

Repères, Avril, 2022

Charlotte FORTIN*

Commentaire sur la décision *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec – L'horizon de réalisation de l'usage le meilleur et le plus profitable en matière d'expropriation*

Indexation

EXPROPRIATION ; INDEMNITÉ ; **ADMINISTRATIF** ; RECOURS ; APPEL ; NORME D'INTERVENTION

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LES FAITS](#)

[II– LA DÉCISION DU TAQ](#)

[III– LA DÉCISION DE LA COUR DU QUÉBEC, DIVISION ADMINISTRATIVE ET D'APPEL](#)

[IV– LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE](#)

[V– LA DÉCISION DE LA COUR D'APPEL](#)

[A. La norme de contrôle applicable](#)

[B. L'UMEPP](#)

[VI– LE COMMENTAIRE DE L'AUTEURE](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

L'auteure commente cette décision dans laquelle la Cour d'appel se prononce par rapport à l'horizon de réalisation de l'usage le meilleur et le plus profitable et fournit des indications sur l'étendue de l'analyse à laquelle le Tribunal administratif du Québec doit se livrer dans l'appréciation de cette notion.

INTRODUCTION

Dans la décision *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*¹, rendue le 11 février 2022, la Cour d'appel, sous la plume de l'honorable Marie-Josée Hogue, juge à la Cour du Québec, accueillait l'appel de Fernand Gilbert Itée et cassait la décision rendue par la Cour supérieure, qui avait elle-même annulé une décision de la Cour du Québec annulant une décision du Tribunal administratif du Québec (ci-après le « TAQ »). Dans sa décision, la Cour d'appel aborde principalement la notion d'« usage le meilleur et le plus profitable » (ci-après l'« UMEPP ») en matière d'expropriation.

I– LES FAITS

Fernand Gilbert Itée est une entreprise qui possède une quinzaine de carrières. Sa philosophie d'affaires est fondée sur l'acquisition d'emplacements situés de manière stratégique en vue de l'exécution de divers contrats. C'est dans ce cadre qu'elle acquiert, entre 1979 et 1981, une première partie du lot 13 du cadastre officiel du Canton de Laterrière, située en face de l'usine Rio Tinto de Laterrière. En 2005, une occasion d'affaires se présente et elle acquiert une seconde partie du lot 13, contiguë à la première, qui présente selon elle un potentiel de continuité pour l'extraction.

En 2010, le Gouvernement du Québec autorise l'expropriation, par le ministre des Transports (ci-après le « ministre »), des parties du lot 13 appartenant à Fernand Gilbert Itée, et ce, dans le but de permettre la construction d'un poste de pesée pour camion le long de la route 175 à Saguenay, dans le secteur Laterrière, le tout au bénéfice de la Société de l'assurance automobile du Québec².

Aux termes d'une entente intervenue entre Fernand Gilbert Itée et le ministre, ce dernier prend possession des terrains le 1^{er} avril 2010. Près de sept ans plus tard, les parties se retrouvent devant le TAQ pour le débat entourant l'indemnité d'expropriation. Fernand Gilbert Itée réclame, à ce titre, 704 192 \$ en plus des frais d'expertises, des frais judiciaires, de l'intérêt au taux légal et de l'indemnité additionnelle. Le ministre, pour sa part, offre la somme de 92 863 \$. Pour Fernand

Gilbert Itée, les pertes d'exploitation et de revenus constituent les chefs de réclamation les plus importants. Elle ne réclame que 1 \$ pour l'emprise expropriée et n'administre aucune preuve par rapport à l'indemnité immobilière.

La première partie du lot 13, acquise au début des années 1980, bénéficie d'un droit acquis à l'exploitation d'une sablière-gravière. Au moment de l'achat de la seconde partie du lot, en 2005, cette dernière n'est toutefois pas exploitée et se situe dans une zone du territoire où l'extraction ne fait pas partie des usages autorisés. Les parties conviennent que la première partie du lot 13 doit faire l'objet d'une indemnisation sur la base d'un usage de sablière-gravière. Un litige subsiste toutefois quant à la détermination de l'UMEPP de la seconde partie du lot, à la date de l'expropriation. En effet, alors que Fernand Gilbert Itée prétend pouvoir l'exploiter aux mêmes fins que la première partie du lot, le ministre prétend que l'entreprise n'a pas de droits acquis sur ce terrain et que l'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*³ demeure purement théorique.

