

Communication aux intervenants du milieu archivistique – Guide pour les évaluations monétaires

Décembre 2020

1. Introduction

En été et en automne dernier, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC) a communiqué aux intervenants du milieu archivistique une version préliminaire de son *Guide pour les évaluations monétaires*, datée du 31 juillet 2020. La CCEEBC fait suite, dans le présent document, aux demandes formulées par les intervenants du milieu.

Il est évident aux yeux des membres de la CCEEBC que les observations des professionnels et établissements qui ont commenté la version préliminaire du guide reflètent une expérience approfondie des demandes d'attestation et des évaluations monétaires. La CCEEBC a étudié chaque demande et chaque recommandation avec beaucoup d'attention. Elle en a longuement débattu, et a modifié sa version préliminaire du Guide en conséquence, lorsqu'il était possible de le faire. La Commission a approuvé et adopté, lors de sa réunion du 10 novembre 2020, la version revue et corrigée du Guide. La version de novembre 2020 pourra désormais être consultée par les demandeurs et les évaluateurs.

Les intervenants du milieu archivistique ont fait un certain nombre de recommandations communes à la Commission. Cette dernière a toutefois été incapable de les intégrer, en raison des limites et restrictions imposées par la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*¹ (la Loi), la jurisprudence à laquelle elle doit se conformer et les exigences du droit administratif. Afin d'expliquer pourquoi la CCEEBC ne peut accepter ces recommandations, le présent document mettra en contexte, dans un premier temps, les raisons qui motivent la Commission à revoir ses politiques générales et ses procédures en matière d'évaluation monétaire. Dans un deuxième temps, le présent document passera en revue les dispositions de la Loi qui encadre l'attestation de biens culturels, et résumera les exigences applicables en droit administratif. En conclusion, le présent document résumera les principales recommandations de la communauté archivistique, identifiera celles que la Commission ne peut accepter, et expliquera pourquoi, en référence aux dispositions législatives, à la jurisprudence et aux exigences du droit administratif.

2. Renouvellement des politiques générales et procédures

En 2019, le législateur a répondu à une décision de la Cour fédérale en modifiant le paragraphe 32(1) de la Loi², ainsi que les dispositions correspondantes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant la compétence de la CCEEBC à attester des biens culturels. Ces modifications législatives, entre autres

¹ LRC 1985, c C-51.

² LRC 1985, ch. 1 (5^e suppl.).

raisons, ont amené la CCEEBC à revoir ses politiques générales et pratiques relatives à l'attestation de biens culturels.

La création du *Guide pour les évaluations monétaires* s'inscrit dans le cadre d'un examen et d'un renouvellement complet des politiques et pratiques de la Commission relativement à l'attestation de biens culturels et à l'examen de demandes de licences d'exportation. Les modifications présentées dans le Guide ne sont pas seulement de nature administrative. Elles visent, en outre, à répondre à des problèmes précis auxquels la CCEEBC est confrontée régulièrement lorsqu'elle procède à la fixation de la juste valeur marchande, dans le cadre des demandes d'attestation de certains types de biens culturels, dont les fonds d'archives.

Comme il est mentionné tout au long du présent document, dans l'examen des demandes d'attestation de biens culturels, la CCEEBC ne peut appliquer une méthodologie d'évaluation pour un type de biens culturels et une autre méthodologie d'évaluation pour un autre type de biens culturels, surtout si la méthodologie d'évaluation est incompatible avec la structure statutaire de la Loi.

3. Structure statutaire

Le paragraphe 32(1) de la Loi confère ainsi à la CCEEBC la compétence d'attester un bien culturel :

Pour l'application du sous-alinéa 39(1)a)(i.1), de l'alinéa 110.1(1)c), de la définition de total des dons de biens culturels au paragraphe 118.1(1) et du paragraphe 118.1(10) de la Loi de l'impôt sur le revenu, lorsqu'une personne aliène ou se propose d'aliéner un objet au profit d'un établissement, ou d'une administration, désigné conformément au paragraphe (2), la personne, l'établissement ou l'administration peuvent demander par écrit à la Commission d'apprécier la conformité de l'objet au critère d'intérêt énoncé au paragraphe 29(3) et de fixer la juste valeur marchande de l'objet.

L'alinéa 29(3)(b) de la Loi renvoie aux critères d'intérêt exceptionnel énoncés à l'alinéa 11(1)b) de la Loi. Conformément à la loi, la Commission a la compétence d'étudier une demande d'attestation de biens culturels, si un établissement ou une administration désignés par le ministre du Patrimoine canadien demande d'apprécier la conformité d'un objet au critère d'intérêt exceptionnel et si une personne a aliéné ou se propose d'aliéner un objet au profit de cet établissement ou de cette administration.

