

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210506

Dossier : T-1124-19

Référence : 2021 CF 405

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 6 mai 2021

En présence de monsieur le juge Manson

Dossier : T-1124-19

ENTRE :

LA VILLE DE COLD LAKE

demanderesse

et

**SA MAJESTÉ LA REINE, REPRÉSENTÉE
PAR LE MINISTRE DE SERVICES
PUBLICS ET APPROVISIONNEMENT
CANADA ET PAR SERVICES PUBLICS ET
APPROVISIONNEMENT CANADA**

défenderesse

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] Il s'agit d'une demande réunie (T-1124-19 et T-785-20) de contrôle judiciaire de deux décisions, datées du 11 juin 2019 et du 21 juillet 2020 [les décisions], de Services publics et

Approvisionnement Canada [Approvisionnement Canada]. Les décisions ont refusé l'admissibilité du terrain de golf et du club d'hiver de Cold Lake [le terrain de golf] à des paiements en remplacement d'impôts pour les années d'imposition 2019 et 2020, respectivement, conformément à la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, LRC 1985, c M-13 [la Loi sur les PERI].

[2] Pour les motifs qui suivent, j'accueille la demande et renvoie l'affaire en vue d'un nouvel examen.

II. Contexte

[3] La demanderesse est la Ville de Cold Lake, une municipalité et une autorité taxatrice en vertu de la Loi sur les PERI. La défenderesse, Approvisionnement Canada, administre le Programme des paiements versés en remplacement d'impôts [le Programme] et est également le ministère fédéral qui a rendu les décisions faisant l'objet du contrôle.

[4] Le terrain de golf est situé dans les limites de la ville de Cold Lake, en Alberta, sur la Base des Forces canadiennes Cold Lake [la Base des Forces canadiennes]. La Base des Forces canadiennes est exploitée par l'unité de la 4e Escadre Cold Lake [4e Escadre] de l'Aviation royale canadienne et est une propriété appartenant à Sa Majesté la Reine du chef du Canada [la Couronne].

[5] Le terrain de golf est une installation récréative et fait partie d'un programme de longue date de la Couronne qui contribue au moral et au bien-être du personnel militaire. Il s'étend sur

environ 454,4 acres et comprend un parcours de 18 trous, un chalet, une piste de curling, des bâtiments d'entretien et d'entreposage et un terrain boisé.

[6] Le terrain de golf est assujéti à un accord de concession entre les parties qui date du 18 décembre 2012. En vertu de cet accord, la demanderesse a la responsabilité de certaines activités quotidiennes du terrain de golf. La Couronne, représentée par le commandant de la 4^e Escadre, assume certaines responsabilités décrites à l'article 6 de l'accord de concession, notamment les patrouilles de sécurité de routine, diverses inspections, l'entretien et les réparations majeures. L'alinéa 6e) stipule expressément que le commandant d'escadre convient [TRADUCTION] « d'effectuer tous les paiements en remplacement d'impôts ».

[7] En 2012, la demanderesse a présenté une demande de paiement en remplacement d'impôts pour la propriété en question, y compris le terrain de golf. La défenderesse a effectué ces paiements pour chaque année d'imposition jusqu'en 2019.

[8] En 2017, Approvisionnement Canada a examiné l'admissibilité du terrain de golf aux paiements en remplacement d'impôts. Cet examen a été motivé par un changement de code des impôts pour les améliorations apportées au terrain de golf.

[9] Le 21 janvier 2019, la défenderesse a envoyé une lettre avisant la demanderesse qu'à la lumière de l'accord de concession, elle ne ferait pas de paiements en remplacement d'impôts pour les composantes énumérées liées au terrain de golf à compter de l'année d'imposition 2019 [la lettre d'avis de 2019] :

[TRADUCTION]

[...] Nous avons été informés par le service juridique des paiements en remplacement d'impôts (PERI) faisant référence à des précédents et à la Loi sur les PERI que les terrains de golf ainsi que les améliorations mentionnées dans l'accord ne sont pas des propriétés fédérales au sens de l'al 2(3)h de la Loi sur les PERI.

[...] Bien qu'il soit reconnu que l'al 5.6e) de l'accord stipule qu'il incombe au commandant d'escadre d'effectuer tous les paiements en remplacement d'impôts, un contrat de cette nature ne peut pas modifier la loi applicable, dans le cas de la Loi sur les PERI.

[10] La lettre d'avis de 2019 indiquait que la demanderesse pouvait communiquer directement avec le Programme pour discuter de cette affaire ou poser des questions. La défenderesse qualifie cette lettre de [TRADUCTION] « lettre d'équité procédurale ». Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une interprétation téléologique ou d'un contexte fondé sur le dossier dans son ensemble.

