where visitors can relax and breathe clean air, and where commercial development, if any, is limited. At the very least, commercial activity is never the primary objective. Any buildings used for educational or scientific purposes, like interpretation or observation centres, are built and developed so as to ensure that the link with nature is not disrupted. Usually, they are even designed to highlight the natural surroundings and help visitors better understand the environment in which they find themselves and the fauna living there.

[75] The Canadian *Oxford English Dictionary Online* defines the word “park” as “a piece of land [usually] with lawns, gardens, etc. in a town or city, maintained at public expense for recreational use”. *Merriam-Webster*, in its online dictionary, defines the word “park” as “a piece of ground in or near a city or town kept for ornament and recreation ... [;] an area maintained in its natural state as a public property”.

[76] As I shall demonstrate, it is possible to build many phrases with the work “park”. However, the context of the PILT Act is important, and I do not believe that when Parliament used the word “park” at paragraph 2(3)(c) of the PILT Act, it intended to include every site of shared use or activity, such as a research park, industrial park, parking lot (*parc de stationnement* or *parc d’automobiles* in French), amusement parks, building inventory (*parc immobilier* in French) or even container yard (*parc à conteneurs* in French), as the OPMC appears to be submitting. If that were the case, most of the downtown core of any city, as long as it is operated by a federal Crown corporation, would be excluded from

[73] Je ne peux retenir le raisonnement de la SVPM. Dans un premier temps, ni la Loi sur les parcs nationaux ni la Loi sur le parc marin ne donnent de définition du mot « parc ». Toutefois, je reconnais que les parcs nationaux du Canada et les parcs marins nationaux du Canada sont des exemples d’immeubles aménagés en parc et utilisés comme tels car ils sont spécifiquement visés par l’alinéa 2(3)c) de la LPRI.

[74] Si nous prenons l’exemple de nos parcs nationaux, il s’agit de vastes étendues de terre et d’eau consacrées à la préservation et à la valorisation de la vie sauvage et de l’écosystème environnant, où les visiteurs peuvent respirer l’air pur en toute tranquillité et où le développement commercial, s’il a lieu, est limité. À tout le moins, l’objectif principal n’est jamais d’exercer une activité commerciale. Les bâtiments utilisés à des fins éducatives ou scientifiques comme des centres d’interprétation et d’observation, le cas échéant, sont construits et aménagés de sorte à ne pas nuire à la connexion avec la nature. Ils sont même généralement conçus pour valoriser la nature et permettre aux visiteurs de mieux comprendre le milieu naturel où ils se trouvent et la faune qui y vit.

[75] Le dictionnaire *Larousse* en ligne définit le mot « parc » comme un « terrain clos, en partie boisé, ménagé pour la promenade, l’agrément ». L’Office québécois de la langue française, dans le *Grand Dictionnaire terminologique* (2015), définit le mot « parc » comme un « vaste espace délimité, en plein air, généralement boisé, consacré à la conservation d’un écosystème ou aménagé à des fins récréotouristiques ».

[76] Comme je le montrerai, on peut certainement former plein de locutions avec le mot « parc ». Cependant le contexte de la LPRI est important et je ne pense pas que lorsque le législateur a utilisé le mot « parc » à l’alinéa 2(3)c) de la LPRI, il souhaitait y inclure tous les lieux d’utilisation ou d’activité communes, comme par exemple un parc scientifique, un parc industriel, un parc de stationnement, un parc automobile, un parc d’amusement, d’attractions ou de divertissement, un parc immobilier ou même un parc à conteneurs, comme semble le soutenir la SVPM. Si tel était le cas, une grande partie du centre-ville de n’importe quelle ville serait, dans la mesure où elle serait exploitée par une société d’État

the application of the PILT Act as a commercial, real estate or industrial park. If Parliament had wished to exclude these types of parks from the concept of federal property, it would have done so explicitly.

[77] When using the word “park” on its own, Parliament is instead referring to a natural urban park, developed as such for the benefit of the community. It is understandable that Parliament would intend to exclude this kind of park (not only the buildings situated on it, but also the land on which it is situated) from PILTs, as such parks represent a service provided by the Minister or the Crown corporation to the municipality, namely, providing access to peaceful green space for urban citizens, rather than using the land for, say, commercial development. This interpretation of the purpose of the provision is confirmed by the fact that paragraph 2(3)(c) excludes from the concept of federal property only those parks situated in urban areas, therefore only parks situated in densely populated zones. The wording of this provision does not exclude rural parks.

[78] As for the plain and ordinary meaning of the words, I do not believe that a reasonable person would imagine that I was heading to an IMAX theatre, food court or science centre if I said I was going to the park.

[79] Therefore, the word “park” appearing in paragraph 2(3)(c) fundamentally designates land and implies nature and the outdoors. This is not, as the OPMC claims, incompatible with use [TRANSLATION] “for educational, recreational and scientific purposes”. Nor is there any reason that certain buildings incidental to a park cannot be included in the meaning of the word “park” in the PILT Act. As I have stated above, a park can include certain dependencies necessary to its operation, such as benches, playgrounds and play structures, swings, trails, picnic tables, interpretive panels about nature, a pergola, and even restrooms and parking areas. In my view, this finding does not exclude the possibility of recognizing a commercial space situated in a park as being an integral part of the park, if that space were complementary. For example, a museum dedicated to the park could, depending on the facts of the case, be sufficiently incidental to the park to be included within the designation. However,

fédérale, exclue de l’application de la LPRI à titre de parc commercial, immobilier ou industriel. Si le législateur avait voulu exclure ces types de parcs de la notion de propriété fédérale, il l’aurait fait explicitement.

[77] Par le seul mot « parc », le législateur désigne plutôt un parc urbain naturel, aménagé comme tel au bénéfice de la communauté. On peut comprendre que la volonté du législateur était d’exclure ce type de parc (non seulement les bâtisses qui s’y trouvent, mais aussi le fond de terre) des PERI puisque ces parcs correspondent à un service que le ministre ou la société d’État rend à la municipalité, soit un accès à un espace vert et apaisant pour ses citoyens urbains, plutôt que d’utiliser ce terrain pour y faire un développement commercial, par exemple. Cette interprétation de l’objet de la disposition est par ailleurs confirmée par le fait que l’alinéa 2(3)c) n’exclut de la notion de propriété fédérale que les parcs situés en zone urbaine, donc que les parcs situés dans une zone densément peuplée. Ce texte n’exclut pas les parcs ruraux.

[78] Pour ce qui est du sens ordinaire et courant des mots, je ne peux pas concevoir qu’une personne raisonnable puisse s’imaginer que je me dirige vers un cinéma IMAX, une foire alimentaire ou un centre scientifique, par exemple, si je lui dis que je vais dans un parc.

[79] Le mot « parc » figurant à l’alinéa 2(3)c) désigne donc fondamentalement un terrain extérieur qui évoque le plein air et la nature. Il n’y a pas incompatibilité avec une utilisation « à des fins éducatives, récréatives et scientifiques » comme le soutient la SVPM. Cette qualité ne s’oppose pas non plus à ce que certains bâtiments accessoires à un parc puissent eux-mêmes être compris dans le sens du mot « parc » de la LPRI. En effet, comme je l’ai signalé, un parc peut comprendre certaines dépendances nécessaires à son exploitation, comme des bancs, des terrains et des modules de jeux, des balançoires, des sentiers, des tables de pique-nique, des panneaux d’interprétation de la nature, une pergola et même des toilettes et des stationnements, par exemple. À mon avis, cette conclusion n’exclut pas la possibilité que soit reconnu un espace commercial compris dans un parc comme faisant partie intégrante dudit parc, de sorte que cet espace soit complémentaire. Par exemple, un musée dédié à un

as I wrote in the introduction to these reasons, these commercial activities must not distract from the essential nature of a park.

[80] It appears to me that, basically, a park within the meaning of paragraph 2(3)(c) of the PILT Act is supposed to be “developed and used as a park” so that it can be sought out by the public as a refuge from the hustle and bustle of daily urban life, a bubble of tranquility, so to speak. If a building or commercial development is part of this environment, it must have a relationship of dependency with the park, to a certain degree, and also be developed and used in a way that is proportional and complementary to the primary use—such a development might facilitate or add to the use, understanding and appreciation of the park.

[81] Apart from some of the rail yard land, which I will address separately, the OPMC is including all of the disputed features of the Old Port site in the concept of “park” as it appears in paragraph 2(3)(c) of the PILT Act. These remaining features can be grouped into three major categories:

- (1) the Old Port site as a whole, except for the western portion of the Old Port that forms part of the Lachine Canal National Historic Site, including the grounds, promenades, roads, public highways and the underlying land;
- (2) the quays and buildings, such as the Science Centre, IMAX theatre, Bonsecours Pavilion, food court and restrooms, and including the commercial building and warehouse of the Jacques Cartier Pavilion and the Belvedere portion of the parking lot, namely building 17, on King Edward Quay; and
- (3) the outdoor and indoor parking lots and the parkades.

parc pourrait, selon les faits en cause, être suffisamment accessoire au parc pour lui-même avoir cette qualification. Toutefois, comme je l’ai signalé dans l’introduction des présents motifs, ces activités commerciales ne doivent pas détourner l’attention de l’essence même de ce qu’est un parc.

[80] Il me semble que, au fond, un parc au sens de l’alinéa 2(3)c) de la LPRI est censé être « aménagé en parc et utilisé comme tel » afin qu’il puisse être recherché par la population comme un refuge de l’agitation de la vie urbaine quotidienne pour être une sorte de bulle de tranquillité. Si un bâtiment ou un développement commercial fait partie de cet environnement, ceux-ci doivent avoir une certaine dépendance avec le parc, et aussi être aménagés et utilisés d’une façon proportionnée et complémentaire à cette utilisation principale — un tel développement peut faciliter ou ajouter à l’utilisation, la compréhension ou l’appréciation du parc.

[81] À part certains terrains de la cour ferroviaire sur lesquels je m’exprimerai séparément, la SVPM inclut tous les éléments controversés du site du Vieux-Port dans la notion de « parc » de l’alinéa 2(3)c) de la LPRI. Ces éléments toujours en cause peuvent se regrouper sous trois grandes catégories :

- 1) l’ensemble du site du Vieux-Port, sauf la portion ouest du Vieux-Port faisant partie du lieu historique national du canal de Lachine, incluant les terrains, promenades, chemins, voies publiques, ainsi que le fond de terre;
- 2) les quais et les bâtiments, tels, le Centre des sciences, le Cinéma IMAX, le pavillon Bonsecours, la foire alimentaire, les toilettes, et incluant le bâtiment commercial et entrepôt du Pavillon Jacques-Cartier ainsi que la portion Belvédère du stationnement, soit bâtiment 17, sur le Quai King-Edward; et
- 3) les stationnements extérieurs, intérieurs et étagés.

a. The Old Port site as a whole

[82] The Old Port site is situated in an urban area and is accessible at all times, except for some of the buildings. The OPMC also submits that even if certain buildings were not considered parks (because they are included in the concept of federal property under another section of the PILT Act, for example), the land underlying them could be exempt from PILTs because of the characterization of the Old Port as a park.

[83] As indicated, the word “park” can evoke different concepts when accompanied by an adjective, like an industrial park, a business park or an amusement park. The Old Port site, with its many attractions, including a Ferris wheel (open to the public since September 2017), a Science Centre, an IMAX theatre, a concert space and a food court, is more akin to a theme park or an amusement park than to the natural, traditional park referred to in the PILT Act. According to the evidence before me, the OPMC’s first priority does not appear to be the “maintenance or restoration of ecological integrity, through the protection of natural resources and natural processes” (subsection 8(2) of the *National Parks Act*).

[84] The OPMC defines its mission as follows on its website: “to manage, develop and hold activities on a large urban site dedicated to recreation, tourism and culture”. Once again, it seems to me that if Parliament had wished to exclude such “parks” from the concept of federal property, it would have done so explicitly. However, by using the word “park” on its own, Parliament is referring, as we have seen, to a natural park. The Old Port site, as a whole, has not been developed as a traditional park, nor is it used as such.

[85] The degree of commercial activity also plays a role in the fair and equitable administration of the relationship between the taxing authority and the Crown corporation. A traditional park is not expected to rely on the same level of municipal services as a large commercial operation with millions of visitors per year. I understand,

a. L’ensemble du site du Vieux-Port

[82] Le site du Vieux-Port est situé dans une zone urbaine et est accessible en tout temps, sauf pour certains bâtiments. De plus, la SVPM soutient que même si certains bâtiments n’étaient pas considérés comme des parcs (puisqu’ils seraient inclus dans la notion de propriété fédérale selon un autre article de la LPRI, par exemple), il demeure que leur fond pourrait être exempt de PERI en raison de la qualification du site du Vieux-Port comme parc.

[83] Comme il est signalé, le mot « parc » peut évoquer différentes notions lorsqu’il est accompagné d’un adjectif, par exemple un parc immobilier, un parc commercial ou un parc d’attractions. En effet, le site du Vieux-Port, avec ses nombreuses attractions, dont une grande roue (ouverte au public depuis septembre 2017), un Centre de science, un cinéma IMAX, un espace pour organiser des concerts et une foire alimentaire, s’apparente davantage à un parc thématique destiné au divertissement ou à un parc d’attractions, qu’à un parc naturel et traditionnel au sens de la LPRI. D’après la preuve dont je dispose, il ne semble pas que la première priorité de la SVPM soit « la préservation ou le rétablissement de l’intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques » (paragraphe 8(2) de la *Loi sur les parcs nationaux*).

[84] Le site Web de la SVPM définit ainsi sa mission : « développer, gérer et animer un vaste site récréotouristique et culturel urbain ». Comme je l’ai déjà signalé, il me semble que si le législateur avait voulu exclure ces types de « parcs » de la notion de propriété fédérale, il l’aurait fait explicitement. Or, en s’en tenant simplement au mot « parc », le législateur désigne, comme nous l’avons vu, un parc naturel. Le site du Vieux-Port, dans sa totalité, n’est pas aménagé en parc traditionnel ni utilisé comme tel.

[85] Le niveau d’activité commerciale joue également dans l’administration juste et équitable de la relation entre l’autorité taxatrice et la société d’État fédérale. On ne s’attend pas à ce qu’un parc traditionnel appelle le même niveau de services municipaux qu’exigerait une grande opération commerciale avec des millions de

however, that the OPMC is itself responsible for maintaining the Old Port site, by taking care of the trees, the grass, snow removal and garbage collection. This maintenance may be taken into account in calculating PILTs, but it has no relevance to the reasonableness of the exceptions to the concept of federal property on which the OPMC relied.

[86] While some people may well use some parts of the Old Port site as a haven of tranquility in which to reconnect with nature, the site as a whole, which, according to the City, is currently considered the number one tourist destination not only in Montréal, but in Quebec, is far from the peaceful setting described above. There may be pockets of tranquility within the site, such as green spaces, skating rinks and river boats, but these do not make the entire Old Port site a park; the Old Port site as a whole does not leave an impression of peaceful serenity on its visitors. It seems to me, rather, that the Old Port site has been developed as an urban entertainment destination, with vendors and kiosks scattered throughout to meet the needs of a paying public. In recent years, the Old Port site has been developed as an amusement park with its Ferris wheel, the IMAX theatre, spaces for taking in a concert, the Bota Bota spa, and the Cirque du Soleil every two years. The primary purpose of the site is therefore commercial.

[87] As I have explained, a true park is the opposite: nature is the principal attraction, and the objective is to enhance it while creating a bubble of tranquility. Incidental buildings may be present, but they must not detract from the natural setting.

[88] That said, development is often gradual, and identifying the moment when the Rubicon has been crossed may not be obvious, but in my view, the Old Port site has definitely made this transition. While certain parts of the site could certainly be equated to parks, it cannot be said that the site as a whole currently constitutes a park within the meaning of the PILT Act.

visiteurs par année. Je comprends toutefois que la SVPM assure elle-même l'entretien du site du Vieux-Port, soit l'entretien des arbres, du gazon, le déneigement et la collecte des ordures. Cet entretien sera possiblement pris en considération en ce qui concerne le calcul des PERI, mais cela n'a aucune pertinence quant au caractère raisonnable des exceptions à la notion de propriété fédérale que la SVPM a invoquées.

[86] Bien que certaines personnes utilisent possiblement quelques parties du site du Vieux-Port comme un havre de tranquillité afin de renouer avec la nature, l'ensemble du site, aujourd'hui connu selon la Ville comme la destination touristique numéro 1 non seulement à Montréal, mais au Québec, est loin d'être un lieu de sérénité comme défini plus haut. Il peut y avoir des poches de tranquillité à l'intérieur du site, comme des espaces verts, des patinoires et des bateaux à aubes, mais ces poches ne font pas de l'ensemble du site du Vieux-Port un parc; le site du Vieux-Port dans son ensemble ne communique pas un tel sentiment aux personnes qui le visitent. Il me semble plutôt que le site du Vieux-Port a été développé comme destination urbaine aux fins d'amusement et de divertissement, avec des vendeurs et des kiosques à travers le site pour répondre aux besoins du public payant. Ces dernières années, le site du Vieux-Port a été développé comme parc d'attractions avec la Grande Roue, le théâtre IMAX, où l'on peut assister à un concert, le spa Bota Bota ainsi que le Cirque du Soleil tous les deux ans. L'objectif premier du site est donc de nature commerciale.

[87] Comme je l'ai expliqué, un véritable parc est plutôt l'inverse : la nature est l'attraction principale et l'objectif est de valoriser cette attraction tout en constituant une bulle de tranquillité. Bien que des bâtiments accessoires peuvent s'y trouver, ceux-ci ne doivent pas le dénaturer.

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

[89] The OPMC cites the affidavit of Daniel Pinard, an evaluator for AEC Symmaf (now called Ryan), to point out the various buildings within the City's large urban parks that are designed for entertainment, public education, recreational or scientific purposes, and the fact that many of these parks have parking areas to enable the public to access them.

[90] There is no doubt that many large parks include buildings, like Mount Royal Park's Chalet and Belvedere, Maisonneuve Park's Chalet and the Botanical Garden's buildings. However, it is important to look not only at the buildings in question, but also at the park as a whole and how the buildings and park relate to each other. We must not miss the forest for the trees. In the parks pointed to by the OPMC, the buildings mentioned have a very small footprint in relation to the park as a whole and are designed to improve the overall experience of the park. This is certainly not the case for the IMAX theatre or the Science Centre.

[91] The OPMC argues, for example, that the City treats the Space for Life, a museum complex comprising the facilities of Montréal's Botanical Garden, Planetarium, Biodome and Insectarium, all of which have educational and scientific purposes, as a park.

[92] However, setting aside the fact that this complex does have as a unifying theme a focus on the natural sciences as well as the fact that the complex may not even be classified as a park by the City, I am of the view that the OPMC's approach of comparing the City's so-called municipal parks with the Old Port site is not very useful, since municipal parks are subject to an entirely different tax regime than that to which the Old Port site is subject. Furthermore, the PILT Act is an independent statute with its own terminology. The City correctly argues that, in applying the PILT scheme, it is not the role of the City and the OPMC to harmonize federal and provincial tax legislation with respect to parks. The OPMC's argument is based on the supposition that the PILT Act is a taxation statute. I have already held that this is not the case.

[89] La SVPM cite l'affidavit de Daniel Pinard, évaluateur au service de AEC Symmaf (aujourd'hui appelée Ryan) pour souligner les différents bâtiments à l'intérieur de grands parcs urbains de la Ville qui ont des fins de divertissement, d'éducation du public, récréatives ou scientifiques, et que, dans plusieurs de ces parcs on trouve des stationnements pour permettre au public d'accéder au parc.

[90] Il ne fait aucun doute qu'un certain nombre de grands parcs inclut des bâtiments, comme le Chalet et le Belvédère du parc du Mont-Royal, le Chalet du parc Maisonneuve, et les bâtiments du Jardin botanique. Cependant, il faut faire attention à ne pas seulement regarder les bâtiments en cause, mais aussi l'ensemble du parc et la relation entre le parc et le bâtiment. Il ne faut pas que l'arbre cache la forêt. Dans les parcs mentionnés par la SVPM les bâtiments mentionnés ont une empreinte minimale par rapport à l'ensemble du parc et sont conçus pour améliorer l'expérience globale du parc. Ce n'est certainement pas le cas du théâtre IMAX ou du Centre des sciences.

[91] La SVPM fait valoir, par exemple, que la Ville traite l'Espace pour la Vie, un complexe muséal qui regroupe les installations du Jardin botanique, du Planétarium, du Biodôme et de l'Insectarium de Montréal, qui ont toutes une vocation éducative et scientifique, comme un parc.

[92] Cependant, et en faisant abstraction du fait que ce complexe a un thème commun, à savoir la valorisation des sciences naturelles et du fait que le complexe n'est peut-être même pas défini comme un parc par la Ville, il me semble que la démarche de la SVPM consistant à comparer les supposés parcs municipaux de la Ville avec le site du Vieux-Port n'est pas très utile, puisque les parcs municipaux font l'objet d'un régime fiscal différent de celui touchant le site du Vieux-Port. De plus, la LPRI est un texte législatif autonome qui comporte sa propre terminologie. La Ville fait correctement valoir que, en ce qui concerne le régime des PERI, le rôle de la Ville et de la SVPM n'est pas d'harmoniser les lois fiscales fédérales et provinciales en matière de parc. L'argument de la SVPM repose sur la nature prétendument fiscale de la LPRI. J'ai déjà constaté que tel n'est pas le cas.

[93] To close this issue, the Attorney General has summarized the Minister's position with respect to determining the scope of federal property on a large site such as the Old Port site: it is not the property as a whole that matters; instead, one must assess each feature of the site to determine whether an exclusion from the concept of federal property is specifically applicable to it. Therefore, the correct approach to determining whether a particular feature is to be excluded from the concept of federal property is to connect that feature with one of the exceptions set out in the PILT Act, not to examine the site as a whole to determine whether one of the exceptions applies to it. In short, the Minister argues, one cannot decide that a property is a park and as such excluded from the concept of federal property under paragraph 2(3)(c) of the PILT Act, only to turn around and build things like hotels, bars and IMAX theatres on it, and then claim that because parks sometimes contain such buildings, the site as a whole continues to be covered by the park exclusion. One must instead look at each feature of the federal property at issue, not at the property as a whole.

[94] It is clear that the parties are approaching this issue from different perspectives. The OPMC submits that the Old Port site as a whole is a park, subject to certain features that do not correspond to any exemptions from the concept of federal property. The Attorney General, on the other hand, submits that the site as a whole cannot be a park because each of its features must be considered separately.

[95] Before me, the City did go so far as to concede that it could potentially accept a finding that the Old Port site as a whole constitutes a park, but it added that the individual features that it is challenging (except for the underlying land, which would be a park) should nevertheless not be covered by such an exemption from the concept of federal property, given the other inclusions listed in the PILT Act.

[96] In this context, the relativity and proportionality of the structures in relation to the surrounding land must also be taken into account to determine whether a particular area, regardless of its size, has been developed as a

[93] Pour clore cette question, le procureur général fait état de la position du ministre en ce qui concerne la détermination de l'étendue de la propriété fédérale sur un grand site comme celui du site du Vieux-Port : ce n'est pas l'ensemble de la propriété qui compte, il faut plutôt évaluer chaque élément du terrain pour déterminer si une exclusion de la notion de propriété fédérale peut s'appliquer à cet élément précis. Ainsi, la démarche consistant à déterminer si un élément particulier doit être exclu de la notion de propriété fédérale consiste à rattacher cet élément à une des exceptions prévues par la LPRI et non à examiner le site dans son ensemble pour déterminer si l'une des exceptions s'applique. Bref, d'après le ministre, on ne peut pas conclure qu'un terrain est un parc et donc exclu de la notion de propriété fédérale aux termes de l'alinéa 2(3)c) de la LPRI pour ensuite procéder à la construction, par exemple, d'hôtels, de bars et de cinémas IMAX, et soutenir que puisque les parcs contiennent parfois de tels bâtiments, l'ensemble du terrain continue de bénéficier de l'exclusion de parc. En somme, il faut plutôt se pencher sur chaque élément de la propriété fédérale en cause, et non pas sur la propriété dans son ensemble.

[94] Il est clair que les parties approchent cette question de manière différente. La SVPM soutient que l'ensemble du site du Vieux-Port est un parc, sous réserve de certains éléments qui ne répondent à aucune exemption de la notion de propriété fédérale. D'autre part, le procureur général soutient que l'ensemble du site ne peut pas être un parc, puisqu'il faut regarder chacun des éléments de manière autonome.

[95] Devant moi, la Ville est quant à elle allée jusqu'à concéder qu'elle pourrait possiblement se soumettre à la conclusion selon laquelle l'ensemble du site du Vieux-Port constitue un parc, mais les éléments individuels qu'elle conteste (sauf le fond de ces éléments qui serait un parc) devraient dans tous les cas être soustraits d'une telle exemption de la notion de propriété fédérale en raison d'autres inclusions prévues dans la LPRI.

[96] Dans ce contexte, la relativité et la proportionnalité des structures par rapport au terrain environnant doivent également être prises en compte pour déterminer si une zone particulière, quelle que soit sa taille, a été

park. No one feature taken individually is necessarily responsible for making the Old Port site lose its essence as a park. A restaurant, a museum, a science centre or a few parking areas will not necessarily constitute the tipping point. However, given the manner in which the Old Port site has been developed, with its infinite offerings of attractions occupying a disproportionate space compared with what one would expect in a traditional park, the Old Port site has crossed the threshold to become an entertainment venue and therefore does not constitute a park within the meaning of the PILT Act.

[97] Even if it can be said that the Old Port site, as a whole, was once a park in the traditional sense, it seems to me that it ceased being a park some time ago. The commercial operations of the IMAX theatre, the Science Centre, the Bota Bota spa, the Ferris wheel and the developments on the Jacques Cartier Quay have caused it to lose the essence it may have had in the past. The IMAX theatre and Science Centre certainly have broad educational and scientific goals, with a focus, as the OPMC explained at the hearing, on stimulating children's interest in science generally. They do, however, have a separate commercial objective and are not designed to help visitors better understand the nature around them, such as the whales and other animals that make up the fauna of the St. Lawrence River.

[98] I accept the idea that what constitutes an urban park is more subjective than, for instance, what constitutes a snow shed, and that the Crown or a Crown corporation must have some room to manoeuvre in exercising its discretion to make such a determination. Once again, however, this discretionary power is not unlimited.

