

Mémoire relatif au PL22 : Loi concernant l'expropriation

1^{ère} sess., 43^e lég., Québec, 2023

présenté à la
Commission des transports et de l'environnement

Assemblée nationale du Québec

par
Me Martine Burelle



AVANT-PROPOS

L'autrice de ce mémoire pratique en droit municipal depuis le début de sa carrière : d'abord comme stagiaire à la direction des services juridiques de la Ville de Montréal, puis comme avocate au sein de différents cabinets privés au service exclusif des municipalités québécoises. En 2018, elle se lance en affaires et ouvre un cabinet boutique spécialisé en droit municipal et administratif à Longueuil, où elle continue à desservir une clientèle publique.

M^e Burelle a une expertise de pointe dans le domaine de l'expropriation, y consacrant une bonne partie de sa pratique. Elle a écrit et publié plusieurs articles à ce sujet, en plus de dispenser des conférences et des formations aux élus, de même qu'à ses pairs, notamment :

- 2022** « La réforme de la Loi sur l'expropriation », Association du barreau canadien, Division Québec
- 2022** « L'expropriation partielle : comment et combien ? » - session avancée, Association des ingénieurs municipaux du Québec
- 2021** « L'expropriation partielle : comment et combien ? » - session introductive, Association des ingénieurs municipaux du Québec
- 2020** « La contestation du droit d'exproprier », Développements récents en droit de l'expropriation 2020, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2020
- 2019** « L'expropriation partielle », Développements récents en droit de l'expropriation 2019, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2019
- 2017** « L'expropriation d'un commerce », Développements récents en droit municipal 2017, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2017
- 2013** « L'expropriation d'un terrain vacant et les différentes déclinaisons du profit du promoteur », Développements récents en droit municipal 2013, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013

Elle œuvre aussi en évaluation foncière, en urbanisme, en droit de l'environnement et en droit des biens.

NOTE

Pour toute question relative à ce mémoire, veuillez communiquer avec :

Me Martine Burelle
burELLE inc.

Tél. : 514 668-3530
Courriel : martine@burelleavocate.com



1. PREUVE ET PROCÉDURE	1
1.1. Plan et description technique de l'arpenteur-géomètre	1
1.2. Obligation de dénonciation de l'exproprié	3
1.3. Demande en radiation de l'inscription de l'avis d'expropriation	3
1.4. Réponse à la demande d'indemnité supplémentaire	5
1.5. Demande pour être relevé du défaut du locataire ou de l'occupant	5
1.6. Mise en état du dossier	6
1.6.1. Article 55	6
1.6.2. Article 56	8
1.7. Interrogatoire hors cour	8
1.8. Vente de l'immeuble par l'exproprié	9
1.9. Avis à l'expropriant quant à une dépense à engager	10
1.10. Demande de restitution de l'indemnité versée	11
1.11. La radiation de l'hypothèque	12
1.12. Règles de preuve	15
1.13. Appel	15
2. INDEMNITÉ ET AUTRES QUESTIONS DE DROIT	16
2.1. La demande en expropriation additionnelle ou totale	16
2.2. La théorie de la réinstallation	17
2.3. L'usage illégal	19
2.4. L'expropriation déguisée	20
2.5. L'interdiction de construire pendant la réserve	21
3. DISPOSITION TRANSITOIRE	22



1. PREUVE ET PROCÉDURE

1.1. Plan et description technique de l'arpenteur-géomètre

Les articles 8, 9 et 148 du projet de loi prévoient que l'expropriant doit obtenir avant de procéder à la mise en réserve ou à l'expropriation d'un immeuble un plan signé par un arpenteur-géomètre. Si la procédure de l'expropriant ne vise qu'une partie de lot, l'expropriation devra aussi obtenir une description technique.

Nous sommes d'avis, lorsque les procédures visent un lot complet en territoire cadastré et rénové, qu'il n'y a pas de raison d'y annexer un plan préparé par un arpenteur-géomètre. Ce plan (qui n'est pas un certificat de localisation) n'offre alors pas plus d'information qu'un plan cadastral. D'ailleurs, l'article 5 du projet de loi, prévoit l'obligation de joindre un plan d'arpenteur-géomètre dans le seul cas où une partie de lot est offerte en compensation à l'exproprié. Si l'expropriant lui offre un lot complet, il n'a pas à joindre un plan préparé par un arpenteur-géomètre à son offre. On reconnaît donc ainsi implicitement que le plan de l'arpenteur-géomètre n'est pas utile lorsque l'expropriant offre un lot complet situé en territoire cadastré et rénové.

Pour cette raison, nous suggérons les modifications suivantes :

8. Avant de procéder à la signification de l'avis d'expropriation, l'expropriant dépose au Tribunal administratif du Québec, *lorsque la procédure vise une partie de lot seulement, un lot complet situé en zone non rénovée ou une parcelle située en territoire non cadastré*, un plan de l'immeuble exproprié accompagné, ~~lorsqu'il s'agit d'une partie d'immeuble,~~ d'une description technique.

S'il y a plus d'un droit à exproprier, il peut plutôt déposer un plan général. Ces plans et, le cas échéant, la description technique doivent être signés par un arpenteur-géomètre.

9. L'avis d'expropriation, lorsque la procédure vise une partie de lot seulement, un lot complet situé en zone non rénovée ou une parcelle située en territoire non cadastré, doit être accompagné d'un plan, signé par un arpenteur-géomètre, de l'immeuble exproprié.

L'avis d'expropriation, lorsqu'il vise un lot complet situé en zone cadastrée et rénovée, est accompagné du plan global (cadastre du Québec).

148. Celui qui désire imposer une réserve sur un immeuble doit faire inscrire un avis d'imposition de réserve sur le registre foncier. Cet avis contient notamment :

- 1° la désignation de l'immeuble ;
- 2° un énoncé précis des fins auxquelles la réserve est imposée ;
- 3° le texte d'information établi par le ministre.

Cet avis, lorsqu'il vise une partie de lot seulement, un lot complet situé en zone non rénovée ou une parcelle située en territoire non cadastré, doit être accompagné d'un plan, signé par un arpenteur-géomètre, de l'immeuble à réserver.

Ces documents, accompagnés de l'état certifié de l'inscription sur le registre foncier de l'avis d'imposition de réserve, doivent être signifiés au titulaire d'un droit portant sur l'immeuble réservé.

1.2. Obligations de dénonciation de l'exproprié

L'article 12 du projet de loi prévoit que le locataire dont le bail n'est pas inscrit sur le registre foncier et l'occupant de bonne foi ont droit à des dommages-intérêts en réparation du préjudice résultant du défaut de l'exproprié de dénoncer sa présence à l'expropriant. Nous suggérons la modification suivante afin qu'il soit clair que ces dommages devront être payés par l'exproprié :

12. Le locataire dont le bail n'est pas inscrit sur le registre foncier et l'occupant de bonne foi ont droit à des dommages-intérêts de l'exproprié en réparation du préjudice résultant de son défaut ~~de l'exproprié~~ de dénoncer à l'expropriant leur nom et leur adresse conformément au premier alinéa.

1.3. Demande en radiation de l'inscription de l'avis d'expropriation

L'article 15 du projet de loi prévoit qu'à défaut par l'expropriant de publier, dans les 30 jours de sa signification à l'exproprié, l'avis d'expropriation au registre foncier, tout intéressé peut demander au Tribunal administratif du Québec (ci-après « le TAQ ») sa radiation.

Or, advenant même que cette situation se produise et que le TAQ choisisse de ne pas relever de son défaut l'expropriant, celui-ci ne perdra pas son pouvoir d'exproprier. Ainsi, il ne serait pas forclos de signifier un nouvel avis d'expropriation en vertu de la même autorisation ou décision. La demande de radiation de l'avis d'expropriation est donc un exercice inutile.

Pour cette raison, nous suggérons les modifications suivantes :

15. L'expropriant doit, dans les 30 jours qui suivent la date de l'expropriation, faire inscrire sur le registre foncier l'avis d'expropriation et, si requis, le plan de l'immeuble exproprié, mentionnés aux premier et deuxième alinéas de l'article 9.

~~À défaut par l'expropriant de respecter ces conditions, tout intéressé peut déposer, en vertu de l'article 3063 du Code civil, une demande en radiation de l'inscription de l'avis d'expropriation au greffe du tribunal compétent et la signifier à l'expropriant et au Tribunal administratif du Québec. La demande doit être déposée avant que ne soit inscrit un avis de transfert de droit sur le registre foncier et doit être instruite et jugée d'urgence.~~

~~16. Lorsque l'avis d'expropriation inscrit pour un immeuble fait l'objet d'une demande en radiation conformément au deuxième alinéa de l'article 15, l'expropriant ne peut faire inscrire sur le registre foncier un avis de transfert de droit pour cet immeuble que lorsque la personne intéressée s'est désistée de sa demande ou lorsque le jugement refusant la demande en radiation est passé en force de chose jugée.~~

~~Dans le cadre de l'instance en fixation de l'indemnité d'expropriation et dans les six mois qui suivent l'inscription sur le registre foncier d'un avis de transfert de droit en contravention du premier alinéa, La partie dessaisie peut demander au Tribunal des dommages-intérêts en réparation du préjudice résultant de *l'inscription sur le registre foncier d'un avis d'expropriation en contravention de l'article 15 dans le cadre de l'instance en fixation de l'indemnité d'expropriation et dans les six mois qui suivent cette inscription.* Cette demande doit être notifiée à l'expropriant.~~

1.4. Réponse à la demande d'indemnité supplémentaire

L'article 24 du projet de loi prévoit qu'une partie dessaisie peut présenter à l'expropriant une demande d'indemnité provisionnelle supplémentaire. L'article 25 prévoit la réponse que doit donner l'expropriant à cet avis, sans toutefois prévoir de délai. Il serait important d'en prévoir un, de façon à ce que l'exproprié ne soit pas dans l'incertitude pendant une longue période. Pour cette raison, nous proposons la modification suivante :

25. L'expropriant notifie, selon le cas, à la partie dessaisie, dans les 30 jours de la réception des documents justifiant le montant qu'elle réclame comme indemnité provisionnelle supplémentaire :

1.5. Demande pour être relevé du défaut du locataire ou de l'occupant

L'article 51 du projet de loi prévoit que, malgré la fermeture de son dossier, le TAQ peut relever le locataire et l'occupant de bonne foi du défaut de respecter le délai de quatre mois prévu au 3^e alinéa, s'il démontre qu'il n'a pas pu, pour des motifs raisonnables, agir plus tôt.

Nous sommes d'opinion que le critère pour relever le locataire ou l'occupant de bonne foi du défaut devrait être le même que celui qui s'applique aux délais de rigueur prévus à la loi (voir à ce sujet l'article 171), d'autant que la deuxième condition prévue à cet article – soit que l'expropriant n'en subisse pas de préjudice grave – sera toujours remplie.

Pour cette raison, nous proposons la modification suivante :

51. Malgré la fermeture de ce dossier, le Tribunal peut relever le locataire ou l'occupant de bonne foi du défaut de respecter le délai prévu au troisième alinéa si ce locataire ou cet occupant de bonne foi lui démontre qu'il n'a pas pu, pour

~~des motifs raisonnables, qu'il était en fait dans l'impossibilité d'agir plus tôt et si, à son avis, l'expropriant ou, le cas échéant, celui pour le compte de qui il exproprie n'en subit pas de préjudice grave. Lorsqu'il est relevé du défaut, le dossier est alors réouvert et l'instance se poursuit conformément à la loi. Le locataire ou l'occupant de bonne foi a alors deux mois pour déposer sa déclaration détaillée, sans quoi il est réputé avoir accepté l'offre et le Tribunal ferme le dossier.~~

1.6. Mise en état du dossier

1.6.1. Article 55

L'article 55 du projet de loi est une amélioration considérable à la situation préexistante.

Il devrait toutefois aller plus loin et prévoir qu'une partie devra prendre position quant aux pièces reçues de la partie adverse, comme cela se fait au moment d'inscrire un dossier en Cour du Québec et en Cour supérieure. Cette façon de faire réduirait la durée de la preuve de chaque partie et permettrait une meilleure préparation de l'audition.

Pour cette raison, nous proposons la modification suivante :

55. Sauf avec le consentement des parties, aucune expertise ne peut être produite en preuve lors de l'audience si celle-ci n'a pas été communiquée à l'autre partie et au Tribunal :

1° au moins trois mois avant la date de l'audience, dans le cas des expertises portant sur les indemnités qu'une partie offre ou réclame, selon le cas, et pour lesquelles elle a le fardeau de la preuve ;

2° au moins deux mois avant la date de l'audience, dans le cas des expertises portant sur les indemnités qu'une partie

offre ou réclame, selon le cas, et pour lesquelles elle n'a pas le fardeau de la preuve.

Il en est de même des pièces, des déclarations écrites pour valoir témoignage et des déclarations sous serment détaillées qui doivent être communiquées au moins ~~30~~45 jours avant la date de l'audience.

Chaque partie doit indiquer, par écrit, dans un avis notifié à la partie adverse et produit au tribunal, sa position quant à l'intégrité et le contenu des pièces de celle-ci, 25 jours avant la date d'audience. Elle doit aussi, dans le même délai, communiquer toute objection qu'elle entend faire valoir à l'encontre d'une pièce ou d'un rapport d'expert et la nature de celle-ci.

Les délais prévus au présent article sont de rigueur.

Les parties doivent tenir compte du principe de proportionnalité et s'assurer que les expertises produites ainsi que la nature et le nombre des témoignages et des interrogatoires préalables auxquels elles procèdent sont, eu égard aux coûts et au temps exigé, proportionnés à la nature et à la complexité de l'affaire. Le Tribunal veille à ce que ce principe soit respecté.

Nous suggérons finalement que l'adoption d'une grille tarifaire relativement aux frais d'expert, par règlement, pourrait aider les parties à respecter la proportionnalité. Le Guide de paiement des frais des intervenants de la Régie de l'énergie est un exemple intéressant.

1.6.2. Article 56

L'article 56 prévoit que la date de l'audience ne peut pas être fixée tant que les documents demandés par une partie à l'autre n'ont pas été communiqués. Il s'agit d'une amélioration par rapport à la situation préexistante. Il faudrait toutefois prévoir, advenant qu'une partie dessaisie retienne sans raison des documents – ce qui empêchera la fixation de l'audition – qu'elle ne devrait pas pouvoir tirer profit, pendant cette période, des intérêts sur la somme qui pourrait lui être due (à l'issue de la décision du TAQ). L'article 122 ne prévoit pas que le Tribunal puisse réduire la durée de calcul des intérêts si la partie dessaisie est responsable de délais indus.

1.7. Interrogatoire hors cour

La possibilité d'interroger hors cour est une amélioration, qui évitera moult surprises en cours d'audition, lesquelles entraînent souvent des remises. La restriction prévue à l'article 62 du projet de loi, soit que l'interrogatoire ne puisse porter sur le calcul de la valeur d'un droit ou d'un dommage, n'existe pas au Code de procédure civile et n'est pas justifiée. Une question à ce sujet serait légitime, advenant, par exemple, qu'une partie réclame 100 000 \$ pour un poste de dommage et fournisse des pièces justificatives pour un montant moindre (70 000 \$). L'expropriant pourrait souhaiter obtenir des précisions ou explications quant à la différence. En les obtenant à ce stade préliminaire, il pourra admettre le quantum ou préparer sa réponse.

Pour cette raison, nous proposons la modification suivante :

62. L'interrogatoire oral préalable à l'audience ne peut porter que sur les faits sur lesquels repose l'indemnité offerte ou réclamée et sur les éléments de preuve qui les soutiennent; ~~sans pouvoir porter sur le calcul de la valeur d'un droit ou d'un dommage.~~ Il peut également avoir pour objet la

communication d'un document. Il ne peut être fait que s'il a été prévu dans le calendrier des échéances, notamment quant aux conditions, au nombre et à la durée des interrogatoires.

1.8. Vente de l'immeuble par l'exproprié

L'article 70 prévoit la vente par l'exproprié, avant la publication de l'avis de transfert de propriété, de l'immeuble visé par la procédure. Dans ce cas, à moins d'une mention contraire à l'acte, le nouveau propriétaire (que l'on appelle « le nouveau titulaire ») aura le droit à l'indemnité définitive et aux dommages-intérêts. L'article 70 prévoit aussi que les procédures d'expropriation se poursuivent contre le nouveau titulaire et que l'instance en fixation de l'indemnité définitive se poursuit contre le propriétaire initial, à moins que le nouveau titulaire ne reprenne l'instance. Cette situation est anormale : si aucune mention n'apparaît à l'acte, le propriétaire initial n'a pas droit aux indemnités, ainsi, l'instance ne peut se poursuivre contre lui, et ce, même si le nouveau titulaire ne reprend pas l'instance. Le propriétaire initial se retrouverait en effet dans la situation où il plaiderait pour autrui. Il faut plutôt prévoir un mécanisme où le nouveau propriétaire est dans l'obligation de transmettre une réponse, à défaut de quoi, l'expropriant peut procéder par défaut.

Pour cette raison, nous proposons la modification suivante :

70. L'acte de transfert de ce droit doit prévoir qui, de l'exproprié ou, selon le cas, du nouveau titulaire, a droit aux indemnités et aux dommages-intérêts versés en vertu de la présente loi. À défaut de mention dans l'acte, le nouveau titulaire est celui qui a droit à ces indemnités et à ces dommages-intérêts, à l'exception de l'indemnité prévue au premier alinéa de l'article 162.

À défaut de mention à l'acte, la procédure d'expropriation et l'instance en fixation de l'indemnité se poursuivent contre l'exproprié initial se poursuit de plein droit contre le nouveau titulaire, alors que cette instance en fixation de l'indemnité se poursuit contre l'exproprié initial tant que le nouveau titulaire n'a pas repris cette instance ou n'y est pas intervenu. Celui-ci doit alors répondre à l'avis d'expropriation et transmettre cette réponse au Tribunal et à l'expropriant dans le délai prévu à l'article 47. Advenant que ce délai soit expiré, le nouveau titulaire doit alors répondre dans les 15 jours de la publication de l'acte par lequel il acquiert le droit.

1.9. Avis à l'expropriant quant à une dépense à engager

L'article 74 prévoit que la partie dessaisie doit informer l'expropriant avant d'engager les dépenses liées à une indemnité qu'elle entend réclamer dans le cadre de la fixation de l'indemnité définitive et qu'en cas de désaccord sur celles-ci, elles doivent tenter de trouver une solution. Si le désaccord persiste entre les parties, elles doivent, avant que celles-ci ne soient engagées, s'adresser au TAQ pour faire trancher le désaccord.

Nous proposons de préciser cet article afin d'obliger la partie dessaisie à prévoir un budget de dépenses au début de dossier, en obtenant de ses experts une prévision des coûts, et ce, avant de leur octroyer un mandat. Plusieurs experts en expropriation ne prévoient pas de budget et n'en soumettent pas à leurs clients, puisque leurs frais seront à la charge du corps expropriant. Il s'agit d'une situation anormale qui pourrait être corrigée par l'article 74. En Cour du Québec et en Cour supérieure, les parties doivent inclure au protocole de l'instance le montant des frais d'expert anticipés. De cette façon, chaque partie peut analyser son risque de façon précise.

La modification suggérée est la suivante :

74. La partie dessaisie doit informer l'expropriant avant d'engager les dépenses liées à une indemnité qu'elle entend réclamer dans le cadre de la fixation de l'indemnité définitive. En cas de désaccord sur ces dépenses, quant à la nature de celles-ci ou leur ampleur, les parties doivent tenter de trouver une solution. Si le désaccord persiste entre les parties, elles doivent, avant que celles-ci ne soient engagées, s'adresser au Tribunal administratif du Québec pour faire trancher le désaccord.

Une modification à cet effet doit aussi être faite à l'article 108. Nous suggérons :

108. Le Tribunal peut, d'office ou sur demande d'une partie notifiée à l'autre, déterminer, de manière incidente :

[...]

si une dépense peut être engagée par la partie dessaisie, et, le cas échéant, le montant de celle-ci;

Nous suggérons finalement qu'un outil comme le protocole de l'instance pourrait encadrer la mise en état du dossier.

1.10. Demande de restitution de l'indemnité versée

Les articles 21 et 34 prévoient que l'expropriant puisse demander la restitution de l'indemnité versée à l'expropriée, en cas d'annulation de l'avis d'expropriation ou de désistement. L'article 127 permet au TAQ d'ordonner cette restitution, mais ne prévoit pas de quelle façon elle portera intérêt. Il ne réfère par ailleurs pas à la restitution prévue à l'article 121, ce qui semble être un oubli.

Nous proposons de modifier cet article de cette façon :

Sur demande de l'expropriant faites conformément au deuxième alinéa de l'article 21 ~~et~~ au deuxième alinéa de l'article 34, ou à l'article 121, le Tribunal peut ordonner, ~~s'il le juge approprié~~, après compensation des dommages-intérêts, le cas échéant, la restitution de la totalité ou d'une partie des indemnités.

Si la demande de l'expropriant est accordée, le remboursement porte intérêt à compter de la date de sa notification.

Nous ne croyons finalement pas que la mention « s'il le juge approprié » devrait être conservée

1.11. La radiation de l'hypothèque

L'article 136 prévoit la façon par laquelle l'expropriant pourra obtenir la radiation des priorités et hypothèques inscrites sur l'immeuble exproprié. Cela sera possible lorsqu'il aura obtenu un certificat du greffier établissant que la distribution de l'indemnité a éteint cette créance ou que le créancier a fait défaut de répondre au greffier dans les délais impartis quant au montant des créances existantes. Ainsi, si l'indemnité provisionnelle ne suffit pas à éteindre les créances, les hypothèques ne pourront être radiées qu'après que la décision établissant l'indemnité définitive soit rendue. L'article 137 prévoit à ce sujet que lorsque l'immeuble exproprié est grevé de priorités ou d'hypothèques, que l'ensemble des indemnités provisionnelles versées à l'exproprié ont été déposées au greffe de la Cour supérieure et que l'expropriant dépose l'indemnité définitive au greffe de cette cour, les priorités et les hypothèques sont purgées par l'inscription des récépissés des dépôts.

Ces articles sont problématiques puisque les biens de certains corps publics sont saisissables. C'est le cas des biens des centres de service

scolaires¹. En prévoyant la radiation des hypothèques lors du dépôt de l'indemnité définitive au greffe de la Cour supérieure – plutôt qu'au moment du dépôt de l'indemnité provisionnelle – la loi les met à risque d'une saisie d'un créancier pour une période allant de quelques mois à quelques années.

Ce risque est pris alors même que l'on sait que dans la plupart des situations où l'indemnité provisionnelle ne suffit pas à payer les créances, l'indemnité définitive ne règlera pas cet enjeu.

Voici un premier exemple : une ville exproprie 10 mètres carrés d'un immeuble industriel construit, d'une superficie de 10 000 mètres carrés, dans le but d'y installer une borne-fontaine. Le créancier détient une hypothèque contre l'immeuble d'une valeur de 5 000 000 \$. La valeur de la parcelle expropriée est évaluée par l'expropriant à 5 000 \$. Même si le jugement du TAQ établissait la valeur au triple et condamnait l'expropriant à verser une indemnité de 15 000 \$, l'hypothèque de 5 000 000 \$ ne pourra être radiée.

Voici un deuxième exemple : un centre de service scolaire exproprie un immeuble complet appartenant à un promoteur, qui possède beaucoup d'autres immeubles au Québec. Celui-ci, pour réaliser un projet d'envergure, a hypothéqué l'universalité de ses biens, ce qui inclut l'immeuble exproprié. L'hypothèque inscrite est d'un montant de 75 000 000 \$ et l'immeuble exproprié a une valeur de 1 000 000 \$. Encore là, même si le TAQ jugeait la valeur au triple, l'enjeu ne sera pas réglé.

Il n'y a donc pas de raison de reporter la radiation de l'hypothèque, la situation ne pouvant, de toute façon, être régularisée.

¹ Commission scolaire Port-Royal c. L. Martin 1984 inc., 1994 CanLII 5554 (QCCA)

Pour cette raison, les créances doivent être purgées plus tôt dans le processus et nous proposons la modification suivante des articles 136 et 137 :

~~136. L'Officier de la publicité foncière doit radier les priorités et les hypothèques inscrites sur l'immeuble exproprié afin de garantir une créance lorsqu'il appert d'un certificat du greffier que la distribution de l'indemnité a éteint cette créance ou que le créancier a fait défaut de répondre au greffier dans les délais impartis quant au montant des créances existantes.~~
lorsque l'expropriant inscrit un récépissé du dépôt de l'indemnité provisionnelle au greffe de la Cour supérieure.
~~Dans ce dernier cas, l'exproprié demeure personnellement responsable de payer ces créances.~~ *L'exproprié demeure personnellement responsable de payer les créances qui n'ont pas été éteinte dû à l'insuffisance de l'indemnité provisionnelle ou au défaut du créancier de répondre au greffier dans le délai imparti.*

Il en est de même des actions en résolution ou en revendication ou des autres actions réelles qui sont transformées en créances personnelles contre l'exproprié.

~~137. Lorsque l'immeuble exproprié est grevé de priorités ou d'hypothèques, que l'ensemble des indemnités provisionnelles versées à l'exproprié ont été déposées au greffe de la Cour supérieure et que l'expropriant dépose l'indemnité définitive au greffe de cette cour, les priorités et les hypothèques sont purgées par l'inscription des récépissés des dépôts; il en est de même des actions en résolution ou en revendication ou des autres actions réelles qui sont transformées en créances personnelles contre l'exproprié.~~

~~L'Officier de la publicité foncière est tenu de radier les droits ainsi purgés.~~

1.12. Règles de preuve

Nous sommes d'avis que l'application des règles ordinaires de preuve réduirait la durée des auditions. Par exemple, lorsque la règle de l'exclusion du oui-dire est appliquée, la contre-preuve de la partie adverse est plus courte. La règle de la meilleure preuve devrait aussi s'appliquer, considérant les sommes importantes en jeu. Finalement, puisque la Cour supérieure sera aussi compétente en matière d'indemnisation à la suite d'une expropriation (article 170 et 171), il n'y a pas de raison de ne pas appliquer les mêmes règles de preuve devant le TAQ.

Nous suggérons donc de modifier l'article 11 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ c. J-3 (ci-après « LJA »), par l'ajout d'un article à la section LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE :

L'article 11 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) est modifié par l'ajout du paragraphe suivant in fine :

« Il doit suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile dans les instances d'expropriation où la valeur de l'indemnité réclamée ou offerte est de 500 000 \$ ou plus »

1.13. Appel

L'article 159 LJA prévoit un appel sur permission à la Cour du Québec pour les dossiers traités par la section des affaires municipales. Nous proposons un appel de plein droit, afin de réduire la durée du processus d'appel, de même que les frais pour les parties. Nous faisons cette recommandation, car l'audition, en Cour du Québec, d'une demande pour permission d'en appeler, a habituellement une durée d'une journée

– soit la durée normale de l’audition de l’appel sur le fond. Il n’y a aucun gain d’efficience à conserver cette étape.

L’article 159 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) est remplacé par le suivant :

Les décisions rendues par le Tribunal dans les matières traitées par la section des affaires immobilières, à l’exception des instances d’expropriation, de même que celles rendues en matière de protection du territoire agricole, peuvent, quel que soit le montant en cause, faire l’objet d’un appel à la Cour du Québec, sur permission d’un juge, lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour.

Les décisions rendues par le Tribunal dans les instances d’expropriation peuvent faire l’objet d’un appel de plein droit à la Cour du Québec.

2. INDEMNITÉ ET AUTRES QUESTIONS DE DROIT

2.1. La demande en expropriation additionnelle ou totale

L’article 30 prévoit que l’exproprié peut demander, en cas d’expropriation partielle, l’expropriation totale du résidu de sa propriété ou l’expropriation d’une portion additionnelle, si le résidu, ou une portion de celui-ci, ne peut plus être *convenablement utilisé*. Le critère applicable pour déterminer ce qu’est une utilisation convenable est alors subjectif et relié au propriétaire de l’immeuble : l’exproprié doit démontrer qu’il ne peut plus utiliser sa propriété comme il le faisait auparavant, ou, dans le cas d’un terrain vacant, qu’il ne peut plus y réaliser le projet qu’il envisageait.

Nous avons répertorié des décisions² où une expropriation totale est décrétée, dans une première décision du TAQ, en tenant compte du projet de l'exproprié, alors que dans une deuxième décision, portant sur l'indemnité définitive de ce même immeuble, le TAQ ne retient pas le projet de l'exproprié à titre d'usage optimal. Cette situation – pour le moins étonnante – pouvait s'expliquer dans un système où l'exproprié était indemnisé selon le principe de la « valeur au propriétaire ». Le législateur proposant de mettre de côté ce principe, il devrait mettre l'article 30 à jour afin d'éviter que telle situation se reproduise.

Pour cette raison, nous proposons la modification suivante :

30. À la suite de l'expropriation d'un droit sur une partie d'un immeuble, le Tribunal administratif du Québec peut, à la demande de l'expropriant ou de l'exproprié notifiée à l'autre partie, ordonner que soit également exproprié ce droit ou, lorsque ce droit est un démembrement du droit de propriété, ce droit ou le droit de propriété sur la totalité ou une partie du résidu si ~~le résidu ne peut plus être convenablement utilisé~~ *l'usage le meilleur et le plus profitable ne peut plus y être réalisé*, en tout ou en partie. Il en est de même dans le cas d'une ferme si cette expropriation compromet sérieusement son exploitation.

2.2. La théorie de la réinstallation

L'article 81 prévoit les circonstances permettant l'application de la théorie de la réinstallation. Nous proposons de modifier l'article pour que cette méthode ne puisse être appliquée sur la base d'un scénario hypothétique

² St-Hippolyte (Municipalité de) c. Ceveco inc., J.E. 96-241 (Ch. expr.), par. 46 et St-Hippolyte (Municipalité de) c. Ceveco inc., [1999] n° AZ-50424469, p. 36 et 37 (C.Q.) (appel accueilli à la seule fin d'augmenter l'indemnité d'expropriation à 729 323 \$, C.A., 2002-11-21, 2002 CanLII 14197 (QC CA), 500-09-008908-998, J.E. 2003-9).

(cela s'étant déjà vu par le passé)³. Cela est particulièrement important puisque cette méthode est celle qui commande l'indemnité la plus élevée et la plus imprévisible. La modification proposée serait le reflet de la jurisprudence récente, les juges ayant refusé d'appliquer la méthode de la réinstallation sur la base d'un scénario hypothétique au cours des dernières années⁴.

Voici la modification proposée :

81. L'approche basée sur la théorie de la réinstallation s'applique lorsqu'à la suite de l'expropriation un exproprié ne peut exploiter son entreprise agricole, commerciale ou industrielle ou poursuivre ses activités institutionnelles que sur un immeuble de substitution équivalent à celui exproprié.

Cette approche est applicable uniquement lors de l'expropriation d'un droit de propriété qui porte sur la totalité d'un immeuble et que si l'exproprié prouve l'ensemble des éléments suivants :

1° il n'existe aucun marché pour ce type d'immeuble dans le territoire desservi en raison des caractéristiques spéciales de cet immeuble qui sont nécessaires et particulières à l'exploitation de l'entreprise ;

³ Val-Bélair (Ville) c. Leiriao, 1995 CanLII 4714 (QC CA), 1995 CanLII 4714 (QC C.A.), p. 3, 5 et 6 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, C.S.C., 21-03-1996, 24967).

⁴ Québec (Transport) c. Club Beauchâteau inc., 2009 CanLII 51046 (QC TAQ), 2009 CanLII 51046 (QC T.A.Q.), par. 54, inf. en partie, mais sur un autre point, par 2011 QCCQ 2970 (CanLII). Québec (Transports) c. Lemieux, 2013 CanLII 59775 (QC TAQ), 2013 CanLII 59775 (QC T.A.Q.), par. 25 (requête pour permission d'appeler rejetée, 2014 QCCQ 1685 (CanLII)).

2° l'exproprié doit nécessairement être réinstallé dans le territoire desservi ;

3° au stade de la détermination de l'indemnité complémentaire, l'exproprié a une intention manifeste de se réinstaller et d'être propriétaire de l'immeuble de substitution.

4° au stade de la détermination de l'indemnité définitive, l'exproprié s'est réinstallé et est propriétaire de l'immeuble de substitution.

2.3. L'usage illégal

L'article 86 prévoit que la valeur d'un droit ne tient pas compte de l'augmentation de la valeur de ce droit qui résulte de l'affectation de l'immeuble à une utilisation qui pourrait être interdite par un tribunal, qui contrevient à une loi du Québec ou du Canada ou à un règlement édicté en application d'une telle loi, incluant un règlement municipal, ou qui porte préjudice à la santé des occupants de cet immeuble ou à la santé publique. Nous proposons d'amener une précision à cet article pour prévoir qu'il s'applique même si l'usage illégal est en place au jour de l'expropriation. L'ignorance de l'autorité compétente ou sa tolérance, parfois par manque de ressource, ne devrait en effet pas bénéficier à la partie dessaisie.

86. La valeur d'un droit correspond au prix de vente :

[...]

d) sans tenir compte :

iii. de l'augmentation de la valeur de ce droit qui résulte de l'affectation de l'immeuble à une utilisation qui pourrait être interdite par un tribunal, qui contrevient à une loi du Québec ou du Canada ou à un règlement édicté en application d'une

telle loi, incluant un règlement municipal, ou qui porte préjudice à la santé des occupants de cet immeuble ou à la santé publique, et ce, même si cet usage est en cours au moment de l'expropriation.

2.4. L'expropriation déguisée

L'article 170 prévoit que le recours d'un titulaire d'un droit portant sur un immeuble, devant la Cour supérieure, en réparation du préjudice subi en raison de l'effet de dépossession de son droit sur cet immeuble ou de suppression de tout usage raisonnable de cet immeuble qui résulte d'un acte municipal pris en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) ou en vertu de la section III du chapitre IV de la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002) se prescrit trois ans après la date de l'entrée en vigueur de l'acte. Il doit être instruit et jugé d'urgence.

Nous sommes d'opinion que cet article devrait être précisé. De façon implicite, il ne semble laisser aucune marge de manœuvre à la Cour supérieure : dès lors que l'effet d'un règlement annihile les usages possibles d'un immeuble, il ouvre la porte à l'indemnisation du propriétaire. Or, certaines normes sont le reflet d'une situation physique et ne constituent pas une expropriation déguisée. Un zonage « éboulement » en zone d'éboulement ne devrait pas entraîner l'obligation pour une municipalité d'indemniser le propriétaire de l'immeuble.

De la même façon, un zonage « conservation » imposé à l'encontre d'un immeuble où l'on retrouve des espèces faunique ou floristique en péril, dont l'habitat est protégé, ne devrait pas être considéré comme une expropriation. **La réglementation dans ce contexte n'est que le reflet de l'état physique des lieux.**

Cet article confirme par ailleurs la compétence de la Cour supérieure en matière d'indemnisation à la suite d'une expropriation. Certains

pourraient dès lors conclure que la compétence du TAQ en cette matière n'est plus spécialisée.

L'article 171 semble faire fi du fait que lorsqu'une mesure est adoptée en concordance avec un schéma d'aménagement et de développement ou un plan métropolitain d'aménagement et de développement, une municipalité ne peut faire cesser ses effets. Elle est dans l'obligation de faire concorder sa réglementation à ces outils de planification.

2.5. L'interdiction de construire pendant la réserve

L'article 144 prévoit que la réserve interdit, pendant sa durée, toute construction, amélioration et addition sur l'immeuble qui en fait l'objet, à l'exception des réparations nécessaires. Le 3^e sous-paragraphe de l'article 120 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, RLRQ, c. A-19.1, devrait, en concordance, être modifié. Nous proposons donc l'ajout d'un article au projet de loi, à la sous-section LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME :

183.1 Cette loi est modifiée par l'insertion, après le 3^e sous-paragraphe de l'article 120, du suivant :

« 4^o aucun avis de réserve ou d'expropriation n'a été imposé contre l'immeuble, à moins que la demande ne vise exclusivement des travaux de réparation nécessaires »

Cet ajout réglerait la question soulevée par l'arrêt *Ville de Vaudreuil-Dorion c. 9160-4850 Québec inc.*, 2018 QCCA 1107.

3. DISPOSITION TRANSITOIRE

Dans le but de clarifier la loi, nous proposons l'ajout d'une disposition transitoire :

241.1 Toute instance d'expropriation commencée après le (indiquer ici la date qui précède celle qui suit de six mois celle de la sanction de la présente loi), pendant la période de validité d'un avis de réserve imposé en vertu de la Loi sur l'expropriation, est régie par la présente loi.

Le but de cet ajout est de confirmer que l'avis d'expropriation peut être imposé en vertu de la présente loi, même s'il est signifié pendant la période de validité d'un avis de réserve imposé en vertu de l'ancienne loi, sans que celui-ci n'ait à être abandonné.