[11] La demanderesse n'a pas communiqué directement avec le Programme, mais elle a soulevé ses préoccupations dans une lettre à la 4^e Escadre. Le 31 mai 2019, la demanderesse a présenté une demande de paiements versés en remplacement d'impôts pour la propriété en question, y compris le terrain de golf pour l'année d'imposition 2019 [la demande de 2019]. La demande de 2019 ne comprenait pas d'observations ni de renseignements en réponse à la lettre d'avis de 2019.

[12] Le 11 juin 2019, la défenderesse a rendu sa décision [la décision de 2019], informant la demanderesse du paiement final versé en remplacement d'impôts qui serait effectué et des calculs connexes relatifs à la demande de 2019. Le [TRADUCTION] « Barème des valeurs des propriétés fédérales et calculs finaux des PERI » de la décision de 2019 indique que les

composantes du terrain de golf font [TRADUCTION] « partie de l'accord de concession pour que la Ville de Cold Lake exploite le club de golf et de loisirs d'hiver; non admissibles aux PERI ». Les composantes du terrain de golf sont énumérées en tant qu'éléments individuels et comprennent les améliorations du parcours de golf de 18 trous, le bâtiment d'entreposage du pavillon de golf, le bâtiment d'entreposage du terrain de golf, le bâtiment d'entreposage du club de golf et du club de golf et de loisirs d'hiver de Cold Lake. Pour la même raison, les 454,44 acres de terres éloignées de la 4^e Escadre ont également été désignés comme étant inadmissibles.

[13] La décision de 2019, selon laquelle les composantes du terrain de golf n'étaient pas admissibles aux paiements versés en remplacement d'impôts, est la première décision faisant l'objet du contrôle dans la présente demande.

[14] Le 4 juin 2020, la demanderesse a présenté sa demande de paiements versés en remplacement d'impôts pour la propriété en question, y compris le terrain de golf, pour l'année d'imposition 2020 [la demande de 2020]. La demande de 2020 était accompagnée de renseignements supplémentaires à l'appui de la position de la demanderesse selon laquelle le terrain de golf était admissible à des paiements versés en remplacement d'impôts. Les renseignements concernaient l'exploitation du terrain de golf et les négociations entre la demanderesse et le commandant de l'Escadre qui ont mené à l'accord de concession. La demanderesse a également joint une lettre d'accompagnement qui expliquait la pertinence des documents supplémentaires.

[15] Dans sa lettre d'accompagnement, la demanderesse a en outre demandé à la demanderesse :

[TRADUCTION]

Compte tenu des répercussions financières importantes de cette décision pour la Ville, et de la documentation fournie, nous nous attendons à ce que SPAC [Approvisionnement Canada] nous accorde un degré approprié d'équité procédurale, dans le cadre de son examen. Plus précisément, nous demandons que SPAC fournisse à la Ville des copies de tous les documents auxquels il a fait référence ou qu'il a examinés dans cette affaire et que la Ville puisse fournir une présentation complète à SPAC à l'appui de notre position avant que SPAC ne prenne une décision concernant l'admissibilité du terrain de golf.

De plus, une fois que SPAC aura rendu sa décision sur l'admissibilité du terrain de golf pour l'année d'imposition 2020, nous demandons à SPAC de fournir des motifs détaillés de la décision et nous nous attendons à ce qu'il le fasse.

[16] La défenderesse a rendu sa décision [la décision de 2020] dans une lettre du 23 juin 2020, informant la demanderesse du montant et des calculs des paiements finaux en remplacement d'impôts pour la propriété en question, qui continuaient d'exclure les composantes du terrain de golf. Un « Barème des valeurs des propriétés fédérales et des calculs finaux des PERI » a été joint de la même manière que lors de la décision de 2019. La défenderesse n'a pas répondu aux demandes de la demanderesse, comme il est indiqué dans la lettre d'accompagnement de sa demande de 2020.

[17] Cette décision de 2020, selon laquelle les composantes du terrain de golf ont été jugées inadmissibles aux paiements versés en remplacement d'impôts, est la deuxième décision faisant l'objet du contrôle dans la présente demande.

[18] En 2012, la défenderesse et la demanderesse étaient aux prises avec des différends concernant l'évaluation de certains aspects de la propriété visée aux fins du calcul des paiements versés en remplacement d'impôts. Les différends portaient sur l'évaluation du terrain de golf, et non sur son admissibilité à titre de propriété fédérale.