[99] It is important to remember the following statements made by the Supreme Court in *Vavilov* [at paragraph 121]: “[the administrative decision maker] cannot adopt an interpretation it knows to be inferior — albeit plausible — merely because the interpretation in question appears to be available and is expedient.” Therefore, and with the exception of certain sections that the City recognizes as parks within the meaning of the PILT Act,

aménagée comme parc. Chaque élément pris individuellement n'a peut-être pas fait perdre au site du Vieux-Port son essence de parc. Un restaurant, un musée, un centre de science, ou quelques stationnements à eux seuls ne constituent peut-être pas l'élément critique. Cependant, vu la manière dont le site du Vieux-Port a été aménagé avec sa gamme infinie d'attractions qui occupent un espace démesuré sur le site par rapport à ce que l'on pourrait s'attendre d'un parc traditionnel, le site du Vieux-Port a franchi le seuil d'une destination de divertissement, et ne constitue donc pas un parc au sens de la LPRI.

[97] Même si l'on peut affirmer que le site du Vieux-Port était, à un moment donné, un parc dans son ensemble au sens traditionnel du mot, il me semble qu'il a cessé de ressembler à un parc depuis un certain temps. Les opérations commerciales du théâtre IMAX, du Centre scientifique, du spa Bota Bota, de la grande roue et les développements sur le Quai Jacques-Cartier lui ont fait perdre l'essence de ce qu'il a pu être par le passé. Le théâtre IMAX et le Centre scientifique ont certes une vocation éducative et scientifique générale, axée, comme l'a expliqué la SVPM à l'audience, sur le développement de l'intérêt des jeunes pour les sciences en général. Ils ont toutefois un objectif commercial distinct et ne sont pas conçus pour permettre aux visiteurs de mieux comprendre le milieu naturel environnant, comme les baleines et autres animaux qui constituent la faune du fleuve Saint-Laurent, par exemple.

[98] Je retiens l'idée que ce qui constitue un parc urbain est plus subjectif que, par exemple, un abri contre la neige, et que la Couronne ou une société d'État fédérale doit bénéficier d'une certaine marge de manoeuvre dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire pour parvenir à une telle détermination. Or, comme je l'ai déjà signalé, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas illimité.

[99] Il faut rappeler les observations suivantes de la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov* [au paragraphe 121] : « le décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité — mais plausible — simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. » Ainsi, et à l'exception de certaines sections que la Ville reconnaît comme étant des parcs au sens de la LPRI comme, par exemple, le bassin Bonsecours à l'exclusion

for example, the Bonsecours Basin excluding the Chalet and the Pavilion, the Clock Tower Quay and the linear park along De la Commune Street, such is not the case for the Old Port site as a whole.

[100] Finally, and although the OPMC is attempting to justify its decision that the Old Port site is a park by bringing to the Court's attention features of other parks, like buildings and parking areas, to draw a parallel with the Old Port site, at no point in its decisions does the OPMC truly attempt to define what a park is under paragraph 2(3)(c) of the PILT Act. It seems to me that the OPMC should have provided reasons for its decision if it wished to depart from its long-standing practice of treating the Old Port site, as a whole, as not being excluded from the concept of federal property (*Vavilov*, at paragraph 131).

[101] Accordingly, the OPMC's decision on this issue is not transparent, intelligible or justified.

b. The quays, promenades and buildings

[102] Independently of the consideration of the Old Port site as a whole, I have been asked to determine whether certain parts of the site could, individually, be considered to have been developed as parks, or at least as incidental and complementary to other parts already considered parks, and therefore falling under the exception to paragraph 2(3)(c) of the PILT Act.

[103] Therefore, the OPMC submits that the buildings on Kind Edward Quay, namely, the Science Centre, the IMAX theatre and their parking lots and more generally all of the other buildings and constructions on the Old Port site that serve to host visitors, form an integral part of the parks found on the site. However, before me, it conceded that this position could only stand if I first held that the Old Port site as a whole was itself a park within the meaning of paragraph 2(3)(c) of the PILT Act. Having found that the Old Port site as a whole is not a park, it follows that neither the buildings nor the parking lots can be characterized as parks as per paragraph 2(3)(c) of the PILT Act.

du Chalet et du Pavillon, le parc du Quai de l'Horloge et le parc linéaire tout le long de la rue de la Commune, tel n'est pas le cas du site du Vieux-Port dans son ensemble.

[100] Finalement, et bien que la SVPM cherche à justifier sa décision selon laquelle le site du Vieux-Port est un parc en attirant l'attention de la Cour sur des éléments d'autres parcs, tels que des bâtiments et des stationnements, pour établir des similitudes avec le site du Vieux-Port, à aucun moment dans ses décisions la SVPM ne tente réellement de définir ce qu'est un parc tel que visé par l'alinéa 2(3)c) de la LPRI. Il me semble que la SVPM aurait dû justifier sa position si elle voulait s'affranchir de sa pratique de longue date selon laquelle le site du Vieux-Port, dans son ensemble, n'était pas exclu de la notion de propriété fédérale (*Vavilov*, au paragraphe 131).

[101] Par conséquent, la décision de la SVPM sur cette question n'est ni transparente, ni intelligible et ni justifiée.

b. Les quais, promenades et bâtiments

[102] Indépendamment de l'examen du site du Vieux-Port dans son ensemble, il m'a été demandé de déterminer si certaines parties du site peuvent, elles-mêmes, être considérées comme ayant été aménagées en parc, ou du moins comme accessoires et complémentaires à d'autres parties déjà considérées comme parcs, et donc comme relevant elles-mêmes de l'exception de l'alinéa 2(3)c) de la LPRI.

[103] Ainsi, la SVPM soutient que les bâtiments du Quai King-Edward, soit le Centre des sciences, le cinéma IMAX et ses stationnements, ainsi que plus généralement tous les autres bâtiments et constructions sur le site du Vieux-Port qui servent à accueillir les visiteurs font partie intégrante des parcs se trouvant sur le site. Cependant, devant moi, elle a concédé que sa thèse ne pouvait être retenue que si, au préalable, je constatais que l'ensemble du site du Vieux-Port est lui-même un parc au sens de l'alinéa 2(3)c) de la LPRI dans son intégralité. Ayant constaté que l'ensemble du site du Vieux-Port n'est pas un parc dans son intégralité, il s'ensuit que ni les bâtiments ni les stationnements ne tombent sous la qualification de parc telle qu'elle figure à l'alinéa 2(3)c) de la LPRI.

i. The Old Port Promenade and the Promenade des Artistes

[104] The Old Port Promenade (including the Promenade des Artistes) is a pedestrian area that is closed to car traffic. Visitors to the Old Port site may walk, run, rollerblade or bike (quadricycles and Segway scooters can be rented) or simply sit on the benches and look across the river at the architectural wonder that is Habitat 67. It is an outdoor promenade from the Saint-Pierre entrance at the western end of the Old Port site to the entrance to the Clock Tower Quay at the eastern end. The Promenade is adjacent to spaces already recognized by the City as developed and used as parks within the Old Port site, namely the space on the north side of the Promenade, except for the Saint-Pierre parking and the railway tracks, rail yard and entrances. However, this area is the main link between the different areas and attractions of the Old Port site, dotted with small commercial food and souvenir offerings.

[105] In these circumstances, while I would not personally conclude that the Promenade was incidental to the adjacent area, I also cannot say that it is unreasonable to consider it to be complementary to the adjacent parks, and thus to exclude it from the concept of federal property within the meaning of 2(3)(c) of the PILT Act.

ii. The Clock Tower Quay

[106] As stated above, the City recognizes that the OPMC has developed part of the Clock Tower Quay as a park and that it is used as such. However, most of the quay has not been developed as a park. Instead, it has been transformed into a large parking lot for the entire Old Port site and the commercial area of Old Montréal. I do not see how it could be reasonably argued that this area has been developed as a park.

i. Promenade du Vieux-Port et Promenade des Artistes

[104] La Promenade du Vieux-Port (incluant la Promenade des Artistes) est une zone piétonnière dont l'accès est interdit aux automobiles. Les visiteurs du site du Vieux-Port peuvent y marcher, courir, faire du patin à roues alignées ou du vélo (on peut notamment louer des quadricycles et des trottinettes Segway) ou simplement s'asseoir sur les bancs et regarder de l'autre côté du fleuve la merveille architecturale qu'est Habitat 67. Il s'agit effectivement d'une promenade extérieure allant de l'entrée Saint-Pierre à l'ouest du site du Vieux-Port, jusqu'au début du Quai de l'Horloge à l'est. La Promenade est adjacente aux espaces déjà reconnus par la Ville comme espaces aménagés et utilisés comme parcs à l'intérieur du site du Vieux-Port, soit l'espace du côté nord de la Promenade, sauf pour le stationnement Saint-Pierre et la voie ferrée, la cour ferroviaire et les entrées. Cependant, ce secteur est le lien principal entre les différentes zones et les attractions du site du Vieux-Port, parsemé de petites offres commerciales de nourriture et de souvenirs.

[105] Dans ces circonstances, bien que je n'aurais pas personnellement conclu que la promenade était un accessoire de la zone adjacente, je ne peux pas non plus dire qu'il soit déraisonnable de considérer cette promenade comme étant complémentaire aux parcs adjacents, et donc de l'exclure de la notion de propriété fédérale au sens de l'alinéa 2(3)c) de la LPRI.

ii. Le terrain du Quai de l'Horloge

[106] Ainsi que je l'ai déjà signalé, la Ville reconnaît que la SVPM a aménagé et qu'elle utilise comme parc une partie du Quai de l'Horloge. Cependant, la plus grande partie du quai n'a pas été aménagée en parc. Elle a plutôt été transformée en un grand stationnement desservant l'ensemble du site du Vieux-Port ainsi que la zone commerciale du Vieux-Montréal. Je ne vois pas comment on pourrait raisonnablement soutenir que cette zone a été aménagée comme parc.

- iii. The Bonsecours Basin Pavilion, including buildings 4 and 5, namely, the Terrasse Bonsecours and the pavilion (Chalet Bonsecours)

[107] The City concedes that the Bonsecours Basin area as a whole is a park generally designed for recreational purposes and featuring, depending on the season, a skating rink, pedal boat rentals, a Ferris wheel, a zipline and the Voiles en Voiles adventure park. The City does, however, submit that the Bonsecours Basin Pavilion, including buildings 4 (the Terrasse Bonsecours) and 5 (the Chalet Bonsecours), must be considered federal property in light of its commercial and independent function as a restaurant. I agree. Although a small part of the Chalet is used as a shelter for skaters in the winter and as a kiosk for skate rentals, the Bonsecours Basin Pavilion, and the Terrasse Bonsecours in particular, has been developed as a large, two-storey restaurant with ample space for outdoor dining. The Pavilion is an ideal place to enjoy an Aperol Spritz; it also includes a nightclub featuring weekly events.

[108] It is unreasonable to submit that the Bonsecours Basin Pavilion contributes in a complementary and proportional manner to the enjoyment of the adjacent space already recognized as a park. This is no mere counter, kiosk or snack bar where parents can offer their children a hot dog, an ice cream and a bathroom break before taking on the tumultuous waters of the basin after an exhilarating ride on the zipline.

- iv. The Jacques Cartier Quay

[109] Given the manner in which it is currently developed, it is not unreasonable to claim that the Jacques Cartier Quay, including the Jacques Cartier Pavilion commercial building, warehouse and restrooms, buildings 2, 2A and 3, falls within the park exclusion.

[110] The Terrasses de la Marina is a rather upscale restaurant, offering two levels of terraces and the possibility of making online reservations. It is an ideal spot for

- iii. Le pavillon Bonsecours, incluant les bâtiments 4 et 5, soit la Terrasse Bonsecours et le pavillon (Chalet Bonsecours)

[107] La Ville concède que le secteur du Bassin Bonsecours est en général un parc ayant un aspect plutôt récréatif offrant, en fonction des saisons, une patinoire, la location de pédalos, une grande roue, une tyrolienne et le Voile en Voile. La Ville affirme toutefois que le pavillon Bonsecours, incluant les bâtiments numéro 4 (la Terrasse Bonsecours) et numéro 5 (le Chalet Bonsecours), doit être considéré comme une propriété fédérale vu sa fonction plutôt commerciale et indépendante, à savoir la restauration. J'abonde dans son sens. Quoiqu'une petite partie du Chalet sert d'abri aux patineurs durant l'hiver et d'atelier pour la location de patins, le pavillon Bonsecours, en particulier la Terrasse Bonsecours, a été aménagé en un grand bistro-terrasse à deux niveaux, favorisant les repas en plein air. Ce pavillon est le lieu idéal pour déguster un *Aperol Spritz*; en outre, il sert de boîte de nuit avec des événements chaque semaine.

[108] Il est déraisonnable de soutenir que le pavillon Bonsecours peut contribuer de manière complémentaire et proportionnelle à l'utilisation, la compréhension ou l'appréciation de l'espace adjacent déjà reconnu comme étant aménagé en parc. Il ne s'agit pas d'un comptoir, kiosque ou petit casse-croûte où papa et maman peuvent offrir à leurs enfants un hot-dog, une crème glacée et une pause toilette leur permettant d'affronter les eaux tumultueuses du bassin après un exaltant vol sur le zipline.

- iv. Le terrain du Quai Jacques-Cartier

[109] Vu la manière dont il est actuellement aménagé, il n'est pas non plus raisonnable de soutenir que le Quai Jacques-Cartier, incluant le bâtiment commercial du Pavillon Jacques-Cartier, l'entrepôt et les toilettes, bâtiments 2, 2A et 3, répond à l'exclusion de parc.

[110] Les Terrasses de la Marina est un restaurant plutôt haut de gamme, avec deux niveaux de terrasses et la possibilité de réserver en ligne. Il s'agit d'un endroit idéal

young downtown professionals wishing to enjoy a drink and good food while basking in the sun. It is not a park.

[111] The quay is developed and used for entertainment events such as concerts and, in recent years, the Cirque du Soleil. While such events do not take place on the quay at all times, the pilings used to host them are permanently installed with fences all around; the area is therefore not accessible to the public, except for people attending Cirque du Soleil shows. The land is therefore not developed or used as a park. The public restrooms on the quay also appear to be intended more for the spectators at these events than for the users of the Old Port site's park spaces.

[112] Finally, the other buildings on the quay, some of which are used as warehouse space, are clearly not parks.

a. The Jacques Cartier Quay Promenade

[113] The Jacques Cartier Quay Promenade is the pedestrian walkway surrounding the quay, with a width of 20 to 35 feet depending on the precise location. This walkway includes small dependencies like park benches. Although the walkway does accommodate joggers, cyclists and anyone simply wishing to stroll or sit on the benches and enjoy the views of the river to the west, south and east, it is primarily a ring around the area built to house concerts and the Cirque du Soleil. It is not a place that promotes peaceful enjoyment, and I therefore do not believe that it was reasonable for the OPMC to conclude that it was developed as a park.

v. The King Edward Quay

[114] The Science Centre (building 13) and the IMAX theatre (building 14) on the King Edward Quay are clearly not sufficiently incidental or necessary to the operation of the adjacent parks to be exempted from PILTs on this basis. They are in fact commercial operations without any connection to the surrounding nature,

pour les jeunes professionnels du centre-ville désirant savourer un verre et de bons petits plats tout en se prélassant dans un bain de soleil. Il ne s'agit pas d'un parc.

[111] Le quai est aménagé et utilisé pour des événements de divertissement comme des concerts et, ces dernières années, le Cirque du Soleil. Bien que ce type d'événement n'ait pas lieu en permanence sur le quai, les pilotis servant à accueillir ce genre d'événement y sont installés en permanence avec des grillages tout le tour; il n'est donc pas accessible au public, sauf pour les personnes qui assistent aux spectacles du Cirque du Soleil. Ce terrain n'est donc pas aménagé ou utilisé à titre de parc. Les toilettes publiques se trouvant sur le quai semblent aussi servir davantage aux spectateurs assistant à ces événements plutôt qu'aux utilisateurs des espaces aménagés en parc du site du Vieux-Port.

[112] Enfin, les autres bâtiments du quai servant notamment d'entrepôt ne sont bien évidemment pas des parcs.

a. Promenade du Quai Jacques-Cartier

[113] La promenade du Quai Jacques-Cartier est le passage piéton qui entoure le quai d'une largeur de 20 à 35 pieds selon l'endroit exact. Cette promenade contient des petites dépendances, comme les bancs de parc. Quoique la promenade permette aux joggeurs, aux cyclistes et aux personnes qui veulent simplement se promener ou s'asseoir sur les nombreux bancs et profiter de la vue sur le fleuve à l'ouest, au sud et à l'est, elle est, pour la plupart, l'anneau autour de la zone construite pour recevoir des concerts et le Cirque du Soleil. On n'éprouve pas un sentiment de plaisir tranquille dans cette promenade, et ne je pense pas, donc, qu'il soit raisonnable pour la SVPM d'avoir conclu qu'elle a été aménagée comme un parc.

v. Le terrain du Quai King-Edward

[114] Le Centre des sciences (bâtiment 13) et le cinéma IMAX (bâtiment 14) sur le Quai King-Edward ne sont clairement pas suffisamment accessoires ou nécessaires à l'exploitation des parcs adjacents pour être exemptés de PERI à ce titre. En effet, ce sont des exploitations commerciales sans rapport avec la nature adjacente, soit les

namely, the wooded areas and the river. They do not operate outdoors, one has to pay to access them, and they are not thematically linked to the adjacent parks. These businesses could be located in the middle of a downtown or shopping centre and have the same purpose.

[115] For similar reasons, I consider it unreasonable to view the food court (building 16) as a park. Indeed, that building is also commercially operated independently of the adjacent parks. It follows from my two previous conclusions that it is unreasonable to argue that the enclosed walkway (i.e., with a roof) between the Science Centre and the food court (building 18) is incidental to a park and therefore excluded from the concept of federal property.

[116] King Edward Quay's central street (King Edward Quay Street) is obviously not a park either, as its primary function is to provide access to the buildings and parking lots on the quay. The exclusion of this street on the basis that it is a park is therefore unreasonable.

[117] The Belvedere (building 17), a trendy downtown reception hall, cannot reasonably be characterized as a park. This space has been developed as a reception hall and is not incidental to the adjacent spaces already recognized as parks.

a. The King Edward Quay Promenade

[118] The King Edward Quay Promenade is not at all developed as a park. It is a paved road that is probably best described as a building maintenance access road for cars and trucks delivering supplies and collecting garbage. This promenade is in no way developed as a park or as a complement to a park.

vi. The Alexandra Quay

[119] Today, the Alexandra Quay serves as the main cruise terminal for the Port of Montréal; however, until 2016, the OPMC leased outdoor and indoor parking, storage space and office space.

espaces boisés et le fleuve. Ils ne sont pas exploités en plein air, il faut payer pour y accéder et les thèmes de ces commerces n'ont aucun lien avec les parcs adjacents. Ces commerces pourraient se trouver dans le milieu d'un centre-ville ou d'un centre commercial et avoir la même vocation.

[115] Pour des raisons similaires, il est à mon avis déraisonnable de voir dans la foire alimentaire (bâtiment 16) un parc. En effet, ce bâtiment fait aussi l'objet d'une exploitation commerciale indépendante des parcs adjacents. Il s'ensuit de mes deux conclusions précédentes qu'il est déraisonnable de soutenir que la passerelle fermée (donc avec un toit) entre le Centre des sciences et la foire alimentaire (bâtiment 18) est accessoire à un parc et donc exclue de la notion de propriété fédérale.

[116] La rue centrale du Quai King-Edward (chemin central) n'est évidemment pas un parc non plus, car elle a pour fonction première de donner accès aux bâtiments et stationnements se trouvant sur le quai. L'exclusion de cette rue à titre de parc est donc déraisonnable.

[117] Le Belvédère (bâtiment 17), qui est une salle de réception branchée du centre-ville, ne peut pas raisonnablement être qualifiée de parc. En effet cet espace est aménagé à titre de salle de réception sans qu'elle soit accessoire aux espaces adjacents déjà reconnus comme parc.

a. La promenade du Quai King-Edward

[118] La promenade du Quai King-Edward n'est nullement aménagée comme un parc. Il s'agit plutôt d'une route pavée qui est probablement mieux décrite comme un accès d'entretien des bâtiments pour les voitures et les camions qui livrent des fournitures et ramassent les ordures. Cette promenade n'est absolument pas aménagée comme parc ni pour servir de complément à un parc.

vi. Le terrain du Quai Alexandra

[119] Aujourd'hui, le Quai Alexandra sert de principal terminal de croisière pour le port de Montréal; cependant, jusqu'en 2016, la SVPM louait des stationnements extérieurs et intérieurs et des espaces d'entreposage et de bureaux.

[120] Having already found that the Old Port site as a whole is not a park, I see no evidence to suggest that Alexandra Quay constitutes a park. Indeed, the OPMC does not argue that it is.

c. The parking areas

[121] The Old Port site is served by a number of outdoor and indoor parking lots operated by the OPMC. Starting on the east side, there are the outdoor parking lots of the Clock Tower Basin and Clock Tower Quay, which are commercially advertised—signs are located throughout downtown Montréal—listing fixed rates. There is also the outdoor street parking on the Port Road located outside the site gatehouse, with pay-and-display machines. In this area, there is also indoor parking in hangar 16 of the Clock Tower Quay (building 20).

[122] On King Edward Quay, there are parkades (building 15) and the parking attached to the Belvedere (building 17). Finally, on the Alexandra Quay, there are parkades and indoor parking in hangars 4 and 6. Except for the outdoor street parking along the Port Road, all of the parking areas are covered by the same commercial signage and operate with the same fixed rates.

[123] I have already held that the Old Port site as a whole does not constitute a park; accordingly, parking areas whose purpose is to serve this site cannot be considered parks.

[124] Moreover, the Old Port site parking lots are advertised by commercial signage. The parking fees are not the problem: the fact is that many Montréal parks, including Mount Royal Park, offer paid parking. The problem is rather that the OPMC's parking spaces are advertised in several downtown locations, targeting a clientele significantly larger than the population of visitors to the site; this is all the more true for the population of visitors to the site's green spaces.

[120] Ayant déjà constaté que le site du Vieux-Port n'était pas un parc dans son ensemble, aucun élément de preuve ne tend à établir que le Quai Alexandra constitue un parc. D'ailleurs, la SVPM ne le soutient pas.

c. Les stationnements

[121] Le site du Vieux-Port est desservi par un certain nombre d'aires de stationnement extérieures et intérieures exploitées par la SVPM. En commençant par l'est, nous avons les stationnements extérieurs du bassin de l'Horloge ainsi que du Quai de l'Horloge qui font l'objet d'un affichage commercial — des panneaux se trouvent à travers le centre-ville de Montréal — avec une tarification établie. On trouve aussi les stationnements extérieurs de la route du Port situés à l'extérieur de la guérite du site, avec horodateurs. Dans ce secteur, il y a aussi les stationnements intérieurs du hangar 16 du Quai de l'Horloge (le bâtiment numéro 20).

[122] Sur le Quai King-Edward, on trouve les stationnements extérieurs étagés (le bâtiment numéro 15) ainsi que le stationnement rattaché au Belvédère (le bâtiment numéro 17). Enfin, sur le Quai Alexandra, on trouve les stationnements extérieurs étagés ainsi que les stationnements à l'intérieur des hangars 4 et 6. À l'exception des stationnements extérieurs de la route du Port, toutes les aires de stationnement font l'objet du même affichage commercial et fonctionnent selon la même tarification fixe.

[123] J'ai déjà conclu que l'ensemble du site du Vieux-Port ne constitue pas un parc; par conséquent, toute aire de stationnement dont l'objectif est de desservir le site ne peut être considérée comme un parc.

[124] De plus, les stationnements du site du Vieux-Port font l'objet d'un affichage commercial. Le problème n'est pas que les stationnements sont payants : en fait, de nombreux parcs à Montréal, par exemple le parc du Mont-Royal, ont des stationnements payants. Le problème est plutôt que les stationnements de la SVPM font l'objet d'un affichage commercial incitatif dans plusieurs endroits du centre-ville de Montréal et visent une clientèle qui dépasse largement les seuls visiteurs de ce site et, à plus forte raison, les visiteurs des espaces verts du site.

[125] The OPMC submits that the City is equating parking areas situated within municipal parks with parks, but that is irrelevant to this dispute. It is true that the OPMC is deemed to be a private owner for PILT purposes, but this is relevant to the calculation of the effective tax rate and the property value applicable to these assets, not to the question of which assets are compensable or which are included in the property base (*MPA 2010*, at paragraph 40). The PILT Act is a complete code establishing which types of property are and are not included in the concept of federal property and therefore which are subject to PILTs. In any case, the Old Port site is not a park.

[126] These parking areas have a commercial use that is independent of the operation of the Old Port site: they enable visitors to Old Montréal to access the other attractions in this part of the city and visitors to the Old Port site to access the site's commercial activities.

[127] Accordingly, the parking lots are compensable as federal property, at least from a property tax perspective. As for the applicability of the Parking Lot By-law to the taxes on these parking areas, other arguments have been raised, including the OPMC's argument that the parking areas are located outside of the territory covered by this by-law.

- ii. Any structure or work—paragraph 2(3)(a) of the PILT Act

[128] Paragraph 2(3)(a) of the PILT Act excludes the following from the definition of *federal property*:

Definitions

2

Property not included in the definition *federal property*

(3) ...

(a) any structure or work, unless it is

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

[125] La SVPM fait valoir que la Ville assimile les stationnements se trouvant dans ses parcs municipaux à des parcs, mais cela n'a aucune pertinence dans le présent contentieux. Il est vrai que la SVPM est réputée être une propriétaire privée pour les PERI, mais ceci vaut pour le taux effectif et la valeur effective applicable à ses biens, pas pour la question de savoir quels biens sont compensables ou ce qui compose son assiette fiscale (*APM 2010*, au paragraphe 40). La LPRI est un code complet qui détermine quels biens sont inclus et lesquels sont exclus de la notion de propriété fédérale et donc des PERI. En tout état de cause, le site du Vieux-Port ne constitue pas un parc.

[126] Ainsi ces stationnements ont un usage commercial indépendant de l'opération du site du Vieux-Port : ils permettent aux visiteurs du Vieux-Montréal d'accéder aux autres attraits de ce secteur de la Ville et aux visiteurs du site du Vieux-Port d'accéder aux activités commerciales du site.

[127] Par conséquent, les stationnements sont compensables comme propriétés fédérales, au moins en ce qui concerne la taxe foncière. En ce qui concerne l'application du Règlement sur les stationnements pour la taxe sur les parcs de stationnement, d'autres arguments sont soulevés, portant notamment que ces stationnements se trouvent, selon la SVPM, à l'extérieur du territoire d'application de ce règlement.

- ii. Les constructions ou ouvrages — alinéa 2(3)a) de la LPRI

[128] L'alinéa 2(3)a) de la LPRI prévoit qu'ils sont exclus de la définition de *propriété fédérale* :

Définitions

2 [...]