II– LA DÉCISION DU TAQ⁴

Quant à l'indemnité immobilière, le TAQ s'en remet à la preuve administrée par le MTQ et accorde une indemnité de 1 559 \$. Le TAQ détermine par ailleurs que les pertes d'exploitation et de revenus doivent être compensées par une indemnité accessoire.

En vue de statuer sur l'UMEPP de la seconde partie du lot, le TAQ étudie la jurisprudence et indique que l'UMEPP doit être permis par les règlements et par la loi. Selon le TAQ, la démonstration de la légalité de l'usage implique, d'une part, la confirmation, par certificat du greffier de la Ville, de la conformité de cet usage à la réglementation municipale et, d'autre part, l'obtention d'un certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (le MDDEP). Ces deux conditions doivent, selon le TAQ, être satisfaites à la date de l'expropriation.

Puisque la réglementation prohibe l'extraction dans la zone concernée, le TAQ détermine que l'existence d'un droit acquis est nécessaire. À défaut, le TAQ considère qu'aucun certificat d'autorisation ne pourra être émis par le MDDEP, puisque le greffier de la ville ne pourra attester de la conformité de l'usage à la réglementation municipale.

Or, après une analyse poussée des critères permettant la reconnaissance de droits acquis dans le cas de sablières-gravières, le TAQ conclut qu'au moment de l'achat de la seconde partie du lot, en 2005, il n'y a et n'y a eu aucune activité extractive légale sur lot et que celui-ci ne peut donc bénéficier d'un droit acquis pour cet usage. Par voie de conséquence, le TAQ conclut à un UMEPP forestier et fixe l'indemnité pour dommage au résidu à 3 500 \$, pour la seconde partie du lot.

Le TAQ quantifie ensuite l'indemnité pour perte d'exploitation sur la première partie du lot et analyse les autres chefs de réclamation et ordonne le paiement d'une indemnité définitive de 138 802 \$ avec intérêts au taux légal et indemnité additionnelle, en plus des frais de justice qui, incluant les frais et honoraires d'experts, s'élèvent à 127 580 \$.

III– LA DÉCISION DE LA COUR DU QUÉBEC, DIVISION ADMINISTRATIVE ET D'APPEL

Dans une décision datée du 12 janvier 2018, l'honorable Pierre Lortie, juge à la Cour du Québec, accorde à la partie expropriée la permission d'en appeler de la décision rendue par le TAQ⁵. Selon le juge Lortie, les éléments soulevés sont sérieux et méritent d'être soumis en appel, puisque bien que la détermination de l'UMEPP ne soit pas une question nouvelle, elle demeure une question fondamentale en matière d'expropriation.

Un peu plus d'un an plus tard, la Cour du Québec, sous la plume de l'honorable Jacques Tremblay, accueille l'appel, casse la conclusion relative au paiement de l'indemnité définitive de 138 802 \$ et retourne le dossier au TAQ pour reprise de l'enquête, strictement sur les questions de la probabilité d'un changement de zonage permettant l'activité extractive, de son horizon de réalisation et de la détermination de la valeur du potentiel extractif de la seconde partie du lot entre les mains de la partie expropriée⁶.

Selon le juge Tremblay, le rôle du TAQ ne consiste pas à appliquer strictement le règlement de zonage, comme aurait à le faire la Cour supérieure dans le cadre de l'émission d'une ordonnance de cessation des activités dérogatoires, mais plutôt à déterminer la valeur du terrain entre les mains de l'expropriée à la date de l'évaluation, compte tenu de l'ouverture municipale à autoriser ou à ne pas s'opposer à cette exploitation. En outre, le juge Tremblay indique que le PGQ, en limitant l'UMEPP à l'usage permis au règlement de zonage, n'a pas rencontré son fardeau de preuve de manière prépondérante.

Le Procureur général du Québec, agissant pour le MTQ, se pourvoit alors à l'encontre de cette décision devant la Cour supérieure.

IV– LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE

Dans une décision rendue par l'honorable Jean-François Émond le 6 décembre 2019, la Cour supérieure annule la décision de la Cour du Québec⁷. Selon lui, la Cour du Québec n'a pas correctement appliqué la norme de contrôle et aurait dû conclure que la décision du TAQ constituait une issue possible acceptable pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

Au surplus, le juge Émond considère que la Cour du Québec a commis une erreur de principe en imposant au PGQ le fardeau de prouver la probabilité d'un changement de zonage applicable à la seconde partie du lot. Selon lui, le PGQ n'avait

pas le fardeau de faire la preuve des droits acquis dont l'expropriée prétendait bénéficier, pas plus que celui de prouver la probabilité d'un éventuel amendement à la réglementation municipale, et ce, compte tenu de la présomption de normalité qui entraîne un déplacement du fardeau de prouver ces éléments exceptionnels.

