



**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES**

À LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

**Consultations sur le projet de loi n° 22, *Loi concernant
l'expropriation***

Le 19 septembre 2023



ISBN 978-2-89556-235-1 (PDF)
Dépôt légal, 3^e trimestre 2023
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	5
1 Introduction	7
2 Commentaires généraux	8
2.1 Droit d'expropriation.....	8
2.2 Droit de propriété.....	8
3 La situation particulière des expropriations en zone agricole	9
4 La protection du territoire agricole	10
4.1 Autorisation de la CPTAQ préalable aux procédures d'expropriation.....	10
4.2 Rétrocession aux producteurs agricoles en cas de non-réalisation du projet.....	11
4.3 Expropriation interdite en cas de non-réalisation du projet.....	11
5 Les indemnités aux producteurs agricoles	12
5.1 Perte d'appréciation du droit exproprié.....	13
5.2 Perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise.....	14
5.3 Valeur de substitution.....	15
5.4 Indemnité en réparation des préjudices.....	15
5.5 Indemnité pour perte de valeur de convenance.....	16
5.6 Indemnité pour les troubles et ennuis.....	17
5.7 Horizon de réalisation de l'usage le meilleur et le plus profitable.....	17
6 Honoraires des avocats	18
7 Dépôt de l'indemnité	19
8 Demandes	19



L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les quelque 42 000 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent plus de 29 000 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 56 600 personnes. Chaque année, ils investissent 1,2 G\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2022, le secteur agricole québécois a généré 10,6 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Près de 28 400 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 475 M\$ générant un chiffre d'affaires de 4,3 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales, 25 groupes spécialisés et compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Elle a également mis en place plusieurs tables de travail, en l'occurrence sur la production biologique, l'horticulture et la mise en marché de proximité, où les intervenants des secteurs concernés peuvent bâtir l'avenir de façon concertée.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1 Introduction

Le présent mémoire vise à faire part des commentaires de l'UPA à l'égard du projet de loi n° 22 (PL 22), *Loi concernant l'expropriation*. L'UPA remercie les membres de la Commission des transports et de l'environnement d'avoir accepté de l'écouter.

Les audiences sur le PL 22 sont l'occasion pour l'UPA de faire entendre la voix des propriétaires expropriés et, plus particulièrement, de celle des producteurs agricoles et forestiers qui pourraient subir l'expropriation de leur terre ou d'une partie de celle-ci.

Depuis le dépôt du projet de loi, le 25 mai dernier, c'est surtout la voix des expropriants qui s'est fait entendre. Les municipalités, par exemple, ont fortement décrié dans les médias le montant déraisonnable des indemnités qui étaient accordées aux expropriés, attribuables, selon elles, au cadre légal actuel.

Or, il importe de rappeler certains faits et de rééquilibrer le débat en faisant valoir la situation de la majorité des expropriés qui est bien loin d'être celle des développeurs immobiliers. Les situations rapportées dans les médias reflètent trop souvent des indemnités mirobolantes accordées par les tribunaux dans des dossiers d'expropriation visant des consortiums d'investisseurs. Dans ces cas-là, il est vrai que les indemnités peuvent s'avérer sans commune mesure avec la réalité.

Cependant, ce n'est pas le cas pour la plupart des dossiers d'expropriation qui concernent monsieur et madame tout le monde. Bien peu ou même aucun d'entre eux ne vous diront s'être enrichis en raison de l'expropriation de leur terre ou de leur maison. Bien au contraire. Ils auraient de loin préféré conserver leur propriété, d'autant plus si cette dernière est une condition préalable pour conserver leur revenu.

Le gouvernement souhaite une modernisation de la Loi actuelle visant un équilibre entre le besoin de mieux prévoir les coûts d'acquisition immobilière, les délais de réalisation des projets d'utilité publique et les droits des citoyens. Il souhaite également que les indemnités versées permettent à l'exproprié de refaire sa situation tout en favorisant, dans l'intérêt collectif, la réalisation de projets ou la protection de l'environnement.

Nous comprenons l'objectif, mais nous souhaitons nuancer les propositions du projet de loi pour veiller à ce que les indemnités versées aux expropriés soient justes et raisonnables, et qu'elles n'aient pas pour effet d'appauvrir ou d'enrichir le propriétaire.

Nos préoccupations relatives au présent projet de loi concernent essentiellement les expropriations en zone agricole et le calcul des indemnités pour les producteurs agricoles en cas d'expropriation.

L'expropriation de terres agricoles est une atteinte grave au patrimoine et à la souveraineté alimentaire du Québec. Les terres en culture ne représentent que 2 % du territoire québécois, et sont donc une ressource rare et précieuse. Il est important que leurs atteintes soient minimisées afin de pérenniser la production agricole québécoise qui est le garde-manger du Québec.

Dans ce contexte, les expropriations en zone agricole doivent demeurer l'exception et, lorsqu'elles sont absolument nécessaires, un cadre législatif distinct s'adaptant aux particularités du milieu agricole doit être mis en place pour déterminer les indemnités.

2 Commentaires généraux

2.1 Droit d'expropriation

Le gouvernement du Québec, les municipalités, les commissions scolaires et certains organismes, telles Hydro-Québec et les sociétés de transport, sont des exemples de corps expropriant. À noter que les municipalités exercent leur pouvoir d'expropriation de manière autonome, sans être soumises au contrôle du gouvernement.