Exclusions : propriété fédérale

(3) [...]

a) les constructions ou ouvrages, sauf :

(i) les bâtiments dont la destination première est d'abriter des êtres humains, des animaux, des plantes, des installations, des biens meubles ou des biens personnels,

...

[...]

(v) paving or other improvements associated with employee parking, or [Emphasis added.]

(v) l'asphaltage des stationnements pour employés et les autres améliorations s'y rattachant. [Je souligne.]

[129] The parties agree that the concept of “structure or work” referred to in paragraphs 2(3)(a) and 2(3)(b) and Schedule II to the PILT Act covers surface features and not the underlying land.

[129] Il n'est pas controversé entre les parties que les notions de « constructions ou ouvrages » consacrées par l'alinéa 2(3)a ainsi que par l'alinéa 2(3)b et par l'annexe II de la LPRI visent les aménagements de surface et non pas les terrains sous-jacents.

a. The Jacques Cartier Quay's elevated walkway

a. La passerelle surélevée du Quai Jacques-Cartier

[130] It is not unreasonable to exclude the Jacques Cartier Quay's elevated walkway, which extends from the upper floor of the Marina des Terrasses to approximately half the length of the quay, on the west side, as a structure or work within the meaning of paragraph 2(3)(a) of the PILT Act. The walkway is open and therefore not used to shelter visitors to the site, meaning that it does not fall within the inclusion provided for in subparagraph 2(3)(a)(i) of the PILT Act.

[130] Il n'est pas déraisonnable d'exclure la passerelle surélevée du Quai Jacques-Cartier qui va de l'étage supérieur de la Marina des Terrasses jusqu'à environ la moitié de la longueur du quai, du côté ouest, à titre de construction ou ouvrage au sens de l'alinéa 2(3)a de la LPRI. Cette passerelle est ouverte et ne sert donc pas à abriter les visiteurs du site de sorte qu'elle ne tombe pas sous l'inclusion du sous-alinéa 2(3)a(i) de la LPRI.

b. The parking areas

b. Les stationnements

[131] The OPMC raises two grounds of exclusion for uncovered outdoor parking areas, namely, the park exclusion (paragraph 2(3)(c) of the PILT Act) and the structure and work exclusion (paragraph 2(3)(a) of the PILT Act) and, in the case of parkades and indoor parking lots, the OPMC raises, in addition to these two exclusions, an exemption based on the concept of snow sheds under paragraph 2(3)(b) and item 12 of Schedule II to the PILT Act.

[131] La SVPM soulève deux motifs d'exclusion pour les stationnements extérieurs non couverts, soit celui relatif aux parcs (alinéa 2(3)c) de la LPRI) et celui relatif aux constructions et ouvrages (alinéa 2(3)a) de la LPRI) et, dans le cas des stationnements étagés et intérieurs, la SVPM invoque, en plus de ces deux exclusions, une exemption en vertu de la notion d'abri contre la neige en vertu de l'alinéa 2(3)b) et du point 12 de l'annexe II de la LPRI.

[132] I should start by noting that parking areas, by their very nature, are not excluded from the concept of federal property. Furthermore, I have already held that it was unreasonable for the OPMC to characterize the parking areas (and therefore the underlying land) as being incidental to a park.

[132] Je dois d'abord signaler que les stationnements, par leur nature même, ne constituent pas une exclusion de la notion de propriété fédérale. De plus, j'ai déjà conclu qu'il était déraisonnable pour la SVPM de considérer les stationnements (et donc le terrain sous-jacent) comme accessoires à un parc.

[133] The OPMC submits that its uncovered outdoor parking areas and its parkades and indoor parking lots, as site improvements, constitute “structure[s] or work[s]”

[133] La SVPM soutient que ses stationnements extérieurs non couverts ainsi que ses stationnements intérieurs et étagés, en tant qu'améliorations d'emplacement,

within the meaning of paragraph 2(3)(a) of the PILT Act and are therefore excluded from the concept of federal property. It therefore excluded from its PILT calculations the surface features of the outdoor parking areas, and the structure and surface features of the open parkades and indoor parking areas, but not the underlying land.

[134] The City rejects these grounds with respect to parkades and indoor parking lots, arguing that while it may be possible to exclude from PILTs the paving of parking areas (the totality of the site improvements for uncovered outdoor parking) the parkades and indoor parking lots are not covered by the concept of “structure or work” within the meaning of subparagraph 2(3)(a)(i) of the PILT Act and therefore qualify for PILTs. The City confirms that its PILT request with respect to the uncovered outdoor parking areas only covered the underlying land, and not the surface improvements, as these include only the value of the paving within the meaning of item 11 of Schedule II to the PILT Act.

[135] This issue, however, is still relevant for the OPMC, even with respect to these uncovered outdoor parking areas, since if the surface features are exempt and do not constitute federal property, the OPMC argues that it follows from this that no other property taxes, like the parking lot tax, can be levied. The OPMC submits that because the Parking Lot By-law is a property tax levied on the surface area of the parking area and not on the value of the underlying land, if the improvements to the parking area—the paving and the gravel beneath it—are excluded from the concept of federal property, the City can no longer levy this tax on parking areas because there is nothing left that could be called a parking area; one cannot levy a tax on a parking area while ignoring the fact that it is a structure or work, and, as such, excluded from the concept of “federal property”. Accordingly, in the OPMC’s view, the Parking Lot By-law can only be applied to a federal property, and if it is found that the surface is no longer a federal property, the City cannot levy any tax on this surface.

constituent des « constructions ou ouvrages » au sens de l’alinéa 2(3)a) de la LPRI et qu’ils sont donc exclus de la notion de propriété fédérale. Elle a donc exclu dans ses calculs de PERI les aménagements de surface des stationnements extérieurs, et la structure et les aménagements de surface du stationnement étagé ouvert et du stationnement intérieur, mais non les terrains sous-jacents.

[134] La Ville rejette ces motifs en ce qui concerne les stationnements étagés et intérieurs et fait valoir que bien qu’il soit possible d’exclure des PERI l’asphaltage des stationnements (l’ensemble des améliorations d’emplacement pour les stationnements extérieurs non couverts), les stationnements étagés et intérieurs sont soustraits à la notion de « constructions ou ouvrages » aux termes du sous-alinéa 2(3)a)(i) de la LPRI et donnent droit à des PERI. En fait, la Ville confirme que sa demande de PERI à l’égard des stationnements extérieurs non couverts ne visait que le terrain sous-jacent, et non les améliorations de surface car celles-ci ne comprennent que la valeur du pavage au sens du point 11 de l’annexe II de la LPRI.

[135] Cette question demeure toutefois pertinente pour la SVPM, même en ce qui concerne ces stationnements extérieurs non couverts, car si les aménagements de surface sont exemptés et ne constituent pas une propriété fédérale, la SVPM fait valoir qu’il faut en tirer la conclusion qu’il ne peut y avoir d’autres taxes foncières, comme la taxe sur les stationnements. La SVPM soutient que comme le Règlement sur les stationnements est une taxe foncière qui vise la superficie du terrain de stationnement et non pas la valeur du terrain sous-jacent, si on enlève l’aménagement de stationnement — l’asphalte et le gravier qu’il y a en dessous — comme exclu de la notion de propriété fédérale, la Ville ne peut plus imposer cette taxe sur les stationnements parce qu’il n’y a plus de stationnement; on ne peut pas imposer une taxe sur les stationnements en faisant abstraction du fait que ce stationnement est une construction ou ouvrage et que, par conséquent, il est exclu du concept de « propriété fédérale ». Par conséquent, cependant, le Règlement sur les stationnements ne peut être imposé qu’à une propriété fédérale, et une fois que la surface n’est plus une propriété fédérale, la SVPM prétend que la Ville ne peut pas imposer la taxe sur cette surface.

[136] This distinction strikes me as being too artificial and a misinterpretation of the plain words of the PILT Act. Surfaces and surface areas are irrelevant. The only concepts we are dealing with here are works and underlying land; the PILT Act makes no distinction, at paragraph 2(3)(a), between the underlying land and its surface. The purpose of this paragraph is simply to exclude structures and works found above the surface of the land. Nor is the commercial use to which the federal property is put relevant under the PILT Act.

[137] Regarding uncovered outdoor parking areas, the surface improvements constitute “structure[s] or work[s]”. The City has already recognized that the paving of uncovered outdoor parking areas is excluded from the concept of federal property within the meaning of paragraph 2(3)(b) and item 11 of Schedule II to the PILT Act. It is unreasonable, however, to exclude the land underlying these parking areas: they are not parks, and paragraph 2(3)(a) does not include an exemption for the underlying land.

[138] On the other hand, it would be unreasonable to decide that parkades and indoor parking lots are excluded from the concept of federal property on the ground that they are covered by paragraph 2(3)(a) of the PILT Act. Such buildings are expressly included in the definition under subparagraph 2(3)(a)(i) of the PILT Act.

[139] The term “building” is broad enough to encompass any solid and permanent construction designed to shelter people, animals or property. Although the parkades are open steel structures with a roof and no walls, they are nevertheless, in my view, buildings the primary purpose of which is to shelter moveable property, in this case vehicles. The vehicles parked on the outside perimeter are somewhat less protected, perhaps, but the fact remains that, for the most part, the primary feature of these structures is the protection they offer from wind, rain and snow to vehicles and their passengers.

[140] While the verb “to shelter” can have several layers of meaning—for instance, we might say we wish to be sheltered from environmental factors like rain, snow, wind or sun, or be sheltered from dangers like wild

[136] Il me semble que c’est une distinction bien trop artificielle et une mécompréhension des termes clairs de la LPRI. Il n’est pas question de superficie ou de surface. Il est seulement question d’ouvrage et de fond de terre; la LPRI ne fait aucune distinction, à l’alinéa 2(3)a, entre la surface et le terrain sous-jacent. Ce texte ne vise qu’à exclure les constructions et les ouvrages au-dessus de la surface du terrain. La LPRI ne concerne pas non plus l’utilisation commerciale qui est faite de la propriété fédérale.

[137] En ce qui concerne les stationnements extérieurs non couverts, les aménagements de surface sont des « constructions ou ouvrages ». En fait, la Ville a déjà reconnu que les pavages des stationnements extérieurs non couverts sont exclus de la notion de propriété fédérale au sens de l’alinéa 2(3)b) et le point 11 de l’annexe de la LPRI. Il est déraisonnable, toutefois, d’exclure le fond de terre de ces stationnements qui ne sont pas des parcs et puisque l’alinéa 2(3)a) ne prévoit pas d’exemption pour le fond de terre sous-jacent.

[138] D’autre part, il est déraisonnable de décider que les stationnements intérieurs et étagés doivent être exclus de la notion de propriété fédérale, puisqu’ils seraient visés par l’alinéa 2(3)a) de la LPRI. En effet, ces bâtiments sont visés par l’inclusion prévue par le sous-alinéa 2(3)a)(i) de la LPRI.

[139] Le mot « bâtiment » a un sens assez large pour englober toute construction solide et permanente qui permet d’abriter ou d’héberger des personnes, animaux ou biens. Quoique les stationnements étagés sont des structures en acier ouvertes avec un toit, sans murs, il s’agit quand même, selon moi, de bâtiments dont la destination première est d’abriter des biens meubles, en l’occurrence des voitures. Les véhicules garés sur le périmètre extérieur sont peut-être moins bien protégés, mais il n’en reste pas moins que, pour la plupart, la protection des voitures et leurs passagers contre le vent, la neige et la pluie est le principal attribut de ces structures.

[140] Bien que le verbe « abriter » puisse avoir plusieurs aspects — on dit, par exemple que l’on veut s’abriter de l’environnement, soit la pluie, la neige, le vent ou le soleil, ou s’abriter d’autres dangers comme les animaux

animals—ultimately, it seems to me that “to shelter” means to protect the people or objects being sheltered from elements that might harm or damage them.

[141] Finally, and once again, I must point out that, in its decisions, the OPMC has not adequately explained the logic behind its new attitude towards its parking areas.

iii. Snow sheds—paragraph 2(3)(b)—
Schedule II—item 12

[142] This is not one of the OPMC’s best arguments. Paragraph 2(3)(b) of the PILT Act and Schedule II state that the definition of *federal property* does not include:

Definitions

2 ...

...

Property not included in the definition *federal property*

(3) ...

...

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

...

SCHEDULE II

(SECTION 2)

...

2 ... lathes ...

...

7 Monuments

...

12 Snow sheds ...

sauvages — en fin de compte, il me semble qu’« abriter » signifie protéger la personne ou l’objet que l’on abrite d’éléments qui peuvent blesser ou endommager cette personne ou cet objet.

[141] Finalement, et encore une fois, je dois souligner que, dans ses décisions, la SVPM n’a guère expliqué la logique de cette nouvelle attitude vis-à-vis de ses stationnements.

iii. Abris contre la neige — alinéa 2(3)b)
— Annexe II — point 12

[142] Ce n’est pas l’un des meilleurs arguments de la SVPM. L’alinéa 2(3)b) de la LPRI ainsi que l’annexe II prévoient que sont exclus de la définition de *propriété fédérale* :

Définitions

2 [...]

[...]

Exclusions : propriété fédérale

(3) [...]

[...]

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

[...]

ANNEXE II

(article 2)

[...]

2 [...] tours [...]

[...]

7 Monuments

[...]

12 Abris contre la neige [...]

[143] Over the years, the issue of whether the Clock Tower should be excluded from the concept of federal property as a “monument” within the meaning of items 2 (of the French version of Schedule II) and 7 of Schedule II has remained controversial. However, during the hearing, the parties informed me that they had reached an agreement on this issue. Moreover, as the City has dropped the issue of whether the Clock Tower Basin is excluded as a “dock” within the meaning of item 3 of the same schedule, all that remains is to consider whether parkades and indoor parking lots are “snow sheds” (“*abris contre la neige*” in French) within the meaning of item 12 of Schedule II to the PILT Act.

[144] Starting in 2016 for the King Edward Quay and in 2017 for the Clock Tower Quay, the OPMC began to rely on the concept of snow sheds under paragraph 2(3)(b) and item 12 of Schedule II to the PILT Act for its parkades and indoor parking lots, as these protect vehicles from snow. The parties agree that this exclusion is not meant to apply to the underlying land, but to the building itself.

[145] The issue is whether the Belvedere, a section of building 17 with a parkade on King Edward Quay, falls within this exemption because it serves to shelter (“*abriter*”) people who wish to gather to celebrate a special occasion. For the same reasons applicable to the parkades and indoor parking lots, such an interpretation of the French term “*abri contre la neige*” (“snow shed” in English) is unreasonable; the Belvedere must therefore be included pursuant to subparagraph 2(3)(a)(i) of the PILT Act.

[146] The OPMC is claiming the “snow shed” exemption on the basis that the parkades and indoor parking lots protect fully or partially against snow in the winter; however, their primary use is not to shelter vehicles, but rather to provide parking spots. Consequently, the exception set out in subparagraph 2(3)(a)(i) of the PILT Act does not apply to them.

[147] As we have seen above, the City is of the opinion that these works must be included in the concept of federal property as buildings designed primarily for the

[143] Au fil des années, la question de savoir si la Tour de l’Horloge devait être exclue de la notion de propriété fédérale en tant que « monument » au sens des points 2 (dans la version française de l’annexe II) et 7 de l’annexe II est demeurée controversée. Cependant, au cours de l’audience, les parties m’ont informé qu’elles s’étaient entendues sur cette question. De plus, comme la Ville a renoncé à débattre la question de savoir si le bassin de l’Horloge est exclu à titre de « bassin » au sens du point 3 de cette même annexe, il ne reste qu’à examiner la question de savoir si les stationnements intérieurs et étagés constituent des « abris contre la neige » au sens du point 12 de l’annexe II de la LPRI.

[144] À partir de 2016 pour le Quai King-Edward et à partir de 2017 pour le Quai de l’Horloge, la SVPM s’est mise à invoquer la notion d’abri contre la neige suivant l’alinéa 2(3)b) et le point 12 de l’annexe II de la LPRI pour ses stationnements intérieurs et à étages, puisque ceux-ci protègent les automobiles de la neige. Il n’est pas controversé entre les parties que cette exclusion ne vise pas le fond de terre, mais seulement la bâtisse elle-même.

[145] La question s’est posée de savoir si le Belvédère, soit une section du bâtiment 17 avec le stationnement étagé sur le Quai King-Edward, pouvait bénéficier de cette exemption car il sert à abriter les personnes souhaitant se réunir pour souligner une occasion spéciale. Or, pour les mêmes raisons que pour les stationnements intérieurs et à étages, une telle interprétation de l’expression « abris contre la neige » est déraisonnable; le Belvédère doit donc être inclus aux termes du sous-alinéa 2(3)a)(i) de la LPRI.

[146] La SVPM invoque l’exemption « d’abris contre la neige », puisque les stationnements intérieurs et à étages protègent en tout ou en partie contre la neige en hiver, mais leur destination première ne serait toutefois pas d’abriter des automobiles, mais bien de servir de stationnements, de sorte que l’exception prévue par le sous-alinéa 2(3)a)(i) de la LPRI ne leur serait pas applicable.

[147] Comme nous l’avons vu précédemment, la Ville est d’avis que ces ouvrages doivent être inclus dans la notion de propriété fédérale en tant que bâtiments dont

shelter of movable property (vehicles) within the meaning of subparagraph 2(3)(a)(i) of the PILT Act. The City also submits that the late and irregular use of the exemption in item 12 of Schedule II to the PILT Act for the parkades and indoor parking lots on the Old Port site that crept in over time further supports the argument that the OPMC's decisions are unreasonable.

[148] In fact, the OPMC argues that the parkades and indoor parking lots are not designed to *shelter* vehicles within the meaning of subparagraph 2(3)(a)(i), while simultaneously claiming that these same parking areas are technically "snow sheds" within the meaning of item 12 of Schedule II to the PILT Act on the basis that they shelter vehicles from snow.

[149] I find the OPMC's position on this point contradictory and difficult to follow; either these parking areas shelter vehicles, or they do not.

[150] As indicated above, given the plain meaning of the terms "movable property", "building" and "shelter", it is clear that the parkades and indoor parking lots are indeed covered by subparagraph 2(3)(a)(i) and included in the concept of federal property.

[151] As for the applicability of Schedule II, item 12, I must admit to the OPMC that its parkades and indoor parking lots provide shelter against snow. However, the mere fact that a property provides shelter against snow does not automatically make it a "snow shed" within the meaning of the PILT Act. If that were the case, every building with a roof on the Old Port site would be a snow shed under this statute. This is certainly not what Parliament intended when it included the term "snow sheds" in Schedule II, item 12.

[152] It is my view that a parkade or indoor parking lot is a space designed for the safe storage of vehicles that are not in use. Providing shelter from snow is not the sole purpose of this type of parking area, although it is an advantage. It is also worth noting that these same types of structures can be found in places that lack snow.

la destination première est d'abriter des biens meubles (les voitures) au sens du sous-alinéa 2(3)a(i) de la LPRI. De plus, la Ville fait valoir que l'utilisation tardive et irrégulière de l'exemption du point 12 de l'annexe II de la LPRI pour les stationnements intérieurs et à étages sur le site du Vieux-Port qui s'est ajoutée au fil du temps est un autre indice du caractère déraisonnable des décisions de la SVPM.

[148] En effet, la SVPM soutient que les stationnements intérieurs et étagés ne servent pas à *abriter* les voitures au sens du sous-alinéa 2(3)a(i), tout en soutenant que ces mêmes stationnements sont techniquement des « abris contre la neige » au sens du point 12 de l'annexe II de la LPRI, puisqu'ils abriteraient les voitures contre la neige.

[149] Je trouve cette position de la part de la SVPM contradictoire et difficile à suivre; soit les stationnements abritent les voitures, soit ils ne les abritent pas.

[150] Reste que, comme déjà indiqué, vu le sens commun des mots « biens meubles », « bâtiment » et « abris », on comprend que les stationnements intérieurs et à étages sont bel et bien visés par le sous-alinéa 2(3)a(i) et inclus dans la notion de propriété fédérale.

[151] En ce qui concerne l'application du point 12 de l'annexe II, je dois admettre à la SVPM que ses stationnements intérieurs et à étages abritent contre la neige. Toutefois, ce n'est pas parce qu'un bien abrite contre la neige que ce bien devient un « abri contre la neige » au sens de la LPRI. Si tel était le cas, tous les bâtiments sur le site du Vieux-Port dotés d'un toit seraient des abris contre la neige au sens de cette loi. Ce n'est certainement pas ce que le législateur a voulu dire en incluant l'expression « abri contre la neige » au point 12 de l'annexe II.

[152] Je suis plutôt d'avis qu'un stationnement intérieur ou étagé est un espace aménagé pour placer en lieu sûr des véhicules qui ne sont pas en utilisation. Ce type de stationnement n'a pas comme fonction d'abriter seulement contre la neige, bien que cela soit un avantage. Il est par ailleurs intéressant de noter qu'on trouve ce type de construction dans des lieux qui ne connaissent pas la neige.

[153] This is not the sole argument supporting a finding that the OPMC’s determination on this issue is unreasonable. Indeed, the meaning of the French term “*abri contre la neige*” is easily determined by studying the arrangement of the words of Schedule II, item 12, and by reference to the English version of the exemption, which uses the term “snow shed”, meaning a shelter against avalanches covering a road or railway tracks in a mountainous area.

[154] I share Justice Martineau’s opinion on a point that the Supreme Court did not call into question: when an item in Schedule II to the PILT Act mentions several things, they share common characteristics (*City of Montréal v. Montréal Port Authority*, 2007 FC 701, 314 F.T.R. 250, at paragraph 132).

[155] Like the rest of the property enumerated in Schedule II, a “snow shed” is a very specific type of structure. The types of property listed in item 12 of Schedule II—snow sheds, tunnels, bridges and dams—are structures related to protection from or management or control of a natural element to promote safe passage, traffic or flow. They are also structures that are only meant to be passed through and are not intended as temporary or permanent shelters for people or property.

[156] A principle of bilingual statutory interpretation holds that when one version of a statute is broader and more ambiguous and the other is unambiguous, the latter is to be preferred (see, for example, *Pfizer Co. Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 456, (1975), 68 D.L.R. (3d) 9 and *Gravel v. City of St-Léonard*, [1978] 1 S.C.R. 660, (1977), 17 N.R. 486).

[157] For these reasons, I find that the OPMC’s interpretation of the exclusion set out in item 12 of Schedule II to the PILT Act is unreasonable. While they do “shelter” vehicles (“*abritent*” in French), the OPMC’s parkades and indoor parking lots cannot be considered snow sheds (*abris contre la neige*), which are excluded from the base on which PILTs are calculated under Schedule II to the PILT Act. Therefore, the interpretation put forward by the OPMC respects neither the text of the PILT Act nor the will of Parliament.

[153] Ce n’est pas le seul argument qui milite en faveur du caractère déraisonnable de la détermination de la SVPM sur cette question. En effet, la signification de l’expression « abri contre la neige » est facilement cernée si on étudie la façon dont sont disposés les mots au point 12 de l’annexe II et si on se rapporte à la version anglaise de cette exemption, soit l’expression « *snow shed* », qui signifie un abri contre les avalanches pour couvrir des routes ou des chemins de fer en région montagneuse.

[154] Je suis de l’opinion du juge Martineau sur un point que la Cour suprême n’a pas remis en question : lorsqu’un point de l’annexe II de la LPRI énonce plusieurs choses, celles-ci comportent des caractéristiques communes (*Ville de Montréal c. Administration portuaire de Montréal*, 2007 CF 701, au paragraphe 132).

[155] Comme pour le restant des biens énumérés dans l’annexe II, un « abri contre la neige » est un type de structure très spécifique. Dans le cas de la catégorie des biens énumérés au point 12 de l’annexe II — abri contre la neige, de tunnels, de ponts et de barrages — il s’agit de structures en lien avec la protection, la gestion ou le contrôle d’un élément naturel pour le passage, la circulation ou un flux sécuritaire. Ce sont aussi des structures dans lesquelles on ne fait que passer et qui ne servent pas à héberger de façon temporaire ou permanente des personnes ou des biens.

[156] Un principe d’interprétation des lois bilingues veut que lorsqu’une version de la loi a un sens plus large et ambigu, il faut préférer le sens qui ne présente pas d’ambiguïté (voir, par exemple, *Pfizer Co. Ltd. c. Sous-ministre du Revenu National*, [1977] 1 R.C.S. 456 et *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660).

[157] Pour ces raisons, il faut donc conclure qu’est déraisonnable l’interprétation par la SVPM de l’exclusion prévue par le point 12 de l’annexe II de la LPRI. Bien qu’ils « abritent » des voitures, les stationnements extérieurs et à étages de la SVPM ne sauraient être considérés comme abris contre la neige qui sont exclus de la base du calcul des PERI en vertu de l’annexe II de la LPRI. Donc, l’interprétation défendue par la SVPM ne respecte ni le texte de la LPRI, ni la volonté du législateur.

[158] It bears remembering that the PILT Act must be interpreted in accordance with its purpose, which is “the fair and equitable administration of payments in lieu of taxes” (section 2.1 of the PILT Act). Its interpreter must not attempt to minimize PILTs by desperately hunting for exclusions with a magnifying glass. Nor is it acceptable to exploit “ambiguities”, “gaps” or “double meanings” to maximize exclusions (or, on the contrary, to minimize them). The interpreter’s mission is to find a fair and equitable interpretation of the texts on the basis of their plain and ordinary meaning, without engaging in acrobatics or exaggeration.

[159] In this case, I note that the OPMC has engaged in some questionable mental gymnastics, unreasonably attempting to slot these parkades and indoor parking lots into one of the exceptions to the concept of federal property, and has, in so doing, disregarded the purpose of the PILT Act.

iv. Public highways

[160] Paragraph 2(3)(g) of the PILT Act states that public highways are excluded from the definition of *federal property*:

Definitions

2 ...

...

Property not included in the definition *federal property*

(3) ...

...

g) any real property or immovable developed or used as a public highway that, in the opinion of the Minister, does not provide, as its primary function, immediate access to real property or immovables owned by Her Majesty in right of Canada; [Emphasis added.]

[161] The OPMC is claiming this exclusion for the numerous roads on its site by classifying them as public highways within the meaning of paragraph 2(3)(g) of the PILT Act. As is the case for the parks, this exclusion, which applies to “real property or immovables”, includes the underlying land and the property attached to it.

[158] Il convient de rappeler ici que la LPRI doit être interprétée selon son objet, soit « l’administration juste et équitable des paiements versés en remplacement d’impôts » (article 2.1 de la LPRI). L’interprète ne doit pas être en quête d’exclusions à tout prix dans le but de minimiser les versements des PERI. Il ne doit pas être à la recherche d’« ambiguïtés », de « failles » ou de « doubles sens » afin de maximiser les exclusions (ou, au contraire, de les minimiser). La mission de l’interprète est de rechercher une interprétation juste et équitable des textes selon leur sens usuel et commun, sans acrobatie ou exagération.