V- LA DÉCISION DE LA COUR D'APPEL

Pour les motifs de l'honorable Marie-Josée Hogue, auxquels souscrivent les honorables Geneviève Cotnam et Guy Cournoyer, la Cour d'appel accueille l'appel entrepris par la partie expropriée, casse le jugement de la Cour supérieure et rétablit le jugement de la Cour du Québec, sauf en ce qui a trait à la reprise de l'enquête.

A. La norme de contrôle applicable

Compte tenu de l'arrêt *Vavilov*⁸, rendu quelques jours après la décision de la Cour supérieure, mais dont les principes s'appliquent de manière rétrospective aux affaires en cours, la Cour d'appel se voit forcée de constater que, tant le juge de la Cour du Québec que le juge de la Cour supérieure, ont, rétrospectivement, commis des erreurs de droit en regard de la norme de contrôle applicable.

B. L'UMEPP

Procédant à l'analyse en tenant compte des principes appropriés, la Cour d'appel conclut que la Cour du Québec a exercé sa fonction d'appel de manière raisonnable, eu égard aux normes applicables en appel et à la nature des questions qu'elle devait trancher, en fondant sa conclusion sur la jurisprudence établissant que l'UMEPP retenu doit être celui de *l'usage probable qui pourrait se réaliser, même au-delà de la date d'évaluation* et sur les normes de pratique adoptées par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec.

Ainsi, la Cour d'appel rappelle un principe, maintenant bien établi, voulant que l'UMEPP ne corresponde pas nécessairement à l'usage que le propriétaire fait au moment de l'expropriation, mais bien au meilleur usage qui pourrait en être fait dans l'avenir. La Cour ajoute par ailleurs, toujours suivant la jurisprudence, que l'usage retenu au titre de l'UMEPP n'a pas nécessairement à être un usage permis ou faisant l'objet d'un droit acquis à *la date d'évaluation*. Elle rappelle à cet égard le principe voulant que l'exproprié ne doive pas être préjudicié du fait qu'il ne contrôle pas le moment de l'expropriation.

Enfin, la Cour d'appel conclut en soulignant que les normes de pratique adoptées par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, lesquelles sont régulièrement modifiées pour tenir compte de la jurisprudence récente, assouplissent la rigueur des conditions devant être considérées lors de l'évaluation, lorsque celle-ci est réalisée dans un contexte d'expropriation. Le cas échéant, ces normes prévoient expressément que l'évaluateur cherchant à établir l'UMEPP peut élargir l'horizon de réalisation et exiger un degré de probabilité moindre que celui qu'il exigerait autrement.

Appliquant ces principes, la Cour d'appel détermine qu'une fois la notion de droit acquis écartée, le TAQ devait pousser plus loin son analyse et « évaluer dans quelle mesure il était possible que l'appelante puisse obtenir, à court ou à moyen terme, que le règlement de zonage soit modifié de façon à permettre l'usage envisagé »⁹. Or, en n'analysant pas la possibilité que le règlement de zonage en vigueur soit modifié, le TAQ a commis une erreur de droit justifiant de lui retourner le dossier.

VI- LE COMMENTAIRE DE L'AUTEURE

Au moment d'écrire ces lignes, aucune demande d'autorisation d'appel en Cour suprême ne semblait avoir été déposée, le délai pour le faire n'étant toutefois pas entièrement écoulé. Quoi qu'il en soit, après plus de douze ans de procédures et l'intervention de toutes les instances judiciaires québécoises, à l'exception des cours municipales, l'affaire commentée se hisse au rang de véritable saga judiciaire.

En pratique, l'erreur identifiée par la Cour d'appel semble tenir d'une application trop rigoureuse, par le TAQ, des conditions devant être prises en compte dans la détermination de l'UMEPP, plus particulièrement en regard de la légalité de l'usage en cause. Selon la Cour d'appel, l'UMEPP n'a ainsi pas à être nécessairement un usage permis ou faisant l'objet d'un droit acquis à *la date d'évaluation*, mais doit plutôt être considéré en fonction d'un horizon de réalisation élargi et d'un degré de probabilité moindre.

