

Repères, Juillet, 2023

Nikolas BLANCHETTE\*, Mina BAKKIOUI\* et Frédéric LEGENDRE\*  
Commentaire sur le projet de loi 22 – Loi concernant l'expropriation

## Indexation

**EXPROPRIATION** ; INDEMNITÉ ; DROIT D'EXPROPRIER ; PROCÉDURE ; **MUNICIPAL** ; AMÉNAGEMENT ET URBANISME ; EXPROPRIATION

## TABLE DES MATIÈRES

### [LE COMMENTAIRE DES AUTEURS](#)

[A. Philosophie de la loi](#)

[B. Approches d'indemnisation](#)

[C. Composition de l'indemnité définitive en fonction des approches d'indemnisation](#)

[D. Abandon de la notion de la valeur au propriétaire](#)

[E. L'expropriation déguisée](#)

[F. Les dispositions transitoires](#)

### [CONCLUSION](#)

#### Résumé

*Le 25 mai 2023, la ministre des Transports, Geneviève Guilbault a déposé le projet de loi 22 intitulé Loi concernant l'expropriation (le « PL-22 »). Ce projet de loi vise à remplacer complètement la Loi sur l'expropriation afin de réduire substantiellement les indemnités versées aux parties expropriées par le gouvernement du Québec, les organismes parapublics provinciaux et les municipalités. Le PL-22 fait suite à de nombreuses demandes médiatisées de maires(ses) qui souhaitent acquérir, à faibles coûts, des propriétés en milieux naturels afin de les protéger. Or, il ne vise pas seulement les expropriations de milieux naturels, mais bien l'ensemble des expropriations qui seront effectuées à compter d'un délai de six mois de l'entrée en vigueur éventuelle de la Loi concernant l'expropriation. De plus, le projet de loi reconnaît formellement pour la première fois le concept d'expropriation déguisée, dans le but de permettre aux municipalités, qui s'adonnent à de telles pratiques, de revenir sur leurs décisions à l'issue d'un jugement final de la Cour supérieure qui les condamnerait à verser une indemnité à un propriétaire foncier.*

#### LE COMMENTAIRE DES AUTEURS

##### A. Philosophie de la loi

Il s'agit d'un projet de loi détaillé et complexe qui constitue une approche fort limitative à plusieurs égards, notamment quant au droit de propriété en général. À notre première lecture, nous constatons que le PL-22 codifie de façon excessive des enjeux rencontrés par des parties expropriantes au cours des dernières années. En effet, la *Loi sur l'expropriation* actuelle contient deux articles sur la notion d'indemnité, ce qui permet au Tribunal administratif du Québec (le « Tribunal ») de statuer sur les indemnités au cas par cas avec la flexibilité requise. Quant au PL-22, il vient codifier, avec une centaine d'articles, chaque scénario envisageable, ce qui limite énormément les pouvoirs du Tribunal et vient diminuer l'importance de son expertise en la matière.

Un autre exemple démontrant la nouvelle philosophie du législateur est l'absence d'effet suspensif, sur l'instance d'expropriation, découlant d'une contestation du droit à l'expropriation devant la Cour supérieure. Historiquement, les procédures de contestation devant le Tribunal étaient suspendues par respect pour l'autorité de la Cour supérieure qui devait statuer sur la légalité de l'expropriation en urgence. L'absence d'effet suspensif avait fait son apparition dans quelques lois particulières dans des contextes précis (ex : *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*<sup>1</sup> et *Loi sur l'accélération de certains projets d'infrastructure*<sup>2</sup>), mais n'avait jamais été appliquée de façon générale à toute instance d'expropriation. Le législateur présume maintenant essentiellement que les corps expropriants ont toujours raison et n'abuseront pas du pouvoir d'exproprier. Cela risque d'entraîner des coûts importants pour les expropriés, même dans la mesure où ils ont raison quant à l'illégalité des procédures d'expropriation dont ils font l'objet.