[159] En l’occurrence, je constate que la SVPM s’est livrée à une périlleuse gymnastique intellectuelle pour essayer de rattacher d’une façon déraisonnable ces stationnements intérieurs ou étagés à une des exceptions de la notion de propriété fédérale, et semble avoir fait abstraction de l’objet de la LPRI.

iv. Les voies publiques

[160] L’alinéa 2(3)g) de la LPRI prévoit qu’elles sont exclues de la définition de *propriété fédérale* :

Définitions

2 [...]

[...]

Exclusions : propriété fédérale

(3) [...]

g) les immeubles et les biens réels aménagés ou utilisés comme voies publiques et n’ayant pas, selon le ministre, pour fonction première de permettre l’accès direct à un immeuble ou à un bien réel appartenant à Sa Majesté du chef du Canada; [Je souligne.]

[161] La SVPM invoque cette exclusion pour les nombreuses routes se trouvant sur son site en les qualifiant de voies publiques au sens de l’alinéa 2(3)g) de la LPRI. On doit noter que comme pour les parcs, cette exclusion, puisqu’elle vise les « immeubles et les biens réels », inclut le fond du terrain et les biens qui s’y greffent.

[162] The OPMC initially claimed this exemption for the southern part of De la Commune Street, but without ever providing justification. When questioned about this at the hearing, the OPMC decided to drop this claim.

[163] Accordingly, the public highways still at issue are the Clock Tower Quay entrance, the Bonsecours Basin entrance, the Jacques Cartier Quay entrance, the King Edward Quay entrance, the Old Port Promenade and the Promenade des Artistes, the Clock Tower Basin and Clock Tower Quay street, the Port Road, the Alexandra Quay entrance, King Edward Quay Street and the Saint-Pierre entrance.

[164] According to the City, apart from the Port Road, not one of these other highways provides access to any private property whatsoever located outside of the federal property; they therefore do not meet the requirements of paragraph 2(3)(g) of the PILT Act. However, it concedes that while the public highways in question are covered by the concept of federal property, the paving of these highways should nevertheless be excluded pursuant to Schedule II, item 11; paragraph 2(3)(b) of the PILT Act, which refers to Schedule II, does not include “real property or immovables”, so this paving exception to federal property does not include the underlying land.

[165] To defend its decision, the OPMC argues that these highways provide access to several businesses leasing space on the Old Port site as concession holders, such as gift and clothing boutiques, food stands, and cruise ship or tour boat operators. The OPMC notes that these lessees are deemed “owners” of the parts of the Old Port site that they lease within the meaning of sections 204 and 208 of the *Act respecting municipal taxation*, CQLR, c. F-2.1 (AMT), and that they are therefore liable for any property taxes owing on those parts. The public highways at issue are therefore necessary to provide these “owners” with access, bringing these roads within the exclusion set out at paragraph 2(3)(g) of the PILT Act.

[166] The OPMC is relying in part of the decision in *MPA 2010*, which states that the actual tax situation in the

[162] Initialement, la SVPM revendiquait cette exemption pour la portion sud de la rue de la Commune; cependant, elle n’a jamais explicité son argument. Lorsqu’elle fut questionnée à ce sujet lors de l’audience, la SVPM a plutôt décidé de renoncer à l’exclusion de cette route.

[163] En conséquence, les voies publiques en question à ce stade sont l’entrée du Quai de l’Horloge, l’entrée du Bassin Bonsecours, l’entrée du Quai Jacques-Cartier, l’entrée du Quai King-Edward, la promenade du Vieux-Port et la promenade des Artistes, la rue du Bassin de l’Horloge et du Quai de l’Horloge, la route du Port, l’entrée du Quai Alexandra, le chemin central du Quai King-Edward et l’entrée Saint-Pierre.

[164] Selon la Ville, à part la route du Port, aucune de ces autres voies ne donne accès à quelque propriété privée que ce soit située à l’extérieur de la propriété fédérale; elles ne répondent donc pas aux exigences de l’alinéa 2(3)g) de la LPRI. Cependant, elle concède que quoique les voies publiques en cause étaient visées par la notion de propriété fédérale, le pavement de ces voies devrait quand même être exclu suivant le point 11 de l’annexe II; l’alinéa 2(3)b) de la LPRI qui fait référence à l’annexe II n’inclut pas les « immeubles et les biens réels », et donc cette exception à la propriété fédérale de pavement n’inclut pas le terrain sous-jacent.

[165] Pour défendre sa décision, la SVPM fait valoir que ces voies permettent l’accès à plusieurs commerces louant un espace sur le site du Vieux-Port comme concessionnaires, soit des boutiques de cadeaux et de vêtements, des kiosques de nourriture, et des bateaux de croisières ou d’expéditions. La SVPM souligne que ces locataires sont réputés être « propriétaires » des parties du site du Vieux-Port qui leur sont louées au sens des articles 204 et 208 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, ch. F-2.1 (LFM), et que c’est donc à eux qu’il revient de payer les taxes foncières qui s’y rapportent. Les voies publiques en cause seraient nécessaires pour permettre l’accès à ces « propriétaires », ce qui ferait tomber ces voies sous l’exclusion de l’alinéa 2(3)g) de la LPRI.

[166] La SVPM s’appuie notamment sur la jurisprudence *APM 2010*, qui enseigne qu’on doit tenir compte

place where the federal property is located must be taken into account in the calculation of PILTs. In the case at hand, the OPMC submits that, according to section 208 of the AMT, these lessees or occupants are deemed to be owners, so if these public highways did not exist, the public would not be able to access these spaces characterized by the OPMC as “private property”.

[167] Sections 204 and 208 of the AMT read as follows:

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

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

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

...

208. Where an immovable that is not taxable under paragraph 1 or 1.1 of section 204 is occupied by a person other than a person referred to in that section or a corporation that is a mandatary of the State, unless its owner is the Société québécoise des infrastructures, the property taxes to which that immovable would be subject without that exemption are levied on the lessee or, if there is no lessee, on the occupant, and are payable by the lessee or occupant. However, that rule does not apply in the case of an immovable referred to in paragraph 1.1 of section 204 where, according to the legislation of the Parliament of Canada relating to subsidies to municipalities that are to stand in lieu of property taxes, and according to the instruments made under that legislation, such a subsidy is paid in respect of the immovable notwithstanding its being occupied as described in this paragraph. [Emphasis added.]

[168] First, it is clear from the provision itself that this rule is inapplicable to PILTs.

[169] It is equally clear that the AMT provisions cited by the OPMC do not grant ownership in an immovable to the merchants: instead, they create a legal fiction for tax purposes specific to that statute. Legally, the ownership of the leased sites remains with the OPMC. The fact that the roads at issue provide access to lessees located

du régime fiscal particulier au lieu où se trouve la propriété fédérale lors du calcul des PERI. En l’espèce, la SVPM soutient que, selon l’article 208 de la LFM, ces locataires ou ces occupants sont réputés être propriétaires et donc s’il n’y avait pas ces voies publiques, le public ne pourrait pas avoir accès à ces espaces que la SVPM qualifie de « propriété privée ».

[167] Les articles 204 et 208 de la LFM disposent :

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

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

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

[...]

208. Lorsqu’un immeuble non imposable en vertu du paragraphe 1 ou 1.1 de l’article 204 est occupé par un autre qu’une personne mentionnée à cet article ou qu’une société qui est mandataire de l’État, sauf si son propriétaire est la Société québécoise des infrastructures, les taxes foncières auxquelles cet immeuble serait assujéti sans cette exemption sont imposées au locataire ou, à défaut, à l’occupant, et sont payables par lui. Toutefois, cette règle ne s’applique pas dans le cas d’un immeuble visé au paragraphe 1.1 de l’article 204 lorsque, suivant la législation du Parlement du Canada relative aux subventions aux municipalités pour tenir lieu des taxes foncières et selon les actes pris en vertu de cette législation, une telle subvention est versée à l’égard de l’immeuble malgré l’occupation visée au présent alinéa dont il fait l’objet. [Je souligne.]

[168] Tout d’abord, il ressort clairement de la disposition elle-même que la règle ne joue pas en matière de PERI.

[169] De plus, il est évident que les dispositions de la LFM citées par la SVPM n’attribuent pas la propriété d’un immeuble aux commerçants : elles créent plutôt une fiction juridique aux fins fiscales propres à cette loi. Juridiquement, la propriété des sites loués demeure celle de la SVPM. Le fait que les routes en cause donnent

on the Old Port site simply confirms that these roads really give access to property “owned” by the OPMC.

[170] In any case, I cannot accept the OPMC’s arguments regarding the applicability of the decision in *MPA 2010*. That Supreme Court decision involved a situation in which the Crown corporation was calculating PILTs on the basis of a tax rate that had been in effect at the time but that had subsequently been abolished by the taxing authority. The Supreme Court observed that, although the definition of “effective rate” recognized that Crown corporations have to decide on the appropriate tax rate, they cannot base their PILT calculations on a fictitious tax system that they themselves have created arbitrarily.

[171] As stated above, I accept the idea that the OPMC is deemed to be a private owner under the PILT system, but this is for the purpose of calculating the effective rate of tax and the value of its property, not for the purpose of determining what property is compensable or what is to be included in the property base (*MPA 2010*, at paragraph 40). The PILT Act is a complete code that determines what property is included in or excluded from the concept of federal property and therefore which are subject to PILTs, and nowhere in *MPA 2010* does it state that the existing tax system may be used to interpret, qualify or amend the exceptions to the concept of federal property set out in the PILT Act.

[172] The only public highway with respect to which I am inclined to agree with the OPMC is the Port Road. It is true that this road gives access to the Clock Tower Quay and to outdoor parking lots owned by the OPMC, but it is the sole road giving access to a complex of private residential condominiums west of the Old Port site—these condominiums are not on the Old Port site and their construction was completed before 2014. Moreover, if one were to continue moving west along the Port Road, one would reach the access gate to the Port of Montréal. I have used that road myself many times to reach the Port of Montréal.

accès à des locataires se trouvant sur le site du Vieux-Port ne fait que confirmer que ces routes donnent en réalité accès à la propriété « appartenant » à la SVPM.

[170] De toute manière, je ne peux retenir les arguments de la SVPM quant à l’application de la jurisprudence *APM 2010*. Cet arrêt de la Cour suprême portait sur une situation où la société d’État calculait le PERI sur la base d’un taux d’imposition qui avait été en vigueur à l’époque mais qui avait été aboli par l’autorité taxatrice. La Cour suprême a observé que, bien que la définition du « taux effectif » reconnaît que les sociétés d’État doivent prendre une décision quant au taux d’imposition approprié, elles ne peuvent fonder leurs calculs de PERI sur un régime fiscal fictif, qu’elles créeraient arbitrairement.

[171] Comme je l’ai déjà signalé, je retiens l’idée que la SVPM est réputée être une propriétaire privée pour les PERI, mais ceci vaut pour le taux effectif et la valeur effective applicable à ses biens, pas quant à la question de savoir quels biens sont compensables ou ce qui compose son assiette fiscale (*APM 2010*, au paragraphe 40). La LPRI est un code complet qui détermine quels biens sont inclus et lesquels sont exclus de la notion de propriété fédérale et donc des PERI, et il n’est dit nulle part dans l’arrêt *APM 2010* que le régime fiscal existant peut être utilisé pour interpréter, qualifier ou modifier les exceptions de la notion de propriété fédérale prévue par la LPRI.

[172] La seule voie publique pour laquelle je suis disposé à donner raison à la SVPM est la route du Port. Il est vrai que cette route donne accès au Quai de l’Horloge ainsi qu’à des stationnements extérieurs de la route du Port appartenant à la SVPM, mais il s’agit de la seule route donnant accès à un complexe de condominiums résidentiels privés à l’ouest du site du Vieux-Port — les condominiums ne sont pas sur le site du Vieux-Port et leur construction a été complétée avant 2014. De plus, et si l’on continue vers l’ouest le long de la route du Port passé le complexe de condominiums, on arrive directement à la barrière d’accès du port de Montréal. J’ai moi-même souvent utilisé cette entrée et cette route pour accéder au port de Montréal dans le passé.

[173] However, automatically excluding a federal highway from the PILT base simply because it also provides access to private property seems to me to be contrary to the intent of the PILT Act and to the text of paragraph 2(3)(g) itself. In applying this provision, one must look to the primary purpose of the highway in question; it is not enough to simply equate access to private properties with exclusion. Paragraph 2(3)(g) of the PILT Act provides that public highways are to be classified as federal property if their primary function is to provide immediate access to real property or immovables owned by the Crown. For example, a network of roads within a federal property giving access to the site's various attractions and buildings would not fall within the paragraph 2(3)(g) exclusion. The Trans-Canada Highway, on the other hand, which simply crosses through federal properties and does not have as its primary function the provision of immediate access to properties of the Crown, would be captured by the exclusion.

[174] In this case, there is no evidence that the Port Road's primary function is to provide immediate access to the Old Port site, so the City has not persuaded me that the OPMC's exercise of discretionary power and its determination with regard to this issue were unreasonable.

[175] Accordingly, apart from the Port Road, I do not find that the exclusions claimed in this case by the City are reasonable. I confirm, however, that it was not unreasonable for the OPMC to have excluded the paving of the public highways at issue pursuant to Schedule II, item 11.

(b) *Conclusion on exclusions*

[176] It is certain that the decision to make PILTs remains with the OPMC; it is the OPMC's discretionary power that is exercised in the final determination of such payments. However, this power is not absolute, and, although in this case the OPMC did not go beyond the scope of the PILT Act, its interpretation of most of the exceptions to the definition of federal property amount to an unreasonable exercise of this power.

[173] Toutefois, l'exclusion automatique d'une voie fédérale de l'assiette des PERI du simple fait qu'elle donne aussi accès à des propriétés privées me semble contraire à l'esprit de la LPRI et au texte de l'alinéa 2(3)g) lui-même. La détermination imposée par ce texte appelle une recherche de l'objet premier de la voie en cause et ne se limite pas à la simple équation : accès à des propriétés privées, donc exclusion. En effet, l'alinéa 2(3)g) de la LPRI dispose que les voies publiques doivent être qualifiées de propriété fédérale dans les cas où elles ont comme fonction première de permettre l'accès direct à des propriétés de la Couronne. Par exemple, un réseau de routes au sein d'une propriété fédérale donnant accès aux différents attraits et bâtiments de ce site ne tomberait pas sous le coup de l'exclusion de l'alinéa 2(3)g). D'un autre côté, l'autoroute transcanadienne, par exemple, qui ne fait que traverser des propriétés fédérales et qui n'a pas comme fonction première de permettre l'accès direct à des propriétés de la Couronne, tomberait sous le coup de cette exclusion.

[174] En l'espèce, il ne ressort pas de la preuve que la fonction première de la route du Port est de permettre l'accès direct au site de Vieux-Port, et ainsi la Ville ne m'a pas convaincu que l'exercice du pouvoir discrétionnaire et la détermination de la SVPM sur cette question étaient déraisonnables.

[175] En conséquence, hormis la route du Port, je ne crois pas que les exclusions revendiquées en l'espèce par la Ville soient raisonnables. Je confirme, cependant, qu'il n'était pas déraisonnable de la part de la SVPM d'avoir exclu le pavement des voies publiques en question suivant le point 11 de l'annexe II.

b) *Conclusion sur les exclusions*

[176] Il ne fait aucun doute que la décision de verser des PERI demeure celle de la SVPM; c'est son pouvoir discrétionnaire qui est exercé dans la détermination finale de ces paiements. Cependant, ce pouvoir n'est pas absolu et, bien qu'il ne s'agisse pas d'un cas où la SVPM est allée au-delà de la portée de la LPRI, l'interprétation qu'elle a donnée à la plupart des exceptions à la définition de la propriété fédérale équivaut à un exercice déraisonnable de ce pouvoir.

[177] According to the City, there are several discrepancies between the interpretation given to the exceptions to the concept of federal property by PWGSC, which is responsible for administering the PILT program across the entire country, and by the OPMC, which administers it locally in the Old Port of Montréal. This would indicate that OPMC has no particular expertise, and in fact is not seeking an interpretation that is reasonable or fair and equitable to the City, but rather is seeking to benefit from as many exclusions as possible in its interpretation of the term “federal property”.

[178] For my part, although I have been puzzled by some of the exceptions invoked by the OPMC, I am not prepared to impute to it any ulterior motives in the exercise of its discretion. As all parties have made clear, there is little case law on how to interpret many of the exceptions to what constitutes federal property in the PILT Act. There has also been some changing of the guard at the OPMC, perhaps with more ambitious site development plans than those of PWGSC and thus more reason to question whether the more traditional interpretation of the PILT Act should continue to be followed.

[179] However, when the OPMC rendered its decision, other than for the Port Road, the Jacques Cartier Quay’s elevated walkway and the Old Port Promenade and the Promenade des Artistes, it respected neither the principles of statutory interpretation applicable to the PILT Act nor the intent of Parliament. Accordingly, it exercised its discretionary power unreasonably. To borrow the words of Justice LeBel, and setting aside the above-mentioned exceptions, the OPMC’s proposed interpretation “is not consistent with the words of the statute, with Parliament’s intention or with any of the ordinary meanings of the words used in Schedule II to the *PILT Act*. It must therefore be concluded that the MPA’s interpretation is unreasonable” (*MPA 2010*, at paragraph 48).

2. Are the OPMC’s parking lots subject to the Parking Lot By-law?

[180] The Parking Lot By-law was adopted pursuant to a power previously contained in section 151.8 of

[177] La Ville indique qu’il y a de nombreuses divergences entre l’interprétation donnée aux exceptions à la notion de propriété fédérale par le TPSGC qui est chargé de l’administration du programme des PERI d’un océan à l’autre, et la SVPM qui l’administre localement dans le Vieux-Port de Montréal. Ceci témoignerait du fait que la SVPM ne possède pas d’expertise particulière, et en fait, qu’elle ne cherche pas une interprétation raisonnable ou juste et équitable envers la Ville, mais plutôt à tirer un maximum d’exclusions dans son interprétation de l’expression « propriété fédérale ».

[178] Pour ma part, et bien que certaines des exceptions invoquées par la SVPM m’aient rendu fort perplexe, je ne suis pas disposé à lui imputer des arrière-pensées quant à l’exercice de son pouvoir discrétionnaire. Comme l’ont clairement signalé toutes les parties, il existe peu de jurisprudence concernant l’interprétation de nombreuses exceptions à la propriété fédérale dans la LPRI. Il y a également eu un certain changement de garde du côté de la SVPM, avec des plans de développement du site peut-être plus ambitieux que ceux du TPSGC et donc plus de raisons de se demander si l’interprétation plus traditionnelle de la LPRI devait continuer à être suivie.

[179] Cependant, lorsque la SVPM a pris sa décision, et à part la route du Port, la passerelle surélevée du Quai Jacques-Cartier et la Promenade du Vieux-Port et Promenade des Artistes, elle n’a pas respecté les principes d’interprétation du texte de la LPRI et l’intention du législateur. Il en résulte que son exercice de son pouvoir discrétionnaire a été déraisonnable. Si je peux reprendre les observations du juge LeBel, à part les quelques exceptions mentionnées ci-dessus, l’interprétation défendue par la SVPM « ne respecte ni le texte de la loi en cause, ni la volonté du législateur, ni aucun des sens ordinaires des mots utilisés à l’annexe II de la *LPRI*. Il faut donc conclure au caractère déraisonnable de cette interprétation » (*APM 2010*, au paragraphe 48).

2. Les stationnements de la SVPM sont-ils assujettis au Règlement sur les stationnements?

[180] Le Règlement sur les stationnements est un règlement qui a été adopté en vertu d’un pouvoir qui figurait

the City Charter, which has since been transferred section 500.1 of the *Cities and Towns Act*, CQLR, c. C-19. This by-law concerns a property tax specifically applicable to parking lots over and above the ordinary property tax, calculated according to the area with different rates for indoor and outdoor parking lots. Private parking lots owners in Montréal must pay their own property tax, plus the property tax for parking lots.

[181] The OPMC raises two separate grounds for the inapplicability of this by-law to its parking lots: the City does not have the authority to impose this tax on it, and its parking lots are not situated within the sectors to which this tax applies. I will address each of these arguments in detail.

(a) *Is the City authorized to levy this tax?*

[182] The OPMC is challenging the applicability of the Parking Lot By-law on the basis that, unlike the property tax imposed under sections 149 to 151.6 of the City Charter, a tax imposed under section 151.8, such as the parking lot property tax, is not applicable to persons covered by section 151.9 of the City Charter (applicable at the time), including the Crown in right of Canada and its agents. The OPMC therefore submits that it was not required to take this tax into account as it was not applicable to it.

[183] The City, on the other hand, argues that it does not impose the Parking Lot By-law on federal properties, but rather it imposes it on all parking lots as a general tax. Thus, and because the PILT Act creates the legal fiction that the federal Crown corporation must pay as if it were a taxable taxpayer, under that statute, the OPMC must be treated as if it were an individual owner, owning that land. The exclusion set out in section 151.9 of the City Charter is therefore inapplicable in this context, and, in any event, this exclusion adds nothing to the debate because it simply restates the basic tax immunity that is provided by section 125 of the Constitution.

à l'article 151.8 de la Charte de la Ville à l'époque, et qui a été transposé plus récemment à l'article 500.1 de la *Loi sur cités et villes*, RLRQ, ch. C-19. Ce règlement concerne une taxe foncière particulière aux parcs de stationnements en plus de la taxe foncière ordinaire, qui est calculée selon la superficie avec un taux différent s'il s'agit de stationnements intérieurs ou extérieurs. Chaque propriétaire privé de stationnements à Montréal doit payer sa taxe foncière, et la taxe foncière pour les parcs de stationnements.

[181] La SVPM soulève deux motifs distincts d'inapplicabilité de ce règlement à ses stationnements : la Ville n'est pas autorisée à lui imposer cette taxe et ses stationnements sont situés à l'extérieur des secteurs auxquels cette taxe s'applique. Je discuterai de chacun de ces arguments en détail.

a) *La Ville est-elle autorisée à imposer cette taxe?*

[182] La SVPM conteste l'applicabilité du Règlement sur les stationnements puisque, contrairement à la taxe foncière imposée en vertu des articles 149 à 151.6 de la Charte de la Ville, une taxe imposée en vertu de l'article 151.8, telle que la taxe foncière sur les parcs de stationnement, ne serait pas applicable aux personnes visées par l'article 151.9 de la Charte de la Ville (applicable à l'époque), dont la Couronne du chef du Canada et ses mandataires. La SVPM soutient donc qu'elle n'avait pas à prendre en compte cette taxe qui ne lui était pas applicable.

[183] En revanche, la Ville fait valoir qu'elle n'impose pas le Règlement sur les stationnements aux propriétés fédérales, mais plutôt qu'elle l'impose à tous parcs de stationnement à titre de taxe générale. Ainsi, et comme la LPRI crée la fiction juridique selon laquelle la société d'État fédérale doit payer comme si elle était un contribuable taxable, au regard de cette loi, il faut faire comme si la SVPM était un propriétaire particulier, propriétaire de ce terrain. Donc, dans ce contexte, l'exclusion de l'article 151.9 de la Charte de la Ville n'est pas applicable, et, de toute façon, cette exclusion n'apporte rien au débat puisqu'elle ne fait que reprendre l'immunité fiscale de base qui est prévue par l'article 125 de la Constitution.

[184] It is worth recalling here how PILTs are calculated under the PILT Act. Section 4 provides that the amount of the PILT is the product of the following two factors: the effective rate and the property value. The “effective rate” is defined in subsection 2(1) of the PILT Act as “the rate of real property tax or of frontage or area tax that, in the opinion of the Minister, would be applicable to any federal property if that property were taxable property”.

[185] In the case of parking lots, this rate includes the rate of the property tax set out in the Parking Lot By-law. The OPMC had to refer first to the provisions of the PILT Act and its regulations to determine what payments were due. This is not a case in which the City is imposing a tax on the OPMC. The provision in the provincial enabling legislation is not relevant to the determination of PILTs because the effective rate must be determined from the tax rates that would be applicable if the OPMC parking lots were privately owned and therefore taxable. Section 151.9 of the City Charter is only intended to affirm the Crown’s tax immunity.

[186] The Crown corporations involved in *MPA 2010* had refused to take into account the taxing authority’s tax reform, which resulted in an increased effective rate following the abolition of a commercial occupancy tax for which no tax was payable. In calculating their PILTs, the Crown corporations decided to deduct amounts equivalent to the portion of the property tax increase that resulted from the abolition of the business tax. The Supreme Court’s doctrine on this issue could not be clearer [at paragraphs 40–42]:

However, there is a fundamental flaw in this interpretation and application of the *PILT Act* and the *Regulations*. As I have indicated, the two corporations certainly have a discretion. It is clear from the definition of “effective rate” that Crown corporations have to decide on the appropriate tax rate. However, they cannot 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. The *PILT Act* and the *Regulations* require that the tax rate be calculated as if

[184] Il convient ici de rappeler la méthode de calcul des PERI aux termes de la LPRI. L’article 4 de cette loi dispose que le montant du PERI est égal au produit des deux facteurs suivants, soit d’une part le taux effectif, et d’autre part, la valeur effective. Le taux effectif est défini comme suit au paragraphe 2(1) de la LPRI : « Le taux de l’impôt foncier ou de l’impôt sur la façade ou sur la superficie qui, selon le ministre, serait applicable à une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable. »

[185] Dans le cas des stationnements, ce taux inclut le taux de la taxe foncière suivant le Règlement sur les stationnements. La SVPM devait se référer d’abord aux dispositions de la LPRI et de ses règlements d’application pour connaître les paiements qui étaient exigibles. Il ne s’agit pas d’un cas où la Ville impose une taxe à la SVPM. La disposition de la loi habilitante provinciale n’est pas pertinente quant à la détermination des PERI puisque le taux effectif doit être déterminé à partir des taux de taxation qui seraient applicables si les stationnements de la SVPM appartenaient à un propriétaire privé et étaient ainsi imposables. L’article 151.9 de la Charte de la Ville ne vise qu’à affirmer l’indemnité fiscale de la Couronne.