Or, il est intéressant de constater que cet argument, formulé par la partie expropriée, avait pourtant été spécifiquement écarté par le TAQ, au paragraphe 78 de sa décision :

[78] Ainsi, l'expropriée doit prouver que l'utilisation de sablière-gravière à laquelle elle prétend pour le Terrain 2 satisfait aux trois conditions et cette preuve n'est pas faite. Au moment où elle l'acquiert en 2005, ce terrain n'est pas et n'a pas été légalement utilisé comme sablière-gravière depuis. Il n'est pas suffisant d'alléguer, comme l'expropriée le fait en s'appuyant sur *Développements urbains Candiac inc.*, qu'en matière d'expropriation, l'horizon de réalisation peut être élargi et le degré de probabilité de réalisation moindre. Pour conclure qu'un usage est le meilleur et le plus profitable, il doit être permis par les règlements et par la loi. Or, ce n'est pas le cas de l'extraction pour le Terrain 2 à la date de l'expropriation.

[Note omise ; notre soulignement]

Au-delà de l'intérêt jurisprudentiel de cet arrêt en matière d'expropriation, l'affaire commentée se veut également une illustration des impacts de l'arrêt *Vavilov*, qui rétablit en quelque sorte les lettres de noblesse de la fonction d'appel des décisions administratives et permet aux instances qui en sont chargées d'intervenir en cas de controverse jurisprudentielle au sein d'un tribunal administratif, le tout favorisant une certaine prévisibilité du droit et limitant le potentiel de jugements contradictoires. Sans l'arrêt *Vavilov*, la décision du TAQ aurait en effet probablement été rétablie, comme l'avait ordonné la Cour supérieure, au motif qu'elle appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit, et ce, bien qu'elle soit contraire à une jurisprudence « bien établie » selon la Cour d'appel.

Pour une raison inconnue, par ailleurs, la Cour d'appel omet de traiter de la question du fardeau de preuve. Rappelons à cet égard la divergence de positions entre le juge de la Cour du Québec, qui semblait faire reposer sur les épaules du PGQ le fardeau de prouver la probabilité d'un éventuel amendement à la réglementation municipale, et celle du juge de la Cour supérieure, qui imposait ce fardeau à l'expropriée. L'analyse du juge de la Cour supérieure, à cet égard, nous semble étoffée et bien fondée.

Enfin, malgré l'erreur identifiée par les instances supérieures, la décision initiale du TAQ dans l'affaire commentée demeure intéressante, notamment en raison de l'analyse détaillée qu'il fait des critères permettant la reconnaissance de droits acquis dans le cas de sablières-gravières¹⁰.

CONCLUSION

En plus de rappeler certains principes applicables en matière d'expropriation, l'affaire commentée illustre l'effet potentiel de l'arrêt *Vavilov* du point de vue de la cohérence des décisions des instances administratives.

Il sera par ailleurs intéressant de continuer à suivre l'affaire de manière à apprendre s'il était, dans les faits, possible que l'expropriée obtienne, à court ou à moyen terme, que le règlement de zonage soit modifié de façon à permettre l'extraction sur la seconde partie des lots.

* M^e Charlotte Fortin est avocate en litige en droit administratif et municipal chez BCF Avocats d'affaires.

1. 2022 QCCA 209, [EYB 2022-431982](#).

2. *Décret 317-2010 concernant l'acquisition par expropriation de certains biens pour la construction ou la reconstruction d'une partie de la route 175, également désignée boulevard Talbot, située sur le territoire de la Ville de Saguenay*, (2010) 142 G.O. II, 1482.

3. RLRQ, c. Q-2.

4. *PGQ / ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports c. Fernand Gilbert Itée*, 2017 QCTAQ 04693, [EYB 2017-429366](#).

5. *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCQ 136, [EYB 2018-290006](#).

6. *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCQ 3344, [EYB 2019-312700](#).

7. *Procureure générale du Québec c. Cour du Québec - District de Chicoutimi*, 2019 QCCS 5391, [EYB 2019-335377](#).

8. *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [EYB 2019-335761](#).

9. *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, 2022 QCCA 209, [EYB 2022-431982](#), par. 60.

10. *PGQ / ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports c. Fernand Gilbert Itée*, 2017 QCTAQ 04693, [EYB 2017-429366](#), par. 60 et s.

Date de dépôt : 26 avril 2022

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.

©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.