L'expropriation doit s'effectuer à des fins devant servir l'intérêt public, comme des travaux de voirie, de construction d'aqueducs et de parcs, de développement immobilier ou de lignes électriques.

Il est possible, pour un exproprié, de contester le droit d'expropriation devant la Cour supérieure du Québec, dans les 30 jours de la signification de l'avis d'expropriation. Cependant, les contestations sont peu fréquentes puisqu'elles sont longues et coûteuses, et parce que les tribunaux reconnaissent largement les compétences et les pouvoirs des corps expropriants. L'administration publique est présumée être de bonne foi dans sa démarche d'expropriation et le fardeau de prouver l'illégalité ou l'irrégularité susceptible d'entraîner la nullité de la procédure d'expropriation repose sur les épaules de l'exproprié la contestant. De plus, les seuls motifs de contestation possibles demeurent la fin impropre, l'expropriation non motivée par l'intérêt public, l'abus de droit et le non-respect des règles impératives. Ainsi, la barre est bien haute pour l'exproprié qui désire contester le droit d'expropriation.

Cela étant, les expropriés doivent plutôt miser sur la recherche d'une indemnité juste et équitable, d'où l'importance d'un encadrement législatif qui leur permet d'obtenir une telle indemnité.

2.2 Droit de propriété

Les principes d'indemnisation en matière d'expropriation découlent de la *Charte des droits et libertés de la personne* ainsi que du *Code civil du Québec*, qui prescrivent que le propriétaire d'un immeuble ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. Le droit de propriété est ainsi élevé au rang des droits quasi constitutionnels en raison de son caractère fondamental pour notre société.

L'expropriation fait partie des actions les plus intrusives de l'État. Forcer la dépossession d'un individu devrait être une procédure exceptionnelle utilisée en dernier recours seulement. Il est important de ne pas oublier la façon dont l'expropriation affecte les Québécois contraints de céder leur propriété à l'État au nom de l'utilité publique. Comme le rappelait la Cour suprême du Canada : « l'expropriation constitue une atteinte draconienne au droit de propriété du particulier. Elle permet à un gouvernement de priver une personne de sa propriété. Dans certains cas, cela peut signifier que la personne perdra sa maison, son "refuge le plus sûr". Dans d'autres, (...) l'expropriation peut entraîner la perte du gagne-pain¹ ».

L'exproprié qui est forcé de transiger à un moment qu'il n'a pas choisi ne peut donc être traité comme un vendeur ordinaire et une indemnité juste et équitable doit lui être accordée pour qu'il puisse être replacé dans les mêmes conditions qui précédaient l'expropriation.

3 La situation particulière des expropriations en zone agricole

Les producteurs agricoles sont fréquemment victimes d'expropriation, notamment pour la construction de routes par le ministère des Transports et de la Mobilité durable et pour la réalisation de divers projets municipaux.

Or, les producteurs agricoles rassemblent généralement tout leur milieu de vie sur leur terre : leur résidence, leur entreprise, leur lieu de travail, leur gagne-pain (généralement le seul), leur héritage et leurs souvenirs. Un producteur agricole qui se fait exproprier de sa terre peut donc tout perdre. Au surplus, une terre agricole constitue une ressource limitée et non renouvelable. Dès lors, un producteur qui se fait exproprier et qui perd sa terre ne pourra pas nécessairement retrouver l'équivalent qui lui permettra de poursuivre ses activités comme il le faisait précédemment. En raison de cette situation unique, les producteurs agricoles qui se font exproprier doivent bénéficier d'un statut particulier.

Pour un producteur agricole, une expropriation est une expérience des plus éprouvantes. Nous avons notamment pu constater les graves traumatismes qui ont découlé des conséquences des expropriations de l'aéroport de Mirabel. Près de 50 ans plus tard, ces effets se font toujours sentir chez plusieurs familles². La prudence est donc de mise lorsque vient le temps de calculer les indemnités dues aux producteurs agricoles victimes d'expropriation.

Nous comprenons que le PL22 vise à mieux encadrer les indemnités dans les cas de développements immobiliers, lesquelles peuvent être importantes et difficiles à prévoir en raison de la spéculation immobilière. Bien que ceci puisse paraître légitime, il n'en demeure pas moins que tous les expropriés ne doivent pas être mis dans le même panier, y compris les producteurs agricoles.

¹ *Leiriao c. Val-Bélair* (Ville), (1991) 3 R.C.S. 349.

² Stéphane SINCLAIR, « Expropriations de Mirabel : douloureux souvenir après 50 ans », *Journal de Montréal*, 27 mars 2019. [<https://www.journaldemontreal.com/2019/03/27/douloureux-souvenir-apres-50-ans>] (consulté le 25 août 2023).

Il est important que le PL 22 reconnaisse la vulnérabilité des producteurs qui se font exproprier et qu'il leur accorde un statut particulier. En effet, ils ne sont pas des développeurs immobiliers et certaines des nouvelles mesures imposées par le PL 22 ne devraient pas s'appliquer à cette catégorie d'expropriés. Par ailleurs, l'expropriation des terres agricoles doit être évitée à tout prix et si elle est inévitable, elle doit être compensée de manière juste et équitable.

4 La protection du territoire agricole

4.1 Autorisation de la CPTAQ préalable aux procédures d'expropriation

L'article 5 du PL 22 prévoit que, pour exproprier, il n'est pas nécessaire d'avoir obtenu les autorisations requises pour la réalisation du projet. Ainsi, pour un projet autre qu'agricole situé en zone verte, il ne serait pas nécessaire pour le corps expropriant d'obtenir l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) avant de procéder à une expropriation, même lorsque celle-ci est requise.