[186] En ce qui concerne l’affaire *APM 2010*, les sociétés d’État en cause avaient refusé de prendre en compte la réforme fiscale de l’autorité taxatrice qui leur imposait un taux effectif plus élevé suite à l’abolition d’une taxe d’occupation commerciale pour laquelle aucune taxe n’était payable. Dans leur calcul de PERI, les sociétés d’État ont décidé de déduire des sommes équivalant à la part de l’augmentation des taxes foncières qui aurait résulté de la suppression de la taxe d’affaires. La doctrine de la Cour suprême sur cette question ne pourrait être plus claire [aux paragraphes 40–42] :

Cette interprétation et cette application de la *LPRI* et du *Règlement* sont toutefois entachées d’un vice fondamental. Je le répète, les deux sociétés possèdent certes un pouvoir discrétionnaire. En effet, la définition du « taux effectif » d’imposition reconnaît que les sociétés de la Couronne doivent prendre une décision quant au taux d’imposition approprié. Cependant, elles ne peuvent 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. La

the federal property were taxable property belonging to a private owner. In s. 2 of the *Regulations* and the corresponding provision of the *PILT Act*, it is assumed that the corporations begin by identifying the tax system that applies to taxable property in the municipality in order to establish the property value and effective rate of tax. They cannot do so on the basis of a system that no longer exists.

In these appeals, the relevant tax system is well established. The business occupancy tax had been abolished in 2003. Under Quebec municipal legislation, municipalities had the power to impose variable-rate property taxes. The City exercised that power. The respondents therefore had to calculate their effective rates having regard to the fact that the business occupancy tax no longer existed. They could not reintroduce that tax in their calculations for an indefinite period of time or indirectly force the municipality to maintain a tax system it had changed as it was authorized to do under provincial law. Indeed, the respondents' position would in practice mean that they would, in establishing the amounts of their PILTs, be entitled — not only now, but also 10 or 20 years from now — to make increasingly complex and illusory theoretical calculations based on taxes that had long since disappeared.

The respondents' position is also contrary to the objective of the *PILT Act* and the *Regulations*. 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 occupants. [Emphasis added.]

[187] As in the case above, not including the tax provided for by the Parking Lot By-law in the PILT calculation amounts to creating a fictitious tax system, which would be inequitable with respect to the other taxpayers. I cannot accept this solution. The issue here is whether it was reasonable for the OPMC to conclude that if the parking areas had belonged to a private owner and been taxable, the tax rate applicable to them would have excluded the tax imposed by the Parking Lot By-law. In my view, the response to this question must be negative.

LPRI et le *Règlement* prévoient que le calcul du taux d'imposition se fait comme si la propriété fédérale était une propriété imposable entre les mains d'un propriétaire privé. L'article 2 du *Règlement* ainsi que la disposition correspondante de la *LPRI* supposent que les sociétés recherchent d'abord le régime fiscal applicable aux propriétés imposables dans la municipalité pour déterminer les valeurs et les taux effectifs d'imposition. Leur travail ne saurait s'effectuer à partir d'un régime qui n'existerait plus.

Dans les présents pourvois, le régime fiscal pertinent est bien établi. La taxe d'occupation commerciale avait été abolie en 2003. La législation municipale du Québec accordait aux municipalités le pouvoir d'imposer des taxes foncières à taux variables. La Ville avait utilisé ce pouvoir. Les intimées devaient en conséquence calculer leurs taux effectifs d'imposition en tenant compte du fait que la taxe d'occupation commerciale n'existait plus. Elles ne pouvaient pas la réintroduire dans leurs calculs pendant une période indéterminée ni imposer indirectement à la municipalité le maintien d'un régime fiscal que celle-ci avait modifié, comme le lui permettait le droit provincial. D'ailleurs, la position des intimées signifierait en pratique que, pour établir le montant de leurs PRI, elles auraient le droit — non seulement aujourd'hui, mais également dans 10 ou 20 ans — de faire des calculs théoriques de plus en plus difficiles et illusoirs, fondés sur des taxes disparues depuis longtemps.

La position des intimées va en outre à l'encontre de l'objectif de la *LPRI* et du *Règlement*. 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. [Je souligne.]

[187] Comme dans cette affaire, ne pas inclure le taux prévu par le Règlement sur les stationnements dans le calcul des PERI reviendrait à créer un régime fiscal fictif, ce qui résulterait en une iniquité envers les autres contribuables. Je ne peux retenir cette solution. La question à poser en l'espèce est celle de savoir s'il était raisonnable de la part de la SVPM de conclure que si les stationnements appartenaient à un propriétaire privé et étaient taxables, le taux de taxation applicable à ces lieux excluait la taxe imposée par le Règlement sur les stationnements. À mon avis, la réponse à cette question doit être négative.

[188] Section 3 of the PILT Act clearly sets out the terms applicable to PILTs. It allows for payments in lieu of any taxes applicable within the areas in which the federal properties at issue are situated. This was confirmed by the Supreme Court in *MPA 2010*, at paragraph 40, cited above: “those calculations must be based on the tax system that actually exists at the place where the property in question is located”. This is a territorial condition rather than a material or formal condition. The OPMC has not pointed to any wording in the PILT Act that limits PILTs on the basis of provisions in a provincial enabling statute. The issue of the territorial applicability of the by-law at issue is precisely the second ground of the OPMC’s challenge, which I will discuss shortly.

[189] Essentially, section 151.9 of the City Charter prohibits the imposition of a tax in respect of certain persons. In my view, it is only if the City imposes a tax on the OPMC that this section and section 125 of the Constitution are applicable. This is not a situation in which the City is imposing the Parking Lot By-law on the OPMC; the by-law must simply be taken into account when the OPMC exercises its discretion in calculating the annual PILT. If this by-law is ignored, the end result will be a fictitious tax rate for the PILTs, as not all the taxes making up the effective rate would be taken into account—a situation that was deemed unacceptable in *MPA 2010*. It is unreasonable to believe that the City imposed a tax on the OPMC through its PILT applications, as it is the PILT Act that governs this type of application (subsection 3(1) of the PILT Act).

[190] As we have already seen, subsection 204(1.1) of the AMT states that “an immovable included in a unit of assessment entered on the roll in the name of the Crown in right of Canada or a mandatary thereof” is “exempt from all municipal or school property taxes”. However, the OPMC is not challenging the applicability of all of the property taxes with respect to its properties. This is all the more revealing of the unreasonableness of its position.

[188] L’article 3 de la LPRI est clair quant aux conditions des paiements des PERI. Il permet les PERI pour toutes taxes applicables sur les lieux où se situent les propriétés fédérales en question. Ceci a été confirmé par la Cour suprême dans l’arrêt *APM 2010*, au paragraphe 40, que nous venons de citer : « ces calculs doivent être effectués au regard du régime fiscal qui existe réellement à l’endroit où sont situés les biens en cause ». Il s’agit d’une condition territoriale et non matérielle ou formelle. La SVPM ne cite aucun texte de la LPRI qui restreindrait les PERI en fonction de ce qui est prévu dans une loi habilitante provinciale. La question de l’applicabilité territoriale du règlement en cause est, précisément, le deuxième motif de contestation de la SVPM, motif dont je discuterai sous peu.

[189] Dans son essence, l’article 151.9 de la Charte de la Ville interdit l’imposition d’une taxe à certaines personnes déterminées. À mon avis, c’est seulement si la Ville impose une taxe à la SVPM que l’article 151.9, ainsi que l’article 125 de la Constitution, sont applicables. Il ne s’agit pas d’une situation où la Ville impose le Règlement sur les stationnements à la SVPM; seulement, ce règlement, doit être pris en considération lorsque la SVPM exerce son pouvoir discrétionnaire en matière de calcul du PERI annuel. En fait, si on ne tient pas compte de ce règlement, le résultat final sera un taux fictif pour le PERI, car toutes les taxes qui composent le taux effectif ne seront pas prises en compte — une situation qui a été jugée inacceptable dans l’arrêt *APM 2010*. Il est déraisonnable de penser que la Ville a imposé une taxe à la SVPM par ses demandes de PERI, puisque c’est la LPRI qui régit ce type de demande (paragraphe 3(1) de la LPRI).

[190] D’ailleurs, comme on a déjà vu, le paragraphe 1.1 de l’article 204 de la LFM prévoit que sont « exempts de toute taxe foncière, municipale ou scolaire [...] un immeuble compris dans une unité d’évaluation inscrite au nom de la Couronne du chef du Canada ou d’un mandatary de celle-ci ». Pourtant, la SVPM ne conteste pas l’applicabilité de toutes les taxes foncières à l’égard de ses propriétés. Ceci est d’autant plus révélateur du caractère déraisonnable de sa position.

(b) *Are the parking lots situated outside the areas in which this tax is applicable?*

[191] Article 11 of the Parking Lot By-law reads as follows:

11. A property tax on parking lots, at the rates shown below, is imposed and levied on and for any taxable immovable forming part of a unit assessment belonging to a category of non-residential immovables, entered on the property assessment roll, that contains a parking lot or part of such a lot, and that is situated in sector A, B or C.

[192] It is not in dispute between the parties that the Old Port site is part of the City's territory and that, in accordance with article 1 of the Parking Lot By-law and section 8 of the *Compendium of Tariffs of Private Transportation by Taxi*, R.R.Q., c. S-6.01, r. 4, the relevant territorial boundary of the area in question, namely Sector B, for the purposes of the Parking Lot By-law is "the St. Lawrence River". There is also no controversy as to the definition of the word "river" in this context, which is [TRANSLATION] "a major watercourse flowing into the ocean".

[193] However, according to the OPMC, it is indisputable that the Old Port's quays and piers are situated in the St. Lawrence River. Thus, King Edward Quay projects 380 metres over the riverbed, and Jacques Cartier Quay projects 344 metres over the riverbed. It points to a historical map from 1815 in support of its argument that the quays are situated in what was then the riverbed. The OPMC attaches great importance to the fact that boats can moor to its quays, further proving that that they are situated [TRANSLATION] "in the St. Lawrence River". Accordingly, because these parking lots are situated on cribwork quays situated in the river, the OPMC takes the position that its parking lots are outside the scope of the Parking Lot By-law.

[194] Accepting the OPMC's position would be tantamount to saying that all of the infilled land on what was once the St. Lawrence River is also "in the river". I can imagine the inevitable squabbles between taxi drivers and passengers over whether the airport fare remains

b) *Les stationnements sont-ils situés à l'extérieur des secteurs auxquels cette taxe s'applique?*

[191] L'article 11 du Règlement sur les stationnements prévoit :

11. Il est imposé et sera prélevé sur et à l'égard de tout immeuble imposable faisant partie d'une unité d'évaluation appartenant à la catégorie des immeubles non résidentiels, inscrit au rôle d'évaluation foncière, qui comporte un parc de stationnement ou une partie d'un tel parc, et qui est situé dans l'un des secteurs A, B ou C, une taxe foncière sur les parcs de stationnements au taux fixé ci-après.

[192] Il n'est pas controversé entre les parties que le site du Vieux-Port fait partie du territoire de la Ville, et que, conformément à l'article 1 du Règlement sur les stationnements et à l'article 8 du *Recueil des tarifs du transport privé par taxi*, R.R.Q., ch. S-6.01, r. 4, la limite territoriale pertinente du secteur en question, soit le secteur B, relative à l'application du Règlement sur les stationnements est « le fleuve Saint-Laurent ». Il n'y a pas non plus de controverse quant à la définition du mot « fleuve », soit un « cours d'eau important se déversant dans l'océan ».

[193] Cependant, selon la SVPM, il est incontestable que les quais et jetées du Vieux-Port sont situés dans le fleuve Saint-Laurent. Ainsi, le Quai King-Edward avance de 380 mètres dans le lit du fleuve et le Quai Jacques-Cartier avance de 344 mètres. Elle réfère à une carte historique de 1815 pour faire valoir que les quais se situent dans ce qui constituait à l'époque le lit du fleuve. La SVPM attache une grande importance au fait que des bateaux peuvent s'amarrer sur ses quais, ce qui prouverait d'autant plus qu'ils sont situés « dans le fleuve Saint-Laurent ». En conséquence, puisque ses stationnements sont situés sur des quais faits en caissons et situés dans le fleuve, la SVPM défend la position portant que ses stationnements sont hors du champ d'application du Règlement sur les stationnements.

[194] Retenir la position de la SVPM reviendrait à dire que l'ensemble des terrains remblayés se situant dans ce qui était auparavant le fleuve Saint-Laurent se situerait aussi « dans le fleuve ». Je peux imaginer les inévitables querelles entre les chauffeurs de taxi et les passagers

applicable between the entrance to the Old Port on De la Commune Street and the front doors of the IMAX theatre or to a car parked in one of parking lots on the Old Port site. This idea does not stand up to scrutiny.

[195] Presumably, the decision to designate the St. Lawrence River as a boundary to the application of the Parking Lot By-law was made in light of the geography of Montréal Island at the time the decision was made. In other words, it cannot seriously be argued that in defining this boundary the drafters had in mind the mapping of Montréal Island 200 years ago when the river reached De la Commune Street.

[196] While the OPMC also concedes that the Old Port site is part of the City's territory and that the City's boundaries extend to the middle of the river, it seems to me that the mere fact that the City defines the applicable territory of the Parking Lot By-law as being bounded by the river does not preclude what is built into the river in this case. For all intents and purposes, the City's territory has, with the development of what is now known as the Old Port site, extended into the river. The fact that this extension is composed of landfill with timber and cement cribs rather than earth landfill or other material is of no consequence.

[197] I would simply add in conclusion that just because the OPMC is unhappy with the imposition of a tax does not mean that it should be exempted (*Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at paragraphs 4 and 19).

[198] The OPMC's decision with respect to this issue was therefore unreasonable.

3. Is the OPMC's land situated in deep water?

[199] There is no doubt that at the beginning of the 19th century, most, if not all, of the area of what is today the Old Port site was made up of water, as the St. Lawrence River reached as far as De la Commune Street. It is true that the area we know today as the Old Port site was built up over the years by the use of landfill to widen the south

pour savoir si le tarif aéroportuaire s'applique toujours au trajet entre l'entrée du Vieux Port sur la rue de la Commune et la porte d'entrée du théâtre IMAX ou sa voiture garée dans l'un des stationnements sur le site du Vieux-Port. Cette conception ne peut tenir la route.

[195] On peut présumer que la décision de limiter l'application du Règlement sur les stationnements au fleuve Saint-Laurent a été prise en fonction de la géographie de l'île de Montréal au moment où cette décision a été rendue. Autrement dit, on ne peut pas sérieusement soutenir qu'en énonçant cette limite, les rédacteurs avaient en tête la cartographie de l'île de Montréal d'il y a 200 ans lorsque le fleuve arrivait jusqu'à la rue de la Commune.

[196] Quoique la SVPM concède également que le site du Vieux-Port fait partie du territoire de la Ville et que les limites de la Ville vont au milieu du fleuve, il me semble que le simple fait que la Ville définisse le territoire applicable du Règlement sur les stationnements comme étant le fleuve n'exclut pas ce qui est construit dans le fleuve en l'espèce. À toutes fins utiles, le territoire de la Ville s'est, avec le développement de ce qui est connu aujourd'hui comme le site du Vieux-Port, étendu dans le fleuve. Le fait que ce prolongement soit composé de remblai avec des caissons de bois et de ciment plutôt que du remblai de terre ou autre matériel est sans conséquence.

[197] J'ajouterais tout simplement pour conclure sur ce point que ce n'est pas parce que la SVPM est mécontente de l'imposition d'une taxe qu'elle doit en être exemptée (*Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, aux paragraphes 4 et 19).

[198] La décision de la SVPM sur cette question était donc déraisonnable.

3. Les terrains de la SVPM sont-ils situés en eau profonde?

[199] Il ne fait aucun doute qu'au début du XIX^e siècle, la majeure partie, sinon la totalité, de la superficie de ce qui constitue aujourd'hui le site du Vieux-Port était constituée d'eau, car le fleuve Saint-Laurent arrivait jusqu'à la rue de la Commune. Il est vrai que l'espace qu'on connaît aujourd'hui comme étant le site du Vieux-Port a été érigé

side of De la Commune Street into the St. Lawrence River and by the construction of quays with cribwork and cement pillars that extend even further into the river to allow for the loading and unloading of ships. The City argues that this is not unlike much of its expansion by means of dry materials and landfill on the riverfront, such as parts of Griffintown, as well as Notre-Dame Island [Île Notre-Dame] and the 1967 expansion of Saint-Helen's Island [Île Sainte-Hélène].

[200] No one doubts today that with this accession and emergence of land, these areas of the City that have wondrously materialized from the St. Lawrence River are now dry land subject to property tax. The City argues that the Old Port site is no different and, therefore, for the purposes of the PILT Act, the area of the Old Port site must be recognized as federal property consisting of dry land and subject to the City's zoning by-law.

[201] I have already found that for the purposes of calculating the applicable PILT, the nature of the landfill that allowed for the extension of the City's territory is of no consequence with respect to the application of municipal taxes.

[202] The OPMC argues that its lands should be assessed as deep-water lands and not as dry land. In fact, the City's property roll assessments are only for the value of the buildings and the value of the land. According to the OPMC, it is the value of the river bottom on which the cribs are embedded, and not the surface of the quays, that should be assessed for property tax purposes.

[203] The origins of the OPMC's deep water theory are somewhat mysterious. The act of acquisition of the Old Port site by the OPMC from Her Majesty the Queen in right of Canada refers in the designations to [TRANSLATION] "Land" sold with [TRANSLATION] "all its improvements, buildings, accessories and dependencies". The sole mention of a [TRANSLATION] "lot in deep water" is in the 1870 definition of the origin of the right of ownership for one of the ten lots that presently constitute the Old

au fil des années par l'utilisation du remblai pour élargir le sud de la rue de la Commune dans le fleuve Saint-Laurent et par la construction des quais avec des caissons et des piliers de ciment qui s'étendent plus loin encore dans le fleuve permettant le chargement et le déchargement des navires. Or, la Ville soutient que cela n'est pas différent d'une grande partie de l'expansion de la Ville au moyen de remblais et de matériaux secs sur le bord du fleuve, comme des parties de Griffintown, ainsi que l'île Notre-Dame et l'expansion de l'île Sainte-Hélène en 1967.

[200] Personne ne doute aujourd'hui que cette accession et émergence de terrain, soit des régions de la Ville qui ont admirablement surgi du fleuve Saint-Laurent, sont aujourd'hui des terrains de terre ferme assujettis à la taxe foncière. La Ville soutient que le site du Vieux-Port n'est pas différent et, qu'alors, aux fins de la LPRI, il faut reconnaître la superficie du site du Vieux-Port comme une propriété fédérale constituée de terre ferme et visée par le règlement de zonage de la Ville.

[201] J'ai déjà constaté qu'aux fins du calcul du PERI applicable, la nature du remblai ayant permis le prolongement du territoire de la Ville est sans conséquence en ce qui concerne l'application des taxes municipales.

[202] Pour sa part, la SVPM soutient que ses terrains doivent être évalués comme des terrains situés en eau profonde et non pas comme des terrains de terre ferme. En fait, les évaluations au rôle foncier de la Ville ne visent que la valeur des bâtiments et la valeur des terrains. Selon la SVPM, c'est la valeur du fond du fleuve sur lequel les caissons sont encastrés, et non la surface des quais, qui doit faire l'objet de l'évaluation aux fins de la taxe foncière.

[203] Les origines de la théorie des eaux profondes de la SVPM sont quelque peu mystérieuses. L'acte d'acquisition du site du Vieux-Port par la SVPM des mains de Sa Majesté la Reine du Chef du Canada fait d'ailleurs référence dans les désignations à des « Terrains » qui sont vendus avec « toutes les améliorations, bâtiments, circonstances et dépendances ». La seule mention de « lot en eau profonde » se trouve dans la définition de l'origine du droit de propriété qui date de 1870 pour un des dix lots

Port site, [TRANSLATION] “described as a lot in deep water in the plan and book of reference”. According to cadastral plan number PC-13516, this [TRANSLATION] “lot in deep water” from 1870 is currently dry land making up part of the OPMC’s property and is not on the riverbed. I assume that the portion of the river that ran along the shoreline has been consumed over time by landfill.

[204] The City argues that the fact that a very old map might show that portions of the land were once in a watercourse, which has since been filled in, does not change the fact that the land in its present state is dry land. I agree.

[205] For property assessment purposes, the condition of the assessment unit on the date of reference must be taken into account (section 46 of the AMT). In this case, given the manner in which the unit is constituted, for property tax assessment purposes, each of the quays making up the Old Port site is used for commercial or parking purposes. The City does not distinguish between surfaces composed solely of landfill and surfaces supported by cribwork—posts made of timber, concrete or steel that serve as exterior perimeter walls rising from the riverbed out of the water—filled with landfill and covered with a layer of asphalt, but excluding the paving.

[206] The OPMC points to a lease for a [TRANSLATION] “lot in deep water”, a lot in the Quebec cadastre that is described as [TRANSLATION] “riverbed of the St. Lawrence River”. However, the plan of this water lot shows the waters of the river forming the outline of the footprint of the Old Port property—the boundary between dry land and water—without encroaching on the footprint itself, but that is not part of the debate in this case. The Alexandra, King Edward and Jacques Cartier basins are owned by the Port of Montréal, and although the Jacques Cartier Basin was leased to the OPMC by the Port of Montréal during all the years covered by the PILT applications at issue, the basins do not appear on the City’s property assessment roll as far as the OPMC is concerned and have never been the subject of a PILT application.

qui constituent aujourd’hui le site du Vieux-Port, « décrit comme un lot en eau profonde aux plan et livre de renvoi ». D’après le plan cadastral numéro PC-13516, ce fameux « lot en eau profonde » en 1870 est aujourd’hui une terre ferme faisant partie de la propriété de la SVPM et non dans le lit du fleuve. Je suppose que la partie du fleuve qui faisait le long du rivage a été consommée au fil du temps par le remblai.

[204] D’après la Ville, le fait qu’une carte très ancienne puisse démontrer que certaines portions de terrains se trouvaient jadis dans un cours d’eau, qui a depuis fait l’objet de remblai, ne change rien au fait que dans son état actuel ce terrain est constitué de terre ferme. J’abonde dans le même sens.

[205] Aux fins d’évaluation foncière, il faut tenir compte de l’état de l’unité d’évaluation tel qu’il se trouve à la date de référence (article 46 de la LFM). En l’espèce, vu la manière dont l’unité est constituée, aux fins de l’évaluation de la taxe foncière, chacun des quais composant le site du Vieux-Port est utilisé à des fins commerciales ou de stationnements. La Ville ne fait d’ailleurs aucune distinction entre les surfaces composées uniquement de remblai d’une part, et d’autre part les surfaces reposant sur des caissons — des poteaux soit en bois, ou soit en béton, ou soit en acier, qui servent de murs d’enceinte extérieurs s’élevant du lit de la rivière qui émerge de l’eau — rempli de remblai et recouvert d’une couche d’asphalte, mais excluant l’asphaltage.

[206] La SVPM me réfère à un bail d’un « lot en eau profonde », soit un lot du cadastre du Québec décrit comme « lit du fleuve Saint-Laurent ». Cependant, le plan de ce lot aquatique montre les eaux du fleuve qui forme le contour de l’empreinte de la propriété du Vieux-Port — la délimitation entre la terre ferme et l’eau — sans empiéter sur l’empreinte elle-même, mais qui ne fait pas partie du débat en l’espèce. Les bassins Alexandra, King-Edward et Jacques-Cartier sont les propriétés du port de Montréal et, quoique le bassin Jacques-Cartier est loué à la SVPM par le port de Montréal pour l’exploitation d’une marina pendant toutes les années visées par les demandes de PERI en l’espèce, les bassins ne sont pas reportés au rôle d’évaluation foncière de la Ville en ce qui concerne la SVPM et n’ont jamais fait l’objet de demande de PERI.

[207] The quays as structures have never been the subject of a PILT application by the City either, and their actual value does not take into account the building materials that comprise them. The issue, therefore, is whether the federal property on which the property tax—and thus the discretionary PILT determination by the OPMC—is calculated is the river bottom beneath the quays, or rather the elevated usable surface of the quays.

[208] According to the OPMC, its lots that are allegedly in deep water should be assessed on the basis of the area of the riverbed supporting the quays at a nominal value, or, in the alternative, at a much lower value than that determined by the City. In support of its position, the OPMC points out that the timber cribs on which the quays rest are not landfill and therefore do not constitute dry land. The OPMC also compares its land to other land situated in deep water, such as the Jacques Cartier Basin, which is adjacent to the Old Port site, and a quay located in Sorel-Tracy. The value attributed to these two lots is much lower than that attributed to the Old Port site.

[209] The OPMC argues that the issue of the assessment of the area occupied by its quays was treated by its evaluators as the value of the land underneath the quay, namely, the riverbed, because a quay built with cribbing requires maintenance, and if left unmaintained, it will eventually fall apart. Therefore, the evaluators determined the value of the quays on an income basis, and thus the value that the underlying land allows to be extracted from the quay built on top of it.

[210] First, this is an issue that goes to the heart of the property value of the OPMC's immovables. The objective in this case is not to determine the value to be placed on the underlying OPMC lands, but simply to determine whether those lands are located on or under the quays for assessment purposes, as the City intends to refer any residual disputes about the assessment of the OPMC property to the PILT Dispute Advisory Panel established pursuant to section 11.1 of the PILT Act.

[207] Les quais en tant qu'ouvrages n'ont jamais fait l'objet d'une demande de PERI de la part de la Ville non plus, et leur valeur effective ne tient pas compte des matériaux de construction qui les composent. Il s'agit donc de déterminer si la propriété fédérale sur laquelle est calculée la taxe foncière — et donc la détermination discrétionnaire de PERI par la SVPM — est le fond du fleuve situé sous les quais ou plutôt la surface exploitable surélevée des quais.

[208] Selon la SVPM, ses lots prétendument en eau profonde doivent être évalués en fonction de la superficie du lit du fleuve qui supporte les quais avec une valeur nominale ou, de façon subsidiaire, une valeur bien moindre que celle déterminée par la Ville. À l'appui de sa thèse, la SVPM signale que les caissons de bois sur lesquels reposent les quais ne sont pas un remblai et ne constituent donc pas de la terre ferme. La SVPM compare par ailleurs son terrain à d'autres qui seraient aussi situés en eau profonde, soit le bassin Jacques-Cartier, qui est adjacent au site du Vieux-Port, et un quai situé à Sorel-Tracy. La valeur attribuée à ces deux lots est bien moindre que celle attribuée au site du Vieux-Port.

[209] La SVPM soutient que la question de l'évaluation de la zone qui occupe les quais de la SVPM a été traitée par ses évaluateurs comme étant la valeur du terrain sous le quai, soit le fond du fleuve, parce qu'un quai construit avec des caissons est une structure qui a besoin d'entretien, et si on ne l'entretient pas, éventuellement le quai va se défaire. En conséquence, les évaluateurs ont déterminé la valeur des quais sur une base des revenus, et ainsi la valeur que le terrain sous-jacent permet de tirer du quai qui est construit au-dessus.

