

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
SIÈGE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-031700-255
(500-17-126713-232)

DATE : 16 juillet 2026

**FORMATION : LES HONORABLES STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.A.
FRÉDÉRIC BACHAND, J.C.A.
JUDITH HARVIE, J.C.A.**

167465 CANADA INC.
APPELANTE – défenderesse
c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
INTIMÉ – demandeur
et
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC
MIS EN CAUSE – mis en cause

ARRÊT

[1] L'appelante se pourvoit contre un jugement rendu le 27 août 2025 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Daniel Urbas)¹, qui accueille le pourvoi en contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec (« TAQ »)², qui ordonnait à l'intimé de divulguer et remettre à l'appelante le contenu d'une décision du Conseil du trésor, sans les notes et annexes.

¹ *Procureur général du Québec c. 167465 Canada inc.*, 2025 QCCS 3061 [jugement entrepris].

² *Procureur général du Québec (Ministre des Transports et de la Mobilité durable) c. 167465 Canada inc.*, 2023 QCTAQ 07314 [décision du TAQ].

1. Faits pertinents

[2] Les faits utiles à une bonne compréhension de la question en litige sont simples.

[3] L'appelante exploite un hôtel situé près de l'aéroport international Montréal-Trudeau. En 2009, dans le cadre d'un vaste projet de réaménagement des accès véhiculaires à l'aéroport, le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) exproprie un certain nombre de parcelles de terrain appartenant à l'appelante ainsi qu'à une société liée à cette dernière, qui exploite aussi un hôtel à proximité de celui de l'appelante et des voies ferrées des chemins de fer CN et CP. L'objectif de l'expropriation de l'une de ces parcelles (la parcelle n° 8) était de permettre d'y déplacer ces voies ferrées, ce qui les rapprochait donc de l'hôtel de l'appelante. Les parties débattent depuis plusieurs années devant le TAQ de la portée et de la valeur de l'indemnité d'expropriation à laquelle l'appelante a droit. Selon cette dernière, l'indemnité devrait inclure le coût de travaux d'insonorisation qu'elle a réalisés en 2017 afin de contrer l'augmentation des nuisances sonores qui seraient générées par le rapprochement des voies ferrées.

[4] De son côté, le PGQ soutient que l'appelante ne peut lui réclamer le coût de ces travaux d'insonorisation, puisqu'elle savait, au moment où elle les a faits, que le déplacement des voies ferrées était incertain. Il produit une copie d'une entente intervenue en juillet 2012 entre le MTMD et la propriétaire de l'autre hôtel, qui, selon son interprétation du document, comprendrait une mention expresse en ce sens. Selon le PGQ, cette entente était connue de l'appelante puisque les deux hôtels étaient dirigés par le même administrateur, M. Théodore Quint. Un représentant du MTMD, M. Denis Jodoin, a affirmé lors de son témoignage que le projet de rapprochement des voies ferrées avait été abandonné par décision du Conseil du trésor le 21 août 2018 (la décision CT 220019). Dans ce contexte, l'intimé plaide, entre autres moyens, que l'appelante n'aurait pas dû exécuter les travaux d'insonorisation avant d'obtenir la confirmation que les voies ferrées seraient bien déplacées. Elle aurait agi prématurément et ne peut maintenant lui en réclamer les coûts.

[5] L'appelante conteste d'abord la portée que le PGQ donne à l'entente de juillet 2012. Elle soutient que celle-ci avait pour but premier de régler le paiement de l'indemnité provisionnelle à laquelle la société liée avait droit. S'il est vrai qu'elle comporte la mention que le MTMD devait aviser la société liée préalablement au déplacement des voies ferrées et que ce déplacement n'aurait lieu qu'après une entente à ce sujet entre le MTMD et le CP, cela ne démontrait pas que les parties à l'entente considéraient que le déplacement n'aurait pas lieu. Cet ajout, qui a été fait à la demande expresse de la société liée, visait seulement à garantir que le MTMD lui rétrocède les lots s'il devait ultimement ne pas s'en servir, le tout afin de garantir qu'ils ne soient pas cédés à un tiers, le cas échéant.

[6] L'intimé avançant que l'appelante a pris la décision d'exécuter ses travaux d'insonorisation de façon prématurée, alors que la décision d'abandonner le déplacement des voies ferrées n'aurait été prise qu'en août 2018, l'appelante demande la divulgation de la décision du Conseil du trésor CT 220019 afin d'établir le processus qui a mené à cette décision. À ce sujet, l'avocat de l'appelante plaidait devant le TAQ :

Me SYLVAIN BÉLAIR :

(...)

Ce que je sais, moi, comme avocat, c'est que le Conseil exécutif ne se prononce pas comme ça : qu'il se lève un matin puis il dit : « On décide ».

(...)

Me SYLVAIN BÉLAIR :

Mais vous avez raison, c'est le Conseil du trésor. Alors, on sait que le Conseil du trésor, quand il se décide, il décide, c'est parce qu'il y a un sommaire exécutif, il y a un compte rendu, puis là, j'y vais selon ma connaissance personnelle, parce que je ne l'ai pas le document.

Mais, il y a des recommandations, puis il y a un processus en amont de ça. Puis moi, je m'interroge, je m'intéresse au processus pas au contenu.

Moi, ma cliente est expropriée par le MTQ. Moi, je veux savoir quand est-ce que le MTQ a décidé que ce projet-là serait abandonné, puis quand est-ce que le ministre a fait une recommandation ou le Ministère a fait une recommandation. Autrement dit, comment ça s'est rendu au Conseil du trésor. C'est les dates qui m'intéressent, parce que ce qu'on sait c'est que ma cliente, elle, elle en a jamais été... ma cliente 167465 Canada inc. n'en a jamais, jamais, jamais été avisée.