[19] En juillet 2020, la demanderesse a pris connaissance de correspondances par courriel entre des représentants d'Approvisionnement Canada et du ministère de la Défense nationale [Défense nationale] au nom de la 4^e Escadre [les courriels du MDN]. Ils font maintenant partie du dossier dont la Cour est saisie.

[20] Le 30 septembre 2020, l'accord de concession a été résilié. À la suite de la résiliation, la défenderesse a versé à la demanderesse un paiement en remplacement d'impôts pour le reste de 2020. Comme il est décrit dans l'affidavit en réponse de Linda Mortenson, directrice générale des Services corporatifs de la Ville de Cold Lake, [TRADUCTION] « le terrain et les bâtiments associés à l'entente sont redevenus des "propriétés fédérales" admissibles au paiement au sens de la Loi sur les [PERI] ».

[21] La demanderesse demande une déclaration selon laquelle le terrain de golf est considéré comme une propriété fédérale et est donc admissible à des paiements versés en remplacement d'impôts aux fins de la Loi sur les PERI et une ordonnance infirmant et annulant les décisions. À titre subsidiaire, la demanderesse demande que l'affaire soit renvoyée à la défenderesse pour un nouvel examen. La demanderesse demande en outre les dépens afférents à la demande.

III. Décisions faisant l'objet du contrôle

[22] Selon le [TRADUCTION] « Barème des valeurs des propriétés fédérales et des calculs finaux des PERI » joint aux décisions de 2019 et de 2020, les composantes du terrain de golf sont considérées comme inadmissibles aux paiements versés en remplacement d'impôts, par exemple : [TRADUCTION] « Le bâtiment fait partie de l'accord de concession pour que la Ville de Cold Lake exploite le club de golf et de loisirs d'hiver; non admissible au PERI ».

[23] D'après la lettre d'avis de 2019, il est possible de déterminer que le terrain de golf n'était pas considéré comme une propriété fédérale, à la lumière de l'accord de concession et en vertu de l'alinéa 2(3)h) de la Loi sur les PERI. De plus, la défenderesse a conclu qu'elle n'était pas liée par la promesse contractuelle, telle qu'elle est énoncée à l'alinéa 6e) de l'accord de concession, selon laquelle le commandant de l'Escadre serait responsable de verser tous les paiements en remplacement d'impôts.

IV. Questions en litige

[24] Il y a deux questions à trancher :

- i. La défenderesse a-t-elle satisfait à son obligation d'équité procédurale envers la demanderesse en rendant les décisions de 2019 et de 2020?
- ii. Les décisions de 2019 et de 2020 – selon lesquelles les composantes du terrain de golf ne sont pas admissibles aux paiements versés en remplacement d'impôts en vertu de la Loi sur les PERI – sont-elles raisonnables?

V. Normes de contrôle

[25] Les parties n'ont pas présenté d'observations en ce qui concerne la norme de contrôle qui s'applique. La première question, une question d'équité procédurale est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. La deuxième question est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*]).

VI. Dispositions pertinentes

[26] Les dispositions pertinentes de la Loi sur les PERI comprennent l'alinéa 2(3)h) :

Exclusions : propriété fédérale

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

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

Property not included in the definition federal property

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

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

VII. Analyse

A. *Cadre juridique et procédure relative aux paiements versés en remplacement d'impôts*

[27] La Loi sur les PERI consacre l'immunité du gouvernement fédéral en matière d'imposition municipale, fondée sur l'article 125 de la *Loi constitutionnelle*, selon lequel nulle

terre ou propriété appartenant au Canada ne sera assujettie à l'impôt (*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Vict, c 3, art 125).

[28] La Loi sur les PERI prévoit en outre un régime d'indemnisation des autorités taxatrices, comme une municipalité. Elle reconnaît que la propriété du gouvernement fédéral s'insère dans le tissu social des territoires provinciaux ou municipaux et qu'elle profite d'une gamme de services qui en découlent (*Montréal (Ville) c Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14 aux para 13 et 14 [*Montréal*]). La Loi sur les PERI a pour objet l'administration juste et équitable des paiements versés à une « autorité taxatrice », comme une municipalité, en remplacement d'impôts (Loi sur les PERI, art 2.1). Elle encourage les administrateurs et les agents du gouvernement fédéral à agir comme de « bons résidents de la municipalité où se trouvent des propriétés fédérales » (*Montréal*, précité, aux para 13 à 14; *Halifax (Municipalité régionale) c Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2012 CSC 29 au para 57).

[29] Ce régime législatif fédéral ne confère pas de droit de paiement en remplacement d'impôts (Loi sur les PERI, art 15; *Montréal*, aux para 19 à 22). L'autorité taxatrice doit faire une demande chaque année.

[30] La Loi sur les PERI ne prescrit pas de processus ni de délai pour l'examen des demandes et la prise de décision. La défenderesse peut verser des paiements en remplacement d'impôts à une municipalité pour une « propriété fédérale » située dans la juridiction fiscale, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur les PERI, sous réserve des exclusions du paragraphe 2(3), par exemple l'alinéa 2(3)h qui dispose ce qui suit :

Exclusions : propriété fédérale

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

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

Property not included in the definition federal property

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

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

[31] Les biens fédéraux comprennent la plupart des immeubles et des améliorations appartenant à la Couronne et administrés par un ministre de la Couronne. Les exceptions se rapportent généralement aux propriétés dont la Couronne a cédé le contrôle ou qu'elle a cessé d'utiliser. Cela comprend les propriétés « prises à bail ou occupées par » des entités qui ne sont pas des entités de la Couronne, conformément à l'alinéa 2(3)h) de la Loi sur les PERI.

B. *Équité procédurale*

[32] La demanderesse soutient qu'un degré modérément élevé d'équité procédurale était requis en l'espèce. La demanderesse fait valoir qu'elle avait le droit de présenter des observations écrites et de recevoir des motifs écrits expliquant la façon dont la défenderesse est arrivée aux décisions. Celle-ci aurait omis d'informer la demanderesse de la preuve à laquelle elle devait répondre et n'a pas donné les motifs de ses conclusions quant à l'admissibilité relativement aux décisions de 2019 et de 2020.

[33] La défenderesse estime que les décisions ont toutes deux satisfait aux exigences d'équité procédurale. La défenderesse a informé la demanderesse de la preuve à laquelle elle devait

répondre dans la lettre d'avis de 2019, qui constitue un avis efficace des décisions de 2019 et de 2020. La demanderesse a eu l'occasion de faire valoir son point de vue lorsqu'elle a présenté sa demande de paiements versés en remplacement d'impôts pour les années d'imposition 2019 et 2020. En outre, la demanderesse avait droit à un faible degré d'équité procédurale, ce qui exigeait un préavis et une possibilité réelle de présenter des éléments de preuve pertinents.

[34] L'obligation d'équité procédurale est souple et variable, se fondant sur le contexte d'une loi particulière et des droits visés (*Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CSC 699 au para 22 [*Baker*]). Lorsqu'un contexte décisionnel donne lieu à une obligation d'équité procédurale, le contenu de cette obligation dans un cas donné est fondé sur la liste non exhaustive des facteurs énoncés dans l'arrêt *Baker* (*Vavilov*, précité, au para 77). Les deux parties ont présenté des observations sur les facteurs énoncés dans l'arrêt *Baker*, notamment : a) la nature de la décision; b) le régime législatif; c) l'importance de la décision pour l'individu ou les individus visés; d) les attentes légitimes de la partie qui conteste la décision; e) le respect du choix de la procédure que fait l'organisme.

[35] En l'espèce, j'estime que plusieurs de ces facteurs sont particulièrement pertinents. Un facteur prépondérant allégué par la demanderesse était l'attente légitime. Depuis 2012, la demanderesse a reçu des paiements versés en remplacement d'impôts pour le terrain de golf. Bien que je sois d'accord pour dire que la demanderesse ne peut pas conclure de contrat en vertu du régime de paiements versés en remplacement d'impôts, l'accord de concession, en particulier l'alinéa 6e), reflète les attentes légitimes de la demanderesse dans sa relation avec la Couronne. Il était entendu que le commandant de l'Escadre avait la responsabilité de verser les paiements

en remplacement d'impôts, et cette compréhension a été renforcée par le fait que ces paiements versés en remplacement d'impôts ont été effectués pour le terrain de golf de 2012 jusqu'à la demande de 2019. La demanderesse soutient que ce facteur favorise un degré plus élevé d'équité procédurale.

[36] Toutefois, ce régime législatif confère néanmoins au ministre un pouvoir discrétionnaire pour verser des paiements en remplacement d'impôts et ne confère pas de droit à un paiement aux municipalités (Loi sur les PERI, art 3 et 5). Les demandes de paiements versés en remplacement d'impôts sont faites annuellement et s'appliquent à l'année d'imposition particulière en question. La demanderesse peut présenter une nouvelle demande au cours de chaque année subséquente et recevoir une nouvelle décision pour la même propriété. En l'espèce, la défenderesse a le droit au respect de son choix de procédure. Ces facteurs favorisent une obligation d'équité procédurale moindre.

[37] L'affidavit de Colin Boutin, gestionnaire national, Politiques, évaluation et initiatives stratégiques du programme, signé le 4 décembre 2019, décrit le processus d'examen des demandes comme suit :

- i. Un agent de programme vérifie le dossier de demande pour s'assurer qu'il a été présenté par une autorité taxatrice valide et qu'il comprend tous les renseignements et documents requis. Les renseignements sur la demande sont ensuite saisis dans le système de paiement du programme;

- ii. L'agent de programme examine l'admissibilité des propriétés visées par la demande. Il traitera les demandes peu complexes et achemine celles qui sont plus complexes à un analyste de l'évaluation.
- iii. L'analyste de l'évaluation examine les propriétés pour s'assurer qu'il s'agit de propriétés fédérales au sens de la Loi sur les PERI. Il examine les dossiers internes de la défenderesse pour y trouver de la correspondance et des renseignements qui pourraient avoir une incidence sur la décision et rend une décision sur l'admissibilité, parfois en consultant le Bureau national du Programme dans le cas de demandes complexes;
- iv. Si la propriété est jugée admissible, un examen de l'évaluation est effectué. Le gestionnaire régional du Programme approuve le calcul des paiements finaux versés en remplacement d'impôts qui excèdent les pouvoirs délégués de signer des documents financiers de l'agent de programme ou de l'analyste de l'évaluation;
- v. Un paiement est demandé et une lettre et un calendrier concernant les paiements versés en remplacement d'impôts fonciers sont acheminés à l'autorité taxatrice. Les propriétés non admissibles sont indiquées.

[38] Je suis d'accord avec la défenderesse pour dire que les circonstances en l'espèce entraînent une faible obligation d'équité procédurale. Toutefois, comme elle l'a reconnu, les attentes légitimes de la demanderesse exigeaient qu'elle informe celle-ci de la preuve à laquelle elle devait répondre et lui offre une possibilité réelle de présenter des éléments de preuve pertinents. Dans le contexte particulier de la présente affaire, je conclus également que la

défenderesse était tenue de fournir à la demanderesse les motifs du changement de l'état d'admissibilité des composantes du terrain de golf, compte tenu de l'entente préalable et de la ligne de conduite conclue entre la demanderesse et le commandant de l'Escadre sur une période d'environ sept ans et des importantes conséquences des paiements versés en remplacement d'impôts pour la demanderesse.

(1) Avis

[39] La défenderesse n'a pas donné un préavis suffisant et la lettre d'avis de 2019 ne constituait pas un avis approprié en l'espèce. Il est rédigé comme une décision finale, de la façon suivante :

- i. Les terrains de golf et leurs améliorations ne sont pas des propriétés fédérales au sens de l'alinéa 2(3)h) de la Loi sur les PERI;
- ii. L'alinéa 6e) de l'accord de concession ne modifie pas la loi applicable;
- iii. Le Programme n'a pas l'intention de rajuster rétroactivement les paiements;
- iv. À compter de l'année d'imposition 2019, le paiement en remplacement d'impôts versé à la demanderesse tiendra compte de l'inadmissibilité du terrain de golf.

[40] La lettre d'avis de 2019 indiquait également l'incidence financière estimative du paiement versé en remplacement d'impôts pour l'année d'imposition 2019. Je n'admets pas qu'une offre de communiquer avec le Programme, telle qu'elle figure dans la lettre d'avis de 2019, constitue un avis juste ou raisonnable à la demanderesse pour la preuve à laquelle elle devait répondre en ce qui a trait à la demande de 2019.

[41] Premièrement, la demanderesse n'a pas été informée de la conclusion de la défenderesse concernant la question de savoir si le terrain de golf était « pris à bail » ou « occupé » au sens de l'alinéa 2(3)h) de la Loi sur les PERI pour être en mesure d'y répondre adéquatement.

[42] Deuxièmement, bien que la demanderesse ait pu être informée que l'accord de concession constituait le fondement de la décision de 2019 de la défenderesse, elle n'a pas été informée de la possibilité de présenter des observations dans les quatre mois précédant la décision de 2019 et dans le cadre de la demande de 2019, ce que la défenderesse allègue maintenant être des avenues à la disposition de la demanderesse. La demanderesse a appuyé sa demande de 2020 en fournissant des renseignements supplémentaires, compte tenu des observations présentées par la défenderesse dans le cadre de la présente instance.

[43] Lorsqu'un régime législatif comme celui-ci est très discrétionnaire et qu'il ne prescrit pas de processus, il incombe au décideur d'être clair dans les étapes procédurales auxquelles il s'attend. Les éléments de preuve appuient la conclusion selon laquelle la demanderesse n'avait pas eu l'occasion de fournir des éléments de preuve supplémentaires avant le début des procédures devant la Cour. La défenderesse ne peut pas maintenant se fonder sur le fait que la demanderesse n'a pas présenté d'observations ni d'éléments de preuve avant sa demande de 2019 et dans le cadre de celle-ci.

[44] Le fait que la défenderesse soutienne que la demanderesse aurait dû être en mesure de « glaner » le contexte des décisions à partir du dossier certifié du tribunal pour les décisions n'est guère un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire.

[45] Je ne suis pas d'accord avec la défenderesse lorsqu'elle affirme que la demanderesse était informée de la preuve à laquelle elle devait répondre dans sa demande de 2020. J'accepte l'observation de la demanderesse selon laquelle elle a appris par les éléments de preuve présentés dans le cadre de la présente instance devant la Cour que la défenderesse s'attendait à ce qu'elle présente des documents justificatifs.

[46] La défenderesse ne s'est donc pas conformée à l'exigence de donner un avis juste et approprié relativement aux décisions de 2019 et de 2020.

(2) Motifs

[47] Les motifs ont été fournis sous la forme d'une décision quant à l'admissibilité dans l'annexe [TRADUCTION] « Barème des valeurs des propriétés fédérales et calculs finaux des PERI par terrain et par immeuble » pour les décisions de 2019 et de 2020. La suffisance de ces motifs est une question liée au caractère raisonnable de la décision et sera prise en compte ci-dessous (*Vavilov*, aux para 76 et 78).

C. *Caractère raisonnable de la décision*

[48] La demanderesse est d'avis que les décisions de 2019 et de 2020 sont déraisonnables au regard des faits, du droit et du raisonnement inapproprié suivi par la défenderesse. La demanderesse soutient qu'il n'y avait aucun motif raisonnable de conclure que le terrain de golf était « pris à bail ou occupé par » la Ville. Elle allègue que le raisonnement de la défenderesse demeure entièrement opaque à plusieurs égards, notamment en ce qui concerne : a) la question de savoir si elle a établi que le terrain de golf était « pris à bail » ou « occupé par » la

demanderesse au sens de l'alinéa 2(3)h) de la Loi sur les PERI; b) la raison pour laquelle la défenderesse a conclu que le terrain de golf en entier faisait partie de l'accord de concession, alors qu'environ la moitié de la zone est constituée de terres forestières; c) le « précédent » utilisé pour rendre la décision et la raison pour laquelle il l'a emporté sur les décisions antérieures selon lesquelles le terrain de golf était admissible en vertu de la Loi sur les PERI; d) la raison pour laquelle l'alinéa 6e) de l'accord de concession n'aide pas la demanderesse.

[49] La défenderesse est d'avis que les décisions de 2019 et de 2020 étaient raisonnables. Elle a examiné les éléments de preuve dont elle disposait et a conclu de façon raisonnable que le terrain de golf n'était pas une propriété fédérale parce qu'il était « occupé » par la demanderesse. De plus, les motifs détaillés ne sont pas requis dans tous les contextes. Toutefois, une cour de révision doit être en mesure de comprendre le fondement de la décision.

[50] Comme l'a établi la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov*, le contrôle selon la norme de la décision raisonnable comprend le raisonnement suivi par le décideur, ainsi que le résultat obtenu (*Vavilov*, au para 83). La décision doit posséder les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité (*Vavilov*, au para 99). En outre, la décision doit être « justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, au para 99). La Cour de révision devrait être en mesure de discerner un mode d'analyse dans les motifs qui pourrait amener le décideur, au vu de la preuve dont il disposait, à conclure comme il l'a fait (*Vavilov*, aux para 84 et 102) :

[84] Comme nous l'avons expliqué précédemment, les motifs écrits fournis par le décideur administratif servent à communiquer la justification de sa décision. Toute méthode raisonnée de contrôle selon la norme de la décision raisonnable s'intéresse avant tout aux

motifs de la décision. Dans le cadre de son analyse du caractère raisonnable d'une décision, une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec "une attention respectueuse", chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion [...]

[51] Bien que les motifs ne doivent pas être jugés au regard d'une norme de perfection (*Vavilov*, au para 91), les décisions doivent néanmoins fournir une justification transparente et intelligible (*Vavilov*, au para 110). L'existence d'une attente légitime impose au décideur le fardeau d'expliquer la violation de cette attente dans ses motifs (*Vavilov*, au para 131) :

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

[52] La Cour de révision doit examiner le dossier dans son ensemble (*Vavilov*, au para 137). Une approche téléologique de l'accord de concession et de la Loi sur les PERI doit inclure une optique holistique et réaliste de l'interprétation du terme « occupé » au sens de l'alinéa 2(3)h) de la Loi sur les PERI et de la question de savoir si le terrain de golf devrait être considéré comme une propriété fédérale.

(1) Motifs suffisants

[53] Des motifs suffisants n'ont pas été fournis à la demanderesse en l'espèce.

[54] Dans la lettre d'avis de 2019, la demanderesse a été informée de la décision de la défenderesse selon laquelle le terrain de golf n'était pas admissible aux paiements versés en

remplacement d'impôts compte tenu de l'alinéa 2(3)h) de la Loi sur les PERI et de l'accord de concession. Toutefois, étant donné les attentes légitimes de la demanderesse, la défenderesse était tenue de lui indiquer si l'accord de concession l'avait amenée à conclure que le terrain de golf était pris à bail ou plutôt occupé par la demanderesse. De plus, dans ce contexte, la demanderesse avait le droit de connaître la raison pour laquelle l'accord de concession rendait le terrain de golf inadmissible et le fondement factuel de cette conclusion. La question de « l'occupation » est le principal objet de la décision de la Cour pour ce qui est d'établir s'il était raisonnable de la part de la défenderesse de conclure que le terrain de golf n'était pas une propriété fédérale. J'admets qu'il s'agit d'une décision factuelle et je constate qu'aucune de ces décisions ne révèle qu'un examen des faits pertinents a été effectué hors de l'existence de l'accord de concession.

[55] Bien que je n'estime pas que la défenderesse soit tenue de respecter une norme exigeante de « motifs détaillés », comme l'a demandé la demanderesse dans sa lettre d'accompagnement de la demande de 2020, elle doit justifier de façon raisonnable qu'elle se soit écartée des décisions antérieures dans ses motifs en l'espèce (*Vavilov*, au para 131). La défenderesse n'a pas exposé adéquatement le fondement de son écart dans ses décisions de 2019 et de 2020, car, dans les deux cas, elle n'a pas expliqué comment ou pourquoi l'accord de concession l'avait amenée à conclure que la demanderesse prenait à bail ou occupait le terrain de golf.

(2) Raisonnement

[56] Les décisions de 2019 et de 2020 ne sont pas « justifiées au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, au para 99).

[57] La défenderesse, par l'entremise de son avocat, affirme que la demanderesse avait le droit de présenter des observations. Toutefois, en raison de la procédure adoptée, la demanderesse n'a pas eu l'occasion de le faire relativement à la décision de 2019.

[58] En ce qui concerne la décision de 2020, les motifs n'indiquent pas que la défenderesse a tenu compte des observations de la demanderesse. Je suis d'accord avec la demanderesse pour dire que le dossier donne à penser que la décision de 2020 a peut-être été fondée, en partie, sur la présente procédure en instance. Dans un courriel du 9 juin 2020, Suzanne Clarke, gestionnaire régionale du Programme, a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Je pensais au départ que nous allions maintenir le cap (à moins qu'il n'y ait quelque chose qui nous fasse changer d'avis) jusqu'à ce que nous obtenions une réponse définitive des tribunaux [...] Si je me souviens bien, l'information présentée maintenant ne change pas la perception du Programme quant à l'occupation, mais, encore une fois, je n'ai pas comparé ce document ligne par ligne avec les observations initiales du tribunal [...]

[59] Bien que cela ne laisse pas nécessairement entendre que la demande de 2020 n'a pas été examinée, l'ensemble de la preuve remet en question l'examen par la défenderesse des observations de la demanderesse en ce qui a trait à la décision de 2020.

[60] La preuve appuie le point de vue voulant que, selon la prépondérance des probabilités, l'interprétation raisonnable du rôle de la demanderesse dans l'exploitation, la gestion et l'entretien du terrain de golf consiste essentiellement à la considérer comme une fournisseuse de services, et non comme une occupante de terres fédérales constituées par le terrain de golf. La demanderesse relevait en tout temps du commandant de l'Escadre en ce qui concerne la gestion

et l'exploitation. De plus, la défenderesse a déterminé que les terres éloignées de la 4^e Escadre n'étaient pas admissibles à des paiements versés en remplacement d'impôts, car elles faisaient partie de l'accord de concession. Le terrain éloigné de la 4^e Escadre ne faisait pas partie de l'accord de concession, comme l'indique l'annexe B de l'accord de concession. Cela donne également à penser que la défenderesse s'est appuyée sur l'accord de concession pour conclure que le terrain de golf n'était pas admissible à des paiements versés en remplacement d'impôts sans tenir compte de l'ensemble des faits.

[61] Par conséquent, les décisions sont déraisonnables, car elles ne tiennent pas compte des contraintes factuelles en l'espèce, particulièrement comme l'a indiqué la demanderesse dans ses observations sur la demande de 2020.

(3) Mauvaise foi

[62] J'estime qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve en l'espèce pour fonder les allégations de mauvaise foi formulées par la demanderesse, dont le fardeau lui incombe (*Rocarelli c Duplessis*, [1959] RCS 121, à la p 141). L'extrait cité par la Cour dans l'affidavit de Colin Boutin ne démontre pas que la défenderesse cherchait expressément un moyen de déclarer le terrain de golf inadmissible :

[TRADUCTION]

Avant 2017, la Ville avait demandé et reçu des PERI pour le bâtiment du terrain de golf et le terrain sous-jacent. Elle n'avait pas demandé ni reçu de PERI à l'égard des améliorations apportées au terrain de golf, comme les verts et les boîtes de départ, car avant 2017, elle les avait identifiées dans leurs rôles d'évaluation avec un code d'exonération d'impôt [...] En 2017, le code des impôts de la Ville pour les améliorations du terrain de golf a été modifié de sorte qu'il n'a pas été inclus dans la propriété pour laquelle la Ville s'attendait à recevoir un paiement. Ce changement dans la

demande de la Ville concernant le terrain de golf a incité [SPAC] à examiner l'admissibilité du terrain de golf au PERI [...] Au cours de cet examen, vers juin 2018, [SPAC] a pris connaissance de l'accord de concession.

[63] Il n'y a aucune conduite dans cette demande qui ne relève pas du rôle de la défenderesse relativement au Programme. Je ne trouve pas non plus que l'inclusion des courriels supplémentaires du MDN au dossier soit douteuse. Ils ont été versés au dossier dont je suis saisi et ces éléments de preuve ont été pris en compte dans mes conclusions ci-dessus.

VIII. Mesure de redressement

[64] La demanderesse soutient qu'il s'agit d'un cas où l'issue est claire et demande à la Cour de déterminer que le terrain de golf est considéré comme une propriété fédérale et qu'il est donc admissible à des paiements versés en remplacement d'impôts aux fins de l'application de la Loi sur les PERI.

[65] J'estime que les faits en l'espèce ne sont pas exceptionnels ou ne correspondent pas aux cas de figure limités traités dans l'arrêt *Vavilov*, où une affaire confiée à un décideur administratif devrait autrement être tranchée par la Cour. L'affaire sera renvoyée à la demanderesse pour nouvel examen, compte tenu des présents motifs (*Vavilov*, aux para 139 à 142).

IX. Conclusion

[66] Pour les motifs susmentionnés, j'accueillerais la demande et renverrais l'affaire pour un nouvel examen. J'estime que la défenderesse ne s'est pas conformée aux exigences d'équité

procédurale visant à donner un préavis juste et efficace. De plus, les décisions de 2019 et de 2020 étaient déraisonnables en raison de l'insuffisance des motifs et du raisonnement, qui n'ont pas tenu compte des observations de la demanderesse et de la matrice factuelle liée à la question de savoir si le terrain de golf était « occupé » par la demanderesse.

X. Dépens

[67] Les dépens sont adjugés à la demanderesse. Bien que celle-ci ait fait valoir des coûts élevés, je ne conclus pas que les circonstances en l'espèce, y compris la complexité des questions et la quantité de travail, justifient des coûts élevés. Les dépens sont adjugés selon le Tarif B, colonne III, des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, au montant de 5 000 \$.

JUGEMENT dans le dossier T-1124-19

LA COUR STATUE que :

1. La demande est accueillie;
2. L'affaire sera renvoyée à Approvisionnement Canada pour nouvel examen

« Michael D. Manson »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1124-19

INTITULÉ : SA MAJESTÉ LA REINE, REPRÉSENTÉE PAR LE
MINISTRE DE SERVICES PUBLICS ET
APPROVISIONNEMENT CANADA ET PAR
SERVICES PUBLICS ET APPROVISIONNEMENT
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : EDMONTON (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 26 AVRIL 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE MANSON

DATE DES MOTIFS : LE 6 MAI 2021

COMPARUTIONS :

Gregory Plester
Alvin Kosak
POUR LA DEMANDERESSE

Sydney McHugh
Jennifer Lee
POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Brownlee LLP
Avocats
Edmonton (Alberta)
POUR LA DEMANDERESSE

Procureur général du Canada
Edmonton (Alberta)
POUR LA DÉFENDERESSE