[210] D'emblée, il s'agit là d'une question qui concerne de près la valeur effective des immeubles de la SVPM. L'objectif en l'espèce n'est pas de statuer sur la valeur à attribuer aux terrains sous-jacents de la SVPM, mais simplement de déterminer si ces terrains sont situés sur les quais ou sous les quais aux fins d'évaluation, puisque la Ville prévoit s'adresser au Comité consultatif en matière de PERI constitué conformément à l'article 11.1 de la LPRI pour tout différend résiduel quant à l'évaluation de la propriété de la SVPM.

[211] In accordance with the definition of “property value” in subsection 2(1) of the PILT Act, the OPMC must attribute a property value to its immovables consistent with that which would be payable if the immovables were privately owned. Similarly, section 46 of the AMT provides that, in assessing the immovable, “the condition of the unit of assessment on [the reference date] ... [is] taken into account.”

[212] In this case, I am of the view that, for PILT purposes, the property value of the OPMC’s “land” must be calculated as if the land were situated on the quays—the usable surface—just as if it were situated on any infilled area within the City’s territory. These quays are permanently fixed to dry land, cannot be removed and are the site of important immovables that support lucrative commercial activities, such as parkades and indoor parking lots, the Science Centre and the IMAX theatre. I therefore find that it would be unreasonable and contrary to the spirit of fairness in the PILT Act to assess the land at issue as deep-water lots of nominal value. The fact that the quays are supported in part by cribwork filled with a combination of landfill and other materials rather than landfill alone has no impact whatsoever on this finding, given that the surface usable for commercial development is situated on the quays, above the water, in an area that is essentially an extension of Old Montréal.

[213] Accordingly, if there is to be a comparison of the value of the sites, it seems to me more consistent with the objective of the fair and equitable administration of the PILT Act that the OPMC consider the value of the adjacent sites in the Old Montréal area, just north of De la Commune Street, with appropriate adjustments given the reality that the underlying quays may require maintenance. The way in which the OPMC’s underlying land has been compared to the adjacent undeveloped basin or to a marine wharf in a smaller city downstream for PILT purposes strikes me as neither intelligible nor transparent.

[214] The acts of assignment of the Old Port site from Her Majesty the Queen to the OPMC are of no assistance

[211] Conformément à la définition de « valeur effective » au paragraphe 2(1) de la LPRI, la SVPM doit attribuer une valeur effective à ses immeubles conforme à celle qui serait payable si les immeubles étaient détenus par un propriétaire privé. Dans le même ordre d’idée, l’article 46 de la LFM prévoit qu’« on tient compte de l’état de l’unité d’évaluation et des conditions du marché immobilier tels qu’ils existent » pour l’évaluation d’un immeuble.

[212] En l’espèce, je suis d’avis que, aux fins des PERI, la valeur effective des « terrains » de la SVPM doit être calculée comme si les terrains étaient situés sur les quais — la surface exploitable — tout comme s’ils étaient situés sur n’importe quel remblai dans le territoire de la Ville. Ces quais sont attachés de façon permanente à la terre ferme, sont inamovibles et abritent des bâtiments importants qui permettent l’exercice d’activités commerciales lucratives, comme des stationnements intérieurs et à étages, le Centre des sciences et le Cinéma IMAX. Dans ce contexte, je crois qu’il serait déraisonnable et contraire à l’équité de la LPRI d’évaluer les terrains en cause comme des lots en eau profonde avec une évaluation minime. Le fait que les quais soient soutenus en partie par des caissons remplis de remblai et d’autres matériaux plutôt qu’uniquement par du remblai n’affecte aucunement cette détermination étant donné que la surface utilisable pour le développement commercial se trouve sur les quais, au-dessus de l’eau, dans une zone qui est essentiellement une extension du Vieux-Montréal.

[213] Par conséquent, s’il doit y avoir une comparaison de la valeur des emplacements, il me semble plus conforme à l’objectif de l’administration juste et équitable du PERI de la LPRI que la SVPM considère la valeur des emplacements adjacents dans le quartier du Vieux-Montréal, soit juste au nord de la rue de la Commune, avec des ajustements appropriés compte tenu de la réalité que les quais sous-jacents peuvent devoir être entretenus. En fait, la manière dont le fond de terre de la SVPM a été comparé au bassin adjacent non développé, ou à un quai maritime dans une plus petite ville en aval pour les fins de PERI ne me semble ni intelligible, ni transparent.

[214] Les actes de cession du site du Vieux-Port de Sa Majesté la Reine à la SVPM ne sont d’aucune utilité

in determining the assessment method applicable to the Old Port site. Whether these acts refer to the land as the riverbed or the surface of the quays is immaterial. Any such designation was made for the purpose of identifying the property being assigned, not for determining the value attributable to the land.

[215] According to the OPMC, the City received its decisions with the assessment reports in which the OPMC clearly states that what its evaluators were assessing was the land under the quays, and that this has consistently been the OPMC's position throughout the years under consideration. The OPMC therefore argues that if, at any time during this period, the City had wished to take the position that it was instead the surface of the quays that was being assessed, it should have confirmed this in the PILT application. However, there did not appear to be any disagreement as to the value of the sites considered for the PILT calculation prior to 2014, so to claim now that there was a misunderstanding as to the basis on which the City was making its PILT application comes across as grasping at straws.

[216] Before me, the OPMC conceded that if the land constituting the Old Port site had been composed only of landfill, it would be dry land for tax purposes. However, while this was not argued in its written submissions, the OPMC claimed at the hearing that the quays are instead "structure[s] or works[s]" to be excluded from the concept of federal property under paragraph 2(3)(a) of the PILT Act.

[217] This is a new argument that has never appeared in the OPMC's decisions; however, I fail to see how this advances the OPMC's case. As noted above, the City submits that the quays are not assessed as such and that the property value does not take into consideration the materials making up the quays, such as landfill, cement or timber. Nor is it required to do so. In assessing land in the City's various boroughs, the composition of the dry land is not taken into account. The fact that one sector is made of rock and gravel while another is situated on landfill is irrelevant.

pour déterminer la méthode d'évaluation applicable au site du Vieux-Port. En effet, il importe peu que ces actes aient qualifié les terrains comme étant le fond du fleuve ou la surface des quais. Cette désignation a été faite dans le but d'identifier les biens qui étaient cédés, non pas pour déterminer la valeur attribuable aux terrains.

[215] D'après la SVPM, la Ville a reçu ses décisions avec les rapports d'évaluation où la SVPM mentionne en toutes lettres que ce que les évaluateurs de la SVPM évaluent, ce sont les terrains sous les quais, et que telle a toujours été la position de la SVPM pour les années en cause en l'espèce. Alors, la SVPM soutient que si à un moment donné pendant toutes ces périodes la Ville avait voulu prendre la position que c'était plutôt la surface des quais qu'elle évalue, la Ville aurait dû le confirmer dans la demande de PERI. Il n'en demeure pas moins qu'il ne semblait pas y avoir de désaccord quant à la valeur des emplacements pris en compte pour le calcul des PERI avant 2014, et soutenir aujourd'hui qu'il y a eu malentendu quant à la base sur laquelle la Ville faisait sa demande de PERI ressemble à un baroud d'honneur.

[216] Devant moi, la SVPM concède que si les terrains constituant le site du Vieux-Port ne sont que du remblai, ils deviennent un lot de terre ferme aux fins de taxation. Cependant, bien que cela n'ait pas été plaidé dans leurs écritures, la SVPM a soutenu lors de l'audience que les quais sont plutôt des « constructions ou ouvrages » qui doivent être exclus de la notion de propriété fédérale aux termes de l'alinéa 2(3)a) de la LPRI.

[217] Voilà un argument nouveau qui n'a jamais fait partie des décisions de la SVPM, cependant, je ne vois pas en quoi il lui est utile. Comme signalé précédemment, la Ville fait valoir que les quais ne sont pas évalués en tant que tels, et que la valeur effective ne tient pas compte des matériaux de construction qui composent les quais, tels que le remblai, le ciment et le bois. Elle n'a d'ailleurs pas à le faire. Lors de l'évaluation des terrains dans les différents arrondissements de la Ville, la composition du terrain ferme n'est pas prise en considération. Le fait qu'un secteur soit fait plutôt de roche et de gravier, alors qu'un autre est situé sur du remblai n'a aucune pertinence.

[218] Furthermore, the City submits that the riverbed on which the quays rest is owned by the Province of Quebec rather than the federal government. As stated above, the City's jurisdiction extends to what is under federal jurisdiction, above the riverbed; therefore, if the OPMC wishes to defend the position, as it now appears to be doing for the first time, that the land to be taxed is the riverbed and not the area above it, then OPMC will have to find another mechanism for the payment of the levy to the City as the PILT system would no longer apply.

[219] It is not necessary to decide this issue in the context of these judicial review proceedings. Suffice it to say that what is being assessed by the City is the market value of the site, which is the surface of the quay. Given that these quays are no longer being used in accordance with their original purpose and construction and that they are now an elevation of the ground below the water level, the manner in which the OPMC has assessed its sites to determine the amount of the PILT or its rationale for deciding to depart from its previous decisions to accept the site's property value was not clearly justified in its decisions. Its decisions on this issue are therefore unreasonable.

[220] In any event, for PILT purposes, I see no reason to treat the Old Port site differently just because it was built with landfill south of De la Commune Street up to a certain point, and after that point with the addition of cribwork to reinforce the structure rather than occupying the surface of the riverbed with landfill only. The OPMC's decision on this point was neither intelligible nor transparent in light of the objectives of the PILT Act and is therefore unreasonable in the circumstances. However, the question of what the true value of the land is will have to be resolved at a later date by the Dispute Advisory Panel, in keeping with the will of the parties and the scheme of the PILT Act.

[218] De plus, la Ville soutient que le fond du fleuve sur lequel reposent les quais est la propriété de la province de Québec, et non du gouvernement fédéral. En fait, comme il a déjà été signalé, la compétence de la Ville s'étend jusqu'à ce qui est de compétence fédérale, au-dessus du lit de la rivière; donc, si la SVPM souhaite défendre la position, comme elle semble le faire maintenant pour la première fois, portant que le terrain qui doit faire l'objet de taxation est le lit de la rivière et non la zone au-dessus, alors la SVPM devra trouver un autre mécanisme pour le paiement de la contribution à la Ville car le système de PERI ne s'appliquerait plus.

[219] Il n'est pas nécessaire de trancher cette question dans le cadre de la présente procédure de contrôle judiciaire. Il suffit de dire que ce qui est évalué par la Ville, c'est la valeur marchande de l'emplacement, soit l'aire du quai. Compte tenu du fait que les quais ne sont plus utilisés conformément à leur intention et à leur construction initiales et qu'ils constituent aujourd'hui une surélévation du sol au-dessous du niveau de l'eau, la manière dont la SVPM a évalué ses emplacements pour déterminer le montant du PERI ou les raisons pour lesquelles elle a décidé de s'écarter de ses décisions antérieures pour accepter la valeur effective de l'emplacement n'a pas été clairement justifiée dans ses décisions. Ses décisions sur cette question sont donc déraisonnables.

[220] De toute manière, aux fins des PERI, je ne vois aucune raison de traiter différemment le site du Vieux-Port simplement parce qu'il a été construit avec du remblai au sud de la rue de la Commune jusqu'à un certain point, et ensuite à l'aide des caissons afin de renforcer la structure plutôt que d'occuper la surface du lit de la rivière avec seulement du remblai. La décision de la SVPM sur ce point n'était pas intelligible et transparente vu les objectifs de la LPRI, et est donc déraisonnable dans les circonstances. Cependant, la question de savoir quelle est la véritable valeur des terrains devra faire l'objet d'une détermination ultérieure par le Comité consultatif, conformément à la volonté des parties et à l'économie de la LPRI.

4. Was it open to the OPMC to effect compensation between the amount it had allegedly overpaid in 2013 and the payments for the following years?

[221] The OPMC admits that the payment made in 2013 was final. Recovering overpayments for this type of payment is nevertheless permitted, in its view, by section 4 of the *Interim Payments and Recovery of Overpayments Regulations*, SOR/81-226 (IPROR), which governs payments made by the Minister under section 3 of the PILT Act or interim payments made by the Minister under section 3 of the IPROR. According to the OPMC, nothing in these regulations states that they cover only the Minister, to the exclusion of Crown corporations. On the contrary, the OPMC submits, section 4 states that it applies to any payment made under the PILT Act, not just payments made by the Minister. This recovery mechanism therefore would allow the OPMC to deduct its 2013 overpayments from payments for subsequent years. It adds that this mechanism was confirmed in *Trois-Rivières (City)*, at paragraphs 80–83.

[222] I reject this argument. First, *Trois-Rivières (City)* involved an interim payment made by the Crown corporation under section 3 of the IPROR, in a context in which the parties were unable to determine definitively the amount of the PILT for the year at issue. Once a final decision was reached for that year and the final amount of the PILT proved to be lower than the amount of the interim payment, the Crown corporation's right to deduct the overpayment from the payment of the following year's PILT was confirmed.

[223] In this case, unlike the facts in *Trois-Rivières (City)*, the 2013 payment was made by the OPMC following a final decision on its part with regard to the PILT, in the absence of a dispute; it was not a partial payment, an interim payment, a payment under protest, or the like. Moreover, the Federal Court of Appeal has already clearly decided that the IPROR do not apply to Crown corporations (*Montréal Port Authority v. Montréal (City)*, 2008 FCA 278, 301 D.L.R. (4th) 202 (MPA 2008), at paragraphs 110 and 111, reversed on other grounds by the Supreme Court in *MPA 2010*). The OPMC has not persuaded me that this Federal Court of Appeal jurisprudence should

4. La SVPM pouvait-elle opérer compensation du montant qu'elle a prétendument trop payé en 2013 pour les années subséquentes?

[221] La SVPM admet que le paiement effectué en 2013 était final. Selon la SVPM, le recouvrement du trop-payé pour ce type de paiement est néanmoins permis par l'article 4 du *Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements*, DORS/81-226 (RVPR), qui vise le paiement versé par le ministre en vertu de l'article 3 de la LPRI ou le versement provisoire fait par lui en vertu de l'article 3 du RVPR. Selon la SVPM, rien dans ce règlement ne prévoit que celui-ci ne vise que le ministre, à l'exclusion des sociétés d'État. Au contraire, selon la SVPM, l'article 4 prévoit qu'il vise tous les paiements versés en vertu de la LPRI, pas seulement ceux effectués par le ministre. Ce mécanisme de recouvrement permettrait donc à la SVPM de déduire le trop-perçu 2013 des années subséquentes. En fait, selon la SVPM, ce mécanisme aurait été par ailleurs confirmé à l'occasion de l'affaire *Ville de Trois-Rivières*, aux paragraphes 80–83.

[222] Je rejette cet argument. Tout d'abord, l'affaire *Ville de Trois-Rivières* concernait un paiement provisoire effectué par la société d'État en vertu de l'article 3 du RVPR dans le contexte où les parties étaient incapables de déterminer de façon définitive le montant de PERI pour l'année en question. Une fois qu'une décision finale a été rendue concernant cette année-là et que le montant final du PERI s'est avéré être inférieur au paiement préliminaire, le droit de la société d'État à déduire le trop payé du paiement du PERI de l'année suivante a été confirmé.

[223] En l'espèce, contrairement aux faits de l'affaire *Ville de Trois-Rivières*, le paiement en 2013 a été effectué par la SVPM suite à une décision finale de sa part en ce qui concerne le PERI, en l'absence de différend; il ne s'agissait pas d'un paiement partiel, provisoire, sous protest ou autre. De plus, la Cour d'appel fédérale a déjà clairement décidé que le RVPR ne s'applique pas aux sociétés d'État (*Administration portuaire de Montréal c. Montréal (Ville de Montréal)*, 2008 CAF 278 (APM 2008), aux paragraphes 110–111, infirmé pour d'autres motifs par la Cour suprême dans l'arrêt *APM 2010*). La SVPM ne m'a pas convaincu qu'il fallait répudier cette jurisprudence de

be repudiated. The OPMC cannot, therefore, rely on the IPROR as the source of an entitlement to recover the alleged overpayment of 2013.

[224] Finally, the OPMC submits that even if section 4 of the IPROR were not applicable to it, the same solution would have to be adopted under sections 6, 7 and 12 of the CCPR (*MPA 2008*, at paragraphs 118–119, reversed on other grounds in *MPA 2010*).

[225] It is true that the CCPR allows for the recovery of certain payments made by Crown corporations. However, this possibility is clearly limited to interim payments made in the context of a challenge, which is not the case here (*MPA 2008*, at paragraphs 113–119, reversed on other grounds in *MPA 2010*; *Trois-Rivières (City)*). In fact, the possibility of recovering overpayments of interim payments was specifically recognized to give full effect to the interim nature of the payments made under section 12 of the CCPR (*Trois-Rivières (City)*, at paragraph 83).

[226] The City correctly submits that, its final payment having been made for the year 2013, it was unreasonable for the OPMC to re-evaluate this decision the following year and effect compensation between the so-called overpayment and the PILTs due for the years from 2014 until the balance of the overpayment was exhausted in 2020. If I were to accept this approach, Crown corporations could revise after the fact the amounts they had decided to pay, an idea that I believe must be rejected. I can easily imagine the destabilizing effect this could have on the finances of taxing authorities, which would run counter to the objectives of fairness and equity set out in the PILT Act.

[227] In this case, as the 2013 payment was final, it was unreasonable for the OPMC to effect compensation between the so-called overpayment of that year and the payments for subsequent years.

la Cour d'appel fédérale. Le RVPR ne permet donc pas à la SVPM de se prévaloir d'un quelconque droit à un recouvrement du prétendu trop payé de 2013.

[224] La SVPM soutient enfin que même si l'article 4 du RVPR ne lui était pas applicable, la même solution doit être retenue aux termes des articles 6, 7 et 12 du RSE (*APM 2008*, aux paragraphes 118–119, infirmé pour d'autres motifs dans l'arrêt *APM 2010*).

[225] Il est vrai que le RSE permet de recouvrer certains paiements effectués par les sociétés d'État. Toutefois, cette possibilité est clairement limitée aux paiements provisoires où une certaine contestation est annoncée, contrairement à la présente affaire (*APM 2008*, aux paragraphes 113–119, infirmé pour d'autres motifs dans l'arrêt *APM 2010*; *Ville de Trois-Rivières*). En effet, la possibilité de recouvrer les trop-perçus des paiements provisoires a été reconnue spécifiquement pour donner plein effet à la nature provisoire des paiements effectués en vertu de l'article 12 du RSE (*Ville de Trois-Rivières*, au paragraphe 83).

[226] La Ville soutient correctement que, ayant effectué son paiement final pour l'année 2013, il était déraisonnable pour la SVPM de remettre en cause cette décision au cours de l'année suivante et ensuite appliquer le montant du prétendu trop-perçu sur les PERI qui étaient dus pour les années 2014 jusqu'à épuisement du solde du trop-perçu en 2020. Si j'avalais cette façon de faire, les sociétés d'État pourraient revenir sur les montants qu'ils ont décidés de payer *a posteriori*, une idée qui, à mon avis, doit être rejetée. Je peux certainement concevoir comment cela pourrait avoir un effet déstabilisant sur les finances des autorités taxatrices, ce qui serait d'ailleurs contraire aux objectifs de justice et d'équité consacrés par la LPRI.

[227] En l'espèce, comme le paiement de 2013 était final, il était déraisonnable pour la SVPM d'opérer compensation entre le supposé trop payé de cette année et les années subséquentes.

5. The land under the right-of-way for the railway tracks and rail yard

[228] At the time when a large part of the area was operated by the Port of Montréal, railway tracks were installed to serve the port. The railway tracks remained in place after the transfer of the site from the Old Port to the OPMC in 2009. Today, the Old Port site is crossed from its western boundary to the Bonsecours Basin entrance by this set of railway tracks operated by the Montréal Port Authority (MPA) and Canadian National [CN] to run freight trains loaded and unloaded in the Port of Montréal, intermodal trains and railway vehicles. Between the Bonsecours Basin entrance and the eastern boundary of the Old Port site, the single set of tracks subdivides into a rail yard made up of a series of tracks.

[229] The railway tracks are fenced off along their entire length, except where crossed by the alleged public highways mentioned above, to enable the public to access the parts of the Old Port site located south of the track. The land covered by the right-of-way for the railway tracks and rail yard belong to the OPMC but are subject to a servitude of right-of-way in favour of the MPA for the railway tracks and rail yard, so that this infrastructure may be used for trains. These trains also benefit from a servitude of tolerance to noise, air quality, odours, vibrations and visual factors to allow for rail transportation.

[230] Since 2015, the OPMC's decisions have referred to this rail infrastructure; the OPMC submits that it does not have enjoyment of the land covered by the right-of-way for the railway tracks and rail yard; that it is not the occupant; and that, because of the existence of these tracks, access to the Old Port site south of the tracks is interrupted several times a day for periods of unpredictable duration and by the passage and halting of freight trains, which results in operational constraints for the OPMC and users of the Old Port site.

[231] In its decisions for the years 2015 to 2019, the OPMC claimed that, applying the exclusion provided for

5. Les terrains sous l'emprise de la voie ferrée et de la cour de triage

[228] À l'époque où une grande partie du secteur était exploitée par le port de Montréal, une ligne ferroviaire a été installée pour desservir le port. La ligne ferroviaire est restée en place après le transfert du site du Vieux-Port à la SVPM en 2009. Aujourd'hui, le site du Vieux-Port est traversé de sa limite ouest jusqu'à l'entrée du Bassin Bonsecours par cette voie ferrée opérée par l'Administration portuaire de Montréal (APM) et le Canadien National [CN] afin d'y faire circuler des trains de marchandises chargées et déchargées au port de Montréal, des trains intermodaux et des véhicules ferroviaires. À partir de l'entrée du Bassin Bonsecours jusqu'à la limite est du site du Vieux-Port, cette voie ferrée se subdivise en plusieurs voies ferrées constituant une cour de triage ferroviaire.

[229] La voie ferrée, sur toute sa longueur, est clôturée, sauf aux endroits où passent les supposées voies publiques qui ont été mentionnées plus haut, afin de permettre au public d'avoir accès à tout le site du Vieux-Port qui est au sud de la voie ferrée. Le terrain constituant l'emprise de cette voie ferrée ainsi que la cour de triage ferroviaire appartiennent à la SVPM mais font l'objet d'une servitude de passage ferroviaire en faveur de l'APM permettant l'utilisation par les trains de cette infrastructure. Ces trains bénéficient aussi d'une servitude de tolérance pour le bruit, la qualité de l'air, les odeurs, les vibrations et l'aspect visuel permettant le transport ferroviaire.

[230] Depuis 2015, les décisions de la SVPM font référence à la ligne ferroviaire; la SVPM soutient ne pas avoir la jouissance du terrain constituant l'emprise de cette voie ferrée, qu'elle n'en est pas l'occupante, et qu'en raison de la présence de ces voies ferrées, l'accès au site du Vieux-Port au sud de ces voies ferrées est interrompu plusieurs fois par jour pour des périodes d'une durée imprévisible et par le passage et l'arrêt de trains de marchandises, ce qui résulte en des contraintes opérationnelles pour la SVPM et les usagers du site du Vieux-Port.

[231] Dans ses décisions pour les années 2015 à 2019, la SVPM soutient qu'en appliquant l'exclusion prévue

railway tracks in item 11 of Schedule II to the PILT Act, the railway tracks and the rail yard in the Old Port site do not constitute “federal property” within the meaning of the PILT Act. As seen above, the exceptions set out in Schedule II (paragraph 2(3)(b) of the PILT Act) apply only to the improvements made to the surface of the land, so the text is silent with respect to the underlying land.

[232] However, since its decision for 2016, the OPMC has added that it will not pay any amount in PILTs with respect to the “land” covered by the right-of-way for the railway tracks and rail yard [TRANSLATION] “because the property taxes to which it could be subject without the exemption enjoyed by the OPMC must be levied on its occupants and paid by them pursuant to the first paragraph of section 208 of the AMT”.

[233] At the start of the debates, the OPMC conceded that the land covered by the right-of-way for the railway tracks and rail yard are compensable under the PILT Act because they are not excluded from the concept of federal property within the meaning of the PILT Act. However, as seen above, according to section 208 of the AMT, the lessees or occupants are deemed owners for the purposes of municipal taxation, including with respect to property taxes on land. The OPMC submits that the rail yard and railway tracks are [TRANSLATION] “occupied” by the Port of Montréal and the railways that run the trains and that the OPMC [TRANSLATION] “does not occupy” this territory even if it owns it; therefore, if property taxes are owed to the City, even if it is accepted that the land is compensable under the PILT Act, the railways are liable for the taxes under the AMT.

[234] Thus, the OPMC submits that it should be treated the same way that the City treats other landowners: the lessees and occupants of the site (in this case the MPA or CN) should pay their municipal taxes directly to the City into a separate tax account, and that the OPMC need therefore make no PILTs for this part of its territory. However, this system developed by the City under section 208 of the AMT is not applicable to the rail yard and railway tracks, as the City has not created a separate

pour les voies ferrées par le point 11 de l’annexe II de la LPRI, la voie ferrée ainsi que la cour de triage ferroviaire dans le site du Vieux-Port ne constituent pas une « propriété fédérale » au sens de la LPRI. Comme nous l’avons vu, les exceptions prévues par l’annexe II (alinéa 2(3)b) de la LPRI ne s’appliquent qu’aux améliorations apportées à la surface du terrain, et donc le texte est muet quant au terrain sous-jacent.

[232] Cependant, depuis sa décision pour l’année 2016, la SVPM ajoute qu’elle ne paiera aucun montant à titre de PERI à l’égard des « terrains » formant l’emprise de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire « puisque les taxes foncières auxquelles ils pourraient être assujettis sans l’exemption dont bénéficie la SVPM doivent être imposées à leurs occupants et payées par eux en vertu du premier alinéa de l’article 208 de la LFM ».

[233] Au début des débats, la SVPM a concédé que le terrain constituant l’emprise de cette voie ferrée ainsi que la cour de triage ferroviaire sont compensables en vertu de la LPRI car ils ne sont pas exclus de la notion de propriété fédérale au sens de la LPRI. Cependant, et comme nous l’avons déjà vu précédemment, selon l’article 208 de la LFM les locataires ou les occupants sont réputés propriétaires aux fins de taxation municipale, incluant pour ce qui est des taxes foncières sur les terrains. La SVPM soutient que la cour de triage et la voie ferrée sont « occupées » par le port de Montréal et les sociétés ferroviaires qui les exploitent et qui font passer des trains, que la SVPM « n’occupe pas » ce territoire même si elle en est propriétaire, et donc, s’il y a des taxes foncières à payer à la Ville, même si on reconnaît que le terrain est compensable en vertu de la LPRI, cela doit être assumé par les sociétés ferroviaires aux termes de la LFM.