De plus, la remise en question du droit de propriété dans une loi est une approche sans précédent au Québec. Si le PL-22 est adopté tel quel, après la commission parlementaire qui aura vraisemblablement lieu à l'automne, il y a fort à parier que des contestations constitutionnelles auront lieu.

La réaction de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de la mairesse de Montréal et de plusieurs autres élus

municipaux à travers la province au dépôt du PL-22 devrait inquiéter les promoteurs immobiliers et propriétaires fonciers.

## **B. Approches d'indemnisation**

L'article 75 du PL-22 prévoit six approches distinctes parmi lesquelles le Tribunal devra choisir pour fixer l'indemnité définitive d'expropriation. Ces six approches sont les suivantes :

1. L'approche basée sur le coût d'acquisition du droit exproprié ;
2. L'approche basée sur le réaménagement d'un immeuble ;
3. L'approche basée sur le déplacement d'une construction ;
4. L'approche basée sur la cessation de l'exploitation d'une entreprise ;
5. L'approche basée sur le déménagement ; et
6. L'approche basée sur la théorie de la réinstallation.

Notons d'emblée que pour un locataire ou un occupant de bonne foi, seules les approches n<sup>o</sup> 2, 4 et 5 seront disponibles.

Les articles 76 à 81 du PL-22 encadrent le choix de l'approche qui s'applique à une expropriation donnée. Il y a lieu de s'attendre à ce qu'une bonne partie des litiges éventuels portent sur l'approche à retenir puisque celle-ci aura un impact substantiel sur l'indemnité finale.

Pour déterminer le montant d'une indemnité définitive d'expropriation lorsque l'approche retenue n'est pas celle de la théorie de la réinstallation, laquelle ne s'appliquera que dans des circonstances plutôt rares, le législateur prévoit que l'approche à retenir sera celle qui entraînera la moindre des indemnités, même si une approche plus appropriée pourrait être retenue. Ceci est un autre exemple d'une atteinte à l'expertise du Tribunal, qui se voit retirer sa capacité d'accorder la meilleure indemnité basée sur la preuve et les circonstances précises d'un dossier. La seule exception à la règle de la « moindre des indemnités » se trouve à l'article 117 du PL-22, qui permettrait au Tribunal d'accorder une indemnité supérieure lorsqu'il estime que l'intérêt public le justifie, notamment lorsque l'exploitation de l'entreprise ou la poursuite des activités institutionnelles est essentielle à la collectivité. À notre avis, ceci risque de poser de graves problèmes d'interprétation, et possiblement des injustices, sur la notion de ce qui constitue une « entreprise essentielle à la collectivité ».

Il est également intéressant de noter qu'en vertu de l'article 108 du projet de loi, le Tribunal pourrait déterminer, d'office ou sur demande d'une partie à un stade préliminaire du dossier l'approche d'indemnisation retenue. Cela implique que les experts pourraient être liés par une décision préliminaire du Tribunal dans l'exploration des scénarios envisageables pour s'assurer que la partie expropriée ne subit pas un appauvrissement en raison de l'expropriation. Contrairement à l'objectif qui semble être de simplifier le processus d'expropriation, nous sommes d'avis que plusieurs contestations, devant le Tribunal et en appel, pourraient avoir lieu à tout moment de l'instance, ce qui alourdira le processus et augmentera les coûts des professionnels pour toutes les parties impliquées.

Toutefois, le Tribunal qui se penche sur la question de l'approche d'indemnisation à retenir à un stade préliminaire pourrait avoir le bénéfice des transcriptions d'interrogatoires de certains témoins puisque les interrogatoires au préalable, c'est-à-dire avant le procès au fond, seront désormais permis dans les dossiers d'expropriation dans lesquels une déclaration détaillée supérieure ou égale à 500 000 \$ a été produite.