(...)

Et ce processus-là est à l'origine des dommages que l'on réclame.

Puis là, je peux pas spéculer, mais crime, si la décision a été prise en deux mille dix-sept (2017) puis qu'elle a été ratifiée par le Conseil du trésor en août deux mille dix-huit (2018), il y a des conséquences à ça, quand on considère le moment où ma cliente a fait les travaux qu'elle a faits.³

[Soulignements ajoutés]

³ Transcription de l'audition devant le TAQ, 28 juin 2023, p. 344, 345-347.

[7] L'intimé s'oppose à la divulgation de la décision CT 220019 en invoquant l'article 283 C.p.c. et plus spécifiquement le privilège d'intérêt public⁴ :

Me STEPHAN NADEAU

Et mon confrère veut avoir — je reviens à une dernière chose, c'est que mon confrère veut avoir des... il veut connaître le processus. C'est ce que j'ai compris.

Mais encore une fois, Monsieur le Juge, on sort d'une salle de Cour. Vous avez un délai pour rendre une décision. Vous rendez une décision. C'est la décision qui compte. Ce qu'il y a entre l'entrée et la sortie, ce n'est pas pertinent.

Le processus c'est pas pertinent pour le litige. Ce qui est important de savoir c'est qu'il y avait une entente, monsieur Denis Jodoin a témoigné là-dessus, il y avait une entente avec eux, qu'ils ont acceptée évidemment, puisque c'était une entente.

On devait leur dire quand on allait faire le déplacement, puis on n'a jamais rien dit, parce qu'il n'y en a pas eu de déplacement. Et on leur a même dit que finalement il n'y aurait pas de déplacement. Ça a été affirmé.

Et c'est suite à ça qu'ils ont commencé à poser des questions : « Quand est-ce qu'on l'a su? »

L'information a été donnée par Denis Jodoin, mais on peut pas aller plus loin.

Et les agendas et les processus, c'est pas pertinent. Ils s'étaient engagés à recevoir une information et on leur a donné l'information à l'effet qu'il n'y aurait pas de déplacement. C'est ça qui compte. Tout le reste, ce n'est pas comme tel pertinent.

(...)

Ce qui compte, selon nous, c'est quand est-ce qu'on leur a dit. Quand est-ce qu'on l'a su et quand est-ce qu'on leur a dit. Alors, pour tous ces motifs, je vous demanderais de maintenir l'objection.⁵

[Soulignements ajoutés]

[8] Le PGQ produit, suivant l'article 283 C.p.c., la déclaration sous serment du 3 avril 2023 de M. Éric Ducharme, secrétaire du Conseil du trésor, qui expose les motifs pour lesquels le contenu de la décision du Conseil du trésor doit demeurer confidentiel et en confirme la date. À cette déclaration sont jointes, pour remise aux membres du TAQ sous pli confidentiel, la décision, une note et ses annexes.

⁴ Il n'est pas contesté que ce privilège s'applique aux délibérations et décisions du Conseil du trésor. L'article 283 C.p.c. s'applique aux audiences devant le TAQ en vertu de l'art. 133 al. 2 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ c. J-3.

⁵ Transcription de l'audition devant le TAQ, 28 juin 2023, p. 373-375.

2. Décision du TAQ

[9] Les décideurs du TAQ formulent la question à laquelle ils doivent répondre en ces termes :

[13] La divulgation des informations demandées par la partie expropriée serait-elle contraire à l'intérêt public et ainsi, l'objection formulée par le procureur de la partie expropriante devrait-elle être accueillie?

[10] Ils commencent leur analyse par un exposé des principes en matière d'ordonnances de confidentialité énoncés par la Cour suprême dans *Dagenais c. Société Radio-Canada*⁶, *R. c. Mentuck*⁷ et *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)*⁸ et en tirent la leçon que ce n'est « qu'exceptionnellement qu'il peut être ordonné par le Tribunal qu'une partie de la preuve administrée dans le cadre d'un recours au Tribunal puisse être déclarée confidentielle »⁹ et donc que « [s]uivant les principes reconnus en droit, une exception, telle que celle prévue à l'article 293 C.p.c. [sic], doit être interprétée restrictivement »¹⁰.

[11] Les décideurs indiquent ensuite que, selon l'article 283 C.p.c, l'importance de la non-divulgation des documents doit être évaluée par rapport à l'intérêt public, mais aussi que d'autres facteurs, comme l'intérêt de l'administration de la justice, doivent être considérés. Ils reproduisent un passage de la décision *Municipalité régionale de comté de Roussillon c. Procureure générale du Québec*¹¹ recensant les facteurs à analyser pour déterminer le poids de l'intérêt public selon la Cour suprême dans *Carey c. Ontario*¹². Quant au facteur de l'administration de la justice, il s'évalue notamment à l'aune de l'intérêt de la partie qui demande la communication et de l'intérêt de la justice, de l'importance de la cause et la nécessité ou l'opportunité de produire les documents afin qu'elle puisse être plaidée d'une manière adéquate et équitable, et de la possibilité ou non d'établir par d'autres moyens ce qui est recherché.

[12] À ce sujet, les décideurs semblent alors adhérer aux arguments de l'appelante qui prétendait avoir été « privée en partie [...] de son droit fondamental de propriété, ce qui

⁶ [1994] 3 R.C.S. 835, 1994 CanLII 39 (CSC).

⁷ 2001 CSC 76, par. 32.