Si la Commission conclut que le bien culturel est conforme au critère d'intérêt exceptionnel, elle fixe alors sa juste valeur marchande. En vertu du paragraphe 33(1) de la Loi, après avoir fixé la juste valeur marchande du bien, qui a été par ailleurs aliéné irrévocablement au profit d'un établissement ou d'une administration désignés, la Commission doit émettre au donateur du bien culturel un certificat fiscal visant le bien, en attestant sa conformité au critère d'intérêt exceptionnel énoncé dans la Loi ainsi que sa juste valeur marchande. Le certificat doit être établi en la forme déterminée par arrêté du ministre du Revenu national.

Le législateur contraint le domaine de compétence de la CCEEBC à l'attestation de biens culturels par le libellé des dispositions de la Loi. Pour établir la valeur du bien culturel qui figurera sur le certificat fiscal, la Commission doit en fixer la juste valeur marchande. La Loi ne permet pas à la Commission de fixer une valeur autre que la juste valeur marchande.

Le législateur a employé le terme « objet » dans l'article 32(1) pour faire référence à tous les types de biens culturels pouvant être attestés par la CCEEBC. Le législateur n'a prévu aucune exception ou disposition particulière dans les exigences énoncées dans la Loi relativement à l'évaluation de différents types de biens culturels. La Loi oblige donc la Commission à fixer la valeur en se fondant sur la juste valeur marchande pour tous les types de biens culturels, qu'ils relèvent des beaux-arts ou des arts décoratifs, que ce soient des fonds d'archives, des météorites, des insectes ou des artefacts militaires. Si le législateur avait souhaité que la Commission puisse fixer des valeurs différentes pour différents types de biens culturels, il l'aurait prévu expressément dans le libellé de la Loi.

4. Évolution des exigences du droit administratif

En rendant des décisions en vertu de la Loi, la Commission doit se conformer aux exigences du droit administratif. Le droit administratif n'est pas statique et a évolué sur de nombreuses années par la jurisprudence. Depuis l'adoption de la Loi, en 1977, beaucoup de décisions de tribunaux ont précisé – voire modifié, dans certains cas – ces exigences. L'un des plus importants éléments de l'évolution du droit administratif est énoncé dans la décision récente de la Cour suprême du Canada dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov (Vavilov)*³.

L'une des exigences du droit administratif est le devoir d'équité. Le devoir d'équité comprend l'équité procédurale. Lorsqu'il est requis d'un tribunal administratif qu'il rende des motifs écrits dans le contexte de sa décision, ces motifs doivent expliquer comment et pourquoi le tribunal en est arrivé à cette conclusion et doivent être justifiés de façon intelligible et transparente⁴.

Le paragraphe 33.1(1) de la Loi prévoit que si une personne a aliéné un objet que la CCEEBC a attesté et pour lequel elle a fixé de nouveau la juste valeur marchande, alors cette personne a le droit de porter cette décision en appel devant la Cour canadienne de l'impôt. En conséquence, la CCEEBC est tenue en vertu du droit administratif de donner les motifs de ses décisions par écrit relativement à la juste valeur marchande qu'elle a fixée de nouveau. Les motifs écrits de la Commission doivent justifier la décision en question et expliquer pourquoi et comment elle a rendu la décision.

Afin de permettre à la CCEEBC de fournir des motifs écrits adéquats pour une décision visant la fixation de nouveau de la juste valeur marchande sur demande, cette dernière doit avoir des preuves

³ 2019 CSC 65.

⁴ *Ibid*, aux paragraphes 77 et 79.

suffisantes du marché dans la ou les évaluations fournies à l'appui des biens culturels visés par la décision. Les données du marché sont nécessaires pour permettre à la Commission de justifier sa décision dans ses motifs écrits.

En tant que tribunal administratif, la CCEEBC peut uniquement agir dans les limites de la compétence qui lui est déléguée par la Loi. Le Guide pour les évaluations monétaires favorisera un processus décisionnel équitable, rationnel et logique sur le plan procédural. Le Guide appuiera, par ailleurs, une prise de décision justifiable, dans les limites de la compétence de la Commission et des faits relatifs à chaque demande d'attestation.

5. Consultation

Depuis quelques années, la CCEEBC ressent un malaise grandissant à l'idée d'accepter des évaluations fondées exclusivement ou principalement sur une méthodologie qui repose soit sur ses anciennes fixations de la juste valeur marchande, faites en vertu de la Loi, soit sur d'anciennes évaluations de biens culturels soumis aux fins d'attestation, faites également en vertu de la Loi. De telles évaluations ont été fournies en appui aux demandes d'attestation de biens culturels qui relèvent des beaux-arts, de fonds d'archives ou d'autres types de biens culturels. La Commission a rejeté les évaluations fondées sur d'anciennes évaluations ou d'anciennes fixations de la juste valeur marchande pour plusieurs types de biens culturels, mais elle a continué – à contrecœur – à les accepter pour les biens culturels archivistiques.