Rappelons que la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, une politique agricole récente, indique clairement que l'implantation d'usages non agricoles en zone agricole nuit au maintien et au développement de l'agriculture et provoque des conflits d'usages et que l'éparpillement de notre empreinte sur le territoire entraîne des coûts importants, dont la perte de terres agricoles. Rappelons également que la zone agricole est constamment grugée par l'étalement urbain, les projets d'infrastructures de toutes sortes et les initiatives de conservation.

10

Dans ce contexte, force est de constater que l'article 5 du PL 22 ne concorde pas avec la volonté du gouvernement en matière d'aménagement du territoire puisque l'adoption de cette disposition ferait en sorte qu'un corps expropriant puisse procéder à une expropriation avant même de savoir si la CPTAQ autorisera le projet. Un producteur agricole se voit donc exproprié pour un projet sans savoir si ce projet sera autorisé ou non par celle-ci.

La Loi actuelle est muette à ce sujet, mais la jurisprudence a malheureusement légitimé une telle situation; elle a établi qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir une autorisation de la CPTAQ préalablement à l'envoi de l'avis d'expropriation affectant une propriété située en zone agricole.

Cette façon de faire est incohérente et le projet de loi ne doit pas légiférer en ce sens. Au contraire, si le gouvernement a la volonté de mieux protéger le territoire agricole comme il le prétend, il doit y avoir une exception pour les projets en zone agricole.

Avant d'entreprendre une expropriation en zone agricole, l'autorisation de la CPTAQ, lorsque requise, doit être obtenue du corps expropriant. Cela permettrait d'éviter qu'on procède à des expropriations alors qu'il n'existe aucune garantie que le projet public puisse être réalisé.

Par conséquent, l'UPA demande que le PL 22 soit modifié afin d'exiger qu'en zone agricole, un corps expropriant obtienne l'autorisation de la CPTAQ, lorsque celle-ci est requise par la Loi, préalablement à l'introduction de procédures d'expropriation.

4.2 Rétrocession aux producteurs agricoles en cas de non-réalisation du projet

La *Loi sur l'expropriation* actuelle pas plus que le PL 22 ne prévoient de dispositions particulières advenant que le projet ayant justifié l'expropriation ne se réalise pas ou encore qu'une propriété expropriée ne soit finalement plus nécessaire pour la réalisation du projet de l'expropriant.

Le cas de Mirabel en est un bel exemple. Rappelons-nous que plusieurs producteurs agricoles se sont fait exproprier en vain, alors que leur propriété n'était plus nécessaire pour la réalisation du projet. Ces producteurs agricoles ont dû mener une bataille de longue haleine contre le gouvernement fédéral afin d'obtenir la rétrocession de leur propriété qui leur était chère et qu'ils avaient perdue inutilement.

Le gouvernement fédéral a finalement accepté de rétrocéder les terres aux producteurs agricoles au prix actualisé du marché moins 15 % de cette valeur. Or, ce prix était beaucoup plus élevé que l'indemnité d'expropriation qui avait été versée aux producteurs. Plusieurs d'entre eux ont ainsi dû s'endetter pour récupérer leurs terres, alors qu'elles étaient parfois libres d'hypothèques préalablement à l'expropriation.

Afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise, et en considération de l'importance que les terres agricoles peuvent avoir pour le Québec, l'UPA demande que le PL 22 soit amendé afin d'exiger qu'une autorité expropriante offre la rétrocession d'une terre agricole expropriée dans l'année qui suit la date d'abandon du projet, et ce, au prix de l'indemnité d'expropriation qui avait été préalablement accordée à l'exproprié. Cette terre devrait également être réincluse systématiquement en zone agricole.

11

4.3 Expropriation interdite en cas de non-réalisation du projet

Une terre agricole exclue de la zone agricole par une décision de la CPTAQ ou par le gouvernement pour un projet qui ne se réalise pas ne devrait pas pouvoir faire l'objet d'un avis d'expropriation par un corps expropriant. Une telle disposition aurait permis d'éviter la situation actuelle dans le dossier du Projet Rabaska.

Rappelons qu'en 2007, le gouvernement avait adopté un décret excluant 272 hectares de la zone agricole, soit l'équivalent de trois fois les plaines d'Abraham, afin que se réalise un port méthanier sur le territoire de la Ville de Lévis. Le projet devait se réaliser sur des terres agricoles fertiles appartenant à la société en commandite Rabaska.

Comme le projet a été abandonné, le 7 juin 2023, la Ville de Lévis a décidé d'exproprier une partie de ces terres agricoles, soit 165 hectares, pour une tout autre fin, plus particulièrement une réserve foncière qui permettra éventuellement d'instaurer un parc industriel. L'UPA est d'avis que, dans de telles circonstances, une expropriation devrait être interdite par la Loi et que la terre devrait être réincluse en zone agricole, conformément à l'article 66 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

5 Les indemnités aux producteurs agricoles

L'UPA souhaite porter à votre attention les circonstances ayant précédé l'adoption de la *Loi sur l'expropriation* actuelle.