⁸ 2002 CSC 41, par. 53.

⁹ Décision du TAQ, par. 21.

¹⁰ *Id.*, par. 22.

¹¹ 2017 QCCS 2512 [*MRC de Roussillon*].

¹² [1986] 2 R.C.S. 637, 1986 CanLII 7 (CSC) [*Carey*]. Les facteurs reproduits au par. 26 de la décision du TAQ sont le palier du processus décisionnel, l'intérêt au bon fonctionnement du pouvoir exécutif, la nature de la politique visée, la teneur précise des documents, le stade où se trouve le processus décisionnel en cause lorsque la divulgation est demandée et l'importance de la politique ou de la décision exécutive en cause; s'y ajoute, au par. 28, l'importance qu'il y a à produire les documents dans l'intérêt de l'administration de la justice.

lui accorde en principe le droit à une juste indemnité »¹³ et que la cause est très importante pour elle en raison des sommes en jeu. Quant à savoir s'il est possible d'établir par d'autres moyens ce qui est recherché, les décideurs estiment que « c'est la règle de la meilleure preuve qu[e le Tribunal] se doit d'appliquer pour trancher tout litige »¹⁴. Ils expliquent :

[31] Cette règle [de la meilleure preuve] oblige dans le présent cas la partie expropriée à prendre connaissance du document et le produire au Tribunal afin d'obtenir les dates associées à l'abandon du déplacement des voies ferrées et à quelle étape du processus d'expropriation.

et concluent ainsi :

[32] Après avoir délibéré et soupesé les arguments des parties, dans l'intérêt d'une saine administration de la justice, le Tribunal en vient à la conclusion qu'il n'est pas possible pour la partie expropriée d'obtenir autrement le document qu'elle demande et que celui-ci lui est essentiel dans l'administration de sa preuve.

[33] À ce jour, seul le témoignage de M. Denis Jodoin, témoin de fait pour la partie expropriante, vient établir cette date de prise de décision par le Conseil du trésor, sans documents à l'appui.

[34] Ce témoignage est éclairant pour le Tribunal, mais s'appuie sur bien peu de chose pour permettre de le valider.

[35] Cette information est capitale pour la partie expropriée afin qu'elle puisse démontrer que les substantielles dépenses effectuées en lien avec l'insonorisation dont elle exige le remboursement n'ont pas été faites inutilement compte tenu des informations dont elle disposait au moment où les travaux ont été effectués et qui ne lui ont pas été données en temps utile par la partie expropriante.

[Soulignements ajoutés; renvoi omis]

[13] Le TAQ autorise par conséquent la communication de la décision CT 220019, mais non de la note d'information complémentaire et des annexes qui l'accompagnent « puisque l'information requise par la partie expropriée en fonction de la preuve qu'elle administre dans son dossier est incluse intégralement dans le CT du 21 août 2018 »¹⁵.

¹³ Décision du TAQ, par. 29.

¹⁴ *Id.*, par. 30.

¹⁵ *Id.*, par. 36.

3. Jugement de la Cour supérieure

[14] Après s'être prononcé sur la question de savoir s'il avait compétence pour réviser la décision du TAQ¹⁶, le juge de première instance affirme qu'il n'est pas lié par l'opinion des parties voulant que la norme de contrôle qu'il doit appliquer soit celle de la décision raisonnable. Il retrace l'historique du privilège d'intérêt public et de son application en droit québécois et en retient que les décisions de la Cour suprême ont mené au rejet de l'idée que ce privilège est absolu. Il s'agit plutôt d'une immunité restreinte d'intérêt public qui empêche la divulgation d'un document lorsque le Tribunal est convaincu que l'intérêt du public à ce que le document demeure confidentiel l'emporte sur l'intérêt du public à ce qu'il soit divulgué.

[15] Le juge ajoute que l'intérêt public dans la confidentialité des délibérations du Cabinet doit « se mesurer à l'intérêt public dans [leur] divulgation »¹⁷, en l'espèce l'intégrité du système judiciaire, c'est-à-dire l'importance que les justiciables puissent obtenir tous les éléments de preuve susceptibles de favoriser le règlement équitable des questions soulevées dans un litige.

[16] Le juge explique qu'en l'espèce, ce qui pose problème n'est pas la portée du privilège ou la façon de l'aborder et de mettre en balance les intérêts publics distincts qui s'affrontent, mais plutôt l'application de ce cadre juridique à la situation telle qu'elle se présente. Il reconnaît que la question dont il est saisi a une portée limitée. Il estime toutefois que la norme d'intervention qu'il doit appliquer est celle de la décision correcte, non pas parce que sa décision aurait une quelconque portée générale future, mais plutôt parce qu'il importe que la décision rendue soit juste. Cette nécessité serait justifiée non pas par l'importance de la question posée pour le système juridique dans son ensemble, mais plutôt par l'importance de ce privilège pour tout le système juridique, laquelle serait reconnue par le libellé des articles 283 *C.p.c.* et 292 *C.p.p.*

[17] Le juge analyse néanmoins la décision du TAQ à l'aune des deux normes d'intervention et conclut qu'elle ne satisfait ni à l'une ni à l'autre.

[18] Le juge reproche au TAQ de ne pas avoir procédé en deux étapes : « [a]vant même d'examiner l'existence d'un intérêt public à préserver la confidentialité d'un renseignement couvert par le devoir de discrétion du fonctionnaire, le Tribunal détermine si celui-ci est pertinent à solutionner le litige »¹⁸.