Consciente du besoin de cohérence dans le traitement des évaluations des biens culturels de tous types, la CCEEBC a mené des consultations pour mieux cerner les pratiques relatives à l'évaluation des archives de biens culturels. De l'automne 2019 à l'automne 2020, la Commission s'est entretenue avec des organismes nationaux et internationaux. Elle a notamment rencontré des représentants de Bibliothèque et Archives Canada, du Conseil canadien des archives (CCA) et du Conseil national d'évaluation des archives (CNÉA). Elle a également consulté le *Arts Council England*, *The National Archives* (R.-U.), la *National Library of Australia*, l'*Australia Department of Communication and the Arts*, le *United States Internal Revenue Service*, le *Harry Ransom Center* et les *Antiquarian Booksellers of America*. La CCEEBC a simultanément entrepris la révision de ses lignes directrices concernant les évaluations monétaires. Son objectif était de rendre le processus de demande le plus efficace, facile et juste possible, et de veiller à rendre des décisions en accord avec les exigences de la Loi et du droit administratif. Elle cherchait avant tout à veiller à ce que tous les types de biens culturels d'intérêt exceptionnel soient attestés en vertu de la Loi, dans la mesure où le droit le permet.

En attendant l'achèvement de la révision de ses lignes directrices concernant les évaluations monétaires, la CCEEBC a décidé, lors de sa réunion de décembre 2019, de suspendre certaines demandes d'attestation. Il s'agissait des demandes d'attestation de biens culturels reposant sur des évaluations fondées sur une méthodologie qui se fie principalement à d'anciennes évaluations, sur une juste valeur marchande que la Commission avait fixée antérieurement ou sur une valeur de recherche historique. En décembre 2019, la Commission a affiché une version préliminaire de son

Guide pour les évaluations monétaires sur son site Web. Elle a alors entamé un processus de consultation auprès des demandeurs et d'autres intervenants à partir de cette version du Guide.

De février à avril 2020, la CCEEBC a sollicité l'opinion d'une vingtaine de spécialistes canadiens actifs dans le secteur de l'évaluation de biens culturels, y compris des marchands de livres rares, des membres de l'*International Society of Appraisers*, des membres du Comité d'évaluation de l'Association des marchands d'art du Canada et des évaluateurs indépendants. La Commission comptait, en outre, rencontrer des représentants du CNÉA en personne pour discuter de la version préliminaire du guide et leur expliquer les changements visés sur le plan pratique. Malheureusement, cette réunion, qui devait avoir lieu en mars 2020, a dû être annulée en raison de la pandémie de COVID-19.

En juin et juillet 2020, la CCEEBC a progressé dans le dossier en révisant sa version préliminaire du *Guide pour les évaluations monétaires* à partir de la rétroaction obtenue jusque-là. Elle a ensuite diffusé cette nouvelle version (datée du 31 juillet 2020) aux organismes et intervenants du milieu des archives, et à tout autre organisme ou particulier qui avait demandé un exemplaire de la version de juillet 2020. De plus, la Commission a demandé l'opinion des intervenants qui s'étaient déjà prononcés sur la version de décembre 2019, des demandeurs dont les dossiers avaient été mis en suspens dans l'intérim et des associations et autres intervenants représentant des établissements d'archives, des archivistes et des évaluateurs de fonds d'archives. En août 2020, le CNÉA a également partagé la version révisée du Guide par LISTSERV[®], ce qui a permis de mener une enquête sur son contenu et d'élargir la communauté archivistique visée.

En septembre et jusqu'au début novembre 2020, la CCEEBC a reçu du CNÉA les résultats de l'enquête, ainsi que ses observations et recommandations. La Commission a également reçu des commentaires de particuliers, d'établissements et d'autres organismes, dont l'Association des bibliothèques de recherche du Canada, l'Association canadienne des archivistes (ACA), Bibliothèque et Archives nationales du Québec, la Société historique du Canada, l'Université de Toronto, le Musée des beaux-arts de l'Ontario, le Conseil des archivistes provinciaux et territoriaux, le Conseil canadien des archives (CCA), l'actuelle et un ancien bibliothécaire et archiviste du Canada, ainsi que d'autres archivistes et évaluateurs individuels. De plus, la Commission et son Secrétariat ont également organisé des réunions avec des représentants du CNÉA, du CCA, de l'ACA, de l'Université de Toronto et de l'Université Queen's. Ces consultations ont été faites sur demande et visaient une rétroaction directe.

Comme il est mentionné ci-dessus, la CCEEBC a examiné attentivement tous les commentaires et recommandations reçus. Lors de sa réunion du 10 novembre 2020, elle a parachevé et approuvé le *Guide pour les évaluations monétaires*.

6. Observations présentées par la communauté archivistique

La CCEEBC prend acte des commentaires judicieux et constructifs reçus tout au long de la consultation. Ces commentaires mettaient en évidence une expérience et des compétences approfondies dans plusieurs disciplines, notamment par des particuliers et des organismes spécialisés dans les biens culturels archivistiques.

Les divers intervenants du milieu des archives qui se sont exprimés ont présenté à la CCEEBC un certain nombre de commentaires et de recommandations communs. Ces derniers sont résumés ci-dessous. La Commission explique également pourquoi elle n'a pu accepter et tenir compte d'un certain nombre de commentaires et recommandations reçus. Les passages en italiques sont des citations de commentaires et recommandations exprimés par les intervenants.