## **C. Composition de l'indemnité définitive en fonction des approches d'indemnisation**

L'indemnité définitive qui sera due à un exproprié correspond au total des indemnités suivantes :

1. L'indemnité immobilière ;
2. L'indemnité en réparation des préjudices ;
3. L'indemnité pour perte de valeur de convenance ; et
4. L'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients.

Seuls les propriétaires de résidences expropriées pourront réclamer les indemnités n<sup>o</sup> 3 et 4, qui sont par ailleurs limitées respectivement à 20 000 \$ et 5 000 \$. Ceci est une nouveauté qui semble minimiser les impacts subis en raison d'une expropriation, que ce soit pour un commerce, en empêchant toute indemnité à cet égard, ou pour une résidence en la limitant à des sommes dérisoires.

Quant à l'indemnité en réparation des préjudices pour une entreprise expropriée, les critères d'éligibilité sont si sévères qu'ils

rendent improbable toute possibilité de l'obtenir. À titre d'exemple, un promoteur immobilier qui serait exproprié, alors qu'il n'aurait pas encore obtenu l'ensemble des permis nécessaires à la réalisation de son projet, ne pourrait obtenir une indemnité pour compenser la perte de ses profits. Cela ouvre la porte, selon nous, à des situations d'abus de pouvoir manifestes où les municipalités expropriantes pourraient vouloir volontairement retarder les processus de délivrance de permis afin de réduire les indemnités qu'elles auront à payer. Ceci va à l'encontre de la jurisprudence unanime depuis plusieurs décennies qui empêche les municipalités de poser des gestes visant à réduire artificiellement la valeur des immeubles avant de procéder à leur expropriation.

De façon assez exceptionnelle, le PL-22 prévoit que des travaux préparatoires pourront être faits par un corps expropriant avant même le dépôt d'un avis d'expropriation. De plus, le PL-22 prévoit notamment une dispense d'indemnité pour tout dommage causé par la construction du projet d'infrastructure donnant lieu à l'expropriation (ex : bruit, poussière, perte de bénéfice ou d'achalandage d'une entreprise et toute autre nuisance).

#### **D. Abandon de la notion de la valeur au propriétaire**

L'un des points les plus problématiques du PL-22 est à notre avis l'abandon de la notion de valeur au propriétaire en faveur de la valeur marchande. La raison pour laquelle les indemnités étaient historiquement fixées à la valeur au propriétaire était que la personne expropriée n'est pas un vendeur ordinaire qui débat son prix comme il l'entend avec un acheteur. Au contraire, l'exproprié est forcé de transiger à un moment qu'il n'a pas choisi, et c'est pourquoi la valeur potentielle du bien était incluse dans la détermination de l'indemnité.

Avec la nouvelle méthode préconisée par le PL-22, il nous semble que le législateur tient pour acquis que les biens immobiliers n'ont pas de valeur potentielle, mais uniquement une valeur fixe au moment où le corps expropriant juge opportun de le confisquer. En fait, il existerait maintenant une présomption que tous les propriétaires fonciers détiennent leurs biens à des fins purement spéculatives, sans avoir de projets concrets à long terme, ce qui est évidemment contraire à la réalité. Il nous semble que cela est incompatible avec les valeurs et les principes de notre démocratie constitutionnelle.

#### **E. L'expropriation déguisée**

Il fut étonnant de constater que les articles 170 et 171 du PL-22, qui se retrouvent dans la partie V intitulée « Droit résultant de l'application de certains règlements municipaux », visent les cas où les propriétaires fonciers se font exproprier de manière déguisée. En fait, il s'agit de la première fois que le législateur provincial traite expressément du concept d'expropriation déguisée, qui était jusqu'à maintenant, et pour des raisons évidentes, uniquement défini par la jurisprudence.