¹⁶ Le juge, prenant appui sur l'arrêt *Vergers Leahy inc. c. Fédération de l'UPA de St-Jean-Valleyfield*, 2009 QCCA 2401, estime qu'il n'existe pas de droit d'appel à la Cour du Québec à l'encontre d'une décision interlocutoire de la Section des affaires immobilières du TAQ. Puisque cette question n'a pas été portée en appel, la Cour s'abstiendra d'en traiter.

¹⁷ Jugement entrepris, par. 44.

¹⁸ *Id.*, par. 124.

[19] Il conclut qu'en l'espèce, l'appelante n'a pas établi la pertinence de la décision CT 220019, puisqu'elle n'a pas expliqué quelle utilité la décision aurait pour le débat au TAQ à part confirmer la date de cette décision, laquelle est admise. Il est prouvé que l'appelante a été informée que les rails ne seraient pas déplacés après avoir procédé à l'insonorisation et elle n'allègue pas que la décision CT 220019 de 2018 a eu une incidence sur les travaux. L'appelante ne soutient pas que l'État a posé un acte répréhensible à son égard ni n'allègue de faits justifiant une conclusion de violation des règles de justice naturelle, de partialité institutionnelle ou de manipulation de preuves. Ses motifs s'apparentent à une simple volonté de connaître le processus qui a conduit à l'abandon du projet, sans qu'elle ne justifie en quoi le refus de permettre le dépôt en preuve de la décision CT 220019 nuirait à la capacité du TAQ de statuer au fond sur les questions en litige :

[136] L'Hôtel n'a pas établi la pertinence. Il ne l'a pas fait au moment où il a interrogé le témoin, lorsqu'il a présenté ses arguments au TAQ ou dans son mémoire et ses notes d'argumentation. La Décision TAQ n'explique pas en quoi l'accès au document peut confirmer ou infirmer le témoignage de Jodoin. Même si la date du document est pertinente, le TAQ a examiné le document CT 220019 et a confirmé la date, et l'Hôtel n'a pas expliqué pourquoi il avait besoin de divulguer l'intégralité du document.

[...]

[147] Pour réitérer, si le TAQ cherche à corroborer la date figurant sur le document CT 220019, ce document est à sa disposition et il n'est pas nécessaire d'ordonner la divulgation de l'intégralité du document uniquement pour confirmer ce qui est évident. De plus, elle apparaît à la troisième page et les deux premières pages n'ont pas besoin d'être divulguées.

[Soulignements ajoutés]

[20] Ainsi, le fait que le TAQ n'ait pas d'abord analysé la pertinence rend sa décision déraisonnable au sens de *Vavilov*¹⁹. Et, puisque le jugement entrepris conclut lui-même que la décision CT 220019 n'est pas utile à la résolution du litige des parties devant le TAQ, celui-ci n'aurait pas dû mettre en balance les intérêts publics concurrents et permettre sa divulgation.

[21] Le juge annule la décision du TAQ pour un motif additionnel : elle ne possède pas les attributs d'une décision raisonnable au sens de *Vavilov*, puisqu'elle autorise la divulgation en prenant appui essentiellement sur des critères jurisprudentiels et législatifs étrangers au droit applicable. Ainsi, selon le juge, cette décision ne considère pas suffisamment l'importance du privilège d'intérêt public et son lien étroit avec la séparation

¹⁹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov].

des pouvoirs, centrant plutôt l'analyse sur la publicité des débats judiciaires et la règle de la meilleure preuve, considérations sans grand rapport avec la question qu'il devait traiter :

[148] Comme il ressort de la Décision TAQ, celle-ci mentionne les critères énoncés à l'article 283 *C.p.c.*, mais ne les applique pas. Au lieu de cela, elle se contente de les énoncer et opte pour d'autres considérations qui, bien qu'importantes, ne font pas partie de l'analyse qui met en balance les deux droits. Après avoir identifié les deux intérêts publics concurrents, la Décision TAQ n'accorde que peu, voire aucune importance à l'intérêt public lié au secret du cabinet ministériel invoqué par le PGQ.

4. Position des parties

[22] L'appelante propose comme premier moyen d'appel que la Cour supérieure a incorrectement déterminé la norme de contrôle applicable. Contrairement au secret professionnel, qui commande l'application de la norme de la décision correcte, le privilège d'intérêt public n'est pas absolu et la question de l'admissibilité d'un élément de preuve – tout particulièrement la question de sa pertinence – est au cœur de la compétence et de l'expertise du TAQ.

[23] Comme deuxième moyen d'appel, l'appelante avance que le juge a erré en substituant son appréciation de la pertinence de la divulgation de la décision CT 220019 à celle du TAQ et, de surcroît, en appliquant une vision indûment restrictive de cette notion, alors que la jurisprudence invite plutôt à l'interpréter largement.

[24] De son côté, l'intimé, renvoyant la Cour aux motifs concordants de la juge Côté dans *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*²⁰, soutient que le juge a appliqué la bonne norme d'intervention, soit celle de la décision correcte, et qu'il n'a commis aucune erreur. Il ajoute, dans l'éventualité où la norme de la décision raisonnable s'appliquerait, que la décision du TAQ est déraisonnable, puisqu'elle ne satisfait pas à la norme de justification, de transparence et d'intelligibilité au regard de l'ensemble du droit et des faits pertinents.