- *Le guide est surtout pertinent pour les objets uniques ou de petite taille comme des artefacts ou des objets relevant des beaux-arts.*

La CCEEBC a tenu compte de ce point de vue dans la version actuelle du Guide. Elle a apporté des révisions visant à clarifier son applicabilité à toutes les formes de biens culturels. La fixation de la juste valeur marchande de biens culturels attestés par la Commission ne se fonde pas sur les politiques générales énoncées dans le Guide, mais plutôt sur les dispositions de la Loi. Comme il est indiqué plus haut, le guide reflète le langage statutaire de la Loi, avec l'usage du terme « objet(s) », qui renvoie à toutes les formes de biens culturels qu'on aliène ou qu'on propose d'aliéner au profit d'un établissement ou d'une administration désignés en vertu de la Loi.

L'objectif du Guide est le même pour des objets individuels, comme une tapisserie, que pour des groupements d'objets, comme un fonds d'archives. Il présente des démarches spécifiques et des stratégies générales pour que les demandeurs citent des données du marché et fournissent une justification raisonnée permettant à la Commission de fixer la juste valeur marchande, comme le prévoit la Loi. La difficulté entourant l'évaluation de formes uniques de biens culturels ne décharge pas la CCEEBC de la disposition de la Loi qui l'oblige à fixer la juste valeur marchande des biens culturels attestés.

- *Ni le concept de « juste valeur marchande » ni la façon de l'établir ne sont définis dans la législation ou les règlements.*

Bien que le terme « juste valeur marchande » ne soit pas défini dans la Loi, tout un corpus de décisions faisant jurisprudence porte sur la signification de la juste valeur marchande, tant dans le contexte de la Loi que dans celui d'autres lois. L'origine de la jurisprudence actuelle vient de la décision de la Cour fédérale du Canada dans *Henderson v Canada (MNR)*,

(Henderson)⁵. Cette affaire se rapportait à la définition de la juste valeur marchande énoncée dans la *Loi fédérale sur les droits successoraux*⁶. Voici ce que le juge Cattanach avait à dire à propos de la juste valeur marchande :

[TRADUCTION] *La Loi ne définit pas l'expression « juste valeur marchande », mais de nombreuses définitions en ont été données, généralement en fonction d'un sujet lié aux intérêts de la personne cherchant à définir le terme. Je ne pense pas qu'il faille chercher à définir exactement l'expression employée dans la Loi outre qu'il suffise de s'en tenir conformément à l'interprétation usuelle de ces mots. Ainsi, à mon avis, il s'agirait du prix le plus élevé qu'il serait raisonnable d'attendre d'un bien vendu par son propriétaire suivant la méthode habituellement applicable pour un tel bien et suivant le cours normal des affaires sur un marché qui n'est pas soumis à des tensions indues et qui est constitué d'acheteurs et de vendeurs consentants, indépendants les uns des autres et contractant sans contrainte. J'ajouterais que cette interprétation, exprimée de façon générale, renferme ce que j'estime être l'élément essentiel à retenir, soit l'existence d'un marché libre où les prix sont modelés en fonction de l'offre et de la demande par des acheteurs et des vendeurs consentants et informés⁷.*

La façon de définir la juste valeur marchande du juge Cattanach dans *Henderson* a été confirmée par la Cour d'appel fédérale dans un certain nombre de décisions. Dans *Nash c. Canada (Nash)*, la Cour d'appel fédérale mettait en avant le résumé de la cour inférieure de la définition de la juste valeur marchande énoncée dans *Henderson* :

Selon cette définition (Henderson), il s'agit fondamentalement du prix le plus élevé que le propriétaire d'un bien peut raisonnablement s'attendre à en tirer s'il le vend de façon normale et dans le cours ordinaire des affaires, le marché n'étant pas soumis à des pressions inhabituelles et étant constitué d'acheteurs et de vendeurs sérieux⁸.

Dans *Nash*, la Cour d'appel fédérale a appliqué la définition de la juste valeur marchande énoncée dans *Henderson* pour fixer la juste valeur marchande de lots d'estampes à tirage limité qui avaient été achetés par les contribuables intimés et donnés à des organismes de bienfaisance et à des universités. Ce faisant, la Cour expliquait que le plus souvent, la détermination de la juste valeur marchande d'un bien repose, du moins en partie, sur des éléments de preuve portant sur des opérations comparables effectuées sur des biens semblables. Cependant, elle ajoutait que pour donner effet à la définition proposée dans *Henderson*, il faut s'assurer que les comparaisons suggérées sont valables. La Cour a donc proposé, pour appliquer la définition proposée dans *Henderson*, de procéder en deux temps.

⁵ [1973] FCJ No 800, 73 DTC 5471.

⁶ SRC 1952, ch 89.

⁷ *Supra* note 5 au paragraphe 21.

⁸ 2005 CAF 386 au paragraphe 12.