[234] Donc, la SVPM fait valoir qu’elle devait être traitée de la même manière que la Ville traite les autres propriétaires de terrain : les locataires et les occupants du site (dans ce cas l’APM ou le CN) devraient payer leurs taxes municipales directement à la Ville dans un compte de taxes séparé et qu’alors, aucun PERI ne serait dû de la SVPM pour cette partie de son territoire. Cependant, ce système développé par la Ville au titre de l’article 208 de la LFM n’opère pas pour la cour de triage et la voie

tax account for the MPA, which is the “occupant” of the land in question.

[235] First, the City did not rigorously defend before me the argument that the exclusion set out by item 11 of Schedule II to the PILT Act does not cover the rails or the railway ties that hold the rails, or the groundwork with landfill beneath the rails. I note that the exclusion is very clear and that it covers “railway tracks”, which, it seems to me, must logically include any supporting infrastructure that secures the tracks to the ground.

[236] Because the land in question is owned by the OPMC, it is included in the property base for the City’s annual PILT applications; it is also clear that there is no exclusion *per se* from the concept of federal property under the PILT Act for the underlying land supporting a railway track and a rail yard.

[237] As for the applicability of section 208 of the AMT, I reject the OPMC’s argument.

[238] First, the agreement between Her Majesty the Queen in right of Canada and the MPA registered on November 3, 2009, created, among other servitudes, a real and perpetual servitude of railway right-of-way for the railway tracks and rail yard on the Old Port site. Under the terms of this agreement, the Port of Montréal must, among other things, maintain the tracks at all times. Also under this agreement, the OPMC is responsible for ensuring the safety of visitors to the Old Port site; maintaining the fences, gates and safety devices located on the land covered by the railway tracks and rail yard; providing an adequate drainage system and indemnifying the company using the railway system for all losses and damages relating to the injury or death of any person on the site of the servitude.

[239] In any event, even if the conditions of the servitude made the MPA or one of the railway companies using the railway tracks and rail yard an “occupant” of the land, section 208 of the AMT do not apply when the

ferrée, car la Ville n’a pas créé de compte de taxes séparé pour l’APM, soit « l’occupant » de ce terrain.

[235] En premier lieu, la Ville n’a pas vraiment défendu avec insistance devant moi l’argument portant que l’exclusion prévue par le point 11 de l’annexe II de la LPRI ne vise pas les rails ferroviaires ainsi que les traverses de chemin de fer qui maintiennent les rails et l’aménagement au sol avec le remblai en dessous des rails. Pour ma part, je constate que l’exclusion est très claire et qu’elle vise les « voies ferrées », ce qui, il me semble, doit logiquement inclure l’infrastructure de soutien qui sécurise les voies au sol.

[236] Comme le terrain en question appartient à la SVPM, la propriété est incluse dans le cadre des demandes annuelles de PERI par la Ville, et il est aussi clair qu’il n’y a pas d’exclusion en soi de la notion de propriété fédérale aux termes de la LPRI pour les terrains sous-jacents supportant une voie ferrée et une cour de triage ferroviaire.

[237] En ce qui concerne l’application de l’article 208 de la LFM, je rejette l’argument de la SVPM.

[238] Tout d’abord, l’entente entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada et l’APM enregistrée le 3 novembre 2009 crée, en effet, parmi d’autres servitudes, une servitude réelle et perpétuelle de passage de voies ferrées sur l’emprise de la voie ferrée ainsi que la cour de triage ferroviaire sur le site du Vieux-Port. Aux termes de cette entente, le port de Montréal doit, notamment, entretenir les voies ferrées en tout temps. Suivant cette entente, la SVPM doit notamment assurer la sécurité des visiteurs du site du Vieux-Port, maintenir les clôtures, barrières et dispositifs de sécurité situés sur le terrain de la voie ferrée ainsi que la cour de triage ferroviaire, fournir un système de drainage adéquat et indemniser la société de qui utilise la voie ferrée de toutes les pertes et de tous les dommages relatifs aux blessures ou au décès de toute personne se trouvant sur l’assiette de la servitude.

[239] Quoi qu’il en soit, même si les conditions de la servitude faisaient de l’APM ou de l’une des sociétés de chemin de fer qui utilise la voie ferrée et la cour de triage ferroviaire un « occupant » du terrain, l’article 208 de la

“occupant” is a person included in subsection 204(1.1) of the AMT. The Crown in right of Canada and its mandataries are specifically covered by this provision; in this case, the MPA is a mandatar of Her Majesty the Queen in right of Canada (see subsections 6(1) and 7(1), as well as item 4 of Part 1 of the Schedule to the *Canada Marine Act*, S.C. 1998, c. 10). Accordingly, the rule in section 208 of the AMT does not apply to the OPMC.

[240] But the story of the land covered by the railway tracks and rail yard does not end there.

[241] Despite not having raised it in its written submissions or in its initial arguments before me, the OPMC raised in reply a new argument regarding this land, based on the exception to the concept of federal property under paragraph 2(3)(g) of the PILT Act, again relying on the idea of “the occupant” in support of the position that the land covered by the railway tracks and rail yard, being occupied by the MPA, is excluded from the concept of federal property.

[242] Ignoring for the moment the fact that an argument advanced for the first time in reply should not even be considered by the Court and that such an exemption was never requested by the OPMC in any of its PILT decisions, the OPMC has not presented anything to me to support the idea that, in the case of a servitude, the owner of the dominant land in favour of whom the servitude has been granted is the “occupant” of the servient land. In fact, given the OPMC’s obligations under the terms of the servitude, including its responsibility for securing the perimeter of the land and the duty to indemnify, I find that it is unreasonable to believe that the right-of-way created by the servitude makes the MPA or the railway companies using it an “occupant” of the land under the railway tracks and rail yard for the purposes of paragraph 2(3)(g) of the PILT Act.

[243] Accordingly, the OPMC’s decision to make no PILT with respect to the “land” covered by the right-of-way for the railway tracks and rail yard is neither intelligible nor transparent; it is therefore unreasonable.

LFM ne s’applique pas lorsque « l’occupant » est une personne visée par le paragraphe 1.1 de l’article 204 de la LFM. La Couronne du chef du Canada et ses mandataires sont spécifiquement visés par ce texte; en l’espèce, l’APM est un mandataire de Sa Majesté du chef du Canada (voir les paragraphes 6(1) et 7(1), ainsi que le paragraphe 4 de la Partie 1 de l’annexe de la *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10). Par conséquent, la règle de l’article 208 de la LFM ne s’applique pas à la SVPM.

[240] Mais l’histoire du terrain de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire ne s’arrête pas là.

[241] Bien qu’elle ne l’ait soulevé ni dans son argumentaire écrit ni dans ses observations initiales devant moi, la SVPM a soulevé en réplique un nouvel argument concernant ce terrain, à savoir celui de l’exception à la notion de propriété fédérale aux termes de l’alinéa 2(3)g) de la LPRI, et reprend le même thème de l’« occupant » pour soutenir que le terrain de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire, étant occupé par l’APM, est exclu de la notion de propriété fédérale.

[242] Faisant abstraction pour le moment du fait qu’un argument avancé pour la première fois en réplique ne doit normalement même pas être étudié par la Cour et vu qu’une telle exception n’a jamais été demandée par la SVPM dans aucune de ses décisions au sujet de PERI, la SVPM ne m’a produit aucun élément appuyant l’idée qu’une servitude a pour conséquence que le propriétaire du fonds dominant en faveur duquel la servitude a été accordée est l’« occupant » du fonds servant. En fait, compte tenu de l’obligation de la SVPM aux termes de la servitude, y compris la responsabilité de la sécurité du périmètre du terrain et l’obligation d’indemniser, je crois qu’il est déraisonnable de penser que le droit de passage créé par la servitude fait de l’APM ou les sociétés de chemin de fer qui l’utilisent un « occupant » du terrain de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire aux fins de l’alinéa 2(3)g) de la LPRI.

[243] Par conséquent, la décision de la SVPM de ne payer aucun montant à titre de PERI à l’égard des « terrains » formant l’emprise de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire est ni intelligible, ni transparente; elle est donc déraisonnable.

6. Conclusion and discretion with respect to measurement

[244] One of the remedies sought by the City is a declaration by this Court that the features of the Old Port site at issue are covered by the definition of “federal property” and should be subject to a PILT. However, I am not prepared to go that far in this case.

[245] In *Vavilov*, the Supreme Court considered the issue of remedial discretion and made the following comments [at paragraph 140]:

Where the reasonableness standard is applied in conducting a judicial review, the choice of remedy must be guided by the rationale for applying that standard to begin with, including the recognition by the reviewing court that the legislature has entrusted the matter to the administrative decision maker, and not to the court, to decide....

[246] After setting out certain other factors that must guide the issue of relief, such as concerns related to the proper administration of the justice system and the need to ensure access to justice, the Court continued as follows [at paragraph 141]:

Giving effect to these principles in the remedial context means that where a decision reviewed by applying the reasonableness standard cannot be upheld, it will most often be appropriate to remit the matter to the decision maker to have it reconsider the decision, this time with the benefit of the court’s reasons....

[247] I cannot conclude that the facts in this case are exceptional or fall within the limited scenarios outlined in *Vavilov* in which the issue entrusted to an administrative decision maker should otherwise be decided by this Court (*Vavilov*, at paragraph 142). I understand from the parties that, apart from the controversial issues before the Court in this case, the parties have found common ground on a number of the other issues to which the OPMC’s decisions related. Therefore, the OPMC’s decisions already include elements that the parties have agreed to modify, in which case a reconsideration and re-issuance of the OPMC’s decisions may be the best way to proceed in this case, having regard to these

6. Conclusion et le pouvoir discrétionnaire en matière de mesure

[244] Parmi les mesures sollicitées par la Ville, elle me demande de déclarer que les éléments du site du Vieux-Port en question sont visés par la définition de la « propriété fédérale » et doivent faire l’objet d’un PERI. Cependant, je ne suis pas disposé à aller aussi loin en l’espèce.

[245] Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a discuté la question du pouvoir discrétionnaire en matière de mesure (ou de réparation) et a observé [au paragraphe 140] :

Lorsque la cour de révision applique la norme de la décision raisonnable au moment d’effectuer un contrôle judiciaire, le choix de la réparation doit être guidé par la raison d’être de l’application de cette norme, y compris le fait pour la cour de révision de reconnaître que le législateur a confié le règlement de l’affaire à un décideur administratif, et non à une cour.

[246] Après avoir énoncé certains autres éléments qui doivent guider l’examen de la question de la mesure à accorder, telles que les préoccupations liées à la bonne administration du système de justice et à la nécessité d’assurer l’accès à la justice, la Cour a poursuivi [au paragraphe 141] :

Donner effet à ces principes dans le contexte de la réparation signifie que, lorsque la décision contrôlée selon la norme de la décision raisonnable ne peut être confirmée, il conviendra le plus souvent de renvoyer l’affaire au décideur pour qu’il revoie la décision, mais à la lumière cette fois des motifs donnés par la cour.

[247] Je ne peux conclure que les faits de la présente affaire sont exceptionnels ou relèvent des cas de figure limités évoqués dans l’arrêt *Vavilov* dans lesquels une question confiée à un décideur administratif devrait autrement être tranchée par notre Cour (*Vavilov*, au paragraphe 142). Je comprends des parties qu’en plus des éléments controversés portés devant la Cour dans cette affaire, les parties ont trouvé un terrain d’entente en ce qui concerne un certain nombre d’autres questions auxquelles les décisions de la SVPM se rapportaient. Par conséquent, les décisions de la SVPM comportent déjà des éléments que les parties ont accepté de modifier, de sorte qu’un réexamen et une nouvelle émission de décisions de la

reasons (*Cold Lake (City) v. Canada (Public Services and Procurement)*, 2021 FC 405, at paragraphs 64 and 65).

[248] Therefore, in light of my decision, it was unreasonable for the OPMC to have removed the following features from the concept of federal property:

- The Bonsecours Basin Pavilion, including buildings 4 and 5, namely, the Terrasse Bonsecours and the pavilion (Chalet Bonsecours);
- The Jacques Cartier Quay, including the Jacques Cartier Pavilion commercial building, warehouse and restrooms, buildings 2, 2A and 3;
- The King Edward Quay, including buildings 13 to 18, namely :
 - King Edward Quay Promenade;
 - Central street (King Edward Quay Street);
 - Montréal Science Centre, building 13;
 - IMAX theatre, building 14;
 - Outdoor parkades on King Edward Quay, building 15;
 - Food court, building 16;
 - Parking and Belvédère, building 17;
 - Elevated walkway between Science Centre and food court, building 18;
- The outdoor parking lots of the Clock Tower Basin;
- The outdoor parking lots of the Clock Tower Quay;
- The outdoor street parking on the Port Road;

SVPM pourraient être la meilleure façon de procéder dans cette affaire, au regard de ces motifs (*Cold Lake (Ville) c. Canada (Services publics et Approvisionnement)*, 2021 CF 405, aux paragraphes 64–65).

[248] Dès lors, à la lumière de ma décision, il était déraisonnable pour la SVPM d’avoir retiré dans ses décisions les éléments suivants de la notion de propriété fédérale :

- Le pavillon Bonsecours, incluant les bâtiments 4 et 5, soit la Terrasse Bonsecours et le pavillon (Chalet Bonsecours);
- Le Quai Jacques-Cartier, incluant le bâtiment commercial du Pavillon Jacques-Cartier, l’entrepôt et les toilettes, bâtiments 2, 2A et 3;
- Le Quai King-Edward, incluant les bâtiments 13 à 18, soit :
 - Promenade du Quai King-Edward;
 - Chemin central ou la rue du Quai King-Edward;
 - Centre des sciences de Montréal, bâtiment 13;
 - Cinéma IMAX, bâtiment 14;
 - Stationnements extérieurs étagés du Quai King-Edward, bâtiment 15;
 - Foire alimentaire, bâtiment 16;
 - Stationnement et Belvédère, bâtiment 17;
 - Passerelle entre le Centre des sciences et la foire alimentaire, bâtiment 18;
- Les stationnements extérieurs du bassin de l’Horloge;
- Les stationnements extérieurs du Quai de l’Horloge;
- Les stationnements extérieurs de la route du Port;

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - The outdoor parkades on Alexandra Quay; - The indoor parking lots of hangar 16 on the Clock Tower Quay, building 20; - The indoor parking lots on the Alexandra Quay (inside hangars 4 and 6); - The land underlying the Clock Tower Quay, Jacques Cartier Quay, King Edward Quay and Alexandra Quay; - The public highways of the Old Port, namely: <ul style="list-style-type: none"> • the southern portion of De la Commune Street; • the Clock Tower Quay entrance; • the Bonsecours Basin entrance; • the Jacques Cartier Quay entrance; • the King Edward Quay entrance; • the Clock Tower Basin and Clock Tower Quay street; • the Alexandra Quay entrance; and • the Saint-Pierre entrance. - The land covered by the right-of-way for the railway tracks and rail yard on the Old Port site. | <ul style="list-style-type: none"> - Les stationnements extérieurs étagés du Quai Alexandra; - Les stationnements intérieurs du hangar 16 du Quai de l’Horloge, bâtiment numéro 20; - Les stationnements intérieurs du Quai Alexandra (soit l’intérieur des hangars 4 et 6); - Les terrains des Quai de l’Horloge, Jacques-Cartier, King-Edward et Alexandra; - Les voies publiques du Vieux-Port, soit : <ul style="list-style-type: none"> • la portion sud de la rue de la Commune; • l’entrée du Quai de l’Horloge; • l’entrée du Bassin Bonsecours; • l’entrée du Quai Jacques-Cartier; • l’entrée du Quai King-Edward; • la rue du Bassin de l’Horloge et du Quai de l’Horloge; • l’entrée du Quai Alexandra; et • l’entrée Saint-Pierre. - Les terrains sous l’emprise de la voie ferrée et de la cour de triage ferroviaire dans le site du Vieux-Port. |
|--|--|

[249] However, it was not unreasonable for the OPMC in its decisions to have withdrawn the following features from the concept of federal property:

- the Jacques Cartier Quay’s elevated walkway;
- the Old Port Promenade and the Promenade des Artistes; and
- the Port Road.

[249] Cependant, il n’était pas déraisonnable pour la SVPM d’avoir retiré dans ses décisions les éléments suivants de la notion de propriété fédérale :

- La passerelle surélevée du Quai Jacques-Cartier;
- Promenade du Vieux-Port et Promenade des Artistes; et
- La route du Port.

[250] It was not open to the OPMC to reverse its 2013 decision and use the amount it viewed as an overpayment to effect compensation. It would therefore be reasonable and consistent with these reasons for the OPMC to exercise the discretion conferred on it by subsections 3(1.1) and 3(1.2) of the PILT Act to pay a late payment supplement to the City, in addition to the principal amount due on any amounts owed to the City, including any amounts deducted by way of compensation from the amounts paid to the City in 2013.

[251] I find that the OPMC's parking areas are subject to the *By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots* adopted each year by the City of Montréal.

7. Costs

[252] The costs will naturally be paid by the OPMC to the City. The parties will have to discuss the amount and inform the Court of any agreement within the next 30 days. If no agreement can be reached within this time frame, each of the parties will be required to provide up to five pages of written submissions within the two subsequent weeks, setting out their positions on costs, including a draft bill of costs that is not to be included in the maximum page number set for the submissions.

JUDGMENT in T-1262-14; T-2147-14;
T-635-15; T-613-16; T-592-17; T-714-18;
T-650-19 and T-836-20

THIS COURT'S JUDGMENT is as follows:

1. The application is allowed, and the decision of the Old Port of Montréal Corporation of April 22, 2014, as well as the decisions in dockets T-1262-14, T-2147-14, T-635-15, T-613-16, T-592-17, T-714-18, T-650-19 and T-836-20 are set aside;
2. This matter is remitted to the Old Port of Montréal Corporation for redetermination within 30 days of this decision for each of the years 2013 to 2020,

[250] La SVPM n'avait pas le droit de revenir sur sa décision de 2013 et d'opérer une compensation des montants considérés comme un trop-perçu de sa part. Il serait donc raisonnable et conforme à mes motifs que la SVPM exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confèrent les paragraphes (1.1) et (1.2) de l'article 3 de la LPRI de payer un supplément de retard à la Ville, en sus du capital échu de tout montant dû à la Ville, y compris tout montant compensé et déduit en relation avec les montants payés à la Ville en 2013.

[251] Je conclus que les terrains de stationnement de la SVPM sont assujettis au *Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement* adopté chaque année par la Ville de Montréal.

7. Dépens

[252] Les dépens seront bien sûr payés par la SVPM à la Ville. Les parties devront discuter du montant des dépens et aviser la Cour de tout accord dans les 30 prochains jours. Si aucun accord ne peut être conclu dans ce délai, les parties devront chacune soumettre des observations écrites de cinq pages maximum dans les deux semaines suivantes, exposant leur position sur les dépens, y compris un projet de mémoire de frais qui ne doivent pas être inclus dans le calcul du nombre de pages fixé pour les observations.

JUGEMENT aux dossiers T-1262-14; T-2147-14;
T-635-15; T-613-16; T-592-17; T-714-18;
T-650-19 et T-836-20

LA COUR STATUE que :

1. La demande est accueillie et la décision de la Société du Vieux-Port de Montréal du 22 avril 2014 ainsi que ces décisions dans les dossiers T-1262-14, T-2147-14, T-635-15, T-613-16, T-592-17, T-714-18, T-650-19 et T-836-20 sont annulées;
2. La présente affaire est renvoyée à la Société du Vieux-Port de Montréal pour nouvelle détermination dans les 30 jours du présent jugement pour

in accordance with the reasons and findings of this Court in this judgment;

3. The whole, with costs to be paid by the Old Port of Montréal Corporation in accordance with my findings set out above. I will remain seized of this matter until I render a further order in respect to costs.
4. A copy of this decision shall be placed in each of the other dockets.

VI. APPENDIX

A. Federal acts and regulations:

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

Definitions

2 (1) In this Act,

...

effective rate means the rate of real property tax or of frontage or area tax that, in the opinion of the Minister, would be applicable to any federal property if that property were taxable property; (*taux effectif*)

federal property means, subject to subsection (3),

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

...

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

...

chacune des années 2013 à 2020, conformément aux raisons et conclusions de notre Cour dans le présent jugement;

3. Le tout, avec dépens payés par la Société du Vieux-Port à la Ville de Montréal conformément à mes conclusions exposées ci-dessus. Je resterai saisi de l'affaire jusqu'à ce que je rende une nouvelle ordonnance sur les frais.
4. Une copie de la présente décision doit être placée dans chacun des autres dossiers.

VI. ANNEXE

A. Lois et règlements fédérales :

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

Définitions

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

[...]

propriété fédérale Sous réserve du paragraphe (3) :

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

[...]

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

[...]

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

[...]

Property not included in the definition *federal property*

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

(a) any structure or work, unless it is

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

...

(v) paving or other improvements associated with employee parking, or

...

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

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

...

(g) any real property or immovable developed or used as a public highway that, in the opinion of the Minister, does not provide, as its primary function, immediate access to real property or immovables owned by Her Majesty in right of Canada;

...

Purpose

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

...

Authority to make payments

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

Exclusions : propriété fédérale

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

a) les constructions ou ouvrages, sauf :

(i) les bâtiments dont la destination première est d'abriter des êtres humains, des animaux, des plantes, des installations, des biens meubles ou des biens personnels,

[...]

(v) l'asphaltage des stationnements pour employés et les autres améliorations s'y rattachant,

[...]

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

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

[...]

g) les immeubles et les biens réels aménagés ou utilisés comme voies publiques et n'ayant pas, selon le ministre, pour fonction première de permettre l'accès direct à un immeuble ou à un bien réel appartenant à Sa Majesté du chef du Canada;

[...]

Objet

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

[...]

Paielements

3 (1) Le ministre peut, pour toute propriété fédérale située sur le territoire où une autorité taxatrice est habilitée à lever et à percevoir l'un ou l'autre des impôts mentionnés aux alinéas a) et b), et sur réception d'une demande à cet

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

(b) in lieu of a frontage or area tax

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

Delayed payments

(1.1) If the Minister is of the opinion that a payment under subsection (1) or part of one has been unreasonably delayed, the Minister may supplement the payment.

Maximum payable

(1.2) The supplement shall not exceed the product obtained by multiplying the amount not paid by the rate of interest prescribed for the purpose of section 155.1 of the *Financial Administration Act*, calculated over the period that, in the opinion of the Minister, the payment has been delayed.

Authority to make payments

(2) Notwithstanding anything in this Act, if real property or immovables are prescribed to be included in the definition *federal property* under paragraph 9(1)(d) or (e), a payment may be made in respect of that property for the entire taxation year in which the prescription is made.

Application to Schedule I corporations

(3) In respect of a corporation included in Schedule I, a payment may be made under this section only in respect of the real property or immovables of the corporation specified in that Schedule or prescribed by the Governor in Council.

Taxing authority

(4) For the purpose of subsection (1), a taxing authority in respect of federal property described in paragraph 2(3)(d) means a council, band or first nation referred to in any of paragraphs (b) to (e) of the definition *taxing authority* in subsection 2(1).

effet établie en la forme qu'il a fixée ou approuvée, verser sur le Trésor un paiement à l'autorité taxatrice :

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

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

Paiement en retard

(1.1) S'il est d'avis que le versement de tout ou partie du paiement visé au paragraphe (1) a été indûment retardé, le ministre peut augmenter le montant de celui-ci.

Augmentation maximale

(1.2) L'augmentation ne peut dépasser le produit de la somme non versée par le taux d'intérêt fixé en vertu de l'article 155.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle couvre la période pour laquelle, selon le ministre, il y a eu retard.

Pouvoir

(2) La prise, au cours d'une année d'imposition, de règlements classant en vertu des alinéas 9(1)d) ou e) un immeuble ou un bien réel comme propriété fédérale permet, malgré toute autre disposition de la présente loi, le versement d'un paiement à son égard pour la totalité de l'année d'imposition.

Application aux personnes morales de l'annexe I

(3) Dans le cas d'une personne morale mentionnée à l'annexe I, le versement d'un paiement au titre du présent article n'est possible qu'à l'égard des immeubles ou des biens réels de la personne morale précisés à cette annexe ou désignés par règlement du gouverneur en conseil.

Autorité taxatrice

(4) Pour l'application du paragraphe (1), l'autorité taxatrice est, à l'égard d'une propriété fédérale visée à l'alinéa 2(3)d), le conseil, la bande ou la première nation visés à l'un des alinéas b) à e) de la définition de autorité taxatrice au paragraphe 2(1).

...

[...]

Appointment of members

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

Removal

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

Mandate

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

Duties of Chairperson

(3) The Chairperson shall supervise and direct the operation and functioning of the advisory panel.

Establishment of divisions

(4) The Chairperson may establish divisions of the advisory panel, and all or any of the powers, duties and functions of the panel may be exercised or performed by all or any of those divisions.

Payments to members

(5) Each member of the advisory panel is entitled to be paid, unless the member is employed in the federal public administration,

(a) remuneration in an amount fixed by the Governor in Council for each day or part of a day that the member is performing duties under this Act; and

(b) reasonable travel and other expenses incurred in the course of their duties under this Act while absent from their ordinary place of residence.

...

No right conferred

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

...

Comité consultatif

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

Révocation

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

Mandat

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

Fonctions du président

(3) Le président assure la direction du comité.

Formations

(4) Le président peut constituer au sein du comité des formations pouvant exercer tout ou partie des attributions du comité.

Rémunération et frais

(5) Sauf s'ils font partie de l'administration publique fédérale, les membres du comité reçoivent la rémunération fixée par le gouverneur en conseil pour les jours ou fractions de jour pendant lesquels ils accomplissent leurs fonctions et sont indemnisés des frais de déplacement et de séjour entraînés par l'accomplissement, hors de leur lieu ordinaire de résidence, de leurs fonctions.

[...]

Absence de droit

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

[...]

SCHEDULE II

(Section 2)

...

2 Conveyor belts and conveyance systems other than elevators and escalators, letter sorting equipment, computers, built-in cranes, lathes, drills, printing presses and weigh scales

3 Docks, wharves, piers, piles, dolphins, floats, breakwaters, retaining walls, jetties

...

7 Monuments

...

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

12 Snow sheds, tunnels, bridges, dams

...

SCHEDULE III

(Section 2)

...

Canada Lands Company Limited

Société immobilière du Canada limitée

...

Any corporation

(a) that is wholly owned by one of the corporations listed in this Schedule

...

SCHEDULE IV

(Section 2)

...

ANNEXE II

(article 2)

[...]

2 Tapis roulants et transporteurs autres qu'ascenseurs et escaliers mécaniques, matériel de tri du courrier, ordinateurs, grues fixes, tours, foreuses, presses à imprimer et appareils de pesage

3 Bassins, appontements, jetées, pilotis, poteaux d'amarage, quais flottants, brise-lames, murs de soutènement, digues

[...]

7 Monuments

[...]

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

12 Abris contre la neige, tunnels, ponts, barrages

[...]

ANNEXE III

(article 2)

[...]

Société immobilière du Canada limitée

Canada Lands Company Limited

[...]

Toute personne morale qui, selon le cas, est propriété exclusive :

a) d'une des personnes morales mentionnées à la présente annexe;

[...]

ANNEXE IV

(article 2)

[...]

Canada Lands Company Limited	Société immobilière du Canada limitée
<i>Société immobilière du Canada limitée</i>	<i>Canada Lands Company Limited</i>
...	
Any corporation	Toute personne morale qui, selon le cas, est propriété exclusive :
(a) that is wholly owned by one of the corporations listed in this Schedule;	a) d'une des personnes morales mentionnées à la présente annexe;
<i>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]</i>	<i>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]</i>
Exemption of Public Lands, etc.	Terres publiques, etc., exemptées des taxes
125 No Lands or Property belonging to Canada or any Province shall be liable to Taxation.	125 Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation.
<i>Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21</i>	<i>Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21</i>
Duality of legal traditions and application of provincial law	Tradition bijuridique et application du droit provincial
8.1 Both the common law and the civil law are equally authoritative and recognized sources of the law of property and civil rights in Canada and, unless otherwise provided by law, if in interpreting an enactment it is necessary to refer to a province's rules, principles or concepts forming part of the law of property and civil rights, reference must be made to the rules, principles and concepts in force in the province at the time the enactment is being applied.	8.1 Le droit civil et la common law font pareillement autorité et sont tous deux sources de droit en matière de propriété et de droits civils au Canada et, s'il est nécessaire de recourir à des règles, principes ou notions appartenant au domaine de la propriété et des droits civils en vue d'assurer l'application d'un texte dans une province, il faut, sauf règle de droit s'y opposant, avoir recours aux règles, principes et notions en vigueur dans cette province au moment de l'application du texte.
Terminology	Terminologie
8.2 Unless otherwise provided by law, when an enactment contains both civil law and common law terminology, or terminology that has a different meaning in the civil law and the common law, the civil law terminology or meaning is to be adopted in the Province of Quebec and the common law terminology or meaning is to be adopted in the other provinces.	8.2 Sauf règle de droit s'y opposant, est entendu dans un sens compatible avec le système juridique de la province d'application le texte qui emploie à la fois des termes propres au droit civil de la province de Québec et des termes propres à la common law des autres provinces, ou qui emploie des termes qui ont un sens différent dans l'un et l'autre de ces systèmes.
...	[...]

Enactments deemed remedial

12 Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

Federal Real Property and Federal Immovables Act, S.C. 1991, c. 50

Definitions

2 In this Act,

...

immovable means

(a) in the Province of Quebec, an immovable within the meaning of the civil law of the Province of Quebec, and includes the rights of a lessee in respect of such an immovable, and

(b) in jurisdictions outside Canada, any property that is an immovable within the meaning of the civil law of the Province of Quebec, and includes the rights of a lessee in respect of any such property; (*immeuble*)

...

real property means land in any province other than Quebec, and land outside Canada, including mines and minerals, and buildings, structures, improvements and other fixtures on, above or below the surface of the land, and includes an interest therein. (*biens réels*)

Canada National Parks Act, S.C. 2000, c. 32

Parks dedicated to public

4 (1) The national parks of Canada are hereby dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to this Act and the regulations, and the parks shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

...

8 ...

Ecological integrity

(2) Maintenance or restoration of ecological integrity, through the protection of natural resources and natural

Principe et interprétation

12 Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux, L.C. 1991, ch. 50

Définitions

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

[...]

biens réels Dans une province autre que le Québec et à l'étranger, les biens-fonds et les intérêts afférents, y compris les mines et minéraux, bâtiments et autres ouvrages, accessoires fixes ou améliorations de surface, de sous-sol ou en surplomb. (*real property*)

[...]

immeuble

a) Dans la province de Québec, immeuble au sens du droit civil de la province de Québec et, par assimilation, tout droit du locataire relativement à l'immeuble;

b) à l'étranger, tout bien qui est un immeuble au sens du droit civil de la province de Québec et, par assimilation, tout droit du locataire relativement au bien. (*immovable*)

Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32

Usage public des parcs

4 (1) Les parcs sont créés à l'intention du peuple canadien pour son bienfait, son agrément et l'enrichissement de ses connaissances, sous réserve de la présente loi et des règlements; ils doivent être entretenus et utilisés de façon à rester intacts pour les générations futures.

[...]

8 [...]

Intégrité écologique

(2) La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et

processes, shall be the first priority of the Minister when considering all aspects of the management of parks.

des processus écologiques sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs.

Saguenay-St. Lawrence Marine Park Act, S.C. 1997, c. 37

Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent, L.C. 1997, ch. 37

Purpose

Objet de la loi

4 The purpose of this Act is to increase, for the benefit of the present and future generations, the level of protection of the ecosystems of a representative portion of the Saguenay River and the St. Lawrence estuary for conservation purposes, while encouraging its use for educational, recreational and scientific purposes.

4 La présente loi a pour objet de rehausser, au profit des générations actuelles et futures, le niveau de protection des écosystèmes d'une partie représentative du fjord du Saguenay et de l'estuaire du Saint-Laurent aux fins de conservation, tout en favorisant son utilisation à des fins éducatives, récréatives et scientifiques.

Canada Marine Act, S.C. 1998, c. 10

Loi maritime du Canada, L.C. 1998, ch. 10

Application of Part

Application de la présente partie

6 (1) This Part applies to every port authority set out in the schedule and to every port authority for which letters patent of incorporation are issued or that has been continued under this Part and that has not been dissolved.

6 (1) La présente partie s'applique aux administrations portuaires inscrites à l'annexe et à celles pour lesquelles des lettres patentes ont été délivrées ou qui ont été prorogées sous le régime de la présente partie et n'ont pas été dissoutes.

...

[...]

Agent of Her Majesty

Mandataire de Sa Majesté : administration portuaire

7 (1) Subject to subsection (3), a port authority is an agent of Her Majesty in right of Canada only for the purposes of engaging in the port activities referred to in paragraph 28(2)(a).

7 (1) Sous réserve du paragraphe (3), les administrations portuaires ne sont mandataires de Sa Majesté du chef du Canada que dans le cadre des activités portuaires visées à l'alinéa 28(2)a.

...

[...]

SCHEDULE

ANNEXE

(Section 6 and subsection 12(1))

(article 6 et paragraphe 12(1))

...

[...]

4 Montreal Port Authority

4 Administration portuaire de Montréal

Crown Corporation Payments Regulations, SOR/81-1030

Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'état, DORS/81-1030

General

Dispositions générales

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

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

6 The payment made by a corporation in lieu of a real property tax or frontage or area tax in respect of any corporation property that would be federal property if it were under the management, charge and direction of a minister of the Crown is made without any condition, in an amount that is not less than the amount referred to in sections 7 to 11.

6 Le paiement effectué par une société en remplacement de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou sur la superficie à l'égard d'une propriété qui serait une propriété fédérale si un ministre fédéral en avait la gestion, la charge et la direction n'est assorti d'aucune condition et ne doit pas être inférieur aux sommes visées aux articles 7 et 11.

Interim Payments and Recovery of Overpayments Regulations, SOR/81-226

Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements, DORS/81-226

Interim Payments

Versements provisoires

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

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

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

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

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

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

Recovery of Overpayments

Recouvrement de trop-perçu

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

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

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

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

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

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

B. Provincial acts and regulations

B. Lois et règlements provinciales

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

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

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

46. Aux fins d'établir la valeur réelle qui sert de base à la valeur inscrite au rôle, on tient compte de l'état de l'unité d'évaluation et des conditions du marché immobilier tels qu'ils existent le 1er juillet du deuxième exercice financier qui précède le premier de ceux pour lesquels le rôle

and the most likely use made of the unit on that date are taken into account.

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

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

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

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

...

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

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

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

...

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

est fait, ainsi que de l'utilisation qui, à cette date, est la plus probable quant à l'unité.

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

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

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

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

Where an immovable contemplated in another paragraph of section 204, except paragraph 10, is occupied by a person other than a person referred to in that section, it becomes taxable and the property taxes to which it is subject are levied on the lessee or, if there is no lessee, on the occupant, and are payable by the lessee or occupant. That rule also applies in the case of an immovable referred to in subparagraph 1 of the second paragraph of section 255 or in the fifth paragraph of that section.

The exemptions provided for in the first and second paragraphs and applicable to the lessee or occupant of an immovable referred to in section 204 apply to the Caisse de dépôt et placement du Québec or one of its subsidiaries referred to in section 88.15 of the *Transport Act* (chapter T-12) where the Caisse de dépôt et placement du Québec or the subsidiary is the lessee or occupant of an immovable referred to in those paragraphs but only if it carries on an activity related to the construction or management of the shared transportation infrastructure that is the subject of an agreement entered into under section 88.10 of that Act.

The taxation rules set out in the first and second paragraphs do not apply where the lessee or occupant of an immovable that is the subject of an agreement entered into under section 88.10 of the *Transport Act* is

(1) a limited partnership, where the Government or a mandatary of the State holds 10% or more of the instruments of the partnership's common stock and the general partner is a business corporation with respect to which the Government or such a mandatary may exercise 10% or more of the voting rights conferred by the shares issued by that corporation, which limited partnership leases or occupies the immovable to carry on an activity related to the construction or management of the shared transportation infrastructure that is the subject of an agreement entered into under section 88.10 of that Act; or

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

Lorsqu'un immeuble visé par un autre paragraphe de l'article 204, hormis le paragraphe 10°, est occupé par un autre qu'une personne mentionnée à cet article, il devient imposable et les taxes foncières auxquelles il est assujetti sont imposées au locataire ou, à défaut, à l'occupant, et sont payables par lui. Cette règle s'applique également dans le cas d'un immeuble visé au paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 255 ou au cinquième alinéa de cet article.

Les exemptions prévues aux premier et deuxième alinéas qui sont applicables au locataire ou à l'occupant d'un immeuble mentionné à l'article 204 s'appliquent à la Caisse de dépôt et placement du Québec ou à une de ses filiales visées à l'article 88.15 de la *Loi sur les transports* (chapitre T-12) lorsque celle-ci est locataire ou occupante d'un immeuble visé à ces alinéas uniquement si elle exerce une activité liée à la réalisation ou à la gestion de l'infrastructure de transport collectif ayant fait l'objet d'une entente conclue en vertu de l'article 88.10 de cette loi.

Les règles d'imposition prévues aux premier et deuxième alinéas ne s'appliquent pas lorsque le locataire ou l'occupant d'un immeuble ayant fait l'objet d'une entente conclue en vertu de l'article 88.10 de la *Loi sur les transports* est l'un des suivants :

1° une société en commandite, lorsque, à la fois, le gouvernement ou un mandataire de l'État détient 10% ou plus des titres de son fonds commun et le commandité est une société par actions à l'égard de laquelle le gouvernement ou un tel mandataire a la faculté d'exercer 10% ou plus des droits de vote que confèrent les actions émises par cette société, qui loue ou occupe l'immeuble aux fins d'exercer une activité liée à la réalisation ou à la gestion de l'infrastructure de transport collectif ayant fait l'objet d'une entente conclue en vertu de l'article 88.10 de cette loi;

(2) a contracting party of the Caisse de dépôt et placement du Québec, of one of its subsidiaries referred to in section 88.15 of that Act or of a person referred to in subparagraph 1, which contracting party leases or occupies the immovable to carry on, on behalf of the person, an activity related to the construction or management of the shared transportation infrastructure that is the subject of an agreement entered into under section 88.10 of that Act.

The immovable is entered in the name of the person who must pay the property tax.

Where the value of a part of an immovable referred to in any of paragraphs 13 to 17 of section 204 that is occupied by a person other than a person referred to in that section or, as the case may be, the total value of the aggregate of those parts is less than the lesser of \$50,000 and the amount equal to 10% of the value of the immovable, the second and fifth paragraphs of this section do not apply, notwithstanding section 2, to such a part. That rule also applies in the case of an immovable referred to in the second sentence of the second paragraph.

Where the value of an immovable referred to in paragraph 3 of section 204 and occupied by a person other than a person mentioned in that section is less than \$50,000, the second and fifth paragraphs of this section do not apply to that immovable. The same applies, notwithstanding section 2, where the value of the part so occupied of an immovable referred to in that paragraph is less than that amount.

For the purposes of the first five paragraphs, a person residing in a dwelling is not deemed to be the lessee of the dwelling or to occupy it and the person who administers the dwelling but does not reside in it is deemed to occupy it.

Notwithstanding the first four paragraphs, where recognition has been granted under the second paragraph of section 243.3 and is in force in respect of the immovable, the recognized lessee or occupant is exempt from the payment of property taxes.

By-law Concerning Property Taxes on Parking Lots, Council of the City of Montréal, Fiscal Year 2013, 12-057, adopted on December 17, 2012; Fiscal Year 2014, 14-008, adopted on February 24, 2014; Fiscal Year 2015, 14-046, adopted on December 10, 2014; Fiscal Year 2016, 15-093, adopted on December 9, 2015; Fiscal Year 2017, 16-067, adopted on December 14, 2016 (note: The wording of

2° le cocontractant de la Caisse, de l'une de ses filiales visées à l'article 88.15 de cette loi ou d'une personne mentionnée au paragraphe 1°, qui loue ou occupe l'immeuble aux fins d'exercer, pour cette dernière, une activité liée à la réalisation ou à la gestion de l'infrastructure de transport collectif ayant fait l'objet d'une entente conclue en vertu de l'article 88.10 de cette loi.

L'immeuble est inscrit au nom de celui qui doit payer les taxes foncières.

Lorsque la valeur de la partie d'un immeuble visé à l'un des paragraphes 13° à 17° de l'article 204 qui est occupée par quelqu'un d'autre qu'une personne mentionnée à cet article ou, selon le cas, la valeur totale de l'ensemble de telles parties est inférieure au moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10% de la valeur de l'immeuble, les deuxième et cinquième alinéas du présent article ne s'appliquent pas, malgré l'article 2, à une telle partie. Cette règle s'applique également dans le cas d'un immeuble visé à la deuxième phrase du deuxième alinéa.

Lorsque la valeur d'un immeuble visé au paragraphe 3° de l'article 204 et occupé par quelqu'un d'autre qu'une personne mentionnée à cet article est inférieure à 50 000 \$, les deuxième et cinquième alinéas du présent article ne s'appliquent pas à cet immeuble. Il en est de même, malgré l'article 2, lorsque la valeur de la partie ainsi occupée d'un immeuble visé à ce paragraphe est inférieure à ce montant.

Pour l'application des cinq premiers alinéas, la personne qui réside dans un logement n'est pas réputée en être le locataire ni l'occuper et celle qui l'administre sans y résider est réputée l'occuper.

Malgré les quatre premiers alinéas, lorsque l'immeuble est visé par une reconnaissance en vigueur et prévue au deuxième alinéa de l'article 243.3, le locataire ou l'occupant reconnu est exempté du paiement des taxes foncières.

Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement, Conseil de la Ville de Montréal, Exercice financier 2013, 12-057, adopté le 17 décembre 2012; Exercice financier 2014, 14-008, adopté le 24 février 2014; Exercice financier 2015, 14-046, adopté le 10 décembre 2014; Exercice financier 2016, 15-093, adopté le 9 décembre 2015; Exercice financier 2017, 16-067, adopté

section 11 remained unchanged from 2012 to 2017, except for the addition of Sector C as of Fiscal Year 2013)

11. A property tax on parking lots, at the rates shown below, is imposed and levied on and for any immovable forming part of a unit assessment belonging to a category of non-residential immovables, entered on the property assessment roll, that contains a parking lot or part of such a lot, and that is situated in sector A, B or C.

Civil Code of Québec, CQLR, c. CCQ-1991

900. Land, and any constructions and works of a permanent nature located thereon and anything forming an integral part thereof, are immovables.

Plants and minerals, as long as they are not separated or extracted from the land, are also immovables. Fruits and other products of the soil may be considered to be movables, however, when they are the object of an act of disposition.

Cities and Towns Act, CQLR, c. C-19

500.1 Every municipality may, by by-law, impose a municipal tax in its territory, provided it is a direct tax and the by-law meets the criteria set out in the fourth paragraph.

The municipality is not authorized to impose the following taxes:

- (1) a tax in respect of the supply of a property or a service;
- (2) a tax on income, revenue, profits or receipts, or in respect of similar amounts;
- (3) a tax on paid-up capital, reserves, retained earnings, contributed surplus or indebtedness, or in respect of similar amounts;
- (4) a tax in respect of machinery and equipment used in scientific research and experimental development or in manufacturing and processing or in respect of any assets used to enhance productivity, including computer hardware and software;

le 14 décembre 2016 (note : Le libellé de l'article 11 est le même de 2012 à 2017, si ce n'est du secteur C qui a été ajouté à compter de l'exercice financier 2013)

11. Il est imposé et il sera prélevé sur et à l'égard de tout immeuble imposable faisant partie d'une unité d'évaluation appartenant à la catégorie des immeubles non résidentiels, inscrit au rôle d'évaluation foncière, qui comporte un parc de stationnement ou une partie d'un tel parc et qui est situé dans l'un des secteurs A, B ou C, une taxe foncière sur les parcs de stationnement aux taux fixés ci-après :

Code civil du Québec, RLRQ, ch. CCQ-1991

900. Sont immeubles les fonds de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante.

Le sont aussi les végétaux et les minéraux, tant qu'ils ne sont pas séparés ou extraits du fonds. Toutefois, les fruits et les autres produits du sol peuvent être considérés comme des meubles dans les actes de disposition dont ils sont l'objet.

Loi sur les cités et villes, RLRQ, ch. C-19

500.1 Toute municipalité peut, par règlement, imposer sur son territoire toute taxe municipale, pourvu qu'il s'agisse d'une taxe directe et que ce règlement satisfasse aux critères énoncés au quatrième alinéa.

La municipalité n'est pas autorisée à imposer les taxes suivantes :

- 1° une taxe à l'égard de la fourniture d'un bien ou d'un service;
- 2° une taxe sur le revenu, les recettes, les bénéfices, les encaissements ou à l'égard de montants semblables;
- 3° une taxe sur le capital versé, les réserves, les bénéfices non répartis, les surplus d'apport, les éléments de passif ou à l'égard de montants semblables;
- 4° une taxe à l'égard des machines et du matériel utilisés dans le cadre d'activités de recherche scientifique et de développement expérimental ou de fabrication et de transformation et à l'égard de tout élément d'actif servant à accroître la productivité, notamment le matériel et les logiciels informatiques;

(5) a tax in respect of remuneration that an employer pays or must pay for services, including non-monetary remuneration that the employer confers or must confer;

5° une taxe à l'égard d'une rémunération qu'un employeur verse ou doit verser pour des services, y compris une rémunération non monétaire que l'employeur confère ou doit conférer;

(6) a tax on wealth, including an inheritance tax;

6° une taxe sur la fortune, y compris des droits de succession;

(7) a tax on an individual because the latter is present or resides in the territory of the municipality;

7° une taxe relative à la présence ou à la résidence d'un particulier sur le territoire de la municipalité;

(8) a tax in respect of alcoholic beverages within the meaning of section 2 of the *Act respecting offences relating to alcoholic beverages* (chapter I-8.1);

8° une taxe à l'égard des boissons alcooliques au sens de l'article 2 de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques* (chapitre I-8.1);

(9) a tax in respect of tobacco or raw tobacco within the meaning of section 2 of the *Tobacco Tax Act* (chapter I-2);

9° une taxe à l'égard du tabac ou du tabac brut au sens de l'article 2 de la *Loi concernant l'impôt sur le tabac* (chapitre I-2);

(10) a tax in respect of fuel within the meaning of section 1 of the *Fuel Tax Act* (chapter T-1);

10° une taxe à l'égard d'un carburant au sens de l'article 1 de la *Loi concernant la taxe sur les carburants* (chapitre T-1);

(10.1) a tax in respect of cannabis within the meaning of section 2 of the *Cannabis Act* (S.C. 2018, c. 16);

10.1° une taxe à l'égard du cannabis au sens de l'article 2 de la *Loi sur le cannabis* (L.C. 2018, c. 16);

(11) a tax in respect of a natural resource;

11° une taxe à l'égard d'une ressource naturelle;

(12) a tax in respect of energy, in particular electric power; or

12° une taxe à l'égard de l'énergie, notamment l'électricité;

(13) a tax collected from a person who uses a public highway within the meaning of section 4 of the *Highway Safety Code* (chapter C-24.2), in respect of equipment placed under, on or above a public highway to provide a public service.

13° une taxe prélevée auprès d'une personne qui utilise un chemin public, au sens de l'article 4 du *Code de la sécurité routière* (chapitre C-24.2), à l'égard de matériel placé sous ou sur le chemin public, ou au-dessus de celui-ci, pour fournir un service public.

For the purposes of subparagraph 1 of the second paragraph, "property", "supply" and "service" have the meanings assigned to them by the Act respecting the *Québec sales tax* (chapter T-0.1).

Pour l'application du paragraphe 1° du deuxième alinéa, les expressions « bien », « fourniture » et « service » ont le sens que leur donne la *Loi sur la taxe de vente du Québec* (chapitre T-0.1).

The by-law referred to in the first paragraph must state

Le règlement visé au premier alinéa doit remplir les conditions suivantes :

(1) the subject of the tax to be imposed;

1° il doit indiquer l'objet de la taxe qui doit être imposée;

(2) the tax rate or the amount of tax payable; and

2° il doit indiquer soit le taux de la taxe, soit le montant de la taxe à payer;

(3) how the tax is to be collected and the designation of any persons authorized to collect the tax as agents for the municipality.

3° il doit indiquer le mode de perception de la taxe, y compris la désignation des personnes qui sont autorisées à la percevoir à titre de mandataires de la municipalité.

The by-law referred to in the first paragraph may prescribe

Le règlement visé au premier alinéa peut prévoir ce qui suit :

- (1) exemptions from the tax;
- (2) penalties for failing to comply with the by-law;
- (3) collection fees and fees for insufficient funds;
- (4) interest and specific interest rates on outstanding taxes, penalties or fees;
- (5) assessment, audit, inspection and inquiry powers;
- (6) refunds and remittances;
- (7) the keeping of registers;
- (8) the establishment and use of dispute resolution mechanisms;
- (9) the establishment and use of enforcement measures if a portion of the tax, interest, penalties or fees remains unpaid after it is due, including measures such as garnishment, seizure and sale of property;
- (10) considering the debt for outstanding taxes, including interest, penalties and fees, to be a prior claim on the immovables or movables in respect of which it is due, in the same manner and with the same rank as the claims described in paragraph 5 of article 2651 of the Civil Code, and creating and registering a security by a legal hypothec on the immovables or movables; and
- (11) criteria according to which the rate and the amount of the tax payable may vary.

- 1° des exonérations de la taxe;
- 2° des pénalités en cas de contravention au règlement;
- 3° des frais de recouvrement et des frais pour provision insuffisante;
- 4° des intérêts, y compris le taux, sur la taxe, les pénalités et les frais impayés;
- 5° des pouvoirs de cotisation, de vérification, d'inspection et d'enquête;
- 6° des remboursements et des remises;
- 7° la tenue de registres;
- 8° la mise en œuvre et l'utilisation de mécanismes de règlement de différends;
- 9° la mise en œuvre et l'utilisation de mesures d'exécution si un montant de la taxe, des intérêts, des pénalités ou des frais demeure impayé après sa date d'échéance, notamment la saisie-arrêt, la saisie et la vente des biens;
- 10° l'assimilation de la créance pour taxe impayée, y compris les intérêts, les pénalités et les frais, à une créance prioritaire sur les immeubles ou meubles en raison de laquelle elle est due, au même titre et selon le même rang que les créances visées au paragraphe 5° de l'article 2651 du Code civil, de même que la création et l'inscription d'une sûreté par une hypothèque légale sur ces immeubles ou sur ces meubles, selon le cas;
- 11° tout critère en fonction duquel le taux de la taxe ou le montant de la taxe à payer peut varier.

Charter of Ville de Montréal, metropolis of Québec, CQLR, c. C-11.4

Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, RLRQ, ch. C-11.4

151.9. The city is not authorized to impose a tax under section 151.8 in respect of any of the following:

151.9. La ville n'est pas autorisée à imposer une taxe en vertu de l'article 151.8 à l'égard des personnes suivantes :

(1) the State, the Crown in right of Canada or one of their mandataries;

l° l'État, la Couronne du chef du Canada ou l'un de leurs mandataires;

[...]

Compendium of tariffs of private transportation by taxi, R.R.Q. c. S-6.01, r. 4

Recueil des tarifs du transport privé par taxi, R.R.Q., ch. S-6.01, r. 4

8. The price of a trip between the airport and downtown Montréal, whatever the number of passengers, is as follows:

8. Le prix d'une course entre l'aéroport et le centre-ville de Montréal, peu importe le nombre de passagers, est le suivant :

...

[...]

For the purpose of this section, downtown Montréal is bounded as follows:

Pour l'application du présent article, le centre-ville de Montréal est délimité comme suit :

— westward: Avenue Atwater to the Lachine Canal; the Lachine Canal to the foot of Rue de Condé; Rue de Condé to Rue Saint-Patrick; Rue Saint-Patrick eastward to Rue Bridge; Rue Bridge to the Victoria Bridge;

— à l'ouest : l'avenue Atwater jusqu'au canal Lachine; le canal Lachine jusqu'au pied de la rue de Condé; la rue de Condé jusqu'à la rue Saint-Patrick; la rue Saint-Patrick, vers l'est, jusqu'à la rue Bridge; la rue Bridge jusqu'au pont Victoria;

— eastward: Avenue Papineau;

— à l'est : l'avenue Papineau;

— southward: the St. Lawrence River;

— au sud : le fleuve Saint-Laurent;

— northward: Avenue des Pins; Rue Saint-Denis, from Avenue des Pins to Rue Cherrier; Rue Cherrier, from Rue Saint-Denis to Rue Sherbrooke; Rue Sherbrooke, from Rue Cherrier to Avenue Papineau.

— au nord : l'avenue des Pins; la rue Saint-Denis, de l'avenue des Pins à la rue Cherrier; la rue Cherrier, de la rue Saint-Denis à la rue Sherbrooke; la rue Sherbrooke, de la rue Cherrier à l'avenue Papineau.

Houses and buildings on either side of bordering streets are part of downtown Montréal.

Les maisons et édifices de chaque côté des rues limitrophes font partie du centre-ville de Montréal.