5. Norme d'intervention

[25] Siégeant en appel d'un jugement qui décide d'un pourvoi en contrôle judiciaire, la Cour doit se demander si la Cour supérieure a choisi la norme de contrôle appropriée et si elle l'a appliquée correctement. Cela revient essentiellement à se « placer dans les souliers » du juge réviseur :

[36] La première question concerne la norme de contrôle applicable. Comme notre Cour l'a fait remarquer, « [l]a sélection et l'application d'une norme de contrôle par

²⁰ 2024 CSC 4 [*Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*]. Les juges majoritaires estiment qu'il n'est pas utile de trancher cette question.

le juge de révision sont assujetties à la norme de la décision correcte » (*Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42, par. 10, citant *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 45-47). La juridiction d'appel doit se « met[tre] à la place » de la juridiction d'instance inférieure et se concentrer sur la décision administrative qu'elle est appelée à examiner (*Agraira*, par. 46, citant *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, par. 247, la juge Deschamps, dissidente). Selon cette approche, la juridiction d'appel « n'accorde aucune déférence à l'application de la norme de contrôle par le juge de révision », mais « procède plutôt à un examen de novo de la décision administrative » (*Horrocks*, par. 10, citant D. J. M. Brown, assisté de D. Fairlie, *Civil Appeals* (feuilles mobiles), § 14:45). Aucun de ces principes n'a été modifié par l'arrêt de notre Cour dans l'affaire *Vavilov*. La question que nous devons examiner est donc celle de savoir si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et si elle l'a appliquée correctement (*Agraira*, par. 47).²¹

[Soulignements ajoutés]

6. Norme de contrôle

[26] À l'instar des juges majoritaires dans *Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*²², la Cour est d'avis qu'en l'espèce, il n'est pas nécessaire de déterminer quelle norme de contrôle s'applique, puisque, en tout état de cause, la décision du TAQ ne possède pas les attributs d'une décision raisonnable.

7. Analyse

[27] La Cour est d'avis que la décision du TAQ ne possède pas les attributs d'une décision raisonnable parce qu'elle fait appel essentiellement à des critères étrangers à ceux qui devaient être considérés (les règles applicables aux ordonnances de confidentialité, la règle de la meilleure preuve, etc.), selon les énoncés de la Cour suprême dans *Carey*, comme l'a d'ailleurs souligné à juste titre le juge de la Cour supérieure. Elle ne met donc pas en balance les intérêts publics distincts qui s'affrontaient et ne les examine pas au regard des critères appropriés. Il est déraisonnable de faire abstraction de l'aspect important que constitue le contexte législatif lorsque le décideur aurait pu parvenir à une interprétation différente s'il avait pris en compte cet élément clé²³. Puisque la décision du TAQ ne tient pas compte du contexte juridique pertinent, elle ne se justifie pas « au regard de l'ensemble du droit et des faits pertinents »²⁴ et ne satisfait

²¹ *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21, par. 36. Voir au même effet : *Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, *supra*, note 20, par. 15; *Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail c. Association des entrepreneurs spécialisés en procédé industriel du Québec*, 2025 QCCA 587, par. 59; *Syndicat de l'enseignement du Saguenay c. Centre de services scolaire des Rives-du-Saguenay*, 2024 QCCA 572, par. 46.

²² *Supra*, note 20.

²³ *Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, *supra*, note 20, par. 40.

²⁴ *Vavilov*, *supra*, note 19, par. 105.

donc pas « aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence »²⁵, ce qui affecte la confiance qui peut être accordée à son analyse et en fait une décision déraisonnable au sens de *Vavilov*²⁶.

[28] Dans *Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, la juge Karakatsanis, écrivant pour la majorité, explique que la confidentialité du Cabinet est essentielle au bon gouvernement, puisqu'elle « favorise la transparence des délibérations, la solidarité ministérielle et l'efficacité du gouvernement en protégeant les délibérations du Cabinet »²⁷. Pour cette raison, elle « est protégée non seulement par voie législative, mais également par convention constitutionnelle »²⁸. Cette immunité fait partie de la *common law* fédérale de même que de celle de chaque province et territoire.

[29] Cette immunité d'intérêt public n'est toutefois pas absolue²⁹. Celui qui l'invoque doit démontrer que les intérêts à ne pas divulguer l'information surpassent ceux à la divulguer³⁰. Il appartient alors au tribunal d'arbitrer le conflit entre deux intérêts de la société, soit celui voulant qu'on ne « porte pas atteinte à l'État par la révélation de certaines informations de l'intérêt du public et [celui] que l'administration de la justice ne soit pas entravée par le refus de divulguer ou l'impossibilité d'établir des faits pertinents à la solution d'un litige »³¹. Pour s'acquitter de ce fardeau, le ministre ou le fonctionnaire doit préciser le mieux possible l'intérêt qu'il cherche à protéger³².

[30] L'arrêt de principe *Carey* énonce les facteurs que le tribunal doit pondérer :

79. La jurisprudence qui précède, et en particulier l'arrêt *Smallwood*, règle à mon avis plusieurs des questions en cause en l'espèce. Cet arrêt détermine que les documents du Cabinet doivent être divulgués au même titre que d'autres éléments de preuve, à moins que cela ne porte atteinte à l'intérêt public. Toutefois, on ne saurait faire abstraction du fait que de tels documents concernent le processus

²⁵ *Id.*, par. 100.

²⁶ Voir à titre d'exemple : *Piché c. Entreprises Y. Bouchard & Fils inc.*, 2024 QCCA 1374.

²⁷ *Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, *supra*, note 20, par. 3. Voir aussi *Babcock c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 57, par. 18; *Procureur général du Québec c. Fédération des médecins spécialistes du Québec*, 2020 QCCA 1770, par. 26, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, n° 39581, 12 août 2021; Yan Campagnolo, « The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy » (2017) 51:1 *R.J.T.U.M.* 51, p. 61.

²⁸ *Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, *supra*, note 20, par. 27.