Le premier temps consistant à identifier avec précision le bien dont on doit établir la juste valeur marchande. Le deuxième temps consistant à déterminer le marché dans lequel il est normalement vendu dans le cours ordinaire des affaires.

La Cour d'appel fédérale a approuvé la définition de la juste valeur marchande énoncée dans *Henderson* dans des affaires mettant en cause les dispositions de la Loi. Dans *Aikman c. La Reine (Aikman)*, la partie appelante a interjeté appel d'une décision rendue par la Commission relative à la fixation de la juste valeur marchande d'un bien culturel en vertu de l'article 32 de la Loi⁹. La Cour a appliqué la définition de la juste valeur marchande énoncée dans *Henderson*, et en a conclu que la preuve n'appuyait pas une juste valeur marchande supérieure au montant fixé par la Commission. La décision de la Cour canadienne de l'impôt a été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel, approuvant ainsi la façon de fixer la juste valeur marchande adoptée par la Cour canadienne de l'impôt¹⁰.

Dans *Canada c. Malette (Malette)*, la Cour d'appel fédérale rejetait l'allégation de l'appelante selon laquelle le législateur avait l'intention d'accroître encore les incitatifs fiscaux prévus dans la Loi qui se rapportent à la juste valeur marchande d'un objet en fixant une valeur autre que celle déterminée en application des principes et méthodes d'expertise reconnus¹¹.

La Commission est liée par la définition de la juste valeur marchande adoptée par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans *Henderson* et *Nash* et adoptée par la Cour d'appel fédérale au regard de la Loi dans *Aikman* et *Malette*.

Le langage utilisé pour définir la juste valeur marchande dans *Henderson* a été simplifié et largement adopté dans d'autres décisions faisant jurisprudence et par l'Agence du revenu du Canada et la Commission. La définition largement acceptée est la suivante :

Le prix le plus élevé, exprimé en espèces, qu'un bien rapporterait sur le libre marché, dans une transaction entre un vendeur et un acheteur consentants qui seraient indépendants l'un de l'autre et qui agiraient en toute connaissance de cause.

- *Les valeurs de recherche et les valeurs historiques ont besoin d'être reconnues dans le processus de fixation de la juste valeur marchande. Les fonds d'archives étayent les conclusions de mémoires de maîtrise et de thèses de doctorat; la création de sources secondaires et d'œuvres créatives; les productions cinématographiques et télévisuelles; et la recherche et le développement dans tous les grands champs d'enquête. Ces initiatives ont toutes des retombées économiques positives et peuvent être quantifiées en argent.*

⁹ [2000] TCJ no 7.2.

¹⁰ 2002 CAF 114.

¹¹ 2004 CAF 187.

La CCEEBC reconnaît la valeur unique des biens culturels archivistiques en tant que source essentielle de connaissances nouvelles et durables, puits de créativité et d'innovation potentielle et preuve documentaire contribuant à la responsabilisation citoyenne et à la justice sociale.

Les valeurs historiques et de recherche ne sont pas exclusives aux biens culturels archivistiques. Ce sont des facteurs inhérents à la vaste majorité des biens culturels que l'on cherche à faire attester par la CCEEBC. Explicitement, la Loi place ces valeurs au cœur de l'appréciation de la conformité de l'objet aux critères d'intérêt exceptionnel. À cet égard, la Commission doit tenir compte du rapport étroit de l'objet avec l'histoire du Canada, de son rapport étroit avec la société canadienne, de son utilité pour l'étude des arts, ou de son utilité pour l'étude des sciences. Ces critères sont intégrés dans la Loi.

Toutefois, le fait qu'un bien culturel présente un intérêt exceptionnel en raison de sa valeur unique, sur le plan de l'histoire et de la recherche, ne constitue pas une preuve de sa valeur marchande. La fixation de la juste valeur marchande doit s'étayer sur des preuves du marché. Fondée sur ces preuves, la justification annexée pourra, par ailleurs, porter sur les facteurs uniques du bien culturel comme moyen d'extrapoler sa juste valeur marchande. En l'absence de telles preuves et d'une telle justification, la CCEEBC peut conclure qu'un objet revêt un intérêt exceptionnel, mais elle manque toujours de données pour pouvoir fixer sa juste valeur marchande.

La Commission n'a pas compétence pour fixer la valeur d'un bien culturel archivistique, ou tout autre type de bien culturel, fondée sur une évaluation autre que celle de sa juste valeur marchande. Le fait qu'un objet ait une valeur historique ou de recherche – même si la valeur historique ou de recherche est indéniable – n'a pas forcément d'incidence sur le montant que rapporterait le bien culturel sur le libre marché. La décision de la Cour canadienne de l'impôt dans *Aikman* nous éclaire sur ce point. Voici ce que la Cour avait à dire à propos de la relation entre intérêt historique et juste valeur marchande :

Il était également argué que, la Commission ayant déterminé que [le prototype de machine volante] présentait un intérêt exceptionnel et revêtait une importance nationale, cela en soi devrait être pris en compte dans la juste valeur marchande de l'appareil. De prime abord, cet argument semblerait plausible, mais, à bien y penser, il ne résiste pas à un examen approfondi. Le fait qu'une chose présente un intérêt historique spécial ou qu'elle ait été acceptée par la Commission comme présentant un intérêt exceptionnel ou comme revêtant une importance nationale n'a aucun rapport particulier avec ce qu'un acheteur bien informé paierait pour cette chose, et cela ne crée pas un marché lorsqu'il n'en existe aucun¹².