Cette loi a été adoptée en 1973, soit peu après les expropriations pour l'aéroport de Mirabel où plus de 10 000 personnes (environ 3 000 familles), dont la plupart étaient des producteurs agricoles, ont perdu leur propriété. Son adoption suivait aussi l'opération d'acquisition du territoire de Forillon, en 1970, où 225 familles ont été délogées par le gouvernement provincial de l'époque.

Dans ce dernier dossier, les propriétés du territoire de Forillon expropriées n'avaient pour ainsi dire aucune valeur sur le marché, mais étaient inestimables pour les familles qui y vivaient. Elles représentaient pour eux un endroit où vivre convenablement, produire des légumes, cultiver du foin ainsi qu'élever et nourrir des animaux. Ces familles avaient beaucoup travaillé sur leur propriété et avaient un fort sentiment d'appartenance. Les expropriants ont fait abstraction de ces facteurs. Ils ont également oublié de considérer les difficultés de relocalisation et de bouleversement du mode de vie de ces citoyens qui n'ont pas été en mesure de se relocaliser dans un endroit similaire en raison de la trop faible valeur accordée par les autorités expropriantes. Cette situation avait amené l'intervention du protecteur du citoyen qui était préoccupé par le traitement accordé aux expropriés.

La loi actuelle sur l'expropriation est venue en quelque sorte garantir que des injustices semblables ne se reproduisent plus.

12

Les producteurs agricoles qui seraient expropriés en vertu du PL 22 ne devraient pas être pénalisés pour un petit nombre de dossiers qui, bien qu'ayant fait la une des journaux, demeurent des cas isolés entre municipalités et promoteurs immobiliers.

Le PL 22 a notamment pour effet de restreindre, d'encadrer et de limiter les indemnités à allouer, en ne laissant aucune marge de manœuvre aux juges du Tribunal administratif du Québec (Tribunal) pour accorder une indemnité en fonction des besoins propres à chaque exproprié. En d'autres termes, le PL 22 établit, à l'avance, les types et la valeur des dommages qui peuvent découler d'une expropriation avec des montants maximums.

Cette façon de procéder fait abstraction des particularités propres à chaque expropriation et aura pour effet, entre autres, d'appauvrir certains expropriés qui seront incapables de se replacer dans la même situation que celle qui précédait leur expropriation.

La très grande majorité des dossiers d'expropriation en terre agricole ne nécessitera probablement pas le versement d'une indemnité qui dépasse le plafond imposé par le PL 22. Cela dit, certains dossiers d'expropriation entraînent des préjudices très particuliers qui ne peuvent pas être prédits ni limités par un texte de loi. Bien que ces dossiers ne représentent qu'une minorité des cas, il est important que ces personnes expropriées puissent être indemnisées à hauteur des dommages subis afin de leur permettre de reconstituer leur situation sans s'appauvrir. En effet, les dommages exceptionnels qui ne pourront pas être indemnisés ont une incidence souvent majeure pour la personne qui se voit départie, malgré elle, de sa propriété.

Pour cette raison, nous demandons que les montants maximums fixés dans le PL 22 pour le calcul des indemnités liées à la perte d'appréciation, aux pertes de bénéfices pour un projet d'entreprise, à la valeur de substitution, à la réparation des préjudices, aux pertes de valeur de convenance ainsi qu'aux troubles et ennuis ne s'appliquent pas aux producteurs agricoles expropriés. L'UPA estime que, dans les dossiers d'expropriation de producteurs agricoles, les tribunaux doivent conserver leur discrétion pour fixer les indemnités selon la preuve déposée.

De même, le maximum de l'horizon de réalisation de l'usage le meilleur et le plus profitable fixé à trois ans dans le projet de loi doit être adapté au monde agricole.

Les demandes de l'UPA en regard des indemnités sont expliquées dans les sections suivantes.

5.1 Perte d'appréciation du droit exproprié

En vertu de la loi actuelle, la date d'évaluation de l'indemnité retenue par le Tribunal est la date de prise de possession. Selon le PL 22, cette date serait dorénavant la date de la signification de l'avis d'expropriation, ce qui veut dire que la date retenue pour l'évaluation de l'indemnité est devancée.

De plus, l'article 118 du PL 22 ajoute qu'une indemnité correspondant à un pourcentage égal au taux légal pour la période qui débute le premier jour du septième mois suivant la date de l'expropriation jusqu'à la date du transfert doit être accordée à l'exproprié.

Ces changements sont très pénalisants pour les producteurs agricoles. D'une part, en devançant la date d'évaluation de l'indemnité, les producteurs perdent l'augmentation de la valeur qui pourrait avoir lieu entre la date de l'avis d'expropriation et la date de prise de possession. D'autre part, les producteurs agricoles expropriés ne recevront aucun intérêt pour l'augmentation de la valeur de leur terre pour les six premiers mois. Par la suite, les intérêts accordés seront au taux légal, soit 5 %.

Ces intérêts sont loin d'être suffisants pour couvrir l'augmentation annuelle moyenne de la valeur des terres agricoles au Québec qui était de plus de 10 % au cours des dix dernières années³. Cette augmentation a été de 17 % entre 2020 et 2021⁴. L'exemple hypothétique dans le tableau qui suit est démonstratif de la situation qu'entraînera le PL 22 :

Un producteur agricole reçoit un avis d'expropriation le 1^{er} janvier 2021. En vertu du PL 22, c'est à cette date que la valeur de sa terre doit être évaluée. Cette somme est fixée à 500 000 \$.

Le producteur exproprié reçoit cette somme d'argent un an plus tard, soit le 1^{er} janvier 2022. La valeur de sa terre a augmenté de 17 % et s'élève maintenant à 585 000 \$.

³ Calculs de l'UPA basés sur les données du rapport *Historique de la valeur des terres agricoles de Financement agricole Canada*. [<https://www.fcc-fac.ca/fcc/resources/2022-historic-farmland-values-report-f.pdf>].

⁴ La Financière agricole du Québec, *Bulletin Transac-Terres : valeur moyenne des terres agricoles transigées par région administrative*, en ligne : <https://www.fadq.qc.ca/salle-de-presse/bulletins-dinformation/bulletin-transac-terres/bulletin-transac-terres-2023> (consulté le 25 août 2023).

En appliquant les dispositions prévues au PL 22, le producteur n'aurait droit qu'à une somme s'élevant approximativement à 512 600 \$ (intérêts légaux de 5 % calculés du 1^{er} juillet 2021 au 1^{er} janvier 2022). La différence de 72 400 \$ (585 000 \$ - 512 600 \$) devra être assumée par le producteur exproprié.

L'objectif premier de l'indemnité d'expropriation est de permettre à un producteur agricole dessaisi de sa terre d'en racheter une nouvelle offrant des caractéristiques similaires. Or, il est clair que si ces changements sont adoptés, l'indemnité ne permettrait pas au producteur de se remettre dans la même situation qui précédait l'expropriation.

En considération de ce qui précède, l'UPA demande que les intérêts sur l'indemnité d'expropriation soient accordés dès le premier jour de la date d'expropriation, et ce, à un taux correspondant à l'augmentation de la valeur des propriétés comparables à l'immeuble exproprié.

5.2 Perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise

L'article 99 du PL 22 édicte que la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise est seulement indemnisable si le projet a obtenu, à la date de l'avis d'expropriation, tous les permis nécessaires ainsi que toutes les autorisations et les approbations requises par les lois et règlements et si le début des travaux de construction permettant la réalisation du projet est prévu dans l'année qui suit la date de l'expropriation. La *Loi sur l'expropriation* actuelle n'impose pas de telles conditions pour qu'une indemnité pour perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise soit accordée. Elle laisse plutôt la discrétion aux juges du Tribunal d'établir si le projet était réalisable dans un horizon acceptable et, s'il y a lieu, d'accorder une indemnité à cet égard.

14

Les nouvelles conditions du PL 22 sont très restrictives et risquent d'entraîner un appauvrissement majeur de certains producteurs agricoles expropriés.

Tout d'abord, l'obtention des permis et des autorisations pour les projets d'entreprise agricole nécessite une préparation et des investissements importants. Les producteurs agricoles victimes de procédures d'expropriation peuvent avoir déboursé des sommes considérables pour la réalisation de projets d'entreprise agricole et avoir effectué des acquisitions stratégiques pour ce faire sans que tous les permis aient encore été obtenus. Nous comprenons du PL 22 que toutes ces sommes investies ne seront pas remboursées dans la mesure où l'ensemble des permis et des autorisations requis n'auront pas été obtenus, et ce, même s'il manque seulement une de ces autorisations ou que les demandes d'autorisation déposées sont en cours de traitement. Ces montants représentent parfois des investissements exceptionnels pour les producteurs agricoles et ces derniers doivent pouvoir être indemnisés.

De surcroît, il est important que les producteurs agricoles puissent être indemnisés pour la perte d'opportunité de réaliser ces projets puisque le moment où ils sont expropriés leur est imposé. En effet, l'exproprié n'est pas un vendeur ordinaire qui négocie librement le prix de vente avec un acheteur. Il est plutôt dépossédé de son bien et forcé de transiger à un moment qu'il n'a pas choisi. Dans ce contexte, les juges du Tribunal doivent pouvoir faire abstraction d'une situation économique ou juridique temporairement défavorable qui risquerait de pénaliser un producteur

agricole exproprié, et ce, même si certaines autorisations doivent encore être obtenues et que la construction des équipements du projet agricole n'est pas prévue dans l'année qui suit la date d'expropriation.

5.3 Valeur de substitution

L'article 94 du PL 22 prévoit qu'une indemnité de réaménagement ou de concordance ne peut excéder de plus de 35 % la somme de la valeur marchande de la propriété expropriée et des actifs corporels qui s'y rattachent.

L'article 64 de la *Loi sur l'expropriation* actuelle n'impose aucune limitation à la valeur du bien de remplacement, outre le fait que l'exproprié doit être remis dans une situation similaire.

Le fait de plafonner la valeur de remplacement est inquiétant en ce qu'elle fait abstraction des particularités de chaque situation, lesquelles peuvent, dans certains cas, nécessiter une somme supplémentaire surpassant la limite excédentaire de 35 %. Par exemple, en matière agricole, il peut arriver qu'un terrain de petite superficie se fasse exproprier et qu'aucun terrain de remplacement ayant une superficie comparable ne soit disponible. Un producteur agricole pourrait donc se retrouver dans une situation où l'indemnité d'expropriation ne soit pas suffisante pour lui permettre de racheter une terre agricole, et ce, malgré l'excédent de 35 % de la valeur marchande de la terre expropriée.

À titre d'exemple, dans l'affaire *Ville de Donnacona c. Jean-Pierre Piché*⁵, les experts au dossier avaient établi que le prix le plus probable que devrait payer un producteur agricole exproprié pour un nouveau terrain était 44 % plus élevé que la valeur de la terre expropriée. De l'aveu même de la partie expropriante, sans l'excédent de 44 %, la partie expropriée ne pouvait se réinstaller, et ce, même minimalement.

Si nous avons appliqué les dispositions du PL 22, l'indemnité qui aurait été accordée à ce producteur agricole ne lui aurait pas permis de se reconstituer un héritage avec un bien similaire essentiel. Il s'agit d'un recul majeur pour les citoyens qui se font exproprier et qui nous ramène dangereusement aux situations malheureuses survenues lors des expropriations du parc Forillon. En effet, tout comme le PL 22 et comme le dénonçait le protecteur du citoyen, les indemnités accordées pour ce projet n'avaient pas tenu compte de tous les éléments spécifiques à l'expropriation ainsi que de l'augmentation du prix des propriétés du secteur en raison de la création du parc. Les citoyens expropriés n'avaient donc pas pu se racheter une propriété similaire.

5.4 Indemnité en réparation des préjudices

L'article 96 du PL 22 édicte que les préjudices subis par la partie expropriée au-delà de la date qui suit de 10 ans la date du transfert du droit de propriété exproprié ne peuvent être compensés.

La *Loi sur l'expropriation* actuellement en vigueur accorde plutôt une discrétion aux juges du Tribunal afin d'établir quelle est la valeur de l'indemnité accessoire pouvant compenser le

⁵ 2013 QCTAQ 0793.

préjudice subi directement de l'expropriation. Cette indemnité inclut, notamment, mais non limitativement, les frais de déménagement, les frais de réparation d'un nouvel immeuble, les frais de relocalisation et, surtout, les pertes de récoltes pour un producteur agricole.

Il arrive que certaines situations particulières exigent une indemnité pour perte de récoltes d'un producteur agricole qui va bien au-delà de 10 ans. Par exemple, dans l'affaire *Champlain (Municipalité) c. Scheiben*⁶, le Tribunal accordait une indemnité pour la perte à perpétuité de la valeur nette des récoltes puisque les récoltes perdues en raison de l'expropriation devaient être remplacées pour éviter une désuétude à l'ensemble des éléments de la ferme, notamment la machinerie et l'équipement.

Il convient de rappeler que les producteurs agricoles ne sont pas des promoteurs immobiliers cherchant à obtenir une indemnisation pour un projet théorique dont la réalisation s'échelonne sur une longue période. C'est ce type de projet qui entraîne des abus d'indemnité et non pas les activités agricoles des producteurs. Au contraire, l'indemnité accordée à un producteur agricole est généralement primordiale pour qu'il puisse tout simplement poursuivre ses activités qui sont névralgiques pour notre société.

5.5 Indemnité pour perte de valeur de convenance

L'article 104 du PL 22 établit que l'indemnité pour perte de valeur de convenance ne peut excéder 20 000 \$, alors qu'il n'y a aucune limitation à cet égard dans la Loi actuelle.

16

La valeur de convenance est une valeur personnelle attribuée à l'immeuble par son propriétaire. Elle existe dès que, dans son ensemble ou l'une de ses parties, le bien présente pour l'exproprié une valeur dont ne tiendra pas compte le commun des acheteurs. Cette valeur se rattache souvent à certains aménagements, à certaines commodités, à certaines combinaisons de lieux avantageuses pour le propriétaire en augmentant pour lui l'agrément.

Il existe plusieurs situations où le Tribunal a établi, en considération de la preuve administrée, que la valeur de convenance pour un producteur agricole exproprié surpassait la somme de 20 000 \$, notamment en raison de l'importance de l'héritage générationnel qu'une terre peut représenter. Les producteurs agricoles ont, en effet, un attachement particulier à leur terre qui se transmet parfois depuis de nombreuses générations. Devoir se départir de cette terre est ainsi déchirant pour la plupart de ces familles.

Par exemple, dans l'affaire *P.G.Q. / ministre des Transports c. Roger Déry*⁷, le Tribunal a accordé une indemnité pour perte de valeur de convenance de 25 000 \$ en raison du rapprochement d'une route de la résidence de producteurs agricoles. Au même titre, dans l'affaire *Municipalité Saint-Paul-de-Montminy c. Sylvie Lavoie*⁸, le Tribunal avait accordé une indemnité pour perte de valeur de convenance de 25 050 \$ à un producteur agricole en raison de la présence d'étangs d'épuration ajoutés sur sa propriété.

⁶ 2005 CanLII 69185 (QC TAQ).

⁷ 2021 QCTAQ 08197.

⁸ 2022 QCTAQ 06122.

Au surplus, plusieurs producteurs agricoles investissent temps et argent afin de réaliser divers projets qui ne sont pas nécessairement évaluables. Dans ces circonstances, les tribunaux n'ont d'autre choix que d'inclure ces projets dans la valeur de convenance. Par exemple, le Tribunal avait inclus le projet d'une famille de producteurs agricoles qui avait passé plusieurs années à retirer des débris de construction et à recréer un couvert végétal sur une partie de leur terrain comme étant attribuable à la valeur de convenance et avait alors accordé une indemnité de 40 000 \$ pour cette composante⁹.

L'UPA demande ainsi que le PL 22 ne plafonne pas le montant de l'indemnité pour perte de valeur de convenance qui peut être accordée à un producteur agricole exproprié. De cette façon, les juges du Tribunal bénéficieront de la discrétion nécessaire pour accorder une juste compensation en considération de tous les éléments distinctifs de certains dossiers.

5.6 Indemnité pour les troubles et ennuis

L'article 106 du PL 22 prévoit que l'indemnité pour les troubles et ennuis ne peut excéder 5 000 \$. La *Loi sur l'expropriation* actuellement en vigueur accorde plutôt une discrétion et une marge de manœuvre aux juges du Tribunal afin d'accorder une indemnité qu'ils estiment juste et équitable.

Par le passé, les procédures d'expropriation affectant des producteurs agricoles ont entraîné des dommages pour troubles et ennuis qui dépassaient parfois considérablement le plafond de 5 000 \$. Par exemple, dans l'affaire *Municipalité Saint-Paul-de-Montminy c. Sylvie Lavoie*¹⁰, le Tribunal a accordé une somme de 15 000 \$ pour troubles et ennuis afin de compenser le stress et le temps considérable investi par une productrice agricole pour préparer son dossier. Pis encore, dans *P.G.Q. / ministre des Transports c. Exploitation agricole forestière des Laurentides inc.*¹¹, le Tribunal accorde une indemnité de 50 000 \$ pour ce volet, alors que les expropriés étaient engagés dans des procédures d'expropriation depuis 23 ans.

Les déplacements et les investissements de temps et d'énergie découlant d'une expropriation constituent une entrave très importante pour les producteurs agricoles puisqu'ils travaillent fort et n'ont pas de ressources illimitées afin de les soutenir dans l'exploitation de leur ferme. Il est dès lors important d'accorder une discrétion aux juges du Tribunal, lesquels peuvent faire preuve de discernement et accorder une indemnité à la fois juste et raisonnable.

5.7 Horizon de réalisation de l'usage le meilleur et le plus profitable

L'article 87 du PL 22 édicte que l'usage le meilleur et le plus profitable (UMEPP) doit se concrétiser dans les trois ans de la date d'expropriation. L'UMEPP est l'usage qui, au moment de l'évaluation, confère à l'immeuble la valeur la plus élevée.

Bien que la *Loi sur l'expropriation* actuelle n'offre aucune spécification à cet égard, la jurisprudence édicte que l'UMEPP doit se réaliser dans un horizon probable et ne pas découler de simples possibilités.

⁹ *Municipalité Saint-Bruno c. Carmen de Grandmaison*, 2014 QCTAQ 11629.

¹⁰ 2022 QCTAQ 06122.

¹¹ 2022 QCTAQ 09466.

L'UPA comprend tout à fait que le législateur souhaite limiter certaines situations survenues par le passé où un UMEPP était établi en considération d'un potentiel développement immobilier théorique et pouvant uniquement se réaliser à long terme (le fameux UMEPP « en attente de développement »).

Cependant, l'UPA craint que l'article 87 du PL 22, tel que rédigé actuellement, empêche un producteur d'obtenir un UMEPP adapté au potentiel agricole de sa terre. En effet, cet article du PL 22 aurait avantage à être clarifié afin d'être conséquent avec la réalité des usages agricoles qui se concrétisent parfois sur plusieurs années.

Par exemple, il faut attendre entre six et huit ans pour que des plants d'une bleuetière puissent être récoltés. Dans la mesure où une terre agricole contenant ces plants se fait exproprier, il n'est pas clair si l'UMEPP retenu pourra être celui de bleuetière alors que les plants seront exploités dans plus de trois ans.

Par conséquent, l'UPA demande d'apporter certaines précisions à l'article 87 du PL 22 afin de ne pas limiter à trois ans la détermination d'un UMEPP lié à un usage agricole. Cette exception ne serait cependant pas applicable à tout UMEPP associé à un développement immobilier qui n'est pas lié à l'agriculture.

6 Honoraires des avocats

18

L'article 102 du PL 22 prescrit que les honoraires des avocats versés dans le cadre de procédures d'expropriation ne sont pas des préjudices pouvant être compensés, comme c'est le cas dans la Loi actuelle. Or, le Québec est la seule province canadienne qui ne prévoit pas le remboursement des frais d'avocats déboursés par les expropriés.

Les procédures d'expropriation sont très techniques et difficiles à comprendre pour les expropriés qui ne s'y connaissent pas. Il est donc difficile pour une partie expropriée de défendre ses intérêts et d'obtenir une juste indemnité sans l'assistance d'un avocat.

Puisque la partie expropriée est obligée de déboursier des frais importants pour être représentée, l'indemnité d'expropriation qui sera versée ne sera pas suffisante pour remettre un exproprié dans les mêmes conditions qui précédaient l'expropriation. Ainsi, l'exproprié subira inévitablement un appauvrissement pour avoir été dépossédé de sa propriété contre son gré.

Cette réalité est d'autant plus considérable pour les producteurs agricoles qui ne disposent pas toujours des fonds nécessaires pour bénéficier d'une juste représentation par un avocat. Au surplus, il est fréquent que les producteurs agricoles soient visés par des procédures d'expropriation partielles affectant une petite partie de leur propriété. Bien que les conséquences puissent être importantes pour ces producteurs, les sommes d'argent accordées à titre d'indemnité ne sont pas assez substantielles pour permettre à un producteur agricole de se faire représenter par un avocat sans que ces frais surpassent parfois le montant de l'indemnité attribuée par la partie expropriante.

7 Dépôt de l'indemnité

Le PL 22 introduit un processus qui accélère les procédures d'expropriation, ce qui devrait permettre aux expropriés de recevoir une indemnité plus rapidement. Aujourd'hui, les expropriés sont souvent engagés dans des procédures et des débats judiciaires longs et coûteux, peu importe les montants en jeu.

L'UPA salue le fait que l'article 22 du PL 22 exige le dépôt d'une indemnité provisionnelle équivalant à au moins 100 % de la valeur marchande du droit exproprié. En effet, la *Loi sur l'expropriation* actuelle n'exige qu'un minimum de 70 %, ce qui n'est pas suffisant pour permettre à l'exproprié de racheter une propriété équivalente avant d'avoir reçu l'indemnité finale, ce qui, comme nous savons, peut prendre plusieurs mois, voire des années.

La Loi actuelle prévoit déjà que la distribution de l'indemnité d'expropriation est réalisée par le greffe de la Cour supérieure. Cependant, cette procédure mérite d'être modernisée, étant donné qu'elle entraîne des délais majeurs avant que l'exproprié puisse recevoir son indemnité, en plus de demander une procédure très complexe pour l'exproprié.

Nous demandons que cette procédure de distribution de l'indemnité soit effectuée devant un notaire, dont les honoraires seront assumés par la partie expropriante. Le notaire pourra, en effet, assurer une exécution beaucoup plus rapide du transfert des sommes, le tout en limitant les procédures pour l'exproprié. Cette stratégie est, par ailleurs, déjà souvent utilisée lorsque les parties y consentent afin de simplifier et d'accélérer cette procédure.

19

8 Demandes

Les expropriations en zone agricole doivent demeurer l'exception et, lorsqu'elles sont absolument nécessaires, un cadre législatif distinct s'adaptant aux particularités du milieu agricole doit être mis en place pour déterminer les indemnités.

C'est dans ce contexte et uniquement pour les producteurs agricoles que l'UPA demande les 12 modifications suivantes au PL 22 :

Modification n° 1 : Autorisation préalable de la CPTAQ

Que soit ajoutée une disposition afin de prévoir qu'avant d'entreprendre des procédures d'expropriation en zone agricole, un corps expropriant doit obtenir l'autorisation de la CPTAQ, lorsque requise.

Modification n° 2 : Rétrocession aux producteurs agricoles en cas de non-réalisation du projet

Qu'il soit exigé qu'une autorité expropriante offre la rétrocession d'une terre agricole expropriée dans l'année qui suit la date d'abandon du projet pour lequel il y a eu expropriation, et ce, au prix de l'indemnité d'expropriation qui avait été préalablement accordée et qu'il soit prévu que cette terre soit réincluse systématiquement en zone agricole.

Modification n° 3 : Interdiction d'expropriation en cas de non-réalisation du projet

Que soit ajoutée une disposition afin d'interdire qu'une terre agricole exclue de la zone agricole par une décision de la CPTAQ ou par le gouvernement pour un projet qui ne se réalisera pas puisse faire l'objet d'un avis d'expropriation par un corps expropriant et qu'il soit prévu que cette terre soit réincluse en zone agricole.

Modification n° 4 : Perte d'appréciation du droit exproprié

Que les intérêts sur l'indemnité d'expropriation soient accordés dès le premier jour de la date d'expropriation, et ce, à un taux correspondant à l'augmentation de la valeur des propriétés comparables à l'immeuble exproprié.

Modification n° 5 : Perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise

Qu'une indemnité pour la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise agricole puisse être accordée dans la mesure où la réalisation du projet est probable, et ce, même si toutes les autorisations nécessaires n'ont pas encore été obtenues et que la construction des infrastructures n'est pas prévue dans l'année qui suit la date d'expropriation.

Modification n° 6 : Valeur de substitution

Que l'indemnité de réaménagement ou de concordance prévue à l'article 94 du PL 22 puisse excéder de plus de 35 % la somme de la valeur marchande de la propriété expropriée et des actifs corporels qui s'y rattachent lorsqu'un producteur agricole doit être relocalisé.

Modification n° 7 : Indemnité en réparation des préjudices

Qu'une discrétion soit accordée aux juges du Tribunal afin d'établir la valeur de l'indemnité pour des préjudices subis par un producteur agricole au-delà de la date qui suit de 10 ans la date du transfert d'une terre agricole expropriée, notamment pour les pertes de récoltes.

Modification n° 8 : Indemnité pour perte de valeur de convenance

Que soit permis au Tribunal d'accorder une indemnité pour perte de valeur de convenance de plus de 20 000 \$, s'il le juge nécessaire.

Modification n° 9 : Indemnités pour troubles et ennuis

Que le Tribunal bénéficie de la discrétion d'établir le montant de l'indemnité pour les troubles et les ennuis et de dépasser le plafond fixé à 5 000 \$.

Modification n° 10 : Usage le meilleur et le plus profitable

Que soit prévu un horizon de réalisation de l'usage le meilleur et le plus profitable de plus de trois ans pour les projets associés à l'agriculture.

Modification n° 11 : Honoraires des avocats

Que les honoraires des avocats déboursés dans le cadre de procédures d'expropriation soient remboursés.

Modification n° 12 : Dépôt de l'indemnité

Que soit prévu que l'indemnité d'expropriation soit distribuée par un notaire payé par l'autorité expropriante plutôt que par le greffe de la Cour supérieure, et ce, dans un délai maximal d'un mois suivant le dépôt de l'indemnité par l'autorité expropriante.