²⁹ *Carey*, *supra*, note 12, par. 50; *Babcock c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 27, par. 19; *Procureur général du Québec c. Fédération des médecins spécialistes du Québec*, *supra*, note 27, par. 27; Catherine Piché, *La preuve civile*, 6^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2020, n° 1246, p. 1026; Julien Fournier, « Les privilèges en droit de la preuve : un nécessaire retour aux sources » (2020) 53 :3 *R.J.T.U.M.* 465, p. 490.

³⁰ J. Fournier, *supra*, note 29, p. 490.

³¹ C. Piché, *supra*, note 29, n° 1227, p. 1016. Voir aussi *Carey*, *supra*, note 12, par. 22; *Procureur général du Québec c. Fédération des médecins spécialistes du Québec*, *supra*, note 27, par. 56.

³² *Carey*, *supra*, note 12, par. 40, cité dans *Nouvelle-Écosse (Procureur général) c. Judges of the Provincial Court and Family Court of Nova Scotia*, 2020 CSC 21, par. 63.

décisionnel à l'échelon le plus élevé du gouvernement. Les tribunaux doivent agir avec prudence en ordonnant leur production. Toutefois, le palier du processus décisionnel dont il s'agit n'est qu'un élément parmi beaucoup d'autres à prendre en considération. Plus importantes encore, à ce qu'il me semble, sont la nature de la politique en question et la teneur précise des documents. Aussi, en ce qui concerne la protection du processus décisionnel, le moment où sera divulgué un document ou un renseignement constitue un facteur extrêmement important. La révélation des discussions et des projets du Cabinet au stade de l'élaboration ou dans d'autres situations où le public s'intéresse vivement à ces choses risquerait de nuire gravement au bon fonctionnement du gouvernement par le Cabinet, mais cela n'est quère le cas lorsqu'il s'agit d'une politique de moindre importance qui a cessé depuis longtemps de susciter beaucoup d'intérêt parmi le public.

80. À ces considérations, et la liste n'est pas exhaustive, on doit bien entendu ajouter l'importance qu'il y a à produire les documents dans l'intérêt de l'administration de la justice. À ce propos, des points tels que l'importance de la cause et la nécessité ou l'opportunité de produire les documents afin qu'elle puisse être plaidée d'une manière adéquate et équitable sont autant de facteurs à faire entrer en ligne de compte. En même temps, il est bien de se rappeler que seuls doivent être révélés les faits particuliers se rapportant au litige. Ainsi on ne se trouve pas à s'écarter sérieusement du principe général du secret qui s'applique aux plus importantes décisions gouvernementales.³³

[Soulignements ajoutés]

[31] En somme, les cinq facteurs utiles à la solution du litige sont : (1) le palier du processus décisionnel; (2) la nature de la politique en question; (3) la teneur précise des documents; (4) le moment où sera divulgué le document; (5) l'importance de la production des documents dans l'intérêt de l'administration de la justice³⁴. Dans tous les cas, comme le soulignait la Cour dans *Procureur général du Québec c. Fédération des médecins spécialistes du Québec*, « il [...] paraît essentiel que les documents soient pertinents au litige ou plutôt soient susceptibles de faire progresser le débat puisqu'à défaut, il semble impossible que la balance penche en faveur de leur divulgation »³⁵.

[32] En l'espèce, la décision dont la divulgation est demandée, du moins les extraits qui concernent le litige opposant les parties devant le TAQ, est certainement pertinente

³³ Carey, *supra*, note 12, par. 79-80, cité dans *Nouvelle-Écosse (Procureur général) c. Judges of the Provincial Court and Family Court of Nova Scotia*, 2020 CSC 21, par. 62; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, par. 101; *Province du Nouveau-Brunswick c. Enbridge Gas New Brunswick Limited Partnership et autres*, 2016 NBCA 17, par. 47; *MRC de Roussillon*, *supra*, note 11, par. 10-13. En l'espèce, l'appelante ne plaide pas que l'intimé a eu une conduite peu scrupuleuse, facteur reconnu par la Cour suprême dans *Nouvelle-Écosse (Procureur général) c. Judges of the Provincial Court and Family Court of Nova Scotia*, 2020 CSC 21, par. 62, faisant référence à Carey, par. 84.

³⁴ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, par. 101.

³⁵ *Supra*, note 27, par. 28.

au regard des arguments présentés par les parties. Contrairement à ce qu'avance le PGQ, l'appelante ne souhaite pas obtenir la décision CT 220019 principalement afin de corroborer la date à laquelle elle a été adoptée par le Conseil du trésor, mais plutôt dans le but de démontrer, le cas échéant, que cette décision n'est que l'aboutissement d'un processus qui a possiblement été entrepris par d'autres instances bien avant que le Conseil du trésor n'en soit saisi. C'est du moins ce qu'on peut comprendre de sa plaidoirie auprès du TAQ reproduite ci-haut, au paragraphe [6].

[33] Le contexte du recours et les prétentions des parties auprès du TAQ importent. L'appelante réclame une indemnité pour des travaux qu'elle soutient avoir faits afin de réduire ses dommages découlant du rapprochement des voies ferrées de son hôtel. Le PGQ lui oppose sa connaissance d'une entente datant de 2012 conclue avec une société liée à l'appelante qui, selon lui, indiquerait que le déplacement pourrait ne jamais être réalisé, ce qui démontrerait que l'appelante a été imprudente en décidant de faire les travaux d'insonorisation de son hôtel sans attendre de connaître la décision finale du MTMD au sujet du déplacement. L'appelante cherche alors à connaître « quand est-ce que le MTQ a décidé que ce projet-là serait abandonné, puis quand est-ce que le ministre a fait une recommandation ou le Ministère a fait une recommandation », en d'autres mots, elle veut démontrer les raisons de la décision et le moment où elle a été réellement prise, même si elle n'était pas encore entérinée par le Conseil du trésor.