¹² *Supra* note 9 au paragraphe 113.

La CCEEBC est déterminée, rappelons-le, à fournir des orientations et un appui aux demandeurs si des biens culturels posent des défis uniques dans le cadre d'une demande d'attestation. Cependant, la CCEEBC est liée par le langage statutaire de la Loi, de même que par la jurisprudence et les exigences du droit administratif en la matière.

- *On ne perçoit pas clairement pourquoi la CCEEBC n'accepte pas les anciennes évaluations ou les anciennes fixations de juste valeur marchande comme composantes d'une méthode d'évaluation potentielle.*

De plus en plus, les évaluations de biens culturels archivistiques reposent sur d'anciennes évaluations présentées à la CCEEBC afin d'estimer la juste valeur marchande. En général, ces évaluations font référence à d'anciennes évaluations, mais ne spécifient pas la valeur qui avait été estimée à l'époque, la méthodologie d'évaluation utilisée dans les évaluations antérieures ou comment les valeurs indiquées dans les évaluations antérieures sont utilisées pour estimer la valeur du bien culturel en cause. De plus, en général, on n'y explique pas, ou pas suffisamment, comment l'ancien bien culturel archivistique se compare à celui qui est en train d'être évalué.

Par ailleurs, dans ces évaluations, on ne se préoccupe pas, en général, de savoir si les montants estimés dans les anciennes évaluations étaient, en fait, les montants fixés par la CCEEBC comme juste valeur marchande. En outre, les conditions de marché évoluent dans le temps, et il faudrait, pour pouvoir tenir compte d'évaluations antérieures, obtenir une analyse des fluctuations du marché sur la période intermédiaire. En conséquence, de telles évaluations n'offrent pas le fondement factuel approprié pour permettre à la Commission de se fier à d'anciennes évaluations pour fixer la valeur marchande du bien culturel qui lui est présenté.

De plus, il est possible, voire fort probable, que les évaluations antérieures proposent une valeur fondée sur une valeur historique ou de recherche. Comme il est mentionné ci-dessus, une telle valeur est essentielle pour que la Commission puisse démontrer l'intérêt exceptionnel d'un objet, mais elle ne constitue pas la preuve du marché requise pour lui permettre de fixer la juste valeur marchande. La CCEEBC ne peut donc se fier aux évaluations antérieures en tant qu'indicateurs fiables de la juste valeur marchande d'un bien culturel.

Par ailleurs, les évaluateurs incluent fréquemment dans leur rapport une déclaration indiquant que l'usage de celui-ci n'est pas destiné à autrui, et que toute personne qui n'aurait aucun intérêt avec l'objet immédiat de l'évaluation ne devrait pas s'y fier ou l'utiliser.

Si la CCEEBC avait recours à l'une de ces anciennes décisions concernant la fixation de la juste valeur marchande pour fixer la juste valeur marchande d'un bien culturel dans le cadre d'une nouvelle demande, elle devrait, en vertu du droit administratif, divulguer d'anciennes fixations de juste valeur marchande et en justifier le recours dans sa décision. Cependant, la

Commission n'a pas le droit de divulguer ni de présenter d'anciennes fixations de juste valeur marchande dans de nouvelles demandes. Il lui est interdit de le faire en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹³. En effet, les dispositions de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdisent à la Commission de divulguer des renseignements concernant ses fixations précédentes de juste valeur marchande dans les motifs de ses décisions qu'elle fournit aux demandeurs. Les renseignements que la Commission reçoit dans le cadre des demandes d'attestation sont colligés au nom du ministre du Revenu national. À ce titre, les renseignements fournis par les demandeurs dans le cadre d'une attestation, y compris les évaluations justificatives, répondent à la définition de « renseignement confidentiel » en vertu de l'article 241. Le paragraphe 239(2.2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* précise que c'est une infraction de contrevenir à l'article 241, et prévoit des sanctions si l'on y contrevient.

En résumé, selon la loi, la CCEEBC ne peut utiliser les renseignements protégés d'un contribuable pour fournir les raisons d'une décision relative à une demande concernant un bien culturel appartenant à un autre contribuable.