Curieusement, il semble que l'intention du législateur soit de donner une porte de sortie aux municipalités qui agissent de manière abusive et illégale en dépossédant des propriétaires sans avoir préalablement payé une juste indemnité. Ainsi, les nouvelles dispositions donnent la chance aux municipalités de revenir sur leur décision, et ce, seulement une fois que la Cour supérieure aura rendu un jugement favorable pour le propriétaire de l'immeuble faisant l'objet du litige. Ceci amènera inévitablement une multiplication des recours judiciaires en expropriation déguisée dans la mesure où les municipalités auront un incitatif législatif à tenter de faire des expropriations déguisées sans conséquence.

À titre d'exemple, si une municipalité décidait d'adopter un règlement qui aurait pour effet d'exproprier de manière déguisée la propriété d'un promoteur immobilier, ce n'est qu'après un jugement final rendu par la Cour supérieure, donc après plusieurs années et vraisemblablement des procédures d'appel à grands coûts, que la municipalité en question se verrait accorder le choix d'abroger son règlement, qui n'aurait pas dû être adopté au départ, ou encore de payer l'indemnité déterminée par la Cour supérieure. Il est prévisible que les municipalités décideront dans la plupart des cas de retirer la ou les dispositions problématiques. Ceci engendrera des pertes de temps et d'opportunités énormes pour toutes les personnes victimes d'expropriation déguisée au Québec.

Cette façon de faire aura également pour effet d'aggraver les situations d'abus des municipalités, comme il y en a eu plusieurs au cours des dernières années, car celles-ci pourront dorénavant sciemment bloquer des projets immobiliers, en adoptant des règlements qui restreignent les usages permis sur l'immeuble en question, et ce, sans conséquence. Autrement dit, avec ces dispositions du PL-22, il n'existe plus de risques ou de mesures de dissuasion pour les municipalités qui agissent de manière abusive, de mauvaise foi ou même de façon conforme à la législation habilitante tout en privant des propriétaires de la jouissance de leur bien.

#### **F. Les dispositions transitoires**

Point positif, toute instance d'expropriation déjà entamée continuera d'être régie par la loi actuelle et il en sera ainsi jusqu'à la date qui suivra de six mois la sanction du PL-22. Toutefois, cela risque d'inciter les corps expropriants à retarder indûment la signification d'avis d'expropriation afin de pouvoir bénéficier des nouvelles dispositions législatives. Compte tenu des nouvelles restrictions relatives aux indemnités, il y a lieu de s'interroger sur les dommages qui pourraient être subis entretemps par les propriétaires qui engagent des frais pour un terrain qui ferait normalement déjà l'objet de procédures d'expropriation.

Aussi, le PL-22 prévoit que le gouvernement pourra, par règlement, édicter toute autre mesure transitoire qu'il jugera

nécessaire, ce qui nous semble très large. Une surveillance sera effectuée à cet égard et fera l'objet d'un prochain bulletin, le cas échéant.

## CONCLUSION

Nous sommes d'avis que le PL-22 amène plus de questionnements légitimes que de réponses dans son état actuel. La commission parlementaire qui se tiendra vraisemblablement à l'automne sera donc un moment névralgique pour le droit de l'expropriation au Québec. Toutes les personnes qui ont à coeur le développement immobilier de cette province devraient trouver la meilleure façon d'intervenir ou de se manifester afin de proposer des solutions concrètes permettant d'atteindre l'objectif initial de faciliter la protection des milieux naturels, sans pour autant mettre en péril un droit aussi important que le droit de propriété.

---

\* M<sup>es</sup> Nikolas Blanchette, Mina Bakkioui et Frédéric Legendre sont avocats chez Fasken. Ils concentrent leur pratique en litige commercial, immobilier et contractuel, incluant l'expropriation ainsi que le droit public et administratif.

[1. Loi concernant le Réseau électrique métropolitain, L.Q., 2017, c.17.](#)

[2. Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure, L.Q., 2020, c. 27.](#)

Date de dépôt : 19 juillet 2023

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.

©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.