[34] Selon la teneur de la décision, l'appelante pourra potentiellement avancer des arguments susceptibles d'appuyer sa position. Il n'appartient certes pas à la Cour de décider si l'obtention de la décision CT 220019 accroîtra les chances de succès de l'appelante auprès du TAQ ni d'évaluer les chances de succès des moyens que le PGQ pourrait lui opposer à cet égard. Il faut toutefois reconnaître qu'à la lumière des arguments avancés par les parties, la décision CT 220019 est certainement pertinente. C'est d'ailleurs ce qui semblait être la compréhension des décideurs du TAQ, tribunal spécialisé en matière de fixation d'indemnisation, qui, après avoir présidé 16 jours d'audition et pris connaissance de plus de 200 pièces, dont de la décision CT 220019, écrivent :

[9] La partie expropriée souhaite obtenir ces documents pour notamment corroborer ou infirmer le témoignage d'un représentant du MTQ et établir le processus décisionnel ayant mené à la décision de l'annulation du déplacement des voies ferrées et [le] moment où cette décision a été prise au Conseil du Trésor.

[10] La partie expropriée justifie sa demande par le fait qu'elle veut démontrer que les travaux d'insonorisation effectués l'ont été à bon droit, au moment où ils ont été faits, compte tenu des informations qu'elle possédait à cette étape du dossier d'expropriation. D'autre part, il y a lieu de préciser que cette réclamation spécifique pour les travaux d'insonorisation est considérée comme un dommage et que le fardeau de la preuve en cette matière lui incombe.

[...]

[35] Cette information est capitale pour la partie expropriée afin qu'elle puisse démontrer que les substantielles dépenses effectuées en lien avec l'insonorisation dont elle exige le remboursement n'ont pas été faites inutilement compte tenu des informations dont elle disposait au moment où les travaux ont été effectués et qui ne lui ont pas été données en temps utile par la partie expropriante.³⁶

[35] Il est vrai que le TAQ ne donne « aucune explication quant à la raison pour laquelle le contenu intégral du document reste “capital”, pour reprendre les termes du TAQ, car il ne permet pas d'établir que l'Hôtel ne disposait pas de la décision de 2018 en 2017 »³⁷.

[36] Avec égards, on ne peut reprocher une telle omission aux décideurs du TAQ. D'abord, la demande de divulgation de la décision n'avait pas pour but premier de confirmer que le Conseil du trésor avait bien pris cette décision le 21 août 2018. Ensuite, on ne peut simplement ignorer le fait que l'appelante n'a encore jamais eu connaissance du contenu de la décision CT 220019. Partant, il serait exagéré d'exiger d'elle qu'elle démontre que la décision lui permettra de supporter avec succès sa réclamation. Comme le reconnaît la Cour suprême dans *Carey* :

Ce qui me gêne dans cette façon de voir est qu'elle impose à un demandeur l'obligation de prouver en quoi des documents, reconnus pertinents, peuvent l'aider. Mais comment peut-il s'y prendre? Il ne les a jamais vus; ils sont confidentiels et ne peuvent être consultés. Dans une certaine mesure donc la teneur des documents doit relever de la conjecture.³⁸

[37] Enfin, vu les arguments invoqués de part et d'autre devant le TAQ, il est plus que vraisemblable que la divulgation de la décision fera avancer le débat des parties.

[38] L'article 283 C.p.c. prévoit :

283. Le fonctionnaire de l'État convoqué comme témoin ne peut, en raison de son devoir de discrétion, être contraint de divulguer des renseignements qu'il a obtenus dans l'exercice de ses fonctions dont la divulgation serait contraire à l'intérêt public.

Les motifs d'intérêt public sont exposés dans une déclaration sous serment du ministre ou du sous-ministre dont relève le témoin et sont soumis à l'appréciation du tribunal.

283. Public servants called as witnesses cannot, given their duty of discretion, be compelled to disclose information obtained in the exercise of their functions if disclosing it would be contrary to the public interest.

The public interest reasons must be set out, for consideration by the court, in an affidavit by the minister or deputy minister to whom the public servant answers.

³⁶ Décision du TAQ, par. 9-10 et 35.

³⁷ Jugement entrepris, par. 130.

³⁸ *Carey*, *supra*, note 12, par. 99.

[39] Dans la déclaration sous serment du 3 avril 2023 déposée au titre de cet article, M. Éric Ducharme, le secrétaire du Conseil du trésor³⁹, explique l'importance en général de maintenir la confidentialité des délibérations des membres du Conseil du trésor et des documents au soutien de celles-ci, puis il justifie par les raisons suivantes la position voulant que les documents initialement demandés ne doivent pas être dévoilés :

22. La note d'information et ses annexes ont été soumis au Conseil du trésor afin de présenter les différents enjeux liés à l'élaboration du projet de l'échangeur Dorval impliquant les ententes avec différents organismes gouvernementaux et différents enjeux liés à l'élaboration des travaux de l'échangeur Dorval;

23. Les documents annexés à la décision, de même que la note et ses annexes étaient destinés à permettre au Conseil du trésor d'exercer ses pouvoirs décisionnels d'approbation de certains actes et décisions ministériels ainsi que son rôle de conseillers du gouvernement au regard du projet de l'échangeur Dorval;

24. Au surplus, ces documents contiennent des renseignements révélant des stratégies et des moyens envisagés en vue de favoriser la mise en œuvre de la suite du projet et des moyens pour y arriver;

25. Le Conseil du trésor a pris connaissance de ces documents et a rendu ses décisions en conséquence;

26. Tous ces documents sont au cœur du processus décisionnel, sont confidentiels et destinés à l'usage exclusif des membres du Conseil;

27. Les décisions du Conseil du trésor, ainsi que les informations, opinions et recommandations portées à la connaissance du Conseil du trésor afin qu'il puisse prendre des décisions d'opportunité sur les enjeux liés à l'élaboration du projet et en aviser le Conseil des ministres, doivent, dans l'intérêt public, être tenues confidentielles afin de préserver la qualité des rapports entre le gouvernement et « certains intervenants ayant des intérêts divergents, sinon conflictuels »;

28. La décision, la note ainsi que ses annexes contiennent également des renseignements révélant des stratégies et des recommandations concernant le projet et ses acteurs;⁴⁰

³⁹ En vertu des articles 82 et 83 de la *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, le Conseil du trésor est assimilé à un ministère et le secrétaire a les pouvoirs d'un sous-ministre.

⁴⁰ Déclaration sous serment du 3 avril 2023 de M. Éric Ducharme, pièce PGQ-8.

[40] Comme on l'a vu, l'appel ne porte que sur la divulgation de la décision CT 220019, et non sur la note d'information et ses annexes, dont la divulgation n'a pas été autorisée par le TAQ.

[41] Bien qu'ordinairement, le principe veuille que le dossier retourne au TAQ afin que le décideur administratif refasse l'analyse de la demande en employant les critères pertinents établis par la Cour, en l'espèce, vu les longs retards qu'un tel renvoi entraînerait dans la résolution d'un différend empêchant le dossier de progresser, il est préférable que la Cour tranche la question, puisqu'elle dispose de toute l'information nécessaire⁴¹.

[42] Il ne fait pas de doute que le Conseil du trésor se situe très haut dans le processus décisionnel de l'État, d'où l'importance de protéger ses délibérations afin de maintenir la confidentialité nécessaire à l'efficacité du gouvernement et de favoriser la transparence des délibérations et la solidarité ministérielle.

[43] Toutefois, on ne peut ignorer le fait que la décision elle-même ne concerne que le tracé des voies de chemin de fer dans le cadre d'un projet plus vaste de réaménagement d'un échangeur routier, par opposition, par exemple, à d'autres questions à caractère politique ou autrement susceptibles de soulever des débats. Outre ses arguments généraux relatifs à la raison d'être du privilège lui-même, l'intimé n'a présenté aucun argument ou fait susceptible de soutenir son opposition à la demande de divulgation de la décision CT 220019. Si la déclaration sous serment fait état d'informations, d'opinions et de recommandations portées à la connaissance du Conseil du trésor et devant être tenues confidentielles « afin de préserver la qualité des rapports entre le gouvernement et "certains intervenants ayant des intérêts divergents, sinon conflictuels" », force est de reconnaître qu'elles ne se retrouvent pas dans le document dont la divulgation a été permise par le TAQ (aucune copie de la note d'information et de ses annexes, dont la communication n'a pas été autorisée par le TAQ, n'a été remise à la Cour).

[44] À cela s'ajoute l'écoulement du temps, critère à l'égard duquel la Cour suprême tient, dans *Carey*, les propos suivants, qu'il y a lieu de reproduire à nouveau :

79. [...] Aussi, en ce qui concerne la protection du processus décisionnel, le moment où sera divulgué un document ou un renseignement constitue un facteur extrêmement important. La révélation des discussions et des projets du Cabinet au stade de l'élaboration ou dans d'autres situations où le public s'intéresse vivement à ces choses risquerait de nuire gravement au bon fonctionnement du gouvernement par le Cabinet, mais cela n'est guère le cas lorsqu'il s'agit d'une politique de moindre importance qui a cessé depuis longtemps de susciter beaucoup d'intérêt parmi le public.

⁴¹ *Vavilov*, *supra*, note 19, par. 141-142.

[45] En l'espèce, l'expropriation des parcelles de terrain a eu lieu il y a maintenant plus de 16 ans, les travaux de réaménagement de l'échangeur sont pratiquement terminés sans que le chemin de fer ait été déplacé, et les parcelles non utilisées, dont la parcelle n° 8 sur laquelle les rails devaient être relocalisés, ont été rétrocédées à la société liée à l'appelante. La décision CT 220019, prise il y a maintenant près de huit ans, peut certainement être qualifiée de politique de moindre importance qui ne suscite pas d'intérêt particulier au-delà du litige entre les parties.

[46] Par conséquent, l'appel sera accueilli et la divulgation, autorisée.

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

[47] **ACCUEILLE** l'appel, avec les frais de justice tant en appel qu'à la Cour supérieure;

[48] **ORDONNE** à la partie expropriante de divulguer à la partie expropriée le contenu de la décision CT 220019 datée du 21 août 2018 en lui en remettant une copie, sans ses notes et annexes, dans les 60 jours du présent arrêt;

[49] **ORDONNE** que les copies de ladite décision soient maintenues sous scellés jusqu'à l'expiration de ce délai.

STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.A.

FRÉDÉRIC BACHAND, J.C.A.

JUDITH HARVIE, J.C.A.

Me Sylvain Bélair
Me Véronique Bélair
DENTONS CANADA
Pour l'appelante

Me Stéphan Nadeau
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Pour l'intimé

Date d'audience : 6 mai 2026
Date de délibéré : 8 mai 2026