- *Les évaluateurs font des recherches de données de vente auprès des marchands et des maisons d'encan, le cas échéant. Mais, en général, les marchés publics libres et établis se font rares, voire inexistantes, pour certains documents d'archives. On attribue ce phénomène au manque d'intérêt observé sur le marché des collectionneurs, qui sont intimidés par la taille des fonds complets.*

Les intervenants du milieu des archives ont été nombreux à indiquer qu'il n'y a pas de marché pour les biens culturels archivistiques au Canada ou, tout au moins, qu'il n'y a pas de marché pour les fonds intégraux. L'offre et la demande sont des facteurs déterminants dans l'établissement de la juste valeur marchande d'un bien culturel; deux facteurs qui peuvent fluctuer à la baisse ou à la hausse au fil du temps. Un bien culturel archivistique d'intérêt exceptionnel peut être particulièrement précieux aujourd'hui dans le cadre institutionnel canadien, mais n'avoir, par ailleurs, aucun marché au-delà de nos frontières. De même, s'il existe un marché international pour les biens culturels archivistiques canadiens, il se concentre souvent autour d'un nombre limité de créateurs de grande notoriété, et toute donnée financière peut être soumise à des restrictions au titre de la protection des renseignements personnels.

La CCEEBC reconnaît que dans les décennies qui ont suivi l'adoption de la Loi, le marché institutionnel canadien de biens culturels archivistiques a beaucoup changé. La Loi a été adoptée à un moment où les établissements archivistiques canadiens avaient les moyens budgétaires nécessaires pour soutenir le marché canadien de certains documents d'archives. Depuis, les budgets d'acquisition ont diminué ou disparu, ce qui a conduit les établissements à

¹³ *Supra* note 2.

se fier à d'autres incitatifs, dont les incitatifs fiscaux inhérents à l'attestation de biens culturels, pour encourager les dons.

Si le marché canadien de biens culturels archivistiques a changé, les dispositions applicables de la Loi, elles, n'ont pas changé. Parallèlement, les conventions relatives à l'évaluation monétaire de biens culturels – élaborées dans les années 1970 – ont persisté, alors que la jurisprudence à laquelle la CCEEBC doit se conformer s'est accumulée et a évolué considérablement sur la même période.

En l'absence d'amendements législatifs, la CCEEBC doit appliquer le libellé existant de la Loi et la définition de la juste valeur marchande établie en justice, et elle doit le faire de la même manière pour tous les demandeurs, quel que soit le type de biens culturels identifiés dans la demande d'attestation. Comme il est énoncé plus haut, la CCEEBC convient qu'il y aura des exceptions dans la forme et le contenu des évaluations, étant donné la diversité des biens culturels couverts par la Loi. Cependant, la nature des décisions rendues par la CCEEBC est toujours liée au libellé de la Loi elle-même, et la formulation « juste valeur marchande » régit ses décisions lorsqu'elle doit fixer une valeur en argent.

Sur le plan pratique, le Guide recommande que les évaluateurs citent des preuves de marché dans les cinq ans précédant la date d'aliénation du bien culturel, mais il ne limite pas ces preuves à cinq ans. Le Guide reconnaît que dans des circonstances où il est difficile d'identifier des ventes comparables récentes, l'évaluateur pourra faire référence à des ventes qui ont eu lieu sur une période plus longue.

La CCEEBC reconnaît également que la comparaison des preuves de marché demande en général un calcul et une justification plus directs pour des objets individuels que pour des groupements d'objets. Dans l'optique des archives, on pourrait trouver des données de marché pertinentes pour certains objets d'un fonds d'archives. On pourrait alors citer ces données dans le but d'extrapoler, dans la justification raisonnée, la valeur estimée d'un groupement de documents hétérogènes à l'intérieur du fonds. L'intégrité du fonds est entendue, mais en l'absence de données de marché pour des biens comparables à l'échelle du fonds, la CCEEBC encourage les évaluateurs à proposer une valeur pour des groupements ou des catégories d'objets, comme des groupes courants de pièces, des objets relevant de l'art documentaire ou des photographies contenues dans un fonds. Cette valeur sera fondée sur les données de marché disponibles et sur une solide justification raisonnée.

- *Suggérer que la méthode du coût devrait uniquement être utilisée dans des cas « exceptionnels » aura une incidence négative sur l'évaluation de nombreux types de documents d'archives, tels que les photographies, les films et les images en mouvement.*

La CCEEBC reçoit souvent des demandes d'attestation de biens culturels, tels que des photographies, des films et des images en mouvement dans un contexte non archivistique.

Des preuves de marché sont fournies à l'appui de ces demandes. Le fait que de tels objets, ou d'autres objets, fassent partie intégrante d'un fonds d'archives ou d'une collection ne constitue pas un obstacle à l'utilisation de données de marché pertinentes pour ces documents, et extrapoler une juste valeur marchande fondée sur la justification raisonnée de l'évaluateur.

Bien que la Commission ait accepté le coût de reproduction d'un objet pour en estimer sa juste valeur marchande par le passé, elle n'acceptera plus cette méthode désormais, à moins que l'évaluateur démontre que le recours à cette méthode se solde par une estimation fiable de la juste valeur marchande. Cela apparaît clairement dans le *Guide pour les évaluations monétaires*.

Dans *Aikman*, la Cour canadienne de l'impôt a étudié deux évaluations fondées sur la méthode de coût pour estimer la juste valeur marchande d'un prototype de machine volante unique. Elle en a conclu que le coût de reproduction de la machine volante ne constituait pas une évaluation fiable de sa juste valeur marchande :

Le coût historique de production d'un prototype ou le coût possible de reproduction d'un prototype peuvent n'avoir aucun rapport avec le prix que l'objet commanderait sur le marché libre. Ils pourraient être beaucoup plus élevés ou beaucoup moins. Je suis certain que le coût effectif de reproduction de l'appareil de Lindbergh, le Spirit of Saint Louis, ou de l'avion utilisé par les frères Wright serait beaucoup moins élevé que ce qu'un riche collectionneur ou musée paierait pour les appareils d'origine. Inversement, le coût de reproduction d'un objet pourrait bien être beaucoup plus élevé que le prix que l'objet pourrait rapporter sur le marché libre. Pour cette raison, je ne considère pas le coût de remplacement comme un guide fiable pour déterminer la juste valeur marchande¹⁴.

La Commission estime également que ce qu'il en coûte pour reproduire une photographie ou une œuvre audiovisuelle peut être nettement inférieur ou nettement supérieur au montant que ces objets rapporteraient sur le libre marché. Dans la grande majorité des cas, ce coût n'aurait aucune portée sur la juste valeur marchande de l'objet.

Notons que le guide n'écarte pas le recours à la méthode du coût au besoin, tant que la justification raisonnée connexe démontre que le recours à cette méthode entraîne une estimation fiable de la juste valeur marchande. Ce recours sera probablement un cas exceptionnel. Il incombe à l'évaluateur d'expliquer pourquoi il juge que la méthode d'évaluation choisie est fiable pour déterminer la juste valeur marchande, selon du type de bien culturel qui est évalué.

¹⁴ *Supra* note 9 au paragraphe 109.

- *Auparavant, les demandes relatives à des biens archivistiques représentaient entre 20 et 25 % de toutes les demandes présentées à la CCEEBC.*

Cette proportion représentait peut-être la réalité il y a très longtemps, mais ce n'est plus vrai depuis quelques années. Pour avoir une idée précise de la proportion des demandes d'attestation liées aux biens culturels archivistiques qui lui sont présentées, la Commission a effectué une analyse du nombre de demandes qui se classent dans cette catégorie comparativement au nombre total de demandes d'attestation de biens culturels reçues au cours des deux dernières années. La classe de demandes qui comprend les biens culturels archivistiques représentait 12 % du total des demandes reçues. Sur ce chiffre, presque 10 % des demandes de la classe archivistique, ou 1 % du nombre total de demandes reçues, portaient sur des groupes de livres rares.

- *Le Guide ne fait aucune référence aux documents numériques; or il y a de plus en plus de documents traditionnels sur support papier qui sont supplémentés, lorsqu'ils ne sont pas remplacés, par des documents numériques par nature sur tout type de support.*

Le *Guide pour les évaluations monétaires* s'applique de manière égale à toutes les formes de biens culturels. Les documents numériques qui sont associés à des objets physiques peuvent être attestés en tant que biens culturels. Comme c'est le cas avec d'autres types de biens culturels, des preuves de marché et une justification raisonnée doivent être fournies en appui à la valeur estimée des biens culturels numériques.

Jusqu'à présent, on compte un nombre limité de circonstances où les évaluateurs ont pu démontrer qu'il y a un marché où se négocient des objets numériques et où ils ont pu fournir des preuves de marché pour justifier une estimation de la juste valeur marchande. Dans la plupart des cas, la Commission n'a pas été en mesure de fixer une juste valeur marchande dépassant zéro pour des documents numériques. Cela est conforme aux pratiques observées au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie en matière de fixations de juste valeur marchande de biens comparables pour des documents numériques.

Une réunion avec des représentants du CNÉA visant à entamer une discussion sur la façon dont la juste valeur marchande de documents numériques devrait être estimée était prévue fin mars 2020, mais elle a été annulée à cause de la pandémie. La CCEEBC a l'intention de lancer cette discussion avec le CNÉA et les autres parties intéressées maintenant qu'elle a mis la dernière main au *Guide pour les évaluations monétaires*.

7. Conclusion

La CCEEBC est déterminée à poursuivre ses responsabilités actuelles envers les intervenants du milieu archivistique en vue d'améliorer ses politiques générales et procédures, en reconnaissant que les résultats de ces améliorations sont également applicables à tous les demandeurs et à toutes les formes de biens culturels. La Commission ne perçoit pas *le Guide pour les évaluations monétaires* – ou tout document d'appui qu'elle rédige pour aider les demandeurs – comme un document immuable. Elle est disposée à écouter les intervenants de façon à améliorer et à clarifier ses processus, lorsqu'il est possible de le faire en vertu du droit existant. Elle remercie les organismes et particuliers qui lui ont fait part de leurs commentaires sur *le Guide pour les évaluations monétaires* jusqu'à présent.