



ÉA

ORDRE DES
ÉVALUATEURS
AGRÉÉS DU
QUÉBEC



**MÉMOIRE
SUR LE PROJET DE LOI 22
CONCERNANT
L'EXPROPRIATION**



**Déposé à la Commission des
transports et de l'environnement
19 septembre 2023**

Table des matières

1.	Introduction et sommaire exécutif	3
1.1.	Contexte	9
2.	Analyse du projet de loi	10
2.1.	Principes reconnus en évaluation dans le cadre d'une expropriation	11
2.1.1.	Usage le meilleur et le plus profitable (« UMPP » ou « UMEPP »)	12
2.1.2.	Valeur marchande	17
2.1.3.	Valeur marchande versus valeur au propriétaire	21
2.1.4.	Valeur de convenance et valeur spéciale à l'exproprié	24
2.1.5.	Autres considérations	27
2.2.	Autres indemnités	30
2.2.1.	Indemnité en réparation des préjudices	30
2.2.2.	Indemnité pour perte de valeur de convenance	33
2.2.3.	Indemnité pour troubles et ennuis	35
2.2.4.	Indemnité définitive	37
2.2.5.	Éléments à inclure aux dommages	39
2.3.	Approches d'indemnisation	41
2.4.	Encadrement de l'information transmise entre les parties	43
2.4.1.	Rapport d'expertise du corps expropriant	43
2.4.2.	Postes potentiels d'indemnisation de l'exproprié	44
2.4.3.	Article 12 - Locataires et occupants de bonne foi	44
2.4.4.	Article 74 - frais engagé par l'exproprié	45
2.5.	Réduction des délais	46
2.5.1.	Délais de procédure	46
2.5.2.	Article 151 - Durée du droit de réserve	47
2.5.3.	Article 152 - Autorisations durant le droit de réserve	48
2.5.4.	Article 162 – Indemnisation et droit de réserve	48
2.6.	Autres recommandations	49
2.6.1.	Article 170 – prescription pour changement de zonage	49
2.6.2.	Obligations d'avoir un évaluateur agréé pour conseiller le corps expropriant	49
2.6.3.	Guide des meilleures pratiques (exproprié et expropriant)	50
3.	Conclusion	52
	Annexe 1– Recommandations reprises du mémoire de l'OEAQ de juin 2022	53
	Annexe 2– Extraits des définitions des NPP de l'OEAQ	56
	Annexe 3– NPP 11 et 12 – Normes en matière d'expropriation	
	Annexe 4 – NPP 1 et 2 – Normes en matière d'évaluation	

1. Introduction et sommaire exécutif

L'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (ci-après « Ordre » ou « OEAQ ») remercie la Commission des transports et de l'environnement pour cette occasion de s'exprimer sur le projet de loi 22 — Loi concernant l'expropriation (ci-après « PL22 ») qui propose un nouvel encadrement en matière d'expropriation de droits qui portent sur un immeuble.

L'OEAQ, créé en 1969, a pour mission de protéger l'intérêt du public en garantissant la qualité des actes professionnels posés par les évaluateurs agréés. Il encadre la pratique d'environ 1 100 évaluateurs agréés actifs, dont le travail consiste, entre autres, à formuler en toutes matières une opinion dûment motivée de la valeur d'un bien ou d'un droit immobilier.

Les évaluateurs agréés exercent autant pour des dossiers résidentiels que des dossiers commerciaux, institutionnels, industriels, etc. Ils sont habilités à faire des évaluations de terrains vacants, de terres agricoles ou de grandes superficies. Ils sont également reconnus comme témoins experts devant les tribunaux. Ils peuvent agir pour des mandats en valeur marchande, pour des fins de financement, pour des mandats en valeur à des fins d'assurance, pour signer des rôles d'évaluation municipale, pour effectuer des études de marché, pour siéger au Tribunal administratif — section immobilière, pour évaluer des terres pour dons écologiques, etc.

Dans le cadre de leur pratique, les évaluateurs agréés sont régulièrement mandatés par les corps expropriants, mais également par les expropriés, afin d'émettre une opinion sur la valeur du droit ou du bien immobilier exproprié et en quantifier l'indemnité. Leur polyvalence, leur rigueur et leur indépendance font d'eux des intervenants incontournables dans le domaine immobilier.

Depuis plusieurs années, l'Ordre soulève publiquement l'importance de moderniser la *Loi sur l'expropriation (ci-après « Loi »)*¹, adoptée il y a près de cinquante ans, afin de l'adapter aux enjeux et aux réalités d'aujourd'hui.

Du fait de sa mission de protection du public et de son expertise, l'Ordre souhaite soulever certains éléments et émettre des recommandations afin de maximiser les bénéfices de cette modernisation — qui demeure perfectible, afin d'éviter de potentiels préjudices aux parties et de minimiser les recours devant les tribunaux.

¹ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/E-24>

Nous tenons à souligner l'ampleur du projet de loi, qui comprend 244 articles et qui insiste sur la nécessité d'une analyse méticuleuse et exhaustive afin d'en étudier tous les impacts, notamment ceux auprès des citoyens.

Nous sommes satisfaits de constater que le PL22 répond à plusieurs recommandations issues de notre mémoire de juin 2022. Toutefois, certains éléments du PL22 nous préoccupent et mériteraient des amendements, plus particulièrement en ce qui a trait aux règles applicables et aux approches pour la détermination des indemnités. Le PL22 fait fi de la jurisprudence et de la doctrine développée relative à l'évaluation pour fins d'expropriation.

Nous aborderons les mesures prévues au PL22 en fonction de la recherche du juste équilibre entre le bien commun et le bien des citoyens touchés par ces situations qui doivent demeurer exceptionnelles.

Nos recommandations sont les suivantes :

Recommandation 1 | Article 87 — Usage le meilleur et le plus profitable

Retirer la définition de l'usage le meilleur et le plus profitable (UMPP) de l'article 87 du PL22 ;
ou

Subsidiaire : modifier l'article 87 afin de retenir la définition de l'usage le meilleur et le plus profitable (UMPP) reconnue et présente dans la jurisprudence, la doctrine et les NPP de l'OEAQ.

Recommandation 2 | Article 86 et als — Valeur marchande

Retirer la définition de valeur marchande de l'article 86 du PL22 ; ou

Subsidiaire : modifier l'article 86 afin de retenir la définition de valeur marchande reconnue et présente dans la jurisprudence, la doctrine et les NPP de l'OEAQ ;
Et

Retenir la date de libération comme date d'évaluation pour le calcul de l'indemnité définitive ;
ou

Subsidiaire : intégrer un délai maximal raisonnable au PL22 pour encadrer la date de libération.

Recommandation 3 | Nouvel article — Valeur au propriétaire

Intégrer le concept de valeur au propriétaire au cadre législatif ; et

Retenir la définition de valeur au propriétaire reconnue et présente dans la jurisprudence, la doctrine et les NPP de l'OEAQ.

Recommandation 4 | Nouvel article — Valeur spéciale à l'exproprié

Intégrer le concept de valeur spéciale à l'exproprié au cadre législatif ; et
Retenir la définition de valeur spéciale à l'exproprié reconnue et présente dans la jurisprudence, la doctrine et les NPP de l'OEAQ.

Recommandation 5 | Article 92 — Conditions de financement

Retirer l'alinéa 2c de l'article 92.

Recommandation 6 | Article 93 — Valeur contributive

Retirer de l'article 93 : « Doit toutefois être déduite de ces coûts la valeur contributive des caractéristiques que l'immeuble de substitution possède et dont ne bénéficie pas l'immeuble exproprié ou, selon le cas, la partie louée ou occupée de l'immeuble exproprié. »

Recommandation 7 | Article 94 — Plafond de 135 % de la valeur marchande

Retirer l'article 94 du PL22.

Recommandation 8 | Article 96 — Période de calcul des préjudices

Retirer le 1^{er} alinéa de l'article 96.

Recommandation 9 | Article 99 — Indemnité pour perte de bénéfices

Retirer les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 99

Recommandation 10 | Article 101 — Exclusions pour l'indemnité en réparation de préjudices

Retirer les alinéas 1, 3 et 5 de l'article 101 du PL22.

Recommandation 11 | Article 102 — Exclusions aux préjudices

Retirer les alinéas 1, 2 (éléments a, c et e), 6, 7 et 9 de l'article 102.

Recommandation 12 | Article 103 — Exclusion à l'indemnité pour perte de valeur de convenance

Retirer le 2^e alinéa de l'article 103, soit : « cette indemnité peut être réclamée uniquement lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié. »

Recommandation 13 | Article 104 — Plafonnement des dommages

Retirer l'article 104 du PL22.

Recommandation 14 | Article 105 — Exclusion à l'indemnité pour troubles et ennuis

Retirer le 2^e alinéa de l'article 105, soit : « Cette indemnité peut être réclamée uniquement lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié. »

Recommandation 15 | Article 106 — Plafonnement des dommages

Retirer l'article 106 du PL22.

Recommandation 16 | Article 115 — Indemnité définitive et UMPP

Retirer le 2^e alinéa de l'article 115 du PL22, soit : « Lorsque l'usage le meilleur et le plus profitable ne correspond pas à celui du droit exproprié, le Tribunal détermine le montant de l'indemnité définitive sur la base de cet autre usage. »

Recommandation 17 | Articles 118 et 119 — Compensation pour perte d'appréciation

Retirer les articles 118 et 119 du PL22 ;

Retenir la date de libération comme date d'évaluation pour la détermination de l'indemnité définitive ;

et

Intégrer un délai maximal raisonnable au PL22 pour encadrer la date de libération.

Subsidiaire : retirer « Toutefois, lorsque le produit obtenu est inférieur à 1 000 \$, l'indemnité correspond à 1 000 \$ et, lorsqu'il est supérieur à 50 000 \$, elle correspond à 50 000 \$ » du 2^e alinéa de l'article 119 ;

et

Intégrer un délai maximal raisonnable au PL22 pour encadrer la date de libération.

Recommandation 18 | Article 102 — Honoraires des conseillers juridiques

Retirer l'alinéa 9 de l'article 102 du PL22 ;

Établir une grille de tarification pour les honoraires des conseillers juridiques.

Recommandation 19 | Articles 75 à 81 — Approches d'indemnisation

Retirer les articles 75 à 81 du PL22.

Recommandation 20 | Nouvel article — Rapport d'expertise du corps expropriant

Contraindre la partie expropriante à communiquer, dès le début de la négociation, toutes les informations nécessaires à la partie expropriée, incluant le rapport d'expertise afin de faciliter la prise de décision.

Recommandation 21 | Nouvel article — Postes potentiels d'indemnisation de l'exproprié

Établir un questionnaire et un guide explicatif permettant à la partie expropriée de mieux établir les postes potentiels de sa réclamation et le transmettre à la partie expropriante au début du dossier.

Recommandation 22 | Article 12 — Locataires et occupants de bonne foi

Il est recommandé de modifier le 3^e alinéa de l'article 12 afin de permettre d'indemniser, au même titre qu'un locataire ou un occupant de bonne foi, une personne physique ou morale qui a signé un bail avant l'avis d'expropriation et dont la date d'occupation est postérieure à la date de l'avis d'expropriation.

Recommandation 23 | Article 74 — Frais engagés par l'exproprié

Retirer l'article 74 du PL22 ; ou

Subsidiaire : intégrer qu'un cadre d'analyse sera établi par voie réglementaire.

Recommandation 24 | Nouvel article — Délais de procédure

Ajouter un article afin de permettre au TAQ de fixer les délais de production des documents afin de fixer la date d'audience.

Recommandation 25 | Article 151 — Durée du droit de réserve

Modifier l'article 151 afin que la réserve demeure en vigueur pour une période d'un an et soit renouvelable pour une période d'un an après la date de l'inscription de l'avis d'imposition de réserve ; et

Prévoir un délai maximal de 60 jours suivant la fin de la période de réserve obligeant le corps expropriant de prendre possession de l'immeuble.

Recommandation 26 | Article 152 — Autorisations durant le droit de réserve

Modifier l'article 152 afin que de permettre à l'exproprié de demander à la Cour supérieure de procéder à une construction, à une amélioration ou une addition nécessaire à l'exploitation d'une entreprise ou à des activités, après le délai de six mois, dans les cas de force majeure.

Recommandation 27 | Article 162 — Indemnisation et droit de réserve

Modifier l'article 162 afin de retirer « Cette indemnité ne peut comprendre aucun montant à l'égard de l'utilisation que le titulaire, le locataire ou l'occupant de bonne foi aurait pu faire de l'immeuble réservé sans cette réserve. »

Recommandation 28 | Article 170 — Prescription pour changement de zonage

Aviser directement les citoyens touchés par un changement afin de s'assurer qu'ils soient au courant des changements pouvant avoir un impact significatif sur la valeur de leur propriété.

Recommandation 29 | Nouvel article — Assistance d'un professionnel

Prévoir que les corps publics soient assistés par un expert en évaluation, membre d'un ordre professionnel, dès le début de la négociation.

Recommandation 30 | Guide des meilleures pratiques (exproprié et expropriant)

Créer un comité ad hoc constitué d'intervenants des différents milieux qui pourrait notamment concevoir un guide provincial de bonnes pratiques à l'attention du public et des corps expropriants ;

Rédiger un guide de bonnes pratiques des experts des corps expropriants ; et

Rédiger un guide de bonnes pratiques à l'attention des expropriés.

1.1. Contexte

L'Ordre a contribué de façon proactive aux débats sur la refonte de la *Loi* en participant à des échanges initiés par le ministère responsable du dossier et, plus récemment, en sollicitant les commentaires des différents praticiens exerçant en expropriation.

Dans ce contexte, l'Ordre a souhaité s'impliquer activement auprès des instances gouvernementales, identifier les irritants et les problématiques dans le traitement des dossiers d'expropriation et émettre des propositions pour régler ces derniers afin de trouver le meilleur équilibre entre la protection des expropriés et les pouvoirs accordés aux corps expropriants.

En octobre 2021, l'Ordre a organisé un colloque sur l'expropriation, réunissant notamment des évaluateurs agréés et des avocats bien au fait des pratiques liées au cheminement des dossiers d'expropriation, exerçant tant pour les corps expropriants que pour les expropriés. À la suite du colloque, en juin 2022, un mémoire a été transmis au ministère des Transports de l'époque, exposant des pistes de solution sur les changements à apporter dans un objectif de protection du public. Les éléments intégrés au [mémoire](#) de 2022 reflètent les consensus obtenus au sein des praticiens afin d'améliorer le processus d'expropriation.

La protection du public, au cœur des travaux du colloque et du mémoire en découlant, se reflète dans la volonté de considérer tant la protection des propriétaires et des locataires qui font face à une expropriation, que la protection du grand public qui paie la facture des expropriations par le biais de leurs taxes et de leurs impôts.

2. Analyse du projet de loi

Après l'analyse du *Projet de loi 22 — Loi concernant l'expropriation* (ci-après « PL22 »), l'Ordre réitère son plein accord avec la modernisation de la *Loi sur l'expropriation*, une réforme qu'elle accueillait à bras ouverts dans son mémoire de 2022 (Annexe 1 — Recommandations reprises du mémoire de l'OEAQ de juin 2022) en la matière. L'Ordre est satisfait de voir que plusieurs recommandations qu'il avait dès lors suggérées ont été reprises à même la première mouture du PL22.

Par ailleurs, bien que le PL22 vise à assurer une saine gestion des deniers publics, il ne faut pas oublier que derrière la *Loi* et le PL22, encadrant le processus d'expropriation, il y a les citoyens qui le subissent.

Heureusement, la grande majorité des dossiers d'expropriation se règlent de gré à gré suivant des négociations entre les parties. Cependant, certains font l'objet de longues négociations, suivies d'auditions devant le Tribunal administratif du Québec (ci-après « TAQ »), entraînant le prolongement des délais et d'importants frais tant pour les corps expropriants que les expropriés.

Il est important de rappeler que l'expropriation est un pouvoir exceptionnel accordé à des corps publics qui permet d'acquérir des droits immobiliers à des fins d'utilité publique.

La Loi sur l'expropriation découle de l'article 952 du *Code civil du Québec* qui prescrit que :

« Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ».

Mais également dans la Charte des droits et libertés de la personne à l'article 6 :

« Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi. »

Cette indemnité doit permettre à la partie expropriée de se replacer dans une situation similaire à celle précédant l'expropriation ou la dépossession, sans enrichissement ni appauvrissement. L'indemnité est alors fixée en fonction de la « valeur au propriétaire » (Annexe 2 — Extraits des définitions des NPP de l'OEAQ). Les dommages, les pertes ou les dépenses à l'égard desquels une indemnité est réclamée doivent être directement attribuables à l'expropriation. « En effet, ce n'est pas un prix, c'est une indemnité qui est due à l'exproprié et elle doit le dédommager

complètement du préjudice que lui cause l'expropriation. En conséquence de ce principe, il faut se rappeler que le Tribunal de l'expropriation doit déterminer une indemnité payable et non un prix de vente [...] »²

2.1. Principes reconnus en évaluation dans le cadre d'une expropriation

Les concepts et les définitions orientant la pratique professionnelle en évaluation ont été développés et améliorés par les praticiens depuis l'existence de la profession et balisés par la jurisprudence depuis de nombreuses années, notamment :

- la « valeur au propriétaire » ;
- la « valeur marchande » ;
- l'« usage le meilleur et le plus profitable » (ci-après « UMPP » ou « UMEPP » selon la citation) ;
- la « valeur spéciale à l'exproprié » ; et
- la « valeur de convenance ».

Les concepts de valeur au propriétaire, et de valeur spéciale à l'exproprié, sont absents du PL22, et ce, malgré l'abondance de jurisprudence les considérant ainsi que la doctrine développée relative à l'évaluation pour fins d'expropriation.

En effet, la doctrine et la jurisprudence ont établi qu'« en expropriation, il n'existe que deux véritables étapes fondamentales. La première consiste à déterminer l'UMEPP de la propriété expropriée, et la deuxième à fixer l'indemnité sur la base de cette utilisation optimale suivant le concept reconnu par la jurisprudence de la **valeur au propriétaire**.³ »

Les normes de pratique professionnelle de l'Ordre (ci-après « NPP »), basées sur les normes internationales et adaptées pour le Québec, encadrent la pratique des évaluateurs agréés, notamment dans les contextes d'expropriation. Celles-ci sont reproduites à l'Annexe 3 — NPP 11 et 12 — Normes en matière d'expropriation

Le PL22 modifie des définitions qui font actuellement consensus au niveau international et dénaturent la pratique de l'évaluation à des fins d'expropriation selon les principes généralement reconnus.

2 Giroux, Lorne. (1980) L'expropriation en droit québécois. R.D.U.S. 10 (2), page 649

3 P.G.Q./Ministre Des Transports c Provencher, 2022 CanLII 7052 (QC TAQ) par. 26

2.1.1. Usage le meilleur et le plus profitable (« UMPP » ou « UMEPP »)

Concepts et définitions actuels

Le concept tel qu'utilisé par l'Ordre est reconnu par la jurisprudence depuis près d'un siècle, remontant notamment à l'arrêt de la Cour suprême du Canada de 1949 *Diggon-Hibben Ltd c. R.*⁴. Le principe a été confirmé à nouveau en 1970 par cette même cour dans l'arrêt *Commission de la capitale nationale c. Hobbs*⁵ et ces principes s'appliquent encore aujourd'hui.

Par définition, « l'usage le meilleur et le plus profitable est celui qui vise à produire le rendement net le plus élevé compte tenu de divers facteurs interreliés qui doivent être examinés, tels : les caractéristiques physiques de la propriété, la situation économique, l'analyse du secteur, les servitudes et le zonage.⁶ »

« Le concept d'UMEPP, tel que défini par l'ordre des évaluateurs agréés du Québec⁷ et reconnu dans la jurisprudence⁸, prévoit que le terrain doit être évalué comme s'il était vague et raisonnablement prêt à être aménagé à son usage le meilleur et le plus profitable. L'évaluateur doit démontrer que l'usage le meilleur répond aux conditions suivantes :

- il s'agit d'un usage possible sur le plan physique ;
- il doit être permis par les règlements et par la loi ;
- il doit être financièrement possible ;
- il doit pouvoir se concrétiser à court terme ;
- il doit être relié aux probabilités de réalisation plutôt qu'aux simples possibilités ;
- il doit exister une demande pour le bien évalué à son meilleur usage ;
- enfin, l'usage le meilleur doit être le plus profitable.

Dans un contexte d'expropriation, il importe de rappeler qu'il faut considérer que l'horizon de réalisation peut être élargi et que le degré de probabilité de réalisation et les contraintes peuvent être moindres. Ce principe bien établi⁹ permet de faire abstraction d'une situation économique ou juridique temporairement défavorable qui risquerait de pénaliser les parties expropriées à un moment qu'ils n'ont pas choisi pour transiger. »¹⁰

4 *Diggon-Hibben Ltd c. R.*, [1949] R.C.S. 712, 724;

5 *Commission de la capitale nationale c. Hobbs*, 1970 CanLII 164 (CSC), 337, 339.

6 *Saint-Jean-de-Matha (Municipalité) c. Landreville*, 2000 CanLII 32 638 (QC TAQ), par. 26

7 <https://oeaq.qc.ca/wp-content/uploads/2021/03/NPP.pdf>

8 *Sainte-Anne-Des-Plaines (Ville) c Rappaport*, 2019 QCTAQ 10873, par 19

9 *Québec (Procureur général) (Ministre des Transports) c. Gestion Gabert inc.*, 2012 QCCQ 9709, par. 137

10 *P.G.Q./Ministre Des Transports c Provencher* Supra note 3 par. 27 et 28

La jurisprudence actuelle utilise la même définition de l'UMPP que celle établie dans les normes de pratique professionnelle de l'Ordre, en vigueur depuis 1998. **Or, le PL22 à son article 87 établit une définition qui va à l'encontre de celle de la jurisprudence et des normes de pratiques professionnelles de l'Ordre.**

Concept « Usage le meilleur et le plus profitable »	
Normes de pratique professionnelle de l'OEAQ	PL 22 — Article 87
<p>L'usage le meilleur et le plus profitable est celui qui, au moment de l'évaluation, confère à l'immeuble la valeur la plus élevée soit en argent, soit en agrément et/ou commodité d'un lieu.</p> <p>L'évaluateur doit démontrer que l'usage le meilleur répond aux conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – il s'agit d'un usage possible sur le plan physique ; – il doit être permis par les règlements et par la loi ; – il doit être financièrement possible ; – il doit pouvoir se concrétiser à court terme ; – il doit être relié aux probabilités de réalisation plutôt qu'aux simples possibilités ; – il doit exister une demande pour le bien évalué à son meilleur usage ; – enfin, l'usage le meilleur doit être le plus profitable. 	<p>L'usage le meilleur et le plus profitable d'un droit est celui qui confère au droit la valeur la plus élevée en argent. Cet usage correspond à l'usage du droit fait à la date de l'expropriation ou à l'usage déterminé en tenant compte, à la date de l'expropriation, de l'ensemble des critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° l'usage est réalisable sur cet immeuble en raison des dimensions, de la forme, de la superficie, de la topographie et de la composition de l'immeuble ; 2° l'usage est permis par les lois du Québec et du Canada et les règlements édictés en application de telles lois, incluant les règlements municipaux, ou protégé par des droits acquis à la date de l'expropriation ; 3° l'usage doit démontrer un rendement positif en regard du revenu net ; 4° il est probable, et non seulement possible, que cet usage se concrétise dans les trois ans qui suivent la date de l'expropriation ; 5° il existe une demande sur le marché pour le droit évalué à cet usage ;

	<p>6° l'usage est celui qui apporte la valeur la plus élevée à l'immeuble parmi tous les usages possibles en vertu du présent alinéa.</p> <p>Aux fins du paragraphe 4° du deuxième alinéa, la probabilité que l'usage se concrétise doit être évaluée de la même manière que lors d'une acquisition de gré à gré sur un marché libre.</p>
--	---

Préoccupations

Certains éléments de l'article 87, lesquels viennent modifier la définition reconnue par les praticiens en évaluation, soulèvent des questionnements par l'OEAQ puisqu'ils pourraient ouvrir la voie à des iniquités et des déroutes potentielles.

L'alinéa 2 stipule que « L'usage est permis par les lois du Québec et du Canada et les règlements édictés en application de telles lois, incluant les règlements municipaux, ou protégé par des droits acquis à la date de l'expropriation. »

Cette mention pourrait ouvrir la porte à des cas d'expropriations déguisées ou du « planning blight ». En 1999, l'arrêt *Lapray Realities Ltd. c. Montréal* définissait le « planning blight » comme suit :

« (...) Le planning blight peut être défini comme l'affaissement ou la dépréciation économique de la valeur d'un immeuble qui débute avec l'annonce publique que des terrains ou immeubles feront l'objet d'une réglementation restrictive et seront peut-être (*sic*) soumis à des procédures d'expropriation et le moment où l'autorité publique s'empare effectivement de ces terrains par expropriation ou leur vente de gré à gré parce qu'ils sont menacés d'expropriation. ¹¹»

Et plus récemment en 2023 dans l'Arrêt *Bromont (Ville) c. Sintra Inc* :

« La notion de planning blight permet au Tribunal de faire abstraction des règlements adoptés par l'autorité expropriante ayant un effet déprimant sur la valeur d'un terrain.

¹¹ *Lapray Realities Ltd. c. Montréal (Communauté urbaine)*, 1999 CanLII 10531 (QC CQ), par. 72

Cette théorie est basée sur le principe voulant que l'indemnité ne peut être juste si l'usage le plus avantageux de la propriété a été diminué par de nouveaux règlements de zonage imposés par l'autorité expropriante en vue du projet qui est la cause de l'expropriation¹². »

Aussi, l'alinéa 4 de l'article 87 stipule que : « Il est probable, et non seulement possible, que cet usage se concrétise dans les trois ans qui suivent la date de l'expropriation ».

Le délai de trois ans représente selon l'Ordre un grand enjeu, notamment en regard des règlements municipaux incluant le zonage et/ou des règlements de construction, l'obtention de permis, etc. Le processus de modification de zonage pour un changement d'usage comprend plusieurs étapes (obtention d'une autorisation municipale, modification du schéma d'aménagement de la MRC, autorisation de la CMM, lorsqu'applicable, autorisation du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation) et le délai nécessaire pour les franchir peut facilement être supérieur aux trois ans imposés au PL22.

À titre d'exemple, presque tous les terrains qui sont vacants à Griffintown sont zonés commercial/industriel de trois étages. Dans le cas d'un processus d'expropriation, doit-on évaluer en fonction de ce zonage bien que tous les acteurs soient au fait que les terrains sont voués à une utilisation résidentielle de plus grande densité et que les transactions actuelles considèrent le changement de zonage à venir à court ou moyen terme ? Dans ce cadre, cet article pourrait être invoqué, car les changements de zonage ou l'adoption d'un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) sont rarement obtenus en moins de trois ans.

Ainsi, un projet peut être probable, mais difficilement réalisable en trois ans si la municipalité n'est pas proactive pour réduire les délais. Dans le cadre d'une évaluation, doit-on considérer la probabilité de réalisation dans un cadre habituel d'obtention de permis ?

Il est également important de considérer que le tribunal fait une analyse poussée avant de retenir un UMPP différent du zonage en vigueur et prend déjà en considération tous les facteurs décrits avant de trancher. Tel que le démontre les arrêts *Bromont (Ville) c. Sintra Inc.*¹³ et

¹² *Bromont (Ville) c. Sintra Inc.*, 2023 CanLII 61 172 (QC TAQ) par 182 et 183

¹³ *Lapray Realities Ltd. c. Montréal (Communauté urbaine)* Supra note 12

*Sainte-Anne-Des-Plaines (Ville) c. Rappaport*¹⁴, chaque dossier est traité suivant une analyse exhaustive en fonction des éléments factuels liés à l'expropriation.

De plus, l'Ordre est préoccupé par le fardeau de la preuve permettant d'appuyer la concrétisation de l'UMPP dans les trois ans suivant la date de l'expropriation. Comment et quel expert sera en mesure de démontrer que le projet est réalisable en trois ans ?

Ce délai rigide ne peut qu'entraîner de la discorde entre les parties et des procédures judiciaires.

L'Ordre est également préoccupé par le contexte économique pouvant être défavorable au moment de l'expropriation pour un projet répondant à toutes les autres conditions. Un exproprié ne choisit pas le moment de la dépossession de son bien et il ne devrait pas en être pénalisé.

L'Ordre est soucieux de la raisonnablement du délai de trois ans pour la mise en œuvre du PL22 dans les années futures. Les délais de réalisation des projets ne peuvent qu'augmenter dans les années à venir considérant que la plupart des terrains à développer présentent des contraintes soit environnementales ou réglementaires.

Les étapes à franchir avant d'obtenir toutes les autorisations et finalement les permis sont de plus en plus longues et ardues, mais tout de même réalisables malgré qu'elles pourraient excéder le délai de trois ans intégré dans le PL22.

Recommandation 1 | Article 87 — Usage le meilleur et le plus profitable

Retirer la définition de l'usage le meilleur et le plus profitable (UMPP) de l'article 87 du PL22 ;
ou

Subsidiaire : modifier l'article 87 afin de retenir la définition de l'usage le meilleur et le plus profitable (UMPP) reconnue et présente dans la jurisprudence, la doctrine et les NPP de l'OEAQ.

14 *Sainte-Anne-Des-Plaines (Ville) c. Rappaport* Supra note 8

2.1.2. Valeur marchande

Concepts et définitions actuels

Dans la section 2, l'Ordre précise que l'indemnité versée à l'exproprié doit lui permettre de se replacer dans une situation similaire à celle précédant l'expropriation et qu'elle est fixée en fonction de la « valeur au propriétaire » incluant les dommages, les pertes ou les dépenses directement attribuable à l'expropriation.

« L'indemnité **doit comprendre au moins la valeur marchande** du bien exproprié. On verra plus loin qu'elle peut comprendre plus que la valeur marchande lorsque l'exproprié établit que l'immeuble a une valeur spéciale et/ou de convenance pour son propriétaire. La valeur marchande s'établit en recherchant le prix qu'un vendeur, qui n'est pas obligé de vendre et qui n'est pas dépossédé malgré lui, mais qui désire vendre, réussira à obtenir d'un acheteur qui n'est pas obligé d'acheter, mais qui désire le faire. »¹⁵

Quant à la date d'évaluation, elle représente la date de prise de possession et « La règle générale c'est que les biens expropriés doivent être évalués à leur valeur au moment de l'expropriation. [...] l'indemnité doit être évaluée au moment où, à toutes fins pratiques, l'exproprié est dépouillé de la possession de son immeuble, où il doit se procurer un autre bien équivalent pour pouvoir rétablir sa situation. [...] »¹⁶

L'article 84 du PL22 stipule que « l'indemnité immobilière est constituée de la **valeur marchande** du droit exproprié et, le cas échéant, de l'une des indemnités suivantes [...] ».

Le PL22 intègre une définition modifiée de la valeur marchande habituellement reconnue par la doctrine, la jurisprudence ainsi que les normes internationales, nationales et de l'OEAQ.

¹⁵ L'expropriation en droit québécois, Supra note 2 page 651

¹⁶ L'expropriation en droit québécois Supra note 2 page 648

Définition de la valeur marchande	
Normes de pratique professionnelle de l'OEAQ	PL22 — Article 86
<p>C'est le prix sincère le plus probable, de la vente réelle ou présumée d'un immeuble, à une date donnée, sur un marché libre et ouvert à la concurrence et répondant aux conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les parties sont bien informées ou bien avisées de l'état de l'immeuble, des conditions du marché et raisonnablement bien avisées de l'utilisation la plus probable de l'immeuble ; – l'immeuble a été mis en vente pendant une période de temps suffisante, compte tenu de sa nature, de l'importance du prix et de la situation économique ; – le paiement est exprimé en argent comptant (dollars canadiens) ou équivalent à de l'argent comptant ; – le prix de vente doit faire abstraction de toute considération étrangère à l'immeuble lui-même et doit représenter la vraie considération épurée de l'impact des mesures incitatives, de conditions et de financement avantageux. 	<p>La valeur d'un droit correspond au prix de vente :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° qui est le plus probable ; 2° qui est établi : <ul style="list-style-type: none"> a) à la date de l'expropriation ; b) selon l'usage le meilleur et le plus profitable de ce droit ; c) sur un marché libre et ouvert à la concurrence qui satisfait aux conditions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> i. les parties sont informées adéquatement de l'état de l'immeuble et des conditions du marché et sont raisonnablement au fait de l'usage le meilleur et le plus profitable de ce droit ; ii. le droit a été mis en vente pendant une période suffisante, compte tenu de sa nature, de l'importance du prix et de la situation économique ; iii. l'acquéreur et le vendeur ne font l'objet d'aucune pression indue et ils doivent répondre aux critères d'un acheteur et d'un vendeur typiques ; d) sans tenir compte : <ul style="list-style-type: none"> i. de la moins-value ou de la plus-value attribuable à l'annonce publique du projet de l'expropriant ou de celui pour le compte de qui il exproprie ; ii. des constructions, des améliorations ou des additions faites après la date d'imposition de la réserve, sauf celles qui constituent des réparations nécessaires et celles autorisées en vertu de l'article 152 ; 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.
--	---

Préoccupations

La définition proposée répond en partie aux critères établis par les NPP de l'Ordre, mais excède le cadre accepté par les praticiens et les tribunaux. Les éléments suivants suscitent des inquiétudes.

- Le 1^{er} alinéa de l'article 12 du PL22 établit que la date de l'expropriation est la date de la signification de l'avis d'expropriation. Ainsi, selon le PL22, la valeur marchande doit être établie à la date de l'avis d'expropriation et représente celle à laquelle devra être fixée l'indemnité principale. L'Ordre est d'avis que ce changement de date d'évaluation pourrait, dans plusieurs cas, ne pas rencontrer le principe de base voulant que l'indemnité doive permettre à la partie expropriée de se replacer dans une situation similaire à celle précédant l'expropriation, soit la dépossession, sans enrichissement ni appauvrissement. Effectivement, la date d'évaluation prescrite dans le PL22 pourrait appauvrir l'exproprié si la prise de possession légale (date de libération) survient dans un délai à moyen et long terme de la signification de l'avis d'expropriation ou dans un marché volatil.
 - À titre d'exemple, pendant la pandémie et la période de surenchère immobilière, un exproprié devant se reloger dans les mêmes conditions aurait été obligé de verser des montants supplémentaires pour se relocaliser. Cette situation pourrait survenir également dans un marché où on retrouve peu de propriétés à vendre et que les expropriés doivent déboursier beaucoup plus que la valeur marchande de leur résidence (à la date de l'avis d'évaluation) pour se relocaliser et donc s'appauvrir.
 - Aussi, basée sur les statistiques publiées par l'Association Professionnelle des Courtiers Immobiliers du Québec, pour un propriétaire d'une résidence unifamiliale localisée dans la RMR de Québec recevant un avis d'expropriation durant le 1^{er} trimestre de l'année 2021, la valeur de sa résidence est

représentative du prix moyen observé dans cette région, soit d'environ 348 000 \$. Or, la prise de possession a lieu le 1^{er} trimestre de l'année suivante. À ce moment, l'exproprié devra déboursier un montant avoisinant 387 000 \$ pour acquérir une résidence similaire à la sienne. Toute chose étant égale par ailleurs, la date d'évaluation prescrite dans le PL22 l'appauvrira de près de 40 000 \$.

L'Ordre est d'avis que la date d'évaluation devrait être établie à la date de libération, à moins qu'un délai maximal raisonnable soit intégré au PL22 pour la date de libération, si tel était le cas. Actuellement, l'article 28 du PL22 stipule que l'expropriant peut à tout moment retarder la date de libération.

- Également, l'Ordre est préoccupé par l'application de l'élément iii du paragraphe d) qui est contradictoire avec l'alinéa 2 de l'article 87 portant sur l'UMPP précisant que « l'usage doit être permis (...), ou protégé par des droits acquis à la date de l'expropriation », ainsi que la notion de valeur marchande.
 - De façon habituelle, les corps publics adoptent des plans triennaux ou quinquennaux dans lesquels ils incluent les projets qui seront mis en œuvre. Ensuite, ils prennent des décisions permettant de favoriser la réalisation des projets prévus. Ainsi, la combinaison de ces prises de décisions modifiant la réglementation ou la loi avec l'élément iii du paragraphe d) pourrait avoir un impact significatif.
 - En fonction de cet article du PL22, il y a un potentiel d'appauvrissement des expropriés et une pondération favorable à l'abus des droits dont disposent les corps expropriants.
- Il faut également mentionner que l'élément 2 c) iii de la définition de valeur marchande ne peut pas s'appliquer étant donné que l'acheteur fait face à une pression induite par l'expropriation. L'incohérence réside dans le fait qu'il n'a pas le choix de vendre.

Ainsi, un régime d'indemnisation basé sur le concept de valeur marchande, tel que modifié par le PL22, vient directement affecter certains expropriés et contrevient au principe de base visant à replacer un exproprié dans sa situation, sans enrichissement ni s'appauvrissement.

Recommandation 2 | Article 86 et als — Valeur marchande

Retirer la définition de valeur marchande de l'article 86 du PL22 ; ou

Subsidaire : modifier l'article 86 afin de retenir la définition de valeur marchande reconnue et présente dans la jurisprudence, la doctrine et les NPP de l'OEAQ ;

Et

Retenir la date de libération comme date d'évaluation pour le calcul de l'indemnité définitive ;
ou

Subsidaire : intégrer un délai maximal raisonnable au PL22 pour encadrer la date de libération.

2.1.3. Valeur marchande versus valeur au propriétaire

Concepts et définitions actuels

L'article 58 de la *Loi sur l'expropriation* actuellement en vigueur stipule que :

« L'indemnité est fixée d'après la valeur du bien exproprié et du préjudice directement causé par l'expropriation. »

La jurisprudence reconnaît d'ailleurs cette notion de préjudice :

« L'expropriation est un moyen exorbitant du droit commun pour réaliser des travaux d'intérêt public. Il s'agit d'une dépossesion forcée et, dans ces circonstances, ce n'est pas un prix de vente qui est dû à l'exproprié, mais une indemnité en réparation d'un préjudice subi. »¹⁷

Les NPP de l'Ordre indiquent qu' :

« En matière d'expropriation, le but de l'évaluation est de rechercher l'indemnité qui compensera le préjudice résultant de l'expropriation. La doctrine et la jurisprudence établissent que c'est **la valeur au propriétaire** qui doit alors être recherchée. Cela peut être **la valeur marchande**, mais cela peut également être **davantage** lorsque le bien visé par l'expropriation a, pour son propriétaire, une valeur qu'il n'aurait pour aucun autre qui en ferait le même usage.

Dans la recherche de l'indemnité, l'évaluateur doit estimer **la somme globale couvrant l'intégralité du préjudice subi**. Cette somme est généralement obtenue en additionnant une indemnité principale représentant la valeur du bien ou du droit

¹⁷ *Saint-Jean-de-Matha (Municipalité) c. Landreville* Supra note 6, par 16

concerné (immeuble, terrain, servitude, etc.) et une indemnité accessoire qui peut varier selon les circonstances de chaque cas. »¹⁸

Il faut donc laisser les experts faire l'analyse et le TAQ décider de cette indemnité, s'il n'y a pas d'entente entre les parties.

La doctrine et la jurisprudence définissent la juste indemnité comme étant l'exact équivalent de la chose expropriée, qui permettra au citoyen frappé par l'expropriation de se procurer une chose absolument semblable. Elle vise à déterminer le montant de l'indemnité et non un prix.¹⁹

« Il découle du concept de valeur au propriétaire que la valeur du bien doit être évaluée sous l'angle de l'usage le plus profitable et le plus avantageux pour l'exproprié. Cet usage peut être celui existant sur l'immeuble au moment de l'expropriation ou un usage futur. L'exproprié a droit à la valeur potentielle fondée sur une utilisation *probable* de l'immeuble exproprié dans l'avenir ou, selon la formule de l'honorable Lorne Giroux, à la valeur actuelle de ses possibilités futures.²⁰»

Les principes élémentaires sous-jacents à la recherche de l'indemnité impliquent que, selon la procédure d'expropriation, le « vendeur » est dépossédé contre son gré et la valeur au propriétaire doit être recherchée afin d'établir la juste indemnité.

Ainsi, le concept de valeur au propriétaire, tel qu'établi dans les NPP et retenu par la jurisprudence, notamment défini dans l'arrêt *Saint-Jean-de-Matha c. Landreville*²¹, est à l'effet que :

L'indemnité à l'exproprié doit être recherchée en fonction du concept de « valeur au propriétaire » qui tient compte notamment des conditions suivantes :

- ce n'est pas qu'un prix, c'est une indemnité qui doit être recherchée ;
- cette indemnité doit dédommager entièrement l'exproprié du préjudice que lui fait subir l'expropriation ;
- l'exproprié n'est pas un vendeur ordinaire qui débat comme il l'entend son prix avec l'acheteur ;

18 Annexe 3— NPP 11 et 12 — Normes en matière d'expropriation, élément 3 de la règle 11.2

19 *R. c. Robitaille*, [1950] B.R. 610, P.614-615.

20 Poirier, S., *Développements récents en droit de l'expropriation (2020) L'impact de la réglementation d'urbanisme sur l'indemnité principale en matière d'expropriation*, vol 481, Montréal, Édition Yvon Blais, page 105

21 *Saint-Jean-de-Matha (Municipalité) c. Landreville*, supra note 6, par. 23

- l'exproprié est forcé de transiger à un moment qu'il n'a pas choisi ;
- la valeur potentielle, incluse dans la valeur marchande, doit comprendre tout élément d'adaptabilité particulière ;
- dans la recherche de l'indemnité, on doit faire abstraction du but de l'expropriation.

Or, le concept de valeur au propriétaire est absent du PL22.

Les importantes distinctions entre la valeur marchande et la valeur au propriétaire sont reproduites dans le tableau ci-dessous :

Valeur marchande	Valeur au propriétaire
<ul style="list-style-type: none"> • Le bien est placé sur le marché libre et ouvert à la concurrence dans un objectif d'échange à une date choisie par son propriétaire, et ce, pour une période de temps suffisante ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Le bien n'est pas placé sur le marché et l'exproprié est forcé de transiger à un moment qu'il n'a pas choisi ;
<ul style="list-style-type: none"> • La valeur du bien est nécessairement en lien avec le but de l'évaluation ; 	<ul style="list-style-type: none"> • La valeur recherchée doit faire abstraction de l'objet de l'expropriation ;
<ul style="list-style-type: none"> • Les parties sont raisonnablement bien informées des caractéristiques et des conditions du bien ; 	<ul style="list-style-type: none"> • L'exproprié est avantageusement connaissant des caractéristiques et de la condition de son bien ;
<ul style="list-style-type: none"> • Les parties sont raisonnablement avisées de l'utilisation la plus probable de l'immeuble ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Les parties sont raisonnablement avisées de l'utilisation la plus probable de l'immeuble ;
<ul style="list-style-type: none"> • Les parties sont bien avisées des conditions du marché ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Les parties sont bien avisées des conditions du marché ;
<ul style="list-style-type: none"> • Le prix de vente doit faire abstraction de toute considération étrangère à l'immeuble lui-même et doit représenter la vraie considération épurée de l'impact des mesures incitatives, de conditions et de financement avantageux ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Ce n'est pas un prix (valeur), mais bien une indemnité qui doit être recherchée ; • La valeur doit comprendre tout élément d'adaptabilité particulière ; • Cette indemnité doit dédommager entièrement l'exproprié du préjudice que lui fait subir l'expropriation ;
<ul style="list-style-type: none"> • Le paiement pour la propriété est exprimé en argent comptant (dollars canadiens) ou équivalent à l'argent comptant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le paiement pour la propriété est exprimé en argent comptant (dollars canadiens) ou équivalent à de l'argent comptant.

Préoccupations

L'Ordre souhaite souligner l'importance du concept de valeur au propriétaire dans le cas de procédures d'expropriation. Rappelons que la juste indemnité est définie comme étant l'exact équivalent de la chose expropriée, qui permettra au citoyen frappé par l'expropriation de se procurer une chose absolument semblable.

« En matière d'expropriation, l'indemnité payable doit, autant que possible, viser à replacer le propriétaire exproprié dans la même situation financière qu'avant l'expropriation, pourvu que le dommage, la perte ou la dépense à l'égard desquels une indemnité est réclamée soit directement attribuable à l'expropriation. En effet, ce n'est pas un prix, c'est une indemnité qui est due à l'exproprié et elle doit le dédommager complètement du préjudice que lui cause l'expropriation [...] »²². En conséquence de ce principe, il faut se rappeler que le TAQ doit déterminer une indemnité payable et non un prix de vente.

Ainsi, l'Ordre est d'avis que la valeur au propriétaire doit être intégrée au PL22 afin que les distinctions entre la valeur marchande et la valeur au propriétaire soient considérées pour assurer d'une juste indemnité pour l'exproprié.

Recommandation 3 | Nouvel article — Valeur au propriétaire

Intégrer le concept de valeur au propriétaire au cadre législatif ; et

Retenir la définition de valeur au propriétaire reconnue et présente dans la jurisprudence, la doctrine et les NPP de l'OEAQ.

2.1.4. Valeur de convenance et valeur spéciale à l'exproprié

Concepts et définitions actuels

« La jurisprudence a façonné, au cours du siècle dernier, les caractéristiques du concept de valeur au propriétaire qui doit servir de cadre de référence à la recherche de l'indemnité due à l'exproprié, car ce n'est pas un prix qu'il faut rechercher, c'est une indemnité juste et équitable. Cette valeur au propriétaire inclut notamment la notion de valeur de convenance.²³ ». L'exproprié ne doit pas être enrichi ni appauvri par l'expropriation.

²² L'expropriation en droit québécois Supra note 2, page 649

²³ Baie-Saint-Paul (Ville) c Tremblay, 2019 CanLII 69 154 (QC TAQ), par. 15

De même, la notion de valeur spéciale est depuis longtemps reconnue par les juristes et par les évaluateurs agréés comme élément « *qui couvre une utilisation présente particulière, comme dans le cas d'une exploitation commerciale des lieux, et qui fait que l'exproprié serait prêt à déboursier plus que la simple valeur marchande plutôt que d'être évincé, sont des concepts de valeur subjective fréquemment invoqués en expropriation.* ²⁴ »

Cette notion a été abordée comme suit par la Cour suprême dans l'arrêt *Arpro Developments LTD* dans les termes suivants :

« Pour pouvoir attribuer une valeur spéciale à la propriété d'Arpro, il incombe à cette dernière de prouver que, par suite de circonstances particulières, sa propriété a plus de valeur pour elle qu'elle n'en aurait pour tout autre promoteur compétent et expérimenté qui l'utiliserait pour la même fin. ²⁵ »

Les NPP de l'Ordre encadrent aussi ces éléments dans les termes suivants : « la valeur de convenance et/ou la valeur spéciale à l'exproprié est la valeur d'un bien ou d'un droit pour son propriétaire-utilisateur. Il s'agit d'une valeur qui dépasse généralement la valeur marchande, dans la mesure où elle contient cette dernière, plus une valeur particulière pour le propriétaire-utilisateur.

On parlera généralement de valeur spéciale à l'exproprié lorsque cette valeur peut être un avantage économique particulier à l'exproprié, tenant compte des conditions suivantes :

- cet avantage découle d'une utilisation factuelle ;
- il est propre à l'exproprié ;
- il ne se retrouve pas dans les éléments de valeur déjà calculés.

On parlera plutôt de valeur de convenance lorsque la valeur particulière est une valeur personnelle, que ce soit au point de vue matériel ou de l'agrément, attribué à l'immeuble par son propriétaire. Elle existe dès que, dans son ensemble ou dans l'une de ses parties, le bien présente, pour le propriétaire ou pour l'occupant, une valeur dont ne tiendra pas compte le commun des acheteurs. Elle se rattache à certains aménagements, commodités

24 FORGUES, Jacques et PRÉMONT, Jacques, *Loi sur l'expropriation annotée*, Première édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1998, p. 66, 67 et 73.

25 *Carignan (Ville) c. Jacques*, 2013 CanLII 47710 (QC TAQ) par. 170

et combinaisons des lieux avantageux pour lui. Elle se distingue de la valeur spéciale à l'exproprié en ce qu'elle ne constitue pas un avantage économique.²⁶»

Voici un exemple de la valeur de convenance chiffré. Dans une banlieue, où les propriétés valaient à l'époque entre 150 000 \$ et 225 000 \$, des propriétaires ont fait une demande de permis en juin et ont réalisé des travaux au cours des mois suivants. Prévoyant vivre dans la maison à long terme et y établir leur famille, les propriétaires ont effectués un investissement représentant environ 90 000 \$ en « extras » personnalisés. Ceux-ci ont reçu un avis d'expropriation en septembre de la même année. Lors de l'analyse de la valeur marchande par les experts, l'investissement personnalisé ne pouvait être récupéré à sa pleine valeur, mais plutôt à un maximum d'environ 50 %, selon le principe de valeur contributive²⁷. Ainsi, pour une propriété dont la valeur marchande était établie à environ 290 000 \$, la valeur de convenance était établie à 66 000 \$, pour un total de 355 000 \$.

Un exemple de valeur au propriétaire usuel reflète la situation d'un locataire résidentiel bénéficiant d'un loyer inférieur au marché puisqu'il habite son logement depuis longtemps. Suivant l'expropriation, il devra se reloger et le coût mensuel pour son loyer sera supérieur à ce qu'il payait. Il est quasiment impossible pour lui de trouver un logement à un coût équivalent et le préjudice économique qu'il subit est directement lié à l'expropriation. Cette perte financière s'échelonne sur plusieurs années à venir.

Aussi, mentionnons que la perte de profit du promoteur pour que l'entreprise puisse procéder à des opérations de développeur et constructeur²⁸ sont rarement octroyées par les tribunaux. La jurisprudence relevée démontre le travail d'analyse exhaustif du tribunal qui octroi cette indemnité dans des cas précis et selon une prépondérance à la preuve.

Préoccupations

Le PL22 comprend des articles encadrant les indemnités pour la perte de valeur de convenance, mais demeure muet sur la valeur spéciale à l'exproprié.

²⁶ <https://oeaq.qc.ca/wp-content/uploads/2021/03/NPP.pdf>

²⁷ Ce principe veut que la contribution marginale au prix de vente d'un élément d'un immeuble ne soit pas nécessairement égale au prix de revient de cet élément. Il contribue à la valeur totale dans la mesure où cet élément est en équilibre avec les aspirations spécifiques du marché concernant cet immeuble.

²⁸ Laval (Ville) c Les Associés du Nord 2006 Inc., 2019 CanLII 101259 (QC TAQ), par. 273

La valeur spéciale à l'exproprié est octroyée par le TAQ, dans des cas précis qui correspondent aux critères précédemment énoncés. Si cette valeur n'est pas intégrée au PL22, certains expropriés pourraient être appauvris.

Recommandation 4 | Nouvel article — Valeur spéciale à l'exproprié

Intégrer le concept de valeur spéciale à l'exproprié au cadre législatif ; et
Retenir la définition de valeur spéciale à l'exproprié reconnue et présente dans la jurisprudence, la doctrine et les NPP de l'OEAQ.

2.1.5. Autres considérations

Article 92 — Conditions de financement

L'alinéa 2c de l'article 92 prévoit que toute considération étrangère aux actifs eux-mêmes, telle que des conditions de financement avantageuses, ne doit pas être considérée.

Ces éléments font partie des dommages découlant directement de l'expropriation.

Recommandation 5 | Article 92 — Conditions de financement

Retirer l'alinéa 2c de l'article 92.

Article 93 — Valeur contributive

Dans le cas d'une indemnité de concordance, l'article 93 prévoit de déduire la valeur contributive des caractéristiques que l'immeuble de substitution possède et dont ne bénéficie pas l'immeuble exproprié. L'Ordre est d'avis que cet élément pourrait être problématique et pourrait appauvrir les expropriés dans certains cas. Cette situation pourrait engendrer des sommes que les expropriés devraient assumer pour l'acquisition d'un immeuble substitut.

Il est rare de trouver des propriétés identiques sur le marché et cette façon de faire pourrait avoir un impact sur un exproprié concernant son endettement par exemple. Donc, pour un exproprié qui n'a pas beaucoup de moyens financiers, il serait obligé de racheter une propriété de qualité moindre ou détenant des caractéristiques inférieures pour éviter de s'endetter davantage.

À titre d'exemple, s'il s'agit du seul immeuble de substitution disponible et que les caractéristiques ne sont d'aucune utilité à l'exproprié, tel qu'un système d'arrosage

électronique, une salle d'eau supplémentaire ou un cabanon de meilleure qualité. Pourquoi réduire la valeur contributive de ces éléments ?

Recommandation 6 | Article 93 — Valeur contributive

Retirer de l'article 93 : « doit toutefois être déduite de ces coûts la valeur contributive des caractéristiques que l'immeuble de substitution possède et dont ne bénéficie pas l'immeuble exproprié ou, selon le cas, la partie louée ou occupée de l'immeuble exproprié. »

Article 94 — Plafond de 135 % de la valeur marchande

L'Ordre est d'avis que l'article 94 appauvrira les expropriés et est en désaccord avec les principes suivants :

- D'établir par voie législative que les expropriés s'enrichissent si l'indemnité immobilière excède de 35 % la somme de la valeur marchande et, selon le cas, l'indemnité de réaménagement et l'indemnité de concordance ;
- De fixer l'indemnité à 135 % de la valeur marchande ;
- De fixer ces plafonds à la date de la signification de l'avis d'expropriation.

Ce dernier élément a un impact négatif si la prise de possession légale (date de libération) survient dans un délai à moyen et long terme de la signification de l'avis d'expropriation.

La limite de 135 % apparaît comme arbitraire. L'impact négatif sera encore plus évident pour les expropriés en région, car les valeurs marchandes sont moins élevées et souvent les coûts des aménagements sont plus élevés. À titre d'exemple, pour deux propriétés similaires, soit une en milieu urbain et une sur la Côte-Nord, les valeurs marchandes risquent de présenter d'importants écarts. Si les deux propriétés ont bénéficié d'aménagements personnalisés, ceux-ci risquent d'avoir coûté plus cher, notamment pour les matériaux. La valeur contributive des aménagements représentera une plus grande proportion de la valeur marchande de la propriété. Les expropriés en milieu rural ou en région seront ainsi plus impactés par ce plafond d'indemnisation.

Conséquemment, une indemnisation maximale de 135 % de la valeur marchande appauvrira l'exproprié par un coût de construction dépassant l'indemnité immobilière. De plus, si le secteur

souffre d'une désuétude économique²⁹ et que la construction, qui est adéquate pour l'exproprié, est non fonctionnelle pour d'autres usages, l'appauvrissement sera encore plus élevé.

Une situation vécue et médiatisée est évocatrice de l'enjeu que soulève l'Ordre quant au plafonnement de l'indemnisation maximale. Voilà que des résidences unifamiliales en très bonne condition, et ayant bénéficié de plusieurs améliorations au cours des années, sont situées dans un quartier central affecté d'une désuétude économique, liée notamment à la présence en façade d'un mur de béton soutenant une autoroute. Ces résidences sont, de plus, situées à distance de marche du métro, des commerces de quartier et de l'école primaire du secteur.

Dans ce contexte, la valeur marchande de ces unifamiliales est établie à environ 440 000 \$ chacune. Cette somme définit la valeur des résidences en tenant compte de la désuétude économique du secteur, rendant **impossible** toute tentative de relocalisation des propriétaires dans le même secteur ou dans un secteur similaire, offrant les mêmes services de proximité, pour un prix comparable à la valeur marchande des propriétés. Dans le cas qui nous occupe, l'indemnité additionnelle pour replacer ces propriétaires dans une situation similaire, sans enrichissement ou appauvrissement, est d'environ 265 000 \$, portant le total à 705 000 \$ par propriétaire. Toutefois, avec le plafond d'indemnisation établi à 135 % de la valeur marchande par le PL22, ces expropriés subiraient un appauvrissement d'environ 110 000 \$, avec une indemnisation d'environ 594 000 \$ par résidence, largement inférieure aux 705 000 \$ nécessaires pour une relocalisation sans enrichissement ou appauvrissement.

Notons que ces expropriés ont été indemnisés à hauteur du préjudice subi, et ce, sans procès, à la suite d'une entente entre les parties, en se basant sur la valeur au propriétaire le tout en fonction de la Loi fédérale de l'expropriation.

Recommandation 7 | Article 94 — Plafond de 135 % de la valeur marchande

Retirer l'article 94 du PL22.

29 La désuétude économique résulte d'inconvénients relatifs au voisinage de l'immeuble et aux conditions du marché. (Annexe 4 — NPP 1 et 2 — Normes en matière d'évaluation) Annexe 4 – **NPP 1 et 2 – Normes en matière d'évaluation**

2.2. Autres indemnités

L'Ordre émet certaines réserves avec quelques éléments encadrant les indemnités prévues aux articles 96 à 106 du PL22.

2.2.1. Indemnité en réparation des préjudices

Article 96 — Période de calcul des préjudices

Comme établi à la section 2.1.4 du présent mémoire, la valeur spéciale à l'exproprié devrait être intégrée au PL22. De plus, le 1^{er} alinéa de l'article 96, limitant la période de calcul des préjudices à 10 ans, aura un impact négatif dans le cas d'expropriations de locataires résidentiels. Ajoutons que, dans certains cas occasionnant des pertes de revenus (agricoles, commerciaux ou autres) ou de loyer résidentiel à mensualités avantageuses, les dommages peuvent être à perpétuité. Cela doit faire l'objet d'une analyse particulière, au cas par cas, incluant les habitudes de vie des expropriés et la date d'acquisition originelle de l'immeuble exproprié.

Ainsi, le 1^{er} alinéa de l'article 96 devrait être retiré du PL22 et nous recommandons de laisser le Tribunal administratif du Québec trancher sur le montant des indemnités pour perte de valeur de convenance, s'il n'y a pas entente entre les parties.

Recommandation 8 | Article 96 — Période de calcul des préjudices

Retirer le 1^{er} alinéa de l'article 96.

Article 99 — Indemnité pour perte de bénéfices

Le caractère restrictif encadrant la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise compris aux alinéas 4, 5 et 6 de l'article 99 contrevient à plusieurs principes en lien avec la valeur au propriétaire et présente le potentiel de causer un appauvrissement de certains expropriés.

En effet, avant qu'un propriétaire d'entreprise dépose une demande de permis, plusieurs analyses et plans ont été élaborés, souvent par des consultants externes. Si tous les permis doivent être obtenus afin d'être indemnisé pour la perte de bénéfice net lié à une entreprise, le

principe d'une indemnité juste, comme prévue à l'article 952 du *Code civil du Québec*, n'est pas rencontré.

Les entreprises font souvent des prévisions et des projets à plus long terme. Selon cet article du PL22, les travaux engagés pour les projets futurs ont peu de chance d'être dédommagés.

Aussi, ces articles favorisent l'imposition de réserve d'expropriation pour des terrains faisant l'objet de demande d'autorisation ou de permis. Dans cet exemple, un promoteur ayant en main toutes les études nécessaires pour l'obtention des permis, mais qui n'a pas obtenu ces derniers, ne pourra pas être dédommagé pour les coûts reliés aux déboursés préalables et nécessaires à la réalisation de son projet.

Il faut laisser les experts analyser les projets d'entreprise et en traiter durant la période de négociation et il faut laisser le TAQ juger de la juste indemnité, s'il n'y a pas d'ententes entre les parties.

Recommandation 9 | Article 99 — Indemnité pour perte de bénéfices

Retirer les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 99.

Article 101 — Exclusions pour l'indemnité en réparation de préjudices

L'Ordre est d'avis que l'exclusion d'indemnité en réparation des préjudices intégrée aux alinéas 1, 3 et 5 de l'article 101 comporte un risque d'appauvrissement de certains expropriés.

À titre d'exemple, les droits acquis semblent, sauf contraire, être exclus de la possibilité d'indemnisation.

Recommandation 10 | Article 101 — Exclusions pour l'indemnité en réparation de préjudices

Retirer les alinéas 1, 3 et 5 de l'article 101 du PL22.

Article 102 — Exclusions aux préjudices

L'Ordre désire souligner que certains éléments intégrés à l'article 102, encadrant les exclusions aux préjudices causés par l'expropriation, sont contraires aux principes établis afin de ne pas appauvrir l'exproprié.

Notamment, les 1^{er}, 2^e (éléments a, c et e), 6^e, 7^e et 9^e alinéas comportent des éléments qui pourraient avoir des impacts négatifs importants sur les expropriés.

Tout d'abord, l'élément e du 2^e alinéa, qui porte sur les dommages causés par la présence d'une infrastructure construite sur l'immeuble exproprié, serait susceptible de ne pas indemniser adéquatement l'exproprié pour les dommages en lien direct avec l'expropriation. Par exemple, dans le cadre d'une expropriation partielle qui a comme objectif l'élargissement d'une route, la construction d'un viaduc, la construction d'un pont, l'implantation d'une station de pompage, etc., la jurisprudence et la doctrine ont établi que la valeur au résidu³⁰ doit faire l'objet d'une indemnité.

Puis, prenons l'exemple d'une expropriation d'une portion de terrain située devant une résidence unifamiliale dans le but d'élargir la route et où la portion expropriée permettait l'aménagement d'un couvert forestier qui atténuerait notamment le bruit de la circulation. L'aménagement n'étant plus possible à la suite de la construction de la route, l'alinéa 2 e) ne permettrait pas d'indemniser adéquatement les propriétaires pour cette perte de jouissance et d'intimité directement liée à l'expropriation ainsi que de la perte de valeur marchande de sa propriété lors de la revente.

Finalement, notons que l'exproprié s'appauvrira s'il doit payer des pénalités hypothécaires ou des droits de mutation immobilière en raison de son expropriation, comme prévu aux alinéas 6 et 7 de l'article 102 du PL22. Notons que l'article 20 de la Loi sur l'expropriation de l'Ontario (L.R.O. 1990, ch E.26) prévoit de payer les pénalités hypothécaires résultant d'une expropriation.

L'Ordre traitera à la section 2.2.5 de ce mémoire des dommages causés par les honoraires des avocats qui sont exclus selon l'alinéa 9 de l'article 102.

³⁰ Résidu : la portion d'une plus grosse parcelle demeurant la propriété du propriétaire foncier après une expropriation partielle. <https://www.aicanada.ca/wp-content/uploads/2014Book-1Expropriation-Partielle.pdf>

Recommandation 11 | Article 102 — Exclusions aux préjudices

Retirer les alinéas 1, 2 (éléments a, c et e), 6, 7 et 9 de l'article 102.

2.2.2. Indemnité pour perte de valeur de convenance

Article 103 — Exclusion à l'indemnité pour perte de valeur de convenance

Afin d'assurer qu'il n'y ait pas d'appauvrissement de certains expropriés, il est nécessaire de s'assurer que l'indemnité pour perte de valeur de convenance puisse être disponible, si applicable, même dans le cas d'une expropriation partielle ou s'il ne s'agit pas de la résidence principale de l'exproprié (ex. : maison secondaire).

« La valeur de convenance et/ou la valeur spéciale à l'exproprié est la valeur d'un bien ou d'un droit pour son propriétaire-utilisateur. Il s'agit d'une valeur qui dépasse généralement la valeur marchande, dans la mesure où elle contient cette dernière, plus une valeur particulière pour le propriétaire-utilisateur.

On parlera généralement de valeur spéciale à l'exproprié lorsque cette valeur peut être un avantage économique particulier à l'exproprié, tenant compte des conditions suivantes :

- cet avantage découle d'une utilisation factuelle ;
- il est propre à l'exproprié ;
- il ne se retrouve pas dans les éléments de valeur déjà calculés.

On parlera plutôt de valeur de convenance lorsque la valeur particulière est une valeur personnelle, que ce soit au point de vue matériel ou de l'agrément, attribué à l'immeuble par son propriétaire. Elle existe dès que, dans son ensemble ou dans l'une de ses parties, le bien présente pour le propriétaire ou pour l'occupant une valeur dont ne tiendra pas compte le commun des acheteurs. Elle se rattache à certains aménagements, commodités et combinaisons des lieux avantageux pour lui. Elle se distingue de la valeur spéciale à l'exproprié en ce qu'elle ne constitue pas un avantage économique.³¹»

À titre d'exemple, un propriétaire d'une résidence secondaire comprenant des aménagements pour personne à mobilité réduite devrait être indemnisé pour la perte de valeur de convenance. La valeur marchande ne tiendra pas compte des avantages des aménagements effectués pour ce propriétaire, notamment l'installation d'un ascenseur dans une résidence pour accommoder une personne handicapée, un lève-personne pour assurer l'accès à la piscine, des cadres de portes plus larges. Les attributs et les aménagements effectués sur des propriétés pour accommoder les besoins des propriétaires doivent être analysés au cas par cas.

Recommandation 12 | Article 103 — Exclusion à l'indemnité pour perte de valeur de convenance

Retirer le 2^e alinéa de l'article 103, soit : « *cette indemnité peut être réclamée uniquement lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié.* »

Article 104 — Plafonnement des dommages

L'article 104 limite l'indemnité pour perte de valeur de convenance à 20 000 \$ sans égard au type de dossier. Notons que cette indemnité s'applique uniquement aux personnes physiques expropriées et non aux corporations comme établi par la jurisprudence et par la doctrine. « Tel que mentionné dans *Saint-Alphonse-Rodriguez (Municipalité de) c. Guy Jeanson Inc.*,³² le voile corporatif devient un écran au sentiment humain. Ce sont justement les sentiments humains qui doivent être considérés pour accorder une perte de valeur de convenance³³. »

Les dommages pour perte de valeur de convenance peuvent varier selon l'exproprié. L'Ordre est inquiet de constater qu'un plafond serait établi à ces dommages qui sont habituellement analysés par le TAQ, si le dossier lui parvient. Cette indemnité maximale pourrait appauvrir la partie expropriée.

Le TAQ est un tribunal spécialisé qui a établi une jurisprudence pertinente, solide et reconnue concernant les dommages accordés aux expropriés. « La quantification d'un dommage comme celui de la valeur de convenance n'est pas une mince tâche. Il s'agit de déterminer une valeur dont la quantification demande l'intervention du jugement de l'expert.³⁴ » L'indemnité accordée considère chaque dossier de façon individuelle afin de

³² *Saint-Alphonse-Rodriguez (Municipalité) c. Guy Jeanson inc.*, 2005 CanLII 69896 (QC TAQ)

³³ *Ville de Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier c. Placements MP inc.*, 2022 CanLII 109159 par. 185

³⁴ *P.G.Q. / Ministre des Transports c Dery*, 2021 CanLII 77121 (QC TAQ), par. 139

compenser le préjudice subi par l'exproprié. Selon certaines récentes jurisprudences, la perte de valeur de convenance peut excéder le plafond de 20 000 \$.

À titre d'exemple, dans certains jugements, une compensation pour perte de valeur de convenance de 25 000 \$³⁵, et même de 55 275 \$³⁶, a été octroyée. Dans ces cas précis et d'autres, l'exproprié n'aurait pu être compensé pour le préjudice subi si le plafond d'indemnisation avait été en vigueur.

Dans l'exemple précédemment cité, les aménagements peuvent rapidement excéder le plafond de 20 000 \$ pour un propriétaire d'une résidence comprenant des aménagements nécessaires pour accommoder les besoins d'une personne à mobilité réduite, notamment l'installation d'un ascenseur, d'un lève-personne pour assurer l'accès à la piscine et des cadres de portes plus larges.

L'Ordre recommande de laisser le TAQ trancher sur le montant des indemnités pour perte de valeur de convenance, s'il n'y a pas entente entre les parties.

Recommandation 13 | Article 104 — Plafonnement des dommages

Retirer l'article 104 du PL22.

2.2.3. Indemnité pour troubles et ennuis

Article 105 — Exclusion à l'indemnité pour troubles et ennuis

L'article 105 encadrant l'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients stipule que « cette indemnité peut être réclamée uniquement lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié. »

Afin d'assurer qu'il n'y ait pas d'appauvrissement de certains expropriés, il est nécessaire de s'assurer que l'indemnité pour troubles, ennuis et inconvénients puisse être disponible, si applicable, même dans le cas d'une expropriation commerciale. Plusieurs commerçants, de divers tailles et chiffres d'affaires, peuvent subir des dommages en lien avec l'expropriation de leurs locaux commerciaux.

³⁵ P.G.Q. / *Ministre des Transports c Dery*, Supra note 34, par. 142

³⁶ *Baie-Saint-Paul (Ville) c Tremblay*, 2019 CanLII 69154 (QC TAQ), par. 50

L'Ordre recommande de modifier l'article 105 afin de retirer cette exclusion.

Recommandation 14 | Article 105 — Exclusion à l'indemnité pour troubles et ennuis

Retirer le 2^e alinéa de l'article 105, soit : « *cette indemnité peut être réclamée uniquement lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié.* »

Article 106 — Plafonnement des dommages

Comme établi dans la section précédente, les dommages, incluant ceux pour troubles et ennuis, peuvent varier selon l'exproprié. L'Ordre est inquiet de constater qu'un plafond serait établi à ces dommages qui sont habituellement analysés par le Tribunal, si le dossier lui parvient. Fixer une indemnité maximale pourrait appauvrir la partie expropriée.

L'indemnité accordée par le TAQ considère chaque dossier de façon individuelle afin de compenser le préjudice subi par l'exproprié. « Il ne s'agit pas ici de l'exercice d'une punition à l'égard de la partie expropriante ni de faire preuve de générosité, d'empathie ou de compassion à l'égard de la partie expropriée, mais de compenser autant que faire se peut les ennuis réels reliés à l'ensemble du processus d'expropriation de son origine jusqu'à l'achèvement de celui-ci.³⁷ »

« En matière d'expropriation, les paramètres juridiques qui encadrent l'indemnisation pour troubles, ennuis et inconvénients ont été établis dans l'affaire Dubois. Ils se résument ainsi :

- *l'indemnité est fixée d'après le préjudice directement causé par l'expropriation ;*
- *elle est accordée pour compenser la partie expropriée pour les inconvénients tels que le stress, les pertes de temps, la gestion du dossier et les dommages moraux causés par l'expropriation, incluant la constitution de son dossier de réclamation avec son avocat et ses experts ;*
- *le Tribunal doit tenir compte du caractère direct, matériel et certain du préjudice ;*

³⁷ P.G.Q./Ministre Des Transports c Dery, Supra note 34 par. 164

- *il ne s'agit pas d'une indemnité prévue pour permettre au décideur de faire preuve de générosité, d'empathie ou de compassion à l'égard de l'exproprié, mais pour compenser un préjudice réel causé par l'expropriation, dont l'exproprié a le fardeau de la preuve ;*
- *le Tribunal doit tenir compte de l'équilibre à maintenir entre l'octroi d'une juste indemnité à l'exproprié et le fait que cette indemnité est payée par des fonds publics ;*
- *le Tribunal peut tenir compte de dommages subis dans le cadre général du processus d'expropriation, tel que défini par la Cour suprême dans Dell Holdings³⁸. »*

« La volumineuse jurisprudence du Tribunal contient une forte variation des indemnités accordées pour troubles, ennuis et inconvénients, mais ces indemnités sont toujours accordées selon les circonstances de chaque dossier.³⁹ »

Ainsi, selon certaines récentes jurisprudences⁴⁰, la perte de valeur de convenance peut varier de 50 \$ à 42 000 \$. À titre d'exemple, une compensation pour troubles, ennuis et inconvénients de 15 000 \$ a été accordée dans l'arrêt *Saint-Paul-De-Montmigny (Municipalité)*⁴¹ et 20 000 \$ dans l'arrêt *Ville de Carleton-sur-mer*⁴². Dans ces cas précis et d'autres, l'exproprié n'aurait pu être compensé pour le préjudice subi advenant l'imposition de l'indemnité maximale.

L'Ordre recommande de laisser le Tribunal administratif du Québec trancher sur le montant des indemnités pour perte de valeur de convenance, s'il n'y a pas entente entre les parties.

Recommandation 15 | Article 106 — Plafonnement des dommages

Retirer l'article 106 du PL22.

2.2.4. Indemnité définitive

Article 115 — Indemnité définitive et UMPP

L'article 115 stipule que « lorsque l'usage le meilleur et le plus profitable ne correspond pas à celui du droit exproprié, le Tribunal détermine le montant de l'indemnité définitive sur la base de cet autre usage. » L'utilisation du principe d'UMPP en expropriation est à la base même de la recherche d'une juste indemnité.

³⁸ *Régie des Transports en commun de la régie de Toronto c. Dell Holdings Ltd*, [1997] 1 R.C.S.

³⁹ *Ville de Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier c. Placements MP Inc.*, Supra note 33 par. 190 et 204

⁴⁰ *Laval (Ville de) c. Dubois*, 2008 QCCQ 1728 (CanLII), par. 130 et 131

⁴¹ *Saint-Paul-De-Montminy (Municipalité) c. Lavoie*, 2017 CanLII 66178 (QC TAQ), par. 106

⁴² *Ville de Carleton-sur-mer c. Bernard*, 2017 QCTAQ 10213, par. 350

À titre d'exemple, un propriétaire d'une PME de type garage ou autre, dont le voisinage se développe en résidentiel, peut continuer d'opérer son entreprise jusqu'au moment où il décide de vendre à un promoteur immobilier. Il vendra ce terrain selon l'usage auquel il est destiné, soit résidentiel. Avec cet article du PL22, il sera indemnisé sur la base d'un usage commercial ou industriel.

L'Ordre est d'avis que l'article 115, particulièrement le 2^e alinéa, pourrait appauvrir certains expropriés, en plus de favoriser des recours judiciaires.

Recommandation 16 | Article 115 — Indemnité définitive et UMPP

Retirer le 2^e alinéa de l'article 115 du PL22, soit : « lorsque l'usage le meilleur et le plus profitable ne correspond pas à celui du droit exproprié, le Tribunal détermine le montant de l'indemnité définitive sur la base de cet autre usage. »

Articles 118 et 119 — Compensation pour perte d'appréciation

L'article 118 stipule que l'indemnité pour compenser la perte d'appréciation du droit exproprié, lorsque le transfert s'effectue plus de six mois après la date de l'avis d'expropriation, est calculée en appliquant à la valeur marchande du droit exproprié un pourcentage égal au taux d'intérêt légal pour la période. Pour sa part, l'article 119 établit que « lorsque le transfert du droit exproprié s'opère plus de 18 mois après la date de l'expropriation, dans le cas d'un droit portant sur un immeuble faisant l'objet d'une réserve à cette date, ou plus de trois ans après la date de l'expropriation, dans les autres cas, le Tribunal ajoute à l'indemnité de la partie dessaisie une indemnité pour compenser les inconvénients liés à la durée de la procédure d'expropriation. Cette indemnité correspond au produit obtenu en multipliant le montant de l'indemnité définitive par un pourcentage équivalent au double du taux légal. Toutefois, lorsque le produit obtenu est inférieur à 1 000 \$, l'indemnité correspond à 1 000 \$ et, lorsqu'il est supérieur à 50 000 \$, elle correspond à 50 000 \$. »

La date actuellement utilisée est la date de prise de possession, sauf dans le cas où une réserve pour fins publiques a été publiée avant l'expropriation. Dans ce cas, la date, selon la loi, est la date de la signification de l'avis d'expropriation.

Cet élément est problématique étant donné qu'aucun délai n'est prescrit pour la prise de possession, ce qui peut entraîner des délais importants et un écart considérable dans la valeur du bien exproprié. Lorsque les valeurs augmentent à l'instar des dernières années, le paiement d'intérêt au taux légal ne peut indemniser adéquatement les expropriés et engendrerait donc l'appauvrissement. Aussi, pendant certaines périodes du cycle immobilier, il est possible que la valeur d'un bien s'apprécie moins que le taux d'intérêt légal, entre autres, dans certains milieux ruraux.

Afin d'éviter l'appauvrissement et/ou l'enrichissement d'un exproprié, l'OEAQ recommande que la date d'évaluation soit la date de prise de possession et considère qu'il serait opportun de définir un délai maximal de prise de possession afin de réduire l'incertitude pour l'exproprié et d'éviter des hausses importantes de l'indemnité que doit payer le corps expropriant. La date d'évaluation du bien exproprié devrait être celle indiquée à l'avis de transfert de propriété.

Recommandation 17 | Articles 118 et 119 — Compensation pour perte d'appréciation

Retirer les articles 118 et 119 du PL22 ;

Retenir la date de libération comme date d'évaluation pour la détermination de l'indemnité définitive ;

et

Intégrer un délai maximal raisonnable au PL22 pour encadrer la date de libération.

Subsidaire : retirer « Toutefois, lorsque le produit obtenu est inférieur à 1 000 \$, l'indemnité correspond à 1 000 \$ et, lorsqu'il est supérieur à 50 000 \$, elle correspond à 50 000 \$. » du 2^e alinéa de l'article 119 ;

et

Intégrer un délai maximal raisonnable au PL22 pour encadrer la date de libération.

2.2.5. Éléments à inclure aux dommages

Article 102 — Honoraires des professionnels (conseillers juridiques avocats/notaires)

L'article 45 du projet de loi mentionne que les parties dessaisies visées à l'article 87 du *Code de procédure civile* sont tenues de se faire représenter par avocat. Cependant, les honoraires d'avocat ne sont pas payables, sauf en cas très rares d'abus de droit et sont octroyés par le TAQ.

La majorité des personnes impliquées dans un dossier d'expropriation, qu'elles soient visées ou non par l'article 87 du *Code de procédure civile*⁴³, n'a pas les moyens d'être représentée devant le Tribunal et elle est pénalisée financièrement si elle décide d'avoir recours aux services d'un avocat pour les conseiller ou les représenter.

Afin de favoriser un accès équitable à la justice, les frais d'honoraires des conseillers juridiques devraient également être compris aux dommages des expropriés, au même titre que les frais d'experts. En effet, les petits expropriés renoncent souvent à consulter un expert juridique, car ce sont des dépenses qu'ils ne peuvent recouvrer.

Notons que l'article 29 (1) de la Loi fédérale sur l'expropriation (L.R.C., ch. E-21) prévoit que « la Couronne paie à chaque personne ayant droit à une indemnité en vertu de la présente partie un montant égal aux frais d'estimation, frais légaux et autres frais qui ont été raisonnablement encourus par cette personne pour faire valoir son droit à cette indemnité [...] »

Une grille de tarification pourrait établir les montants à chacune des étapes du dossier (les conseils préliminaires aux clients en début de dossier, la négociation, la représentation devant les différentes instances, etc.) et fixerait des critères établis par des lignes directrices et des montants indexés annuellement.

Afin d'en faciliter l'application, une tarification horaire devrait être encadrée, laquelle est plus facilement déterminable si le dossier est réglé durant la période de négociation, contrairement à une tarification à pourcentage.

Le fait de pouvoir être bien conseillé par un professionnel aurait pour résultat de permettre une meilleure compréhension par la partie expropriée et de faciliter la négociation entre les parties et, ainsi, régler le dossier plus rapidement et à moindre coût dans la majorité des cas.

Afin d'assurer un meilleur accès à la justice, l'Ordre recommande de reconnaître les frais des conseillers juridiques comme un dommage à la partie expropriée et de rembourser les honoraires professionnels selon une grille de tarification balisée et indexée annuellement.

43 Article 45 du projet de Loi

Recommandation 18 | Article 102 — Honoraires des conseillers juridiques

Retirer l'alinéa 9 de l'article 102 du PL22 ;

Établir une grille de tarification pour les honoraires des conseillers juridiques.

2.3. Approches d'indemnisation

Les articles 75 à 81 visent à encadrer les approches d'indemnisation selon des principes qui ne représentent pas la pratique professionnelle des évaluateurs agréés. Plusieurs éléments suscitent des questionnements, même chez les professionnels les plus aguerris.

Ainsi, la loi devrait prévoir qu'une nouvelle approche puisse être utilisée après un processus de demande au TAQ incluant, évidemment, un avis donné à l'autre partie. Cette approche devrait être approuvée par le TAQ ou par une entente entre les parties préalablement à son utilisation afin d'éviter les frais inutiles.

De plus, il devrait être prévu que l'indemnité puisse être estimée en fonction non pas d'une approche en particulier, mais d'une combinaison de deux approches ou plus afin d'avoir davantage de disponibilités selon les dommages ou la valeur de la propriété.

L'Ordre est d'avis que ces articles ouvriront la porte à des débats judiciaires et prône que les experts puissent analyser les dossiers dont ils sont saisis et puissent user de leur jugement professionnel afin d'orienter l'approche d'indemnisation applicable.

Les experts au dossier doivent être en mesure de choisir l'approche à privilégier dans l'estimation de l'indemnité. Dans la très grande majorité des cas, l'approche est facilement identifiable et les parties sont en accord avec les approches choisies. Afin de préserver le droit à une indemnité juste et équitable, il faut laisser l'expert user de son jugement professionnel et choisir l'approche notamment en fonction du dossier et de ses normes de pratique professionnelle.

À titre d'exemple, un exproprié âgé exploite un commerce de quartier depuis de nombreuses années ; malgré qu'il ait ralenti ses activités (semi-retraite), il n'en retire qu'un salaire très moyen, sachant que dans un avenir prévisible (peut-être plus que trois ans), il vendra son immeuble pour un changement d'usage à un promoteur étant déjà sollicité. Cependant,

l'exproprié n'est pas pressé de vendre, souhaitant plutôt attendre le bon moment pour maximiser sa valeur. Durant ce temps, il continue à recevoir un revenu intéressant. S'il est exproprié, l'expropriant utilisera l'article 79 sans tenir compte du potentiel à venir et évaluera le commerce pour ce que l'entreprise vaut, en réalité, le terrain valant à lui seul plus cher.

Comme le propriétaire n'a pas choisi de vendre à ce moment, il risque de perdre son avantage d'avoir une opération commerciale qui lui permet de vivre convenablement et d'espérer une retraite intéressante, compte tenu de la valeur du terrain.

Dans ce cas, l'indemnité devrait être basée sur une analyse de la valeur marchande actualisée plus la perte des revenus qu'il aurait générés durant quelques années en continuant ses activités commerciales. C'est la définition même d'une indemnité juste et raisonnable. Le PL22 ne protège pas ces propriétaires.

Conséquemment, l'Ordre est d'avis que le choix des méthodes d'évaluation doit demeurer entre les mains des experts au dossier qui sont régis par des normes de pratique professionnelle (NPP) et un code de déontologie.

Les actes que posent quotidiennement les membres du système professionnel québécois en vertu du *Code des professions* ou de leurs lois constitutives respectives sont la résultante d'une confiance précieuse entre le Législateur et ceux-ci afin que soit mise en priorité la protection du public. Or, cet état de fait est délicat puisque les nombreux chantiers législatifs qu'entreprend l'État québécois sont intrinsèquement liés à l'application-même des lois professionnelles. Dans le cas du PL22 et de la réforme de l'expropriation, l'Ordre constate que certaines dispositions posent des limites directes à la latitude professionnelle de ses détenteurs de permis, ce qui de surcroît peut se décliner en risque de préjudice pour la population.

Une partie de la solution est d'octroyer un acte réservé aux évaluateurs agréés en matière d'expropriation. Ce sont des professionnels compétents à choisir les méthodes les plus appropriées afin de compenser raisonnablement les expropriés, selon chaque cas d'espèce.

Recommandation 19 | Articles 75 à 81 — Approches d'indemnisation

Retirer les articles 75 à 81 du PL22.

2.4. Encadrement de l'information transmise entre les parties

L'OEAQ est totalement en accord avec l'article 73 stipulant qu'« afin de permettre la détermination de l'indemnité définitive, les parties doivent faire preuve de transparence l'une envers l'autre, notamment en se partageant l'information qu'elles détiennent et qui est utile à la fixation de l'indemnité, et doivent coopérer activement dans la recherche d'une solution. »

2.4.1. Rapport d'expertise du corps expropriant

Dans l'esprit de l'article 73, la partie expropriante devrait également communiquer les informations qu'elle détient au propriétaire exproprié dès le premier jour de négociation incluant, lorsque disponible, le rapport d'expertise qui pourrait être produit sous forme préliminaire ou abrégée afin que celui-ci en prenne connaissance et puisse consulter un expert si nécessaire.

Mentionnons qu'une personne physique ou morale impliquée dans un processus d'acquisition de gré à gré avec un corps public ou une expropriation est souvent confrontée à une situation qu'elle n'a jamais vécue auparavant. Elle a bien peu de ressources pour comprendre ce qui lui arrive et les conséquences pour son avenir.

En transmettant l'évaluation faite pour le corps expropriant à l'exproprié, celui-ci pourra prendre connaissance des balises dans lesquelles l'offre a été faite, sur lesquelles elle se base ainsi que des comparables afin de bien comprendre de quelle façon l'offre a été calculée. Une telle pratique est décrite aux articles 16 (2), 29 et 39 de la Loi fédérale sur l'expropriation (L.R.C., ch. E-21) et à l'article 25 (2) de la Loi sur l'expropriation de l'Ontario (L.R.O. 1990, ch E.26).

Ajoutons qu'un exproprié devrait avoir accès à un guide explicatif de ses droits et recours afin de pouvoir prendre une décision libre, éclairée et sans contraintes. L'exproprié pourrait comprendre l'importance d'obtenir rapidement les expertises nécessaires pour prendre une décision et pour informer la partie expropriante de ses intentions. Cet élément favoriserait une réduction des délais et des négociations transparentes.

La partie expropriante, quant à elle, pourra connaître la réalité de l'exproprié plus rapidement et évaluer dès le début du processus, à quel type de dossier elle fait face afin de trouver rapidement des solutions.

Recommandation 20 | Nouvel article — Rapport d'expertise du corps expropriant

Contraindre la partie expropriante à communiquer, dès le début de la négociation, toutes les informations nécessaires à la partie expropriée, incluant le rapport d'expertise afin de faciliter la prise de décision.

2.4.2. Postes potentiels d'indemnisation de l'exproprié

Tout comme l'expropriant, la partie expropriée doit transmettre les documents importants afin d'établir les éléments pertinents au calcul de l'indemnité.

La partie expropriée doit identifier de façon préalable et raisonnable, mais non de façon définitive, les postes potentiels de sa réclamation. L'Ordre suggère qu'un questionnaire soit transmis au début du dossier à la partie expropriée afin qu'elle puisse établir plus facilement les postes potentiels de réclamation. Un guide explicatif devra également être transmis avec le questionnaire afin d'encadrer les demandes.

Recommandation 21 | Nouvel article — Postes potentiels d'indemnisation de l'exproprié

Établir un questionnaire et un guide explicatif permettant à la partie expropriée de mieux établir les postes potentiels de sa réclamation et le transmettre à la partie expropriante au début du dossier.

2.4.3. Article 12 — Locataires et occupants de bonne foi

L'Ordre est aussi majoritairement en accord avec l'article 12 spécifiant que la partie expropriée doit transmettre les baux complets dans les 30 jours de la réception de l'avis d'expropriation, et ce, afin de favoriser l'échange entre l'expropriant, ainsi que les locataires et les occupants de bonne foi. Il est important de renforcer les droits des locataires et occupants de bonne foi et de clarifier les indemnités qui leur seront octroyées.

Néanmoins, le 3^e paragraphe de l'article 12 du projet de loi prévoit que, dans le cas où la location ou l'occupation débute après la date de l'expropriation, le futur locataire ne peut réclamer d'indemnité. Dans le domaine commercial et industriel, il n'est pas rare de voir que les baux sont signés plusieurs mois, voire plusieurs années à l'avance afin de réserver des espaces locatifs plus avantageux. Les futurs locataires engagent des sommes pour préparer leur déménagement et leur aménagement. À cet égard, les baux conclus avant l'avis d'expropriation et dont le bail débute après celui-ci devraient aussi être admissibles à réclamer une indemnité.

Recommandation 22 | Article 12 — Locataires et occupants de bonne foi

Il est recommandé de modifier le 3^e alinéa de l'article 12 afin de permettre d'indemniser, au même titre qu'un locataire ou un occupant de bonne foi, une personne physique ou morale qui a signé un bail avant l'avis d'expropriation et dont la date d'occupation est postérieure à la date de l'avis d'expropriation.

2.4.4. Article 74 — Frais engagés par l'exproprié

Suivant l'article 74 du PL22, la partie dessaisie doit informer l'expropriant avant d'engager les dépenses liées à une indemnité qu'elle entend réclamer.

Selon notre compréhension, c'est la partie expropriante qui accepte ou non les dépenses réclamées par la partie expropriée et, à défaut, le TAQ. Ce nouvel élément dans le processus d'expropriation risque d'augmenter le nombre de recours devant le TAQ pour les expropriés pouvant se permettre des conseils juridiques ou de priver certains petits expropriés d'une juste indemnité.

L'Ordre recommande de retirer cet article ou à tout le moins d'établir des balises concernant ces dépenses afin d'éviter des refus injustifiés, notamment en ce qui concerne les frais d'experts et les frais de consultation juridiques, lesquels permettent à l'exproprié d'être bien conseillé et de réclamer la juste indemnité.

L'échange d'information entre les parties est donc primordial afin de s'assurer que les négociations se fassent dans les meilleures conditions.

Recommandation 23 | article 74 — Frais engagés par l'exproprié

Retirer l'article 74 du PL22 ; ou

Subsidiaire : intégrer qu'un cadre d'analyse sera établi par voie réglementaire.

2.5. Réduction des délais

Il est de l'intérêt des deux parties et des contribuables payant la facture des expropriations de procéder suivant des délais bien encadrés et raisonnables.

2.5.1. Délais de procédure

L'article 56 du PL22 indique 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.

L'Ordre recommande que le TAQ puisse fixer les délais de production des documents ou avoir un pouvoir discrétionnaire de le faire afin d'éviter que l'une des parties retarde inutilement la procédure.

Recommandation 24 | Nouvel article — Délais de procédure

Ajouter un article afin de permettre au TAQ de fixer les délais de production des documents afin de fixer la date d'audience.

2.5.2. Article 151 — Durée du droit de réserve

L'article 151 du PL22 prévoit que la réserve est en vigueur à la date de l'inscription d'un avis d'imposition de réserve sur le registre foncier et le demeure pour une période de quatre ans.

Selon l'OEAQ, la durée totale de quatre ans est trop longue. Pendant ce temps, l'actif immobilier est gelé et le propriétaire assume tous les frais relatifs à son maintien, notamment les taxes foncières et le financement sans possibilité de revenus — surtout pour les terrains vacants. À la fin de l'avis de réserve, le corps expropriant peut procéder à l'expropriation de l'immeuble ou peut décider de ne pas l'acquérir sans compensation, selon son choix. Toutefois, l'Ordre doit aussi préciser qu'à l'expiration de l'avis de réserve, un exproprié peut réclamer les dommages qui ont directement été causés par l'imposition de cet avis de réserve.

La réduction des délais obligerait les administrations publiques à prendre des décisions plus rapides et, ainsi, éviter des augmentations importantes de la valeur du bien immobilier. Ce sont généralement les contribuables qui paient les frais d'augmentation des coûts causée par le retard dans le traitement du dossier.

L'Ordre maintient sa recommandation de réduire à un an la période d'imposition d'une réserve, renouvelable pour une 2^e année.

Aussi, il est difficilement conciliable que la réserve soit d'une période de quatre ans et que l'article 87 du PL22 fixe à trois ans le potentiel de développement pour l'analyse de l'UMPP alors que la réserve peut être établie pour quatre ans.

Finalement, il faut également prévoir un délai maximal suivant la fin de la période de réserve obligeant le corps expropriant de prendre possession de l'immeuble. L'Ordre propose un délai de 60 jours suivant la fin de la période de réserve.

Recommandation 25 | Article 151 — Durée du droit de réserve

Modifier l'article 151 afin que la réserve demeure en vigueur pour une période d'un an et soit renouvelable pour une période d'un an après la date de l'inscription de l'avis d'imposition de réserve ; et

Prévoir un délai maximal de 60 jours suivant la fin de la période de réserve obligeant le corps expropriant de prendre possession de l'immeuble.

2.5.3. Article 152 - Autorisations durant le droit de réserve

L'article 152 (2) limite à six mois la période pour demander à la Cour supérieure de permettre à l'exproprié de procéder à une construction, à une amélioration ou à une addition nécessaire à l'exploitation d'une entreprise ou à des activités alors que la période de réserve est de quatre ans.

Dans le cas d'évènements météorologiques majeurs ou d'un sinistre partiel de l'immeuble après les six premiers mois, l'exproprié ne pourrait plus demander à la Cour supérieure de procéder à des réparations majeures pour la sauvegarde de l'immeuble.

Recommandation 26 | Article 152 - Autorisations durant le droit de réserve

Modifier l'article 152 afin de permettre à l'exproprié de demander à la Cour supérieure de procéder à une construction, à une amélioration ou à une addition nécessaire à l'exploitation d'une entreprise ou à des activités, après le délai de six mois, dans les cas de force majeure.

2.5.4. Article 162 — Indemnisation et droit de réserve

L'article 162 quant à lui stipule que « cette indemnité ne peut comprendre aucun montant à l'égard de l'utilisation que le titulaire, le locataire ou l'occupant de bonne foi aurait pu faire de l'immeuble réservé sans cette réserve. » Cet article pourrait appauvrir certains expropriés potentiels ou avérés.

Par exemple, si une réserve est imposée sur un immeuble dont le propriétaire a un projet conforme à la réglementation, prêt à être déposé pour demande de permis ou même si la

demande est déjà déposée à la ville, une juste indemnité comprendrait des dommages pour la perte d'opportunité de développement durant la période de réserve.

Recommandation 27 | Article 162 — Indemnisation et droit de réserve

Modifier l'article 162 afin de retirer « cette indemnité ne peut comprendre aucun montant à l'égard de l'utilisation que le titulaire, le locataire ou l'occupant de bonne foi aurait pu faire de l'immeuble réservé sans cette réserve. »

2.6. Autres recommandations

2.6.1. Article 170 – Prescription pour changement de zonage

L'article 170 du PL22 établit 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. [...] ».

L'Ordre est en accord avec ce principe, conditionnellement à ce que le titulaire du droit est avisé du changement résultant de l'acte municipal. En effet, les changements de zonage sont souvent publiés dans les journaux locaux et peu de citoyens consultent la section relative aux avis municipaux. L'Ordre recommande de les aviser par la poste afin de s'assurer qu'ils soient au courant des changements pouvant avoir un impact significatif sur la valeur de leur propriété.

Recommandation 28 | Article 170 - Prescription pour changement de zonage

Aviser directement les citoyens touchés par un changement afin de s'assurer qu'ils soient au courant des changements pouvant avoir un impact significatif sur la valeur de leur propriété.

2.6.2. Obligations d'avoir un évaluateur agréé pour conseiller le corps expropriant

Dans le même objectif de protection du public, les corps expropriants devraient être conseillés par un évaluateur agréé afin de transmettre à la partie expropriée une proposition suivant les normes de pratique professionnelle de l'OEAQ. L'Ordre assure sa mission de

protection du public par le biais de mécanismes de protection du public dévolus par le Code des professions, notamment l'inspection professionnelle, le syndic et la discipline.

La majorité des dossiers d'expropriation sont préparés par des évaluateurs agréés, mais ceux-ci ne sont pas toujours impliqués au début de processus, soit pendant la période d'acquisition de gré à gré et de négociations.

Recommandation 29 | Nouvel article - Assistance d'un professionnel

Prévoir que les corps publics soient assistés par un expert en évaluation, membre d'un ordre professionnel, dès le début de la négociation.

2.6.3. Guide des meilleures pratiques (exproprié et expropriant)

Accès à des sources d'information et de soutien

Les personnes expropriées n'ont aucune ressource facilement accessible afin d'être informées sur le processus d'expropriation ou d'acquisition de gré à gré, autre que la partie expropriante. Il est essentiel que les expropriés puissent avoir accès à un guide explicatif et/ou une ressource neutre qui pourrait les aider à trouver les réponses aux questions concernant leurs droits et leurs recours afin de prendre une décision libre et éclairée.

L'OEAQ recommande de créer un comité ad hoc constitué d'intervenants des différents milieux qui pourrait notamment concevoir un guide provincial de bonnes pratiques à l'attention du public et des corps expropriants.

Guide de bonnes pratiques pour les intervenants des corps expropriants

Il est également recommandé de rédiger un guide de bonnes pratiques des experts des corps expropriants. Ce guide encadrerait la communication et les différentes démarches entreprises par ces intervenants.

Tout comme pour le public, des capsules d'information et des formations devraient être disponibles pour les officiers municipaux et pour les intervenants dans le domaine de l'expropriation pour assurer la mise à jour et le perfectionnement des connaissances nécessaires à l'exercice du pouvoir d'expropriation.

De plus, considérant les impacts sociaux et psychologiques associés à l'annonce et à la justification de l'expropriation ainsi qu'à sa mise en œuvre — notamment avec le changement de milieu de vie — comme l'a analysé l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) en octobre 2022⁴⁴, l'Ordre croit nécessaire de considérer les humains qui se trouvent derrière chaque expropriation. Ce guide pourrait comprendre des moyens d'atténuer les effets négatifs sur les expropriés dans la mesure du possible, en mettant en place les recommandations de l'INSPQ⁴⁵.

Le guide pourra également recommander la tenue de séances de médiation ou négociation avant et après l'envoi de l'avis d'expropriation.

Guide de bonnes pratiques pour le public

Un guide de bonnes pratiques pour les expropriés expliquerait les droits et les obligations de chacune des parties, résumerait les différentes étapes du processus d'expropriation et informerait sur le rôle des différents intervenants au dossier, notamment les experts, les conseillers juridiques et les corps expropriants.

Le guide pourrait être accompagné d'un questionnaire sur les postes potentiels de réclamation et sur les grilles de critères de remboursement des conseillers juridiques. Ce guide pourrait être publié sur Internet avec des capsules explicatives et pourrait être distribué par tous les corps expropriants pour mieux informer le public.

⁴⁴ [Examen des pratiques de relocalisation et d'expropriation domiciliaires et de leurs impacts du point de vue de santé publique \(inspq.qc.ca\)](https://inspq.qc.ca)

⁴⁵ [Pratiques de relocalisations et d'expropriations domiciliaires : comment atténuer les effets? | Institut national de santé publique du Québec \(inspq.qc.ca\)](https://inspq.qc.ca)

Il pourra être acheminé à l'exproprié, par la partie expropriante, au début de la négociation ou, le cas échéant, avec l'avis d'expropriation. Ceci renforcera la transparence du processus d'expropriation et rendra l'exproprié plus averti et moins lésé dans ses droits et aura comme effet d'apaiser sa frustration et sa méfiance.

Recommandation 30 | Guide des meilleures pratiques (exproprié et expropriant)

Créer un comité ad hoc constitué d'intervenants des différents milieux qui pourrait notamment concevoir un guide provincial de bonnes pratiques à l'attention du public et des corps expropriants ;

Rédiger un guide de bonnes pratiques des experts des corps expropriants ; et

Rédiger un guide de bonnes pratiques à l'attention des expropriés.

3. Conclusion

Tout compte fait, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec se réjouit que l'administration gouvernementale actuelle entreprenne, par l'entremise du PL22, l'important chantier de modernisation du cadre législatif relatif à l'expropriation sur le territoire québécois.

Si l'Ordre a bon espoir que les recommandations qu'il a émises au sein du présent mémoire seront bien entendues du gouvernement, des élus de toutes les formations parlementaires, des professionnels de l'État et qu'elles cheminent auprès de la population générale, il ne peut passer par-dessus le fait que la mouture actuelle du texte de loi place le public devant de nombreux risques de préjudices — si les amendements qu'il propose ne sont pas retenus.

À ce niveau, l'Ordre demeure optimiste : le gouvernement a pris compte de plusieurs recommandations inscrites à son mémoire de juin 2022 qui précédait le dépôt du projet de loi et qui, déjà, mettait la table pour une réforme de l'expropriation bien ficelée.

L'Ordre veut qu'une chose soit claire : il tend sa main aux décideurs publics afin de perfectionner le contenu de ce chantier d'envergure et demeure ouvert à toute collaboration qui mettrait l'accent sur la protection des citoyennes et citoyens d'ici en matière d'expropriation.

Annexe 1 — Recommandations du mémoire de l'OEAQ de juin 2022

L'Ordre des évaluateurs agréés du Québec se réjouit que l'administration gouvernementale actuelle entreprenne, par l'entremise du PL22, l'important chantier de modernisation du cadre législatif relatif à l'expropriation sur le territoire québécois.

L'Ordre est heureux de constater que le PL22 et d'autres projets déjà adoptés par le gouvernement sont en lien avec les recommandations issues de notre mémoire de juin 2022, tel que souligné ci-dessous.

Recommandation 1 | Acquisition de gré à gré

- Prévoir que les corps publics soient assistés par un professionnel en évaluation dès le début de la négociation ;
- Contraindre la partie expropriante de communiquer dès le début de la négociation toutes les informations qu'elle détient à la partie expropriée ;
- Imposer à la partie expropriée de répondre rapidement aux corps expropriants quant aux différentes problématiques qu'elle constate.

Recommandation 2 | Droit de réserve

- Raccourcir le délai de réserve pour fins publiques : un an de renouvellement ;
- Instaurer un mécanisme qui permet au propriétaire qui a un projet significatif pour son terrain faisant l'objet de réserve de le proposer à la partie expropriante, laquelle devra donc réagir plus rapidement ;
- Prévoir que, dans le cas d'une décision d'expropriation qui serait prise à l'issue de la réserve pour fins publiques, le corps expropriant soit obligé de prendre possession 60 jours après l'avis d'expropriation ;
- Établir que la date d'évaluation devrait toujours être celle mentionnée à l'avis de transfert de propriété.

Recommandation 3 | Droit de préemption

- Étendre ce droit de préemption aux grandes villes.

Recommandation 4 | Droit de contestation devant la Cour Supérieure

- Procéder devant la Cour supérieure sur permission seulement ;
- Supprimer l'alinéa 2 de l'article 42 de la Loi sur l'expropriation qui prévoit la suspension automatique des procédures d'expropriation en cas de contestation devant la Cour supérieure.

Recommandation 5 | La contestation devant le TAQ

- Prévoir un délai et une durée du procès introduit devant le TAQ. Ce délai pourra être ajusté selon la complexité du dossier de l'expropriation ;
- Renforcer la procédure de médiation en matière de contestation de l'indemnité devant le TAQ.

Recommandation 6 | Les conditions avant la prise de possession

- Prévoir le versement, par le corps expropriant, de 100 % de son offre basée sur une estimation préparée par un évaluateur agréé ;
- Prévoir un délai de rigueur de 90 jours à partir de l'avis d'expropriation pour la prise de possession ;
- Prévoir un délai de rigueur de 180 jours à partir de la date de la réception de l'avis de transfert de propriété pour donner le temps aux expropriés de déposer une réclamation détaillée ;
- Prévoir un délai de rigueur à partir de la date de l'expiration d'une réserve pour réclamer des dommages.

Recommandation 7 | Tests de sol-contaminant

- Énoncer le droit d'effectuer, lorsqu'il est nécessaire, des tests de sol conditionnellement à la remise en état de la propriété.

Recommandation 8 | L'indemnité provisionnelle

- Verser le montant complet de l'offre de l'expropriant ;
- Assouplir la façon de verser le montant de l'indemnité pour permettre le dépôt en fidéicommiss par l'entremise d'un notaire ou d'un professionnel ayant les mêmes garanties ;
- Définir un délai maximal entre l'avis d'expropriation et la prise en possession ;
- Prévoir que la date d'évaluation du bien exproprié serait la date de l'avis de transfert de propriété.

Recommandation 9 | Les droits des locataires

- Il est suggéré que les baux complets soient transmis par l'exproprié au corps expropriant ;
- Favoriser le processus d'échange rapide entre l'expropriant et les locataires et les occupants de bonne foi ;
- Renforcer les droits des locataires et des occupants de bonne foi et clarifier et préciser les indemnités qui leurs sont octroyées ;
- Prévoir que les locataires et les occupants de bonne foi qui ne sont pas situés directement dans l'emprise exproprié devraient désormais réclamer par eux-mêmes l'indemnité provisionnelle.

Recommandation 10 | Exploitation agricole, un commerce ou une industrie

- Prévoir que le corps expropriant quantifie et fixe la valeur de l'indemnité provisionnelle par lui-même et sans avoir à recourir au TAQ. Cette indemnité devra être égale à la valeur déterminée par un évaluateur agréé.
- Prévoir que la partie expropriée pourra s'adresser ultérieurement au juge administratif pour demander une indemnité provisionnelle additionnelle.

Recommandation 11 | La prise en possession

- Prévoir un délai maximal de prise de possession.

Recommandation 12 | Honoraires professionnels

- Prévoir le droit de remboursement de tous les honoraires d'experts engagés par les expropriés y compris les honoraires d'avocats ;
- Établir une grille comprenant des critères pour le remboursement des honoraires d'experts qui couvrent les frais réellement engagés par la partie expropriée et qui prend en considération la complexité d'un dossier ;
- Permettre une indexation annuelle, laquelle est fixée par le gouvernement ;
- Garder la base de tarification horaire ;
- Prévoir qu'en cas de litige, un processus devant la TAQ devrait être mis de l'avant.

Recommandation 13 | Solutions proposées

- Créer un comité ad hoc constitué d'intervenants des différents milieux qui pourrait notamment concevoir un guide provincial de bonnes pratiques à l'attention du public et un guide provincial de bonnes pratiques des corps expropriants.

Annexe 2 — Extraits des définitions des NPP de l'OEAQ

LOYER CONTRACTUEL

Le loyer contractuel est le paiement versé par un locataire à son locateur, tel qu'établi au bail et relié à l'utilisation d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble.

LOYER ÉCONOMIQUE

Le loyer économique est le loyer qui permet à un propriétaire de justifier son investissement dans le développement d'une propriété et d'attirer les différents facteurs de production dans cette entreprise.

En situation d'équilibre, c'est-à-dire quand l'offre satisfait la demande, le loyer économique est égal au loyer paritaire ou loyer du marché.

LOYER PARITAIRE OU LOYER DU MARCHÉ

Le loyer paritaire ou loyer du marché est le revenu locatif qu'un immeuble produirait tout probablement sur le marché libre à la lumière des loyers demandés et versés pour des espaces locatifs comparables, à la date d'évaluation.

TAUX DE RENDEMENT INTERNE

C'est le taux qui permet d'escompter à la valeur actuelle chacune des encaisses nettes et la réversion de telle sorte que cette valeur actuelle soit égale au coût de l'investissement original.

TAUX DE VARIATION DU MARCHÉ

C'est une opinion motivée sur l'évolution des conditions du marché à travers le temps, exprimée en fonction d'une date donnée et pouvant s'appliquer aux prix de vente observés sur un territoire et une période définie.

TAUX GLOBAL D'ACTUALISATION³

³ Il est erroné de confondre « actualisation » et « capitalisation ». Le verbe « capitaliser » appartient au vocabulaire économique et indique en français « transformer en capital ». Cette transformation peut se faire dans les deux sens : vers le futur ou vers le présent. En mathématiques financières, lorsque les dollars sont ramenés au temps présent, on parle alors, indifféremment, de leur valeur présente, actuelle ou escomptée. Lorsque les dollars sont reportés à un temps futur donné, on parle de leur valeur future, accumulée ou capitalisée (ex. : obligations).

En évaluation immobilière, qu'il s'agisse d'actualisation selon la technique d'actualisation directe ou la technique d'actualisation des flux d'encaisses, on ne devrait retenir que l'expression « taux d'actualisation ». Il est à noter qu'en évaluation municipale, le taux global d'actualisation peut contenir le taux relatif aux taxes foncières (municipales et scolaires).

C'est le taux composite qui incorpore implicitement un taux de rendement sur l'investissement et un taux qui doit permettre de récupérer l'investissement. L'utilisation de ce taux global d'actualisation permet d'actualiser en une indication de la valeur marchande une seule année de revenus stabilisés.

USAGE LE MEILLEUR ET LE PLUS PROFITABLE

L'usage le meilleur et le plus profitable est celui qui, au moment de l'évaluation, confère à l'immeuble la valeur la plus élevée soit en argent, soit en agrément et/ou commodité d'un lieu.

L'évaluateur doit démontrer que l'usage le meilleur répond aux conditions suivantes :

- il s'agit d'un usage possible sur le plan physique ;
- il doit être permis par les règlements et par la Loi ;
- il doit être financièrement possible ;
- il doit pouvoir se concrétiser à court terme ;
- il doit être relié aux probabilités de réalisation plutôt qu'aux simples possibilités ;
- il doit exister une demande pour le bien évalué à son meilleur usage ;
- enfin, l'usage le meilleur doit être le plus profitable.

VALEUR DE CONVENANCE ET/OU VALEUR SPÉCIALE À L'EXPROPRIÉ

La valeur de convenance et/ou la valeur spéciale à l'exproprié est la valeur d'un bien ou d'un droit pour son propriétaire-utilisateur. Il s'agit d'une valeur qui dépasse généralement la valeur marchande, dans la mesure où elle contient cette dernière, plus une valeur particulière pour le propriétaire-utilisateur.

VALEUR DE CONVENANCE ET/OU VALEUR SPÉCIALE À L'EXPROPRIÉ (suite)

On parlera généralement de **valeur spéciale à l'exproprