

City of Montréal *Appellant*

v.

Montreal Port Authority *Respondent*

and

Attorney General of Canada, Federation of Canadian Municipalities and City of Toronto *Intervenors*

- and -

City of Montréal *Appellant/Respondent on cross-appeal*

v.

Canadian Broadcasting Corporation *Respondent/Appellant on cross-appeal*

and

Attorney General of Canada, Federation of Canadian Municipalities and City of Toronto *Intervenors*

INDEXED AS: MONTRÉAL (CITY) v. MONTREAL PORT AUTHORITY

2010 SCC 14

File Nos.: 32881, 32882.

2009: December 16; 2010: April 15.*

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

Ville de Montréal *Appelante*

c.

Administration portuaire de Montréal *Intimée*

et

Procureur général du Canada, Fédération canadienne des municipalités et Ville de Toronto *Intervenants*

- et -

Ville de Montréal *Appelante/Intimée au pourvoi incident*

c.

Société Radio-Canada *Intimée/Appelante au pourvoi incident*

et

Procureur général du Canada, Fédération canadienne des municipalités et Ville de Toronto *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : MONTRÉAL (VILLE) c. ADMINISTRATION PORTUAIRE DE MONTRÉAL

2010 CSC 14

N^{os} du greffe : 32881, 32882.

2009 : 16 décembre; 2010 : 15 avril*.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

* A motion to amend the judgment was granted on May 21, 2010. The judgment on this motion amended para. 50 of both versions of the reasons. The amendments are included in these reasons.

* Une requête en modification de jugement a été accordée le 21 mai 2010. Le jugement accordant cette requête a modifié le par. 50 des deux versions des motifs. Les modifications ont été incorporées dans les présents motifs.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Municipal law — Taxation — Real property tax — Payments made by federal Crown corporations in lieu of real property tax — Municipality establishing variable-rate property tax system — New system taking into account losses of income resulting from abolition of occupancy tax on commercial and professional premises — Two federal Crown corporations that did not previously make payments in lieu of occupancy tax deducting amount equivalent to that tax from their payments — Validity of decisions of these corporations regarding calculation of their payments in lieu of real property taxes — Payments in Lieu of Taxes Act, R.S.C. 1985, c. M-13 — Crown Corporation Payments Regulations, SOR/81-1030.

Crown law — Immunity from taxation — Real property tax — Payments made by federal Crown corporations in lieu of real property tax established by municipalities — Validity of decisions of two Crown corporations regarding calculation of their payments in lieu of real property taxes.

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Statutory discretion — Discretion to be exercised by federal Crown corporation in determining what tax rate it will use in calculating payments to be made in lieu of real property taxes established by municipality — Two Crown corporations fixing tax rate they considered appropriate — Applicable standard of review — Whether rules governing payments in lieu of taxes have been interpreted and applied in way that creates basis for application for judicial review.

Before 2003, the City of Montréal collected property taxes on all taxable immovables within its territory, together with an occupancy tax on occupants of non-residential immovables who engaged in commercial or professional activities. As Crown corporations included in Schedule III to the *Payments in Lieu of Taxes Act* (“*PILT Act*”), the MPA and the CBC made payments in lieu in respect only of the City’s property taxes. In 2003, following the municipal amalgamations that took place on the island of Montréal, the City abolished the occupancy tax and established a variable-rate property tax that would enable it, *inter alia*, to recover the income it would lose after abolishing the former tax. Over the next few years, the MPA and the CBC refused to pay the amounts claimed by the City, which

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

Droit municipal — Fiscalité — Impôt foncier — Paiements versés par les sociétés d’État fédérales en remplacement de l’impôt foncier — Municipalité établissant un régime d’impôt foncier à taux variés — Nouveau régime tenant compte des pertes de revenus résultant de l’abolition de la taxe d’occupation sur les locaux commerciaux et professionnels — Deux sociétés d’État fédérales qui ne payaient pas auparavant de paiement de remplacement pour la taxe d’occupation déduisant de leurs paiements l’équivalent fiscal de cette taxe — Validité des décisions prises par ces sociétés au sujet du calcul de leurs paiements versés en remplacement d’impôts fonciers — Loi sur les paiements versés en remplacement d’impôts, L.R.C. 1985, ch. M-13 — Règlement sur les paiements versés par les sociétés d’état, DORS/81-1030.

Droit de la Couronne — Immunité fiscale — Impôt foncier — Paiements versés par les sociétés d’État fédérales en remplacement de l’impôt foncier établi par les municipalités — Validité des décisions prises par deux sociétés d’État au sujet du calcul de leurs paiements versés en remplacement d’impôts fonciers.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Pouvoir discrétionnaire encadré par une loi — Pouvoir discrétionnaire d’une société d’État fédérale de déterminer le taux d’imposition qu’elle utilisera dans le calcul des paiements versés en remplacement d’impôts fonciers établis par une municipalité — Deux sociétés d’État établissant un taux d’imposition qu’elles estimaient approprié — Norme de contrôle applicable — Les règles régissant les paiements en remplacement d’impôts ont-elles été interprétées et appliquées de façon à donner ouverture à une demande de contrôle judiciaire?

Avant 2003, la Ville de Montréal percevait des impôts fonciers à l’égard de tous les immeubles imposables situés sur son territoire, ainsi qu’une taxe d’occupation auprès des occupants d’immeubles non résidentiels qui exerçaient des activités commerciales ou professionnelles. En raison de leur qualité de société d’État énumérée à l’annexe III de la *Loi sur les paiements versés en remplacement d’impôts* (« *LPRI* »), l’APM et la SRC ne versaient des paiements de remplacement qu’à l’égard des impôts fonciers établis par la Ville. En 2003, à la suite des fusions municipales réalisées sur l’île de Montréal, la Ville a aboli la taxe d’occupation et instauré un impôt foncier à taux variable qui lui permettait, entre autres, de récupérer le montant des pertes de revenu résultant de la suppression de l’ancienne taxe.

were calculated using one of the rates applicable to non-residential immovables. In their opinion, one result of the reform of the City's municipal taxation system was to have them make PILTs that actually included amounts in lieu of the occupancy tax. Since they had a broad discretion under the *PILT Act* and the *Crown Corporation Payments Regulations*, the two corporations fixed tax rates they considered appropriate and deducted amounts equivalent to the portion of the property tax increase that resulted from the abolition of the occupancy tax. The MPA also excluded the value of silos and piers at the port of Montréal from the basis for calculating its PILTs. The Federal Court allowed the City's applications for judicial review. It held that the discretion given to federal Crown corporations to set the appropriate rate when calculating PILTs did not authorize them to disregard the tax rate generally applicable to owners of non-residential immovables, and that the MPA and the CBC could not deduct the equivalent of the tax abolished by the City in calculating their PILTs. The court did rule in the MPA's favour on excluding the piers from the basis for calculating its PILTs, but not on excluding the silos. The Federal Court of Appeal set aside the Federal Court's decisions and dismissed the applications for judicial review, but it corrected the tax rate used by the CBC, which was the rate for residential immovables consisting of fewer than six dwellings.

Held: The appeals should be allowed and the CBC's cross-appeal dismissed.

Because government property is immune from taxation, no provincial legislation may impose tax liability on property belonging to the federal Crown. In an attempt to uphold this principle, a system was established under the *PILT Act* and the *Regulations* in which municipalities expect to receive payments in respect of federal government property but the payments are made within the statutory and regulatory framework established by Parliament. Thus, the *PILT Act* and the *Regulations* are designed to reconcile different objectives: tax fairness for municipalities and the preservation of constitutional immunity from taxation.

The *PILT Act* and the *Regulations* reserve a decision-making power for Crown corporations that involves determining what tax rate they will use in calculating their PILTs, and the appropriate standard of review for their decisions is reasonableness. This standard is particularly suited to reviewing the exercise of a statutory discretion, since exercising it can lead to the adoption

Au cours des années suivantes, l'APM et la SRC ont refusé de payer les sommes réclamées par la Ville calculées selon un des taux applicables aux immeubles non résidentiels. À leur avis, la réforme de la fiscalité municipale de la Ville visait notamment à les amener à verser des PRI incluant dans les faits des sommes remplaçant la taxe d'occupation. Considérant que la *LPRI* et le *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'état* leur conféraient un large pouvoir discrétionnaire, les deux sociétés ont établi un taux d'imposition qu'elles estimaient approprié et ont déduit des sommes équivalent à la part de l'augmentation des taxes foncières qui résultait de l'abolition de la taxe d'occupation. L'APM a également exclu de la base de calcul de son PRI la valeur des silos et jetées situés dans le port de Montréal. La Cour fédérale a accueilli les demandes de contrôle judiciaire présentées par la Ville. La cour a conclu que la discrétion accordée aux sociétés d'État fédérales, quant à la fixation du taux approprié au moment du calcul des PRI, ne leur permettait pas d'écarter le taux d'imposition généralement applicable aux propriétaires d'immeubles non résidentiels et que l'APM et la SRC ne pouvaient déduire du calcul de leurs PRI, l'équivalent fiscal de la taxe abolie par la Ville. La cour a toutefois donné raison à l'APM au sujet de l'exclusion des jetées de la base de calcul de ses PRI, mais non de celle des silos. La Cour d'appel fédérale a annulé les décisions de la Cour fédérale et rejeté les demandes de contrôle judiciaire, mais elle a corrigé le taux d'imposition retenu par la SRC, qui était celui des immeubles résidentiels de moins de six logements.

Arrêt: Les pourvois sont accueillis et le pourvoi incident de la SRC est rejeté.

En vertu de l'immunité fiscale applicable aux biens gouvernementaux, aucune loi provinciale ne peut assujettir à des charges fiscales les biens appartenant à l'État fédéral. Soucieuses de sauvegarder ce principe, la *LPRI* et le *Règlement* ont établi un système en vertu duquel les municipalités s'attendent à recevoir des paiements, pour les propriétés fédérales, mais à l'intérieur du cadre législatif et réglementaire qu'a institué le Parlement. La *LPRI* et le *Règlement* veulent ainsi concilier des objectifs différents : l'équité fiscale envers les municipalités et la préservation de l'immunité fiscale constitutionnelle.

La *LPRI* et le *Règlement* réservent un pouvoir décisionnel aux sociétés d'État fédérales, qui consiste à déterminer le taux d'imposition qu'elles utiliseront dans le calcul de leurs PRI, et la norme de contrôle appropriée à leurs décisions est la raisonabilité. Cette norme convient particulièrement bien pour contrôler l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire encadré par la loi, puisque

of varying opinions and solutions, and on reviewing a decision of this nature, the court must show deference to the administrative decision-maker.

In these appeals, neither the transparency nor the intelligibility of the decisions of the two Crown corporations is in issue, since they made management decisions and clearly explained the basis for them to the City. However, there is a fundamental flaw in their interpretation and application of the *PILT Act* and the *Regulations*. The relevant statutory and regulatory provisions require that the tax rate be calculated as if the federal property were taxable property belonging to a private owner, and it is assumed that Crown corporations begin by identifying the tax system that applies to taxable property in the municipality in order to fix the rate. Their calculations cannot be based on a fictitious tax system, but must be based on the system that actually exists at the place where the property in question is located. Since the occupancy tax was abolished in 2003, the MPA and the CBC could not reintroduce it in their calculations for an indefinite period of time or indirectly force the municipality to maintain a tax system it had changed. The two corporations had to calculate their effective rates having regard to the fact that the business occupancy tax no longer existed. The decisions of the MPA and the CBC were consistent neither with the principles governing the application of the *PILT Act* and the *Regulations* nor with Parliament's intention. The way they exercised their discretion led to an unreasonable outcome that justified the exercise of the Federal Court's power of judicial review.

The same conclusion applies with respect to the MPA's silos. Although silos are containers, they cannot be considered to be reservoirs, which are excluded from the basis for calculating PILTs pursuant to Schedule II to the *PILT Act*. Silos are structures used to store dry plant products, not liquids. The MPA's interpretation is consistent neither with the words of the statute nor with Parliament's intention. It must therefore be concluded that the MPA's interpretation is unreasonable.

It is not necessary to comment on the CBC's cross-appeal concerning the basis adopted by the Federal Court of Appeal for calculating that corporation's PILTs. The conclusion in the appeal that the CBC's decision was unreasonable suffices to dispose of the cross-appeal.

son exercice peut entraîner l'adoption d'opinions diverses et de solutions différentes, dont l'examen exigera le maintien d'une attitude de déférence envers le décideur administratif de la part des cours chargées du contrôle judiciaire.

Dans les présents pourvois, ni la transparence ni l'intelligibilité des décisions des deux sociétés d'État ne soulèvent de problèmes, puisqu'elles ont pris des décisions de gestion dont elles ont exposé clairement la base à la Ville. Toutefois, leur interprétation et leur application de la *LPRI* et du *Règlement* sont entachées d'un vice fondamental. Les dispositions législatives et réglementaires pertinentes 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 et supposent que les sociétés d'État recherchent d'abord le régime fiscal applicable aux propriétés imposables dans la municipalité pour déterminer le taux d'imposition. Elles ne peuvent baser leurs calculs sur un système fiscal fictif; ces calculs doivent être effectués au regard du régime fiscal qui existe réellement à l'endroit où sont situés les biens en cause. La taxe d'occupation ayant été abolie en 2003, l'APM et la SRC 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. Les deux sociétés devaient calculer leurs taux effectifs d'imposition en tenant compte du fait que la taxe d'occupation commerciale n'existait plus. Lorsqu'elles ont pris leurs décisions, l'APM et la SRC n'ont pas respecté les principes d'application du texte de la *LPRI* et du *Règlement* et l'intention du législateur. Cet exercice de leur discrétion a entraîné un résultat déraisonnable, qui justifiait l'exercice du pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale.

La même conclusion s'impose à propos des silos de l'APM. Bien qu'ils soient des contenants, ils ne sauraient être considérés comme des réservoirs, qui sont exclus de la base du calcul des PRI en vertu de l'annexe II de la *LPRI*. Les silos sont des installations destinées à l'entreposage de produits végétaux secs, non de liquides. L'interprétation adoptée par l'APM ne respecte ni le texte de la loi en cause, ni la volonté du législateur. Il faut donc conclure au caractère déraisonnable de cette interprétation.

Il n'est pas nécessaire de commenter l'appel incident formé par la SRC contre la base de calcul de son PRI adoptée par la Cour d'appel fédérale. La conclusion dans l'appel principal quant au caractère déraisonnable de la décision de la SRC suffit pour trancher l'appel incident.

Cases Cited

Referred to: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Art Hauser Centre Board Inc. v. Canadian Union of Public Employees, Local 882*, 2008 SKCA 121, 311 Sask. R. 272; *Casino Nova Scotia v. Labour Relations Board (N.S.)*, 2009 NSCA 4, 273 N.S.R. (2d) 370.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting municipal taxation, R.S.Q., c. F-2.1, ss. 244.29 [ad. 2000, c. 54, s. 82], 244.30 [*idem*].
Act to again amend various legislative provisions respecting municipal affairs, S.Q. 2000, c. 54, s. 82.
Act to amend the Municipal Grants Act, S.C. 1957, c. 10, s. 1 “effective rate”.
Act to amend the Municipal Grants Act, S.C. 2000, c. 8.
Appropriation Act, No. 7, 1949, S.C. 1949, c. 42.
Constitution Act, 1867, s. 125.
Crown Corporation Payments Regulations, SOR/81-1030 [am. SOR/2001-494], ss. 2, 5, 6, 7(1), 12.1, 14, 15.
Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 18, 18.1.
Municipal Grants Act, S.C. 1951, c. 54, ss. 2, 4.
Municipal Grants Regulations, SOR/50-54.
Payments in Lieu of Taxes Act, R.S.C. 1985, c. M-13, ss. 2 “effective rate”, “property value”, “real property tax”, “taxing authority”, 2.1, 3(1), 4(1), 9(1)(f), (g), 11.1, 15, sch. II, item 10, III, IV.

Authors Cited

Canada. Public Works and Government Services Canada. *Draft Discussion Paper — 1998 Consultation on the Government of Canada’s Municipal Grants Program and Related Legislation*. Ottawa: The Department, 1998.
 Canada. *Report of the Joint Technical Committee on Payments in Lieu of Taxes*. Ottawa: The Committee, 1995.
 Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L’action gouvernementale — Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd. Cowansville, Québec: Yvon Blais, 2009.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Art Hauser Centre Board Inc. c. Canadian Union of Public Employees, Local 882*, 2008 SKCA 121, 311 Sask. R. 272; *Casino Nova Scotia c. Labour Relations Board (N.S.)*, 2009 NSCA 4, 273 N.S.R. (2d) 370.

Lois et règlements cités

Loi constitutionnelle de 1867, art. 125.
Loi des subsides n° 7, 1949, S.C. 1949, ch. 42.
Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2000, ch. 54, art. 82.
Loi modifiant la Loi sur les subventions aux municipalités, L.C. 2000, ch. 8.
Loi modifiant la Loi sur les subventions aux municipalités, S.C. 1957, ch. 10, art. 1 « taux effectif ».
Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q., ch. F-2.1, art. 244.29 [aj. 2000, ch. 54, art. 82], 244.30 [*idem*].
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 18, 18.1.
Loi sur les paiements versés en remplacement d’impôts, L.R.C. 1985, ch. M-13, art. 2 « autorité taxatrice », « impôt foncier », « taux effectif », « valeur effective », 2.1, 3(1), 4(1), 9(1)(f), (g), 11.1, 15, ann. II, par. 10, III, IV.
Loi sur les subventions aux municipalités, S.C. 1951, ch. 54, art. 2, 4.
Règlement sur les paiements versés par les sociétés d’état, DORS/81-1030 [mod. DORS/2001-494], art. 2, 5, 6, 7(1), 12.1, 14, 15.
Règlements sur les subventions aux municipalités, DORS/50-54.

Doctrine citée

Canada. *Rapport du Comité technique mixte sur les paiements en remplacement de l’impôt*. Ottawa : Le Comité, 1995.
 Canada. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. *Document de travail — Consultation sur le Programme fédéral de subventions aux municipalités et sur les lois connexes 1998*. Ottawa : Le ministère, 1998.
 Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L’action gouvernementale — Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd. Cowansville, Québec : Yvon Blais, 2009.

Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*. Markham: LexisNexis, 2008.

APPEALS and CROSS-APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Létourneau, Noël and Trudel J.J.A.), 2008 FCA 278, 389 N.R. 305, 73 R.P.R. (4th) 159 (p. 204), 301 D.L.R. (4th) 202, 51 M.P.L.R. (4th) 1, [2008] F.C.J. No. 1319 (QL), 2008 CarswellNat 4330, setting aside two decisions of the Federal Court, 2007 FC 701, 61 R.P.R. (4th) 168, 314 F.T.R. 250, 36 M.P.L.R. (4th) 205, [2007] F.C.J. No. 949 (QL), 2007 CarswellNat 3494, and 2007 FC 700, 314 F.T.R. 226, 37 M.P.L.R. (4th) 53, [2007] F.C.J. No. 948 (QL), 2007 CarswellNat 3598. Appeals allowed and cross-appeal dismissed.

Luc Lamarre and Vincent Jacob, for the appellant City of Montréal/respondent on cross-appeal.

Gilles Fafard and Guy Régimbald, for the respondent the Montreal Port Authority.

Sylvie Gadoury and Judith Harvie, for the respondent Canadian Broadcasting Corporation/appellant on cross-appeal.

Nathalie Benoit and René LeBlanc, for the intervener the Attorney General of Canada.

Stéphane Énard-Chabot and Marie-France Major, for the intervener the Federation of Canadian Municipalities.

Diana Dimmer and Angus MacKay, for the intervener the City of Toronto.

English version of the judgment of the Court delivered by

LEBEL J. —

I. Introduction

[1] These two appeals concern the validity of decisions made by two federal Crown corporations, the Montreal Port Authority (“MPA”) and the Canadian Broadcasting Corporation (“CBC”), regarding the calculation of the payments in lieu of

Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*. Markham : LexisNexis, 2008.

POURVOIS et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Létourneau, Noël et Trudel), 2008 CAF 278, 389 N.R. 305, 73 R.P.R. (4th) 159, 301 D.L.R. (4th) 202, 49 M.P.L.R. (4th) 1, [2008] A.C.F. n° 1319 (QL), 2009 CarswellNat 3440, qui a infirmé deux décisions de la Cour fédérale, 2007 CF 701, 36 M.P.L.R. (4th) 205, 61 R.P.R. (4th) 168 (p. 203), 314 F.T.R. 250, [2007] A.C.F. n° 949 (QL), 2007 CarswellNat 1906, et 2007 CF 700, 37 M.P.L.R. (4th) 53, 314 F.T.R. 226, [2007] A.C.F. n° 948 (QL), 2007 CarswellNat 1912. Pourvois accueillis et pourvoi incident rejeté.

Luc Lamarre et Vincent Jacob, pour l’appelante Ville de Montréal/intimée au pourvoi incident.

Gilles Fafard et Guy Régimbald, pour l’intimée l’Administration portuaire de Montréal.

Sylvie Gadoury et Judith Harvie, pour l’intimée Société Radio-Canada/appelante au pourvoi incident.

Nathalie Benoit et René LeBlanc, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Stéphane Énard-Chabot et Marie-France Major, pour l’intervenante la Fédération canadienne des municipalités.

Diana Dimmer et Angus MacKay, pour l’intervenante la Ville de Toronto.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

I. Introduction

[1] Ces deux pourvois portent sur la validité des décisions prises par deux sociétés d’État fédérales, l’Administration portuaire de Montréal (« APM ») et la Société Radio-Canada (« SRC »), au sujet du calcul des paiements qu’elles versent

real property taxes (“PILTs”) they make to the City of Montréal. For the reasons that follow, I find that those decisions were unreasonable. I would therefore allow the appeals, set aside the judgments of the Federal Court of Appeal dismissing the City’s applications for judicial review, and restore the Federal Court’s judgments quashing the respondents’ decisions. I would also dismiss the CBC’s cross-appeal concerning the basis adopted by the Federal Court of Appeal for calculating its PILTs.

II. Origins of the Cases

[2] These appeals arise out of the municipal amalgamations that took place on the island of Montréal starting in 2000. Following a series of events that I will not discuss, those amalgamations combined most of the municipalities on the island into the City of Montréal. They also resulted in a major restructuring of Montréal’s municipal taxation system.

[3] Before 2003, the City of Montréal collected property taxes on all taxable immovables within its territory. To the general property tax, it added a surtax on non-residential immovables. It also imposed an occupancy tax on commercial and professional premises. However, that business tax was imposed prior to the amalgamations in only 10 of the 28 municipalities that were to become part of the City. As authorized by provincial legislation, the City abolished the business tax effective at the start of the 2003 fiscal year. It changed its property tax to recover the amounts it would lose after abolishing the business tax. It created a property tax system under which rates varied depending on the purposes for which immovables were used. Immovables classified as non-residential were subject to a property tax rate that was calculated using variable rates based on the classification of property.

[4] In 2003 and the following years, the City asked the MPA and the CBC to make PILTs calculated using one of the rates applicable to non-residential immovables. The respondents refused to pay the

en remplacement d’impôts fonciers (« PRI ») à la Ville de Montréal. Pour les motifs qui suivent, je conclus que ces décisions sont déraisonnables. En conséquence, j’accueillerais les pourvois, je casserais les arrêts de la Cour d’appel fédérale rejetant les demandes de contrôle judiciaire de la Ville et je rétablirais les jugements de la Cour fédérale qui annulaient les décisions des intimées. Par ailleurs, je rejetterais l’appel incident formé par la SRC contre la base de calcul de son PRI adoptée par la Cour d’appel fédérale.

II. Origine des litiges

[2] Les présents pourvois découlent des fusions municipales réalisées sur l’île de Montréal à partir de 2000 et qui, à la suite de péripéties sur lesquelles je ne reviendrai pas, ont regroupé la majorité des municipalités de ce territoire à l’intérieur de la Ville de Montréal. Ces fusions ont provoqué un réaménagement important de la fiscalité municipale à Montréal.

[3] Avant 2003, la Ville de Montréal percevait des impôts fonciers à l’égard de tous les immeubles imposables situés sur son territoire. Elle ajoutait à l’impôt foncier général une surtaxe sur les immeubles non résidentiels. Elle imposait aussi une taxe d’occupation sur les locaux commerciaux et professionnels. Cependant, avant les fusions, cette taxe d’affaires n’était imposée que dans 10 des 28 municipalités que la Ville regroupe désormais. Comme le lui permettait la législation provinciale, la Ville abolit la taxe d’affaires, décision qui prit effet au début de l’exercice 2003. Elle modifia son impôt foncier pour récupérer les sommes qu’elle perdait par suite de l’abolition de cette taxe. Elle institua un régime d’impôt foncier dont les taux variaient suivant l’affectation des immeubles. Les immeubles classés comme non résidentiels se trouvaient assujettis à un taux d’impôt foncier calculé selon des taux variables, basés sur la classification des propriétés.

[4] En 2003 et au cours des années suivantes, la Ville demanda à l’APM et à la SRC de lui verser des PRI calculés selon un des taux applicables aux immeubles non résidentiels. Les intimées

amounts claimed by the City. The *Payments in Lieu of Taxes Act*, R.S.C. 1985, c. M-13 (“*PILT Act*”), required them to make PILTs because of their status as Crown corporations. Until that time, they had made payments corresponding to the property tax on the taxable value of the immovables they owned in Montréal but had made no PILTs in respect of the business tax. The changes made to the property tax significantly increased the payments requested by the City (2008 FCA 278, 389 N.R. 305, at para. 16, *per* Létourneau J.A.). The MPA decided to reduce its payment in lieu by an amount equivalent to the portion of the property tax increase that resulted from the abolition of the business tax, and to exclude the value of silos and piers at the port of Montréal from the basis for calculating its PILTs. In its opinion, the silos and piers were not immovables in respect of which it had to make PILTs. The CBC excluded the amounts corresponding to the City’s recovery of the proceeds of the abolished business tax and calculated a PILT based on Montréal’s tax rate for the residual category of property, that is, 1.9522% in 2003 rather than the 4.1722% claimed by the City. It also maintained that it was entitled to effect compensation between its PILTs and amounts the City of Montréal owed it for overpayments. The City disagreed with those decisions and challenged them by applying to the Federal Court for judicial review under ss. 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7. It argued that the respondents’ decisions were unlawful and unreasonable.

III. Judicial History

A. *Federal Court*

[5] Martineau J. allowed the appellant’s applications for judicial review and quashed the respondents’ decisions concerning the calculation of their PILTs (2007 FC 700, 314 F.T.R. 226, and 2007 FC 701, 61 R.P.R. (4th) 168). He did rule in the MPA’s favour on excluding the piers from the basis for calculating its PILTs, but not on excluding the silos.

refusèrent de payer les sommes réclamées par la Ville. La *Loi sur les paiements versés en remplacement d’impôts*, L.R.C. 1985, ch. M-13 («*LPRI*»), prévoyait alors que les intimées verseraient des PRI à la Ville en raison de leur statut de société d’État. Elles faisaient jusque-là des paiements correspondant à l’impôt foncier sur la valeur imposable des immeubles qu’elles possédaient à Montréal. Elles ne versaient pas de PRI à l’égard de la taxe d’affaires. Les modifications apportées à l’impôt foncier accroissaient substantiellement les paiements demandés par la Ville (2008 CAF 278, 389 N.R. 305, par. 16, le juge Létourneau). L’APM décida de déduire de son paiement de remplacement une somme équivalant à la proportion de l’augmentation de l’impôt foncier résultant de la suppression de la taxe d’affaires et d’exclure de la base de calcul de son PRI la valeur des silos et jetées situés dans le port de Montréal. À son avis, ceux-ci n’étaient pas des immeubles à l’égard desquels elle devait verser des PRI. La SRC exclut les montants qui correspondaient à la récupération du produit de la taxe d’affaires abolie et calcula un PRI fondé sur le taux d’imposition de la catégorie résiduelle des propriétés à Montréal, soit un taux d’imposition de 1,9522 % en 2003 au lieu de 4,1722 % selon les prétentions de la Ville. De plus, elle affirma qu’elle avait droit de compenser ses PRI par des trop-perçus que lui devrait la Ville de Montréal. En désaccord avec ces décisions, la Ville les attaqua en présentant une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, en vertu des art. 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. Elle plaida l’illégalité et le caractère déraisonnable des décisions des intimées.

III. Historique judiciaire

A. *La Cour fédérale*

[5] Le juge Martineau a accueilli les demandes de contrôle judiciaire présentées par l’appelante et a annulé les décisions des intimées quant au calcul de leur PRI (2007 CF 700, 37 M.P.L.R. (4th) 53, et 2007 CF 701, 61 R.P.R. (4th) 168 (p. 203)). Il a toutefois donné raison à l’APM au sujet de l’exclusion des jetées de la base de calcul de ses PRI, mais non de celle des silos.

[6] Martineau J. applied the case law on judicial review as it stood prior to *Dunsmuir* and *Khosa* (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339). In his opinion, the relevant standard of review was correctness. Applying that standard, he found that the respondents' decisions were arbitrary and capricious and had even been made without jurisdiction. He noted that the increase in the property tax rate did not change the nature of the tax. The discretion given to Crown corporations to set the appropriate rate when calculating PILTs did not authorize them to disregard the tax rate generally applicable to owners of non-residential immovables in the municipality. In the MPA's case, Martineau J. also found that the silos were not exempt federal property and that they had to be considered in calculating its PILTs, but he excluded the piers from this calculation.

[7] Martineau J. referred the matters back to the respondents to have them set their PILTs for 2003 and 2004 on the basis of effective rates corresponding to the tax rates applicable to their property as classified. He added that the MPA and the CBC could not deduct the equivalent of the business tax abolished by the City of Montréal in making their calculations. The respondents appealed that judgment to the Federal Court of Appeal.

B. *Federal Court of Appeal (Létourneau, Noël and Trudel J.J.A.)*

[8] Létourneau J.A., writing for a unanimous Court of Appeal, intervened, setting aside the Federal Court's decisions and dismissing the City's applications for judicial review (2008 FCA 278, 389 N.R. 305). He applied the standard of correctness to determine whether the respondents had an administrative discretion in setting the amounts of their PILTs. He found that they did have such a discretion and that they had exercised it reasonably. In his opinion, the impugned decisions were consistent with the purpose and the general scheme of the

[6] Le juge Martineau a appliqué la jurisprudence en matière de contrôle judiciaire, telle qu'elle existait avant les arrêts *Dunsmuir* et *Khosa* (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339). À son avis, la norme de contrôle pertinente était celle de la décision correcte. En appliquant celle-ci, il a conclu que les décisions des intimées étaient arbitraires et capricieuses. Selon lui, elles auraient même été prises « sans juridiction ». Il a souligné que l'augmentation du taux de la taxe foncière ne changeait pas sa nature. La discrétion accordée aux sociétés de la Couronne, quant à la fixation du taux approprié au moment du calcul des PRI, ne leur permettait pas d'écarter le taux d'imposition généralement applicable aux propriétaires d'immeubles non résidentiels dans la municipalité. Dans le cas de l'APM, le juge Martineau a aussi conclu que les silos ne sont pas des propriétés fédérales exemptes et qu'ils doivent être pris en compte dans le calcul des PRI, mais il a exclu les jetées de ce calcul.

[7] Le juge Martineau a ensuite renvoyé les dossiers aux intimées pour qu'elles fixent leurs PRI pour les années 2003 et 2004 sur la base de taux effectifs correspondant aux barèmes d'imposition applicables à leurs propriétés suivant leur classification. Il a ajouté que l'APM et la SRC ne pouvaient déduire, dans leurs calculs, l'équivalent fiscal de la taxe d'affaires abolie par la Ville de Montréal. Les intimées ont formé appel contre ce jugement devant la Cour d'appel fédérale.

B. *La Cour d'appel fédérale (les juges Létourneau, Noël et Trudel)*

[8] Rédigeant l'arrêt unanime de la Cour d'appel, le juge Létourneau est intervenu et il a annulé les décisions de la Cour fédérale et rejeté les demandes de contrôle judiciaire de la Ville (2008 CAF 278, 389 N.R. 305). Il a appliqué la norme de la décision correcte pour déterminer si les intimées possédaient un pouvoir discrétionnaire administratif dans la fixation des PRI. Il a reconnu l'existence d'un tel pouvoir. Puis, il a affirmé que ce pouvoir avait été exercé raisonnablement par les intimées. À son avis, les décisions attaquées respectaient l'objet

PILT Act and with Parliament's intent. However, he corrected the tax rate used by the CBC, which was actually the rate for residential immovables consisting of fewer than six dwellings. He held that the use of that rate was unjustified and that the CBC's PILTs had to be calculated in the same manner as the MPA's. He ruled in the MPA's favour with regard to the silos and held that they were not to be included in the calculation of its PILTs.

IV. Analysis

A. *Issues*

[9] In these appeals, the appellant asks that the decisions of Martineau J. be restored. The CBC, in its cross-appeal, asks this Court to vary in part the judgment of the Federal Court of Appeal by authorizing the CBC to return to its original basis for calculating its PILTs, that is, using the tax rate for residential immovables consisting of fewer than six dwellings, which was the residual rate provided for in the City of Montréal's by-laws.

[10] The appellant makes various arguments in support of its appeals. In particular, it submits that the regulations made under the *PILT Act* include an unlawful delegation of the regulatory powers conferred on the Governor in Council. There is no need to consider this argument, since the validity of the regulations has not been challenged and since the instant cases can be decided without considering it. The CBC submits that it may effect compensation between its PILTs and overpayments allegedly collected by the City. As will be seen, there is no need to consider this issue in the context of these appeals. I will limit my analysis to the issues that actually have a bearing on the outcome of these cases.

[11] To begin with, the nature of the proceedings brought by the appellant must be borne in mind. As they are applications for judicial review, I must identify the standard of review to be applied in reviewing the impugned decisions to determine whether

et l'économie générale de la *LPRI* et l'intention du législateur. Toutefois, il a corrigé le taux d'imposition retenu par la SRC, qui était effectivement celui des immeubles résidentiels de moins de six logements. Il a décidé que l'emploi de cette méthode ne se justifiait pas et que les PRI de la SRC devaient être calculés de la même manière que ceux de l'APM. Par ailleurs, il a donné raison à cette dernière au sujet des silos et jugé que ces constructions ne pouvaient pas être considérées dans le calcul de ses PRI.

IV. Analyse

A. *Les questions en litige*

[9] Dans les présents pourvois, l'appelante sollicite le rétablissement des décisions du juge Martineau. Dans son appel incident, la SRC demande à notre Cour de modifier partiellement l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et de rétablir dans son intégralité le mode de calcul de ses PRI, c'est-à-dire le recours au taux d'imposition applicable aux immeubles résidentiels de moins de six logements, qui était le taux résiduel prévu par les règlements de la Ville de Montréal.

[10] L'appelante a soulevé divers arguments au soutien de ses pourvois. Elle a plaidé notamment que les règlements d'application de la *LPRI* comportaient une délégation illégale des pouvoirs réglementaires attribués au gouverneur en conseil. Il n'y a pas lieu d'examiner ce moyen, car la validité des règlements n'a jamais été attaquée. De plus, les présents dossiers peuvent être réglés sans qu'il soit nécessaire de considérer cet argument. De son côté, la SRC a invoqué la compensation de ses PRI par des paiements excédentaires que la Ville aurait perçus. Comme nous le verrons, il sera inutile de considérer cette question dans le contexte des pourvois. Je limiterai mon analyse aux questions vraiment pertinentes pour la solution des présents litiges.

[11] Tout d'abord, il convient de rappeler la nature des recours exercés par l'appelante. Comme il s'agit de demandes de contrôle judiciaire, je devrai donc déterminer la norme de contrôle applicable à l'examen des décisions attaquées, afin de statuer sur leur

they are valid. For that purpose, I will consider the system for setting PILTs, the legal nature of PILTs, and the powers conferred on Crown corporations and administrators of federal property for determining what amounts should be paid. I will also summarize the development of municipal taxation in Quebec and discuss the reform by the City of Montréal of the taxation system applicable within its territory. However, this analysis must be prefaced by a brief review of the constitutional principles relating to the immunity from taxation of the federal and provincial governments in Canada.

B. *Immunity of Government Property from Taxation*

[12] One basic principle must be borne in mind throughout this analysis. Section 125 of the *Constitution Act, 1867* provides that property of the Government of Canada or a provincial government is not liable to taxation by the other level of government. No provincial legislation may impose tax liability on property belonging to the federal Crown. The proper functioning of the federal system requires that each level of government respect the other's immunity from taxation (*Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134, at paras. 4 and 17).

C. *System of Payments in Lieu of Taxes*

[13] Despite the importance of this principle, however, the federal government was of course aware that its property forms part of the territorial fabric of the provinces and municipalities. As owners of real property, the federal government and its agents receive a range of municipal services that go well beyond the mere supply of goods like water or electricity.

[14] For this reason, the federal government created a system to compensate Canadian municipalities. In short, it wanted its administrators and agents to act as good residents of the municipalities where federal property is located.

validité. À cette fin, j'étudierai le système de fixation des PRI, la nature juridique de ces paiements et les pouvoirs dévolus pour leur détermination aux sociétés de la Couronne et aux administrateurs de biens fédéraux. Je résumerai aussi l'évolution de la fiscalité municipale québécoise et je décrirai les réformes apportées par la Ville de Montréal au régime fiscal applicable sur son territoire. Toutefois, cette analyse exigera, au préalable, un court rappel des principes constitutionnels relatifs à l'immunité fiscale des gouvernements fédéraux et provinciaux au Canada.

B. *Les immunités fiscales applicables aux biens gouvernementaux*

[12] Un principe fondamental ne doit jamais être oublié au cours de cette analyse. Selon l'art. 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ni les propriétés du gouvernement du Canada ni celles des provinces ne peuvent être taxées par l'autre ordre de gouvernement. Aucune loi provinciale ne pourrait assujettir à des charges fiscales les biens appartenant à la Couronne fédérale. Le bon fonctionnement du régime fédéral exige que chaque ordre de gouvernement respecte l'immunité fiscale de l'autre (*Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134, par. 4 et 17).

C. *Le régime des paiements de remplacement d'impôts*

[13] Cependant, malgré l'importance de ce principe, le gouvernement fédéral était nécessairement conscient que ses propriétés s'insèrent dans le tissu des territoires provinciaux ou municipaux. En tant que propriétaires fonciers, le gouvernement fédéral et ses mandataires profitent d'une gamme de services municipaux qui dépassent largement la simple fourniture de biens comme l'eau ou l'électricité.

[14] Pour cette raison, le gouvernement fédéral a créé un régime d'indemnisation en faveur des municipalités canadiennes. En somme, il a voulu que ses administrateurs et ses mandataires agissent comme de bons résidents de la municipalité où se trouvent des propriétés fédérales.

[15] To ensure that this was done, the federal government gradually established a system of payments to be made in lieu of the taxes Canadian municipalities generally collect from their ratepayers. Under this system, municipalities cannot sue the federal Crown or its agents to collect municipal taxes or PILTs. However, they can contest decisions by the federal Crown or its agents regarding the amounts to be paid by bringing the appropriate proceeding in the proper forum, that is, by applying to the Federal Court for judicial review. The appeals now before this Court originated in such a proceeding, not in an action to recover taxes. Thus, the issue is whether the rules governing PILTs have been interpreted and applied in such a way as to create a basis for an application for judicial review. I will therefore turn now to the statutory and regulatory scheme that structures the system of payments in lieu in issue here.

[16] The development of the current system began in 1950. Regulations concerning municipal grants established an initial legal framework for voluntary payments by the federal government to municipalities (*The Municipal Grants Regulations*, SOR/50-54). Those regulations were made under the 1949 appropriation Act (*The Appropriation Act, No. 7, 1949*, S.C. 1949, c. 42). In 1951, Parliament passed legislation that included the provisions of the *Municipal Grants Regulations* of 1950 (*The Municipal Grants Act*, S.C. 1951, c. 54). Under this Act, the Minister of Finance of Canada was responsible for determining the “accepted” value of federal property and the amount of the grants to be paid (ss. 2 and 4). In 1957, the 1951 Act was amended to introduce methods for calculating the grants that would subsequently be included in the statute and regulations in force today. The amendments introduced, in particular, the concept of the “effective rate” of tax, which the Minister was to use in calculating the grants to be paid in lieu of taxes (*An Act to amend the Municipal Grants Act*, S.C. 1957, c. 10). Moreover, that the Minister would have a discretion in fixing the effective rate was recognized in the very definition of the term: “effective rate” was defined in the Act as “. . . the rate of

[15] Pour réaliser cet objectif, le gouvernement fédéral a graduellement établi un système de paiements remplaçant les taxes que les municipalités canadiennes perçoivent habituellement de leurs contribuables. Selon les modalités de ce système, les municipalités ne peuvent poursuivre l’État fédéral ou ses mandataires en recouvrement des taxes municipales ou des PRI. Toutefois, elles peuvent contester les décisions prises par ceux-ci relativement à la détermination des paiements par la voie de recours appropriée et devant le forum compétent, c’est-à-dire par une demande de contrôle judiciaire engagée devant la Cour fédérale. Les pourvois dont notre Cour est saisie découlent d’un tel recours, non d’une action en recouvrement de taxes. Il s’agit donc de déterminer si les règles régissant ces paiements ont été interprétées et appliquées de façon à donner ouverture à la demande de contrôle judiciaire. J’examinerai donc maintenant le régime législatif et réglementaire qui aménage le système de paiements de remplacement en cause.

[16] La création du système actuel a commencé en 1950. Un règlement sur les subventions aux municipalités avait établi un premier cadre juridique pour des paiements volontaires du gouvernement fédéral aux municipalités (*Règlements sur les subventions aux municipalités*, DORS/50-54). Ce règlement avait été pris en vertu de la loi sur les subsides de 1949 (*Loi des subsides n° 7, 1949*, S.C. 1949, ch. 42). En 1951, le Parlement adoptait une loi qui reprenait les dispositions du règlement de 1950 sur les subventions aux municipalités (*Loi sur les subventions aux municipalités*, S.C. 1951, ch. 54). Selon cette loi, il appartenait au ministre des Finances du Canada de déterminer la valeur « agréée » des propriétés fédérales et le montant des subventions à verser (art. 2 et 4). En 1957, des modifications apportées à la loi de 1951 introduisaient des méthodes de calcul des subventions que l’on retrouvera par la suite dans la loi et les règlements qui s’appliquent aujourd’hui. Notamment, ces modifications législatives introduisaient la notion de « taux effectif » d’imposition que le ministre emploierait par la suite dans le calcul des subventions versées pour tenir lieu de taxes (*Loi modifiant la Loi sur les subventions aux municipalités*, S.C. 1957, ch. 10). Par ailleurs, la définition

tax that, in the opinion of the Minister, would be applicable to any federal property in a municipality if that property were taxable property” (s. 1).

[17] In 1967, a federal Cabinet directive asked Crown corporations to pay municipal grants on a basis consistent with the principles established in the *Municipal Grants Act* (Record of Cabinet Decision, March 21, 1967, A.R. No. 32881, vol. 5, at p. 94). In the directive, it was acknowledged that Crown corporations should retain some discretion in calculating their payments.

[18] The legal framework for payments in lieu has since been amended several times. The statute applicable to the instant cases was enacted and the applicable regulations made in the early 2000s. I will discuss them now.

D. *Legal Framework for Payments Made in Lieu of Municipal Taxes*

[19] There are two aspects to the statutory and regulatory scheme established by the Government of Canada for payments in lieu. On the one hand, the *PILT Act*, as amended by the *Act to amend the Municipal Grants Act*, S.C. 2000, c. 8, applies to payments in respect of “departmental” property owned directly by the federal Crown and to the calculation of those payments. On the other hand, the same Act provides that regulations may be made respecting payments in lieu by Crown corporations and agents of the Crown. Such regulations have been made, and they apply in the instant cases (*Crown Corporation Payments Regulations*, SOR/81-1030 (“*Regulations*”), as amended by SOR/2001-494).

[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

même du taux effectif d’imposition reconnaissait que le ministre détiendrait un pouvoir discrétionnaire dans l’établissement du taux. En effet, la loi définissait le taux effectif d’imposition comme « le taux d’impôt qui, de l’avis du Ministre, serait applicable à toute propriété fédérale dans une municipalité si cette propriété constituait des biens taxables » (art. 1).

[17] En 1967, une directive du cabinet fédéral a demandé aux sociétés de la Couronne de verser des subventions aux municipalités, selon les principes établis par la *Loi sur les subventions aux municipalités* (Record of Cabinet Decision, 21 mars 1967, d.a. n° 32881, vol. 5, p. 94). La directive reconnaissait que les sociétés conservaient un certain pouvoir discrétionnaire dans le calcul de leurs paiements.

[18] Par la suite, diverses modifications furent apportées au régime juridique des paiements de remplacement. La loi et les règlements applicables aux présents litiges ont été adoptés au début des années 2000. Je les examinerai maintenant.

D. *Le cadre juridique des paiements versés en remplacement des impôts municipaux*

[19] Le régime législatif et réglementaire mis en place par le gouvernement du Canada à l’égard des paiements de remplacement comporte deux volets. D’une part, la *LPRI*, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les subventions aux municipalités*, L.C. 2000, ch. 8, s’applique au calcul et au versement des paiements relatifs aux propriétés dites ministérielles détenues directement par la Couronne fédérale. D’autre part, la même loi prévoit la prise d’un règlement sur les paiements de remplacement effectués par les sociétés de la Couronne et des mandataires de celle-ci. Un règlement sur le sujet a été pris et s’applique à la présente affaire (*Règlement sur les paiements versés par les sociétés d’état*, DORS/81-1030 (« *Règlement* »), modifié par DORS/2001-494).

[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

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.

[21] The *PILT Act* establishes a system for compensation to be paid in lieu of municipal taxes, but those payments do not constitute debts to the provinces or municipalities. The system remains voluntary in the sense that it does not limit the Crown’s immunity from taxation. The *PILT Act* applies to property of the Crown and of Crown corporations (s. 2). It confirms the principle that amounts are to be paid in lieu of real property taxes, frontage or area taxes, and business occupancy taxes. The term “real property tax” is defined as follows in s. 2 of the *PILT Act*:

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

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

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

[22] The reference point used in the *PILT Act* is the real property tax established by a “taxing

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.

[21] Sans toutefois faire de ces paiements des dettes envers les provinces ou les municipalités, la *LPRI* aménage un régime d’indemnités versées en remplacement des taxes municipales. Ce régime conserve un caractère volontaire en ce sens qu’il ne porte pas atteinte à l’immunité fiscale de l’État fédéral. La *LPRI* s’applique à l’égard des propriétés de l’État et des sociétés de la Couronne (art. 2). Elle confirme le principe du paiement de sommes en remplacement de l’impôt foncier, de l’impôt sur la façade ou la superficie et des taxes d’occupation commerciale. L’article 2 de la *LPRI* définit ainsi l’« impôt foncier » :

Impôt général :

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

b) calculé par application d’un taux à tout ou partie de la valeur fiscale des propriétés imposables.

[22] La *LPRI* utilise comme facteur de référence l’impôt foncier établi par une « autorité taxatrice »,

authority”, which is defined in s. 2 as “(a) any municipality, province, municipal or provincial board, commission, corporation or other authority that levies and collects a real property tax . . . pursuant to an Act of the legislature of a province”. According to the *PILT Act*, a payment in lieu corresponds to the product of the effective rate applicable to the federal property in the taxation year and the property value of the property (s. 4(1)). The two concepts applicable to that calculation — the effective rate and the property value — are defined in the *PILT Act*. Section 2 provides that “property value” means a value that, “in the opinion of the Minister, would be attributable by an assessment authority to federal property . . . as the basis for computing the amount of any real property tax that would be applicable to that property if it were taxable property”. The *PILT Act* thus confers on the Minister a discretion to be exercised in determining the property value that will apply in calculating payments in lieu. The existence of this discretion is also clear from the definition of the second factor, the “effective rate”: “. . . the rate of real property tax . . . that, in the opinion of the Minister, would be applicable to any federal property if that property were taxable property.” Moreover, s. 2(3) excludes a long and varied list of federal properties from the basis for computing the payment amounts. In particular, item 10 of Schedule II to the *PILT Act* excludes reservoirs and certain other facilities. The MPA argues that the silos at the port of Montréal can be considered reservoirs for the purposes of that provision. The Minister is authorized to make payments that are consistent with this legal framework (s. 3(1)). The *PILT Act* establishes an advisory panel that is responsible for advising the Minister on the settlement of any dispute with a taxing authority over the property value or effective rate of tax applicable to any property (s. 11.1). Such disputes are not within the jurisdiction of the judicial or administrative authorities that would be responsible for settling them under the relevant provincial law.

[23] The *PILT Act* provides that regulations may be made respecting payments made by Crown corporations in lieu of real property taxes and business occupancy taxes (s. 9(1)(f) and (g)). Finally, Schedules III and IV to the *PILT Act* list the federal

terme défini ainsi à l’art. 2 : « a) Municipalité ou province, organisme municipal ou provincial, ou autre autorité qui, sous le régime d’une loi provinciale, lève et perçoit un impôt foncier . . . ». Selon la *LPRI*, les paiements de remplacement correspondent au produit du taux effectif applicable à la propriété fédérale pour l’année d’imposition et de sa valeur effective (par. 4(1)). Pour les besoins de ce calcul, la *LPRI* définit le taux effectif d’imposition applicable et la valeur effective d’une propriété. Aux termes de l’art. 2 de la *LPRI*, la « valeur effective » est celle que « selon le ministre, une autorité évaluatrice déterminerait [. . .] comme base du calcul de l’impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable ». La *LPRI* reconnaît ainsi que le ministre peut exercer un pouvoir discrétionnaire dans la détermination de la valeur effective qui s’appliquera au calcul des paiements de remplacement. L’existence de ce pouvoir ressort également de la définition du second facteur, le « taux effectif » : « Le taux de l’impôt foncier . . . qui, selon le ministre, serait applicable à une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable. » Par ailleurs, le par. 2(3) exclut de la base du calcul des paiements une longue liste de propriétés fédérales diverses. En particulier, le par. 10 de l’annexe II de la *LPRI* exclut les réservoirs et un certain nombre d’installations. Selon l’APM, les silos du port de Montréal seraient assimilables à des réservoirs aux fins d’application de cette disposition. Le ministre est autorisé à faire des paiements respectant ce cadre juridique (par. 3(1)). La *LPRI* établit un comité consultatif chargé de conseiller le ministre sur le règlement de tout différend avec une autorité taxatrice à propos de la valeur effective d’une propriété ou du taux effectif d’imposition qui lui serait applicable (art. 11.1). Ces conflits ne relèvent pas des instances judiciaires ou administratives qui seraient chargées de les régler en vertu du droit provincial pertinent.

[23] La *LPRI* prévoit que des règlements d’application peuvent être pris pour régir les paiements faits par les sociétés de la Couronne en remplacement de l’impôt foncier et de la taxe d’occupation commerciale (al. 9(1)f) et g)). Enfin, les annexes

Crown corporations and agents of the federal Crown to which the *Regulations* apply. The CBC and the MPA appear in Schedule III. Only the corporations listed in Schedule IV make payments in lieu of business occupancy taxes.

[24] The *Regulations* (as amended by SOR/2001-494) adapt the provisions of the *PILT Act* to the situation of the Crown corporation. The *Regulations* provide that the corporations included in Schedule III of the *PILT Act* must make payments in lieu of real property taxes (ss. 5 and 6) and that the ones included in Schedule IV must make payments in lieu of business occupancy taxes (ss. 14 and 15). A payment in lieu of a real property tax must be not less than the product of the effective rate of tax and the property value of the property (s. 7(1)). The *Regulations* provide that the effective rate or property value is the rate or value that the corporation would consider applicable or attributable to its property if that property were taxable property in the municipality (s. 2). By virtue of s. 12.1 of the *Regulations*, the procedure for referring a dispute about the tax rate or property value applicable to a property to the advisory panel created under s. 11.1 of the *PILT Act* also applies to Crown corporations.

E. *Development of the City of Montréal's Tax System*

[25] It is common ground that, prior to 2003, the CBC and the MPA — two corporations included in Schedule III to the *PILT Act*, but not in Schedule IV — made payments in lieu in respect only of the City's property taxes. In 2003, as I mentioned above, major changes were made to Montréal's municipal taxation structure.

[26] Before 2003, as I have noted, the City imposed property taxes and a business occupancy tax. However, the new City as of that time included several municipalities that had not previously imposed a business occupancy tax. In fact, that tax was collected in only 10 of the City's 28 sectors. Where the tax was in effect, it was imposed

III et IV de la *LPRI* énumèrent les sociétés ou mandataires de la Couronne fédérale assujettie au *Règlement*. La SRC et l'APM figurent à l'annexe III. Seules les sociétés énumérées à l'annexe IV versent des paiements de remplacement à l'égard de la taxe d'occupation commerciale.

[24] Le *Règlement* (modifié par DORS/2001-494) adapte les dispositions de la *LPRI* à la situation des sociétés de la Couronne. Il prévoit que les sociétés mentionnées à l'annexe III de la *LPRI* effectueront des paiements en remplacement de l'impôt foncier (art. 5 et 6) et que celles énumérées à l'annexe IV feront des versements en lieu et place des taxes d'occupation (art. 14 et 15). Les paiements en remplacement de l'impôt foncier ne doivent pas être inférieurs au produit du taux effectif de l'impôt et de la valeur effective de la propriété (par. 7(1)). Le *Règlement* précise que le taux effectif ou la valeur effective sont ceux qui, de l'avis de la société, s'appliqueraient à sa propriété si celle-ci était un bien imposable dans la municipalité (art. 2). La procédure de renvoi d'un conflit relatif au taux d'imposition ou à la valeur effective d'une propriété au comité consultatif créé sous le régime de l'art. 11.1 de la *LPRI* s'applique également aux sociétés de la Couronne en vertu de l'art. 12.1 du *Règlement*.

E. *L'évolution du régime fiscal de la Ville de Montréal*

[25] Il est admis que, avant 2003, la SRC et l'APM — sociétés énumérées à l'annexe III de la *LPRI*, mais non à l'annexe IV de celle-ci — ne versaient des paiements de remplacement qu'à l'égard des impôts fonciers établis par la Ville. En 2003, comme je l'ai mentionné précédemment, des changements importants survinrent dans la structure de l'imposition municipale à Montréal.

[26] Avant 2003, comme je l'ai souligné, la Ville exigeait des impôts fonciers et une taxe d'occupation commerciale. Cependant, elle regroupait désormais plusieurs municipalités qui n'imposaient pas auparavant de taxe d'occupation commerciale. De fait, celle-ci n'était prélevée que dans 10 de ses 28 secteurs. Là où elle était en vigueur, cette taxe

on occupants of non-residential immovables who engaged in commercial or professional activities. Moreover, the property tax itself had certain distinctive features. The City first imposed a general property tax on all taxable immovables and then added a surtax on non-residential immovables.

[27] In light of these disparities, the City concluded that it had to thoroughly review its taxation structure to harmonize the differing tax systems within its territory and improve efficiency. In 2000, the Quebec National Assembly had changed the legislative framework for municipal taxation by enacting legislation that authorized municipalities to adopt between two and five different property tax rates based on the categories to which immovables belonged (*Act respecting municipal taxation*, R.S.Q., c. F-2.1, s. 244.29 (added by S.Q. 2000, c. 54, s. 82)). The amendments did not change the legal nature of the tax, which remained a property tax on immovables located within municipalities. However, Quebec municipalities could from that time on adjust the tax rate by applying different rates to the various categories of immovables established by the legislation: non-residential immovables, immovables consisting of six or more dwellings, serviced vacant land, industrial immovables, and immovables that were unclassified and therefore part of the “residual” category (s. 244.30).

[28] The City exercised those regulatory powers. For 2003 and the following fiscal years, it abolished its business occupancy tax and changed its property tax structure. It established a variable-rate property tax that would enable it, *inter alia*, to recover the income it would lose after abolishing the business occupancy tax.

F. *Position of the CBC and the MPA*

[29] The respondents refused to take account of these reforms in calculating their PILTs. They submit that their effective rate has to be reduced

était imposée aux occupants d’immeubles non résidentiels qui exerçaient des activités commerciales ou professionnelles. Par ailleurs, l’impôt foncier lui-même comportait certaines particularités. La Ville imposait d’abord une taxe foncière générale sur tous les immeubles imposables. Puis, elle ajoutait une surtaxe sur les immeubles non résidentiels.

[27] Compte tenu de ces disparités, la Ville a conclu à la nécessité de revoir en profondeur sa fiscalité pour harmoniser les régimes fiscaux divergents appliqués sur son territoire et pour en améliorer l’efficacité. Déjà, en 2000, l’Assemblée nationale du Québec avait modifié le cadre législatif de la fiscalité municipale et édicté des mesures permettant aux municipalités d’adopter de deux à cinq taux différents de taxe foncière, qui varieraient suivant la catégorie des immeubles visés (*Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., ch. F-2.1, art. 244.29 (ajouté par L.Q. 2000, ch. 54, art. 82)). Ces modifications ne changeaient rien à la nature juridique de la taxe, qui demeurait une taxe foncière, dont l’assiette était constituée des immeubles situés dans le territoire des municipalités. Cependant, à l’avenir, les municipalités du Québec pourraient moduler le taux de cette taxe, en appliquant des taux variables aux diverses catégories d’immeubles désignées dans la loi : immeubles non résidentiels, immeubles de six logements ou plus, terrains vagues desservis, immeubles industriels et immeubles non classifiés et appartenant donc à une catégorie dite « résiduelle » (art. 244.30).

[28] La Ville s’est prévaluée de ces pouvoirs de réglementation. Pour l’année 2003 et les exercices suivants, elle a aboli sa taxe d’occupation commerciale et changé la structure de son impôt foncier. Elle a instauré un impôt foncier à taux variable qui lui permettait, entre autres, de récupérer le montant des pertes de revenu résultant de la suppression de la taxe d’occupation commerciale.

F. *La position de la SRC et de l’APM*

[29] Les intimées ont refusé de tenir compte de ces réformes dans le calcul de leurs PRI. Elles affirment que leur taux d’imposition effectif doit

by an amount equivalent to the portion of the property tax increase that corresponds to the amount of the former business occupancy tax. In their opinion, they were reasonable in exercising the discretionary decision-making power they have under the *PILT Act* and the *Regulations* where the calculation of their PILTs is concerned. The City disputes this position and submits that the PILTs were not calculated in accordance with the relevant statutory and regulatory provisions. This dispute is at the heart of these cases. To resolve it, I will begin by considering the legal nature of the respondents' decisions and the standard of review applicable to them in the context of an application for judicial review under ss. 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act*.

G. *Legal Nature of the Respondents' Decisions and Applicable Standard of Review*

[30] In this Court, the parties engaged in a lively discussion about the nature of the respondents' decisions regarding the determination of their effective rates of tax. The respondents' discretion was central to that discussion. The appellant argued that the discretion invoked by the two corporations is limited in scope, whereas the corporations argued that it is broad in scope and gives them great latitude in calculating their PILTs.

[31] The respondents made their decisions pursuant to the *Regulations*. The administrative act they are required to perform involves determining what tax rate they will use in calculating their PILTs. As we have seen, that calculation depends on two factors: the effective rate and the property value of the corporations' property. The property value of the respondents' property is not in issue in either case. The respondents are not challenging the values established by the taxing authority, the City of Montréal. Aside from the specific issue of the silos in the MPA's case, the only point in issue relates to the tax rate to be used in calculating the respondents' PILTs.

[32] As in the *PILT Act* itself, the *Regulations* clearly reserve a decision-making power for Crown

être réduit d'une somme équivalant à la proportion de l'augmentation de l'impôt foncier qui correspondait au montant de la taxe d'occupation commerciale. Les intimées estiment avoir exercé raisonnablement le pouvoir décisionnel discrétionnaire que leur reconnaissent la *LPRI* et le *Règlement* quant à la détermination de leurs PRI. La Ville conteste cette position et soutient que les PRI n'ont pas été calculés conformément aux dispositions législatives et réglementaires pertinentes. Ce conflit forme le cœur du présent litige. Pour le résoudre, j'examinerai d'abord la nature juridique des décisions prises par les intimées et la norme de contrôle qui leur est applicable, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu des art. 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

G. *La nature juridique des décisions des intimées et la norme de contrôle applicable*

[30] Les parties ont vigoureusement débattu devant notre Cour la nature des décisions prises par les intimées à propos de la détermination de leurs taux effectifs d'imposition. Les concepts de discrétion et de pouvoir discrétionnaire ont été au cœur de ces débats. L'appelante a donné une portée restreinte au pouvoir discrétionnaire qu'invoquent les deux sociétés, alors que celles-ci lui ont attribué une étendue considérable, leur laissant une très grande latitude dans le calcul de leurs PRI.

[31] Les décisions des intimées ont été prises dans le cadre de la mise en œuvre du *Règlement*. L'acte administratif qu'elles doivent accomplir consiste à déterminer le taux d'imposition qu'elles utiliseront dans le calcul de leurs PRI. Comme nous l'avons vu, ce calcul dépend de la détermination de deux facteurs, le taux effectif de l'imposition et la valeur effective des propriétés des sociétés. Dans les deux dossiers, le débat ne porte pas sur la valeur effective des biens des intimées. En effet, les intimées ne contestent pas les valeurs établies par l'autorité taxatrice, la Ville de Montréal. Sous réserve du problème particulier des silos dans le cas de l'APM, le seul point en litige est le taux d'imposition qui doit être pris en compte dans le calcul des PRI.

[32] Comme la *LPRI* elle-même, le *Règlement* réserve clairement un pouvoir décisionnel aux

corporations. The definition of “effective rate” quoted above refers to the rate that a corporation would consider applicable to an immovable taxed in the municipality if it belonged to a private owner. This provision thus confirms that Crown corporations have the power to choose the relevant tax rate for each of their properties. In the language of Canadian administrative law, such a decision is considered discretionary (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 52; P. Issalys and D. Lemieux, *L’action gouvernementale — Précis de droit des institutions administratives* (3rd ed. 2009), at p. 63; G. Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2008), at pp. 175-76).

[33] However, in a country founded on the rule of law and in a society governed by principles of legality, discretion cannot be equated with arbitrariness. While this discretion does of course exist, it must be exercised within a specific legal framework. Discretionary acts fall within a normative hierarchy. In the instant cases, an administrative authority applies regulations that have been made under an enabling statute. The statute and regulations define the scope of the discretion and the principles governing the exercise of the discretion, and they make it possible to determine whether it has in fact been exercised reasonably.

[34] Under the *PILT Act* and the *Regulations*, the calculation of PILTs is not limited to a mechanical application of municipal assessments and the tax rates adopted by municipalities. First of all, as I have already mentioned, the *PILT Act* upholds the principle that the federal Crown is immune from taxation. The confirmation that the Crown has a decision-making power in respect of departmental property and that Crown corporations have such a power in respect of the property they manage gives effect to this principle. Next, the system of payments in lieu must be adaptable to a fiscal and legal environment that varies from one province or municipality where federal property is located to another.

sociétés de la Couronne. La définition du « taux effectif » d'imposition que je citais plus haut renvoie au taux qui, de l'avis de la société, serait celui qui s'appliquerait à un immeuble imposé dans la municipalité, s'il appartenait à un propriétaire privé. Le texte de cette disposition confirme ainsi l'existence, en faveur de la société d'État, de la faculté de choisir le taux d'imposition pertinent pour chacune de ses propriétés. Dans le langage du droit administratif canadien, une telle décision est qualifiée de discrétionnaire (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 52; P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale — Précis de droit des institutions administratives* (3^e éd. 2009), p. 63; G. Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2008), p. 175-176).

[33] Toutefois, dans le cadre d'un État fondé sur la primauté du droit et d'une société régie par des principes de légalité, pouvoir discrétionnaire ne saurait être assimilé à arbitraire. Certes, ce pouvoir discrétionnaire existe, mais il s'exerce à l'intérieur d'un cadre juridique déterminé. L'acte discrétionnaire se situe dans une hiérarchie normative. Dans les présents dossiers, l'autorité administrative applique un règlement lui-même pris en vertu d'une loi habilitante. La loi et les règlements délimitent l'étendue du pouvoir discrétionnaire ainsi que les principes qui gouverneront son exercice et permettront d'apprécier le caractère raisonnable de celui-ci.

[34] En l'espèce, la *LPRI* et le *Règlement* ne réduisent pas le calcul des PRI à la simple application mécanique des évaluations municipales et des taux d'imposition adoptés par les municipalités. D'abord, comme je l'ai souligné précédemment, la *LPRI* maintient le principe de l'immunité fiscale de l'État fédéral. La confirmation du pouvoir décisionnel de l'État à l'égard des propriétés ministérielles et du pouvoir décisionnel des sociétés d'État à l'égard des biens qu'elles gèrent donne effet à ce principe. Ensuite, il faut que le régime des paiements de remplacement puisse s'adapter à un environnement fiscal et juridique qui varie, suivant la province et la municipalité où sont situées les propriétés fédérales.

[35] There are also practical reasons why managers of Crown property must retain a decision-making power where the assessment of that property and the tax rates applicable to it are concerned. First, disagreements with taxing authorities about property assessments can occur. As we know, federal properties are very diverse, and can even be quite distinctive, if not unique or almost unique in Canada. The assessment exercise can accordingly give rise to significant technical problems related to the application of the principles of property assessment and can sometimes lead to inevitable, although legitimate, disagreements with municipalities. Second, choosing the effective rate of tax may be difficult at times, particularly where the choice depends on how the property is classified and the provincial legislation provides for the possibility of applying different rates depending on the nature of the property involved. Finally, managers of federal property must retain some latitude so that they can react to protect federal government interests should municipalities use their taxing powers in bad faith to specifically target federal Crown property. The creation of the advisory panel provided for in the *PILT Act* to resolve this type of dispute confirms that such problems are plausible and that Parliament's intent was to safeguard the principle that the federal Crown is immune from taxation.

[36] The conclusion that such a decision-making power exists resolves the question of the appropriate standard of review. In the instant cases, the appropriate standard is reasonableness, which is particularly suited to reviewing the exercise of a statutory discretion. Where such a discretion exists, exercising it can lead to the adoption of varying opinions and solutions depending on the application of the relevant legal principles to the facts of the case, and on reviewing a decision of this nature, the court must show deference to the administrative decision-maker (*Khosa*, at paras. 59-60, *per* Binnie J.).

[35] Des impératifs d'ordre pratique expliquent également la nécessité de maintenir le pouvoir décisionnel des gestionnaires des biens de l'État à l'égard des questions touchant l'évaluation de ces biens et la détermination des taux d'imposition applicables à ceux-ci. En premier lieu, des désaccords peuvent éclater avec des autorités taxatrices au sujet de l'évaluation des propriétés. Les propriétés fédérales sont comme on le sait fort diverses et parfois même très particulières, sinon uniques ou presque en leur genre au Canada. L'évaluation peut de ce fait soulever des difficultés techniques importantes quant à l'application des principes d'évaluation immobilière et provoquer de temps à autre des désaccords inévitables mais par ailleurs légitimes avec les municipalités. En deuxième lieu, le choix du taux effectif d'imposition pourra à l'occasion se révéler délicat, notamment lorsqu'il dépend de la classification des immeubles et lorsque la législation provinciale prévoit la possibilité d'appliquer des taux variables selon la nature des propriétés en cause. Enfin, il faut réserver aux gestionnaires des biens fédéraux une marge de manœuvre leur permettant de réagir pour protéger les intérêts fédéraux, au cas où des municipalités utiliseraient de mauvaise foi leurs pouvoirs de taxation pour cibler de façon particulière les biens de l'État canadien. La création du comité consultatif prévu par la *LPRI* pour régler ce type de différends confirme la plausibilité de ces problèmes et la volonté du législateur de protéger l'effectivité du principe de l'immunité fiscale de l'État fédéral.

[36] La constatation de l'existence de ce pouvoir de décision dicte la solution du problème du choix de la norme de contrôle. Dans les présents dossiers, la norme de contrôle appropriée est la raisonabilité de la décision. En effet, cette norme convient particulièrement bien pour contrôler l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire encadré par la loi. L'existence d'un pouvoir de cette nature signifie que son exercice peut entraîner l'adoption d'opinions diverses et de solutions différentes, compte tenu de l'application des principes de droit pertinent aux faits de l'affaire, dont l'examen exigera le maintien d'une attitude de déférence envers le décideur administratif de la part des cours chargées du contrôle judiciaire (*Khosa*, par. 59-60, le juge Binnie).

[37] The decisions challenged by the appellant relate to the management of federal Crown property. They involve acts of administration in respect of which the courts should, as a general rule, remain deferential. I readily acknowledge that it is not the role of judges to manage Crown property. In light of this principle, let us now return to the circumstances in which the discretion was exercised and how it was exercised in order to determine whether the respondents' decisions were reasonable or reviewable by the Federal Court.

[38] The concept of "reasonableness" relates primarily to the transparency and intelligibility of the reasons given for a decision. But it also encompasses a quality requirement that applies to those reasons and to the outcome of the decision-making process (*Dunsmuir*, at para. 47); see also, for example, *Art Hauser Centre Board Inc. v. Canadian Union of Public Employees, Local 882*, 2008 SKCA 121, 311 Sask. R. 272, at para. 33, *per* Jackson J.A.; *Casino Nova Scotia v. Labour Relations Board (N.S.)*, 2009 NSCA 4, 273 N.S.R. (2d) 370, at para. 30, *per* Fichaud J.A.

[39] Neither the transparency nor the intelligibility of the corporations' decisions is in issue. The respondents made management decisions and clearly explained the basis for those decisions to the City. And they reiterated those explanations in argument before this Court. In substance, they submit that they have a broad discretion under the *PILT Act* and the *Regulations*. They did not calculate their PILTs in the manner requested by the City for 2003 or subsequent years. They note that since they are not included in Schedule IV of the *PILT Act*, they never made PILTs in respect of the business occupancy tax. In their opinion, one result of the reform of Montréal's municipal taxation system was to have them make PILTs that actually included amounts in lieu of the business occupancy tax. In this situation, the corporations, in fixing the tax rates they considered appropriate, could, and even had to, deduct from their PILTs amounts equivalent to the portion of the property tax increase that resulted from the abolition of the business tax. As

[37] Les décisions attaquées par l'appelante portent sur la gestion de biens fédéraux de la Couronne. Il s'agit d'actes d'administration à l'égard desquels il convient, en règle générale, que les tribunaux conservent une attitude de déférence. Je reconnais volontiers qu'il n'appartient pas aux juges de l'ordre judiciaire de gérer les biens de l'État. Ce principe étant rappelé, revenons maintenant au contexte de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et à la façon dont il a été utilisé, afin de déterminer si les décisions prises par les intimées étaient raisonnables ou donnaient ouverture au contrôle judiciaire par la Cour fédérale.

[38] Le concept de raisonabilité de la décision s'entend d'abord de la transparence et de l'intelligibilité des motifs justifiant cette décision. Mais, il exprime aussi une exigence de qualité de ces motifs et des résultats du processus décisionnel (*Dunsmuir*, par. 47); voir aussi, par exemple, *Art Hauser Centre Board Inc. c. Canadian Union of Public Employees, Local 882*, 2008 SKCA 121, 311 Sask. R. 272, par. 33, la juge Jackson; *Casino Nova Scotia c. Labour Relations Board (N.S.)*, 2009 NSCA 4, 273 N.S.R. (2d) 370, par. 30, le juge Fichaud.

[39] Ni la transparence ni l'intelligibilité des décisions des sociétés ne soulèvent de problèmes. Les intimées ont pris des décisions de gestion dont elles ont exposé clairement la base à la Ville. Elles ont d'ailleurs réitéré ces explications dans leur argumentation devant la Cour. En substance, elles estiment que la *LPRI* et le *Règlement* leur confèrent un large pouvoir discrétionnaire. Elles ont dit ne pas avoir calculé leurs PRI pour 2003, et pour les années subséquentes d'ailleurs, comme le demandait la Ville. Elles ont souligné que, comme elles ne figurent pas à l'annexe IV de la *LPRI*, elles n'ont jamais versé de PRI à l'égard de la taxe d'occupation commerciale. À leur avis, la réforme de la fiscalité municipale de Montréal visait notamment à les amener à verser des PRI incluant dans les faits des sommes remplaçant la taxe d'occupation commerciale. Devant une telle situation, afin d'établir le taux d'imposition qu'elles estimaient approprié, les sociétés pouvaient et même devaient déduire, dans le calcul de leurs PRI, des sommes

well, the MPA considered the silos at the port of Montréal to be reservoirs that were excluded from the basis for calculating its payments in lieu.

[40] 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 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.

[41] 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

équivalant à la part de l’augmentation des taxes foncières qui résultait de la suppression de la taxe d’affaires. De plus, l’APM considérerait les silos du port de Montréal comme des réservoirs exclus de la base du calcul de ses paiements de remplacement.

[40] 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 *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.

[41] 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

theoretical calculations based on taxes that had long since disappeared.

[42] 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.

[43] This intention to deal with municipalities fairly and equitably can be seen in the statement of the *PILT Act's* purpose set out in the Act itself. Section 2.1 reads as follows:

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

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.

[44] This interpretation is confirmed by the history of the creation of the current system of payments in lieu. In 1995, a joint technical committee made up of representatives of the Federation of Canadian Municipalities, the Treasury Board Secretariat and the Department of Public Works and Government Services Canada considered the question of municipal grants or payments in lieu of taxes. Its report recommended that the calculation of such payments be brought into line with current principles of property taxation:

As required by the *Municipal Grants Act*, the values and rates used to calculate the payments should be those which would apply to federal properties if they were taxable, and should be determined in the context of the assessment and taxation legislation, policies and practices current in the province or territory in question . . .

(*Report of the Joint Technical Committee on Payments in Lieu of Taxes*, December 28, 1995, at p. 5)

20 ans — de faire des calculs théoriques de plus en plus difficiles et illusoirs, fondés sur des taxes disparues depuis longtemps.

[42] 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.

[43] On remarque que la *LPRI* elle-même décrit son objectif, dans la même volonté d'équité et de justice envers les municipalités. En effet, l'art. 2.1 de la *LPRI* l'affirme :

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

Si la 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.

[44] L'historique de la création du régime actuel de paiements de remplacement confirme cette interprétation. En 1995, un comité technique mixte formé de représentants de la Fédération canadienne des municipalités, du Conseil du Trésor et du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada avait étudié le problème des subventions aux municipalités ou des paiements tenant lieu de taxes. Son rapport recommandait d'aligner le calcul des paiements sur les principes de la fiscalité foncière en vigueur :

Conformément aux prescriptions de la *Loi sur les subventions aux municipalités*, les valeurs et les taux utilisés pour calculer les paiements devraient être ceux qui s'appliqueraient aux immeubles fédéraux s'ils étaient imposables et devraient être établis dans le contexte des lois, des politiques et des pratiques sur l'évaluation et la fiscalité en vigueur dans la province ou le territoire en cause . . .

(*Rapport du Comité technique mixte sur les paiements en remplacement de l'impôt*, le 28 décembre 1995, p. 6)

[45] A Parliamentary paper tabled by the Minister of Public Works and Government Services before the adoption of the current statutory and regulatory scheme expressed the same intention as regards the method for calculating PILTs:

The determination of a grant by multiplying the “effective rate” by the “property value” ensures that federal payments in lieu of taxes are comparable in amount to the local taxes paid by other property owners within the municipality.

(Draft Discussion Paper — 1998 Consultation on the Government of Canada’s Municipal Grants Program and Related Legislation (May 1998), at p. 5)

[46] Thus, the purpose of the *PILT Act* is to establish a system of payments in lieu that reflects the actual tax situation in the places where federal property is located. The evidence shows that the Department of Public Works and Government Services calculated its PILTs for “departmental” property in Montréal as proposed by the City, as it did not reduce the amounts to take the abolition of the business occupancy tax into account.

[47] The respondents’ decisions were consistent neither with the principles governing the application of the *PILT Act* and the *Regulations* nor with Parliament’s intention. The way they exercised their discretion led to an unreasonable outcome that justified the exercise of the Federal Court’s power of judicial review.

[48] The same conclusion applies with respect to the MPA’s silos. Although silos are containers, they cannot be considered to be reservoirs. They are structures used to store dry plant products, not liquids. Parliament did not see fit to exclude them from the basis for calculating PILTs. The MPA’s 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.

[45] Un document parlementaire déposé par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux avant l’adoption du régime législatif et réglementaire actuel exprimait la même volonté quant au mode de calcul des PRI :

En multipliant le « taux effectif » par la « valeur effective » pour déterminer le montant de la subvention, on s’assure que les paiements effectués par le gouvernement fédéral en remplacement de l’impôt foncier sont comparables aux montants versés par les autres propriétaires d’immeubles de la municipalité au titre de l’impôt foncier.

(Document de travail — Consultation sur le Programme fédéral de subventions aux municipalités et sur les lois connexes 1998 (mai 1998), p. 6)

[46] Dans cette perspective, la *LPRI* vise à établir un système de paiements de remplacement qui correspond à la réalité fiscale des territoires où sont situées les propriétés fédérales. De fait, la preuve établit que le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux a calculé ses PRI pour les immeubles dits ministériels à Montréal comme le proposait la Ville, sans réduire ces sommes pour tenir compte de l’abolition de la taxe d’occupation commerciale.

[47] Lorsqu’elles ont pris leurs décisions, les intimées n’ont pas respecté les principes d’application du texte de la *LPRI* et du *Règlement* et l’intention du législateur. Cet exercice de la discrétion des intimées entraînait un résultat déraisonnable, qui justifiait l’exercice du pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale.

[48] La même conclusion s’impose à propos des silos de l’APM. Bien qu’ils soient des contenants, ils ne sauraient être considérés comme des réservoirs. En effet, ce sont des structures destinées à l’entreposage de produits végétaux secs, non de liquides. Le Parlement n’a pas jugé à propos de les exclure de la base de calcul des PRI. L’interprétation adoptée par l’APM 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.

[49] Moreover, I do not consider it necessary to comment on the CBC's cross-appeal. My conclusion that the CBC's decision was unreasonable suffices to dispose of its cross-appeal. The solution the CBC advocates — which, moreover, was rejected by the Federal Court of Appeal — is supported neither by the *Regulations* nor by the tax by-laws of the City of Montréal.

V. Conclusion

[50] For these reasons, I would allow the appellant's appeals, with costs in the appeal concerning the CBC and without costs in the appeal concerning the MPA. I would restore all the conclusions of the judgments rendered by Martineau J. of the Federal Court, but in respect only of the 2004 taxation year in the case of the MPA. I would refer the matters back to the respondents to recalculate the payments they make in lieu of real property taxes. I would dismiss the CBC's cross-appeal with costs.

APPENDIX

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

2. (1) In this Act,

. . .

“assessed value” means the value established for any real property or immovable by an assessment authority for the purpose of computing a real property tax;

“assessment authority” means an authority that has power by or under an Act of Parliament or the legislature of a province to establish the assessed dimension or assessed value of real property or immovables;

. . .

“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;

. . .

[49] Par ailleurs, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de commenter l'appel incident de la SRC. Mes conclusions quant au caractère déraisonnable de la décision de cette dernière suffisent pour trancher cet appel. La solution que défend la SRC — et qu'avait d'ailleurs écartée la Cour d'appel fédérale — n'avait aucun appui dans le *Règlement* fédéral ni dans la réglementation fiscale de la Ville de Montréal.

V. Conclusion

[50] Pour ces motifs, j'accueillerais les pourvois de l'appelante avec dépens dans l'appel visant la SRC et sans dépens dans celui visant l'APM. Je rétablirais toutes les conclusions des jugements prononcés par le juge Martineau de la Cour fédérale, mais dans le cas d'APM, seulement à l'égard de l'année d'imposition 2004. Je renverrais les dossiers aux intimées pour qu'elles calculent à nouveau les paiements qu'elles versent en remplacement des taxes foncières. Je rejetterais avec dépens l'appel incident de la SRC.

ANNEXE

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

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

. . .

« autorité évaluatrice » Autorité habilitée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale à déterminer les dimensions fiscales ou la valeur fiscale d'un immeuble ou d'un bien réel.

. . .

« propriété fédérale » Sous réserve du paragraphe (3) :

. . .

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

. . .

“federal property” means, subject to subsection (3),

. . . .

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

. . . .

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

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

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

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

(b) in lieu of a frontage or area tax

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

4. (1) Subject to subsections (2) and (3) and 5(1) and (2), a payment referred to in paragraph 3(1)(a) shall not exceed the product of

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

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

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

. . . .

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

. . . .

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

« valeur fiscale » Valeur attribuée à un immeuble ou à un bien réel par une autorité évaluatrice pour le calcul de l’impôt foncier.

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

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

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

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

4. (1) Sous réserve des paragraphes (2), (3) et 5(1) et (2), le paiement visé à l’alinéa 3(1)a) ne peut dépasser le produit des deux facteurs suivants :

a) le taux effectif applicable à la propriété fédérale en cause pour l’année d’imposition;

b) la valeur effective de celle-ci pour l’année d’imposition.

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

. . . .

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

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

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

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

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

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

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

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

. . .

. . .

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

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

Crown Corporation Payments Regulations, SOR/81-1030

Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'état, DORS/81-1030

2. In these Regulations,

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

. . .

. . .

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

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

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

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

3. (1) On the coming into force of these Regulations, no corporation included in Schedule III . . . to the Act that is exempt from real property tax or a business occupancy tax shall enter into a special arrangement with a local government, province or other authority to

3. (1) À l'entrée en vigueur du présent règlement, aucune société mentionnée à l'annexe III [. . .] de la Loi et exempte de l'impôt foncier ou de la taxe d'occupation commerciale, ne doit prendre aucune disposition spéciale avec une autorité locale, une province ou une

pay an amount in lieu of such a tax that would be less than the amount that it would pay in accordance with these Regulations.

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

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

Appeals allowed. Cross-appeal dismissed.

Solicitors for the appellant City of Montréal/ respondent on cross-appeal: Brunet, Lamarre, Montréal.

Solicitors for the respondent the Montreal Port Authority: de Grandpré Chait, Montréal.

Solicitor for the respondent Canadian Broadcasting Corporation/appellant on cross-appeal: Canadian Broadcasting Corporation — Legal Department, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Department of Justice, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Federation of Canadian Municipalities: Lang Michener, Ottawa.

Solicitor for the intervener the City of Toronto: City of Toronto, Ontario.

autre autorité en vue de verser en remplacement de tels impôts ou taxes un montant qui serait moindre que le montant qu'elle payerait en vertu du présent règlement.

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

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

Pourvois accueillis. Pourvoi incident rejeté.

Procureurs de l'appelante Ville de Montréal/ intimée au pourvoi incident : Brunet, Lamarre, Montréal.

Procureurs de l'intimée l'Administration portuaire de Montréal : de Grandpré Chait, Montréal.

Procureur de l'intimée Société Radio-Canada/ appelante au pourvoi incident : Société Radio-Canada — Services juridiques, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Ministère de la Justice, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante la Fédération canadienne des municipalités : Lang Michener, Ottawa.

Procureur de l'intervenante la Ville de Toronto : Ville de Toronto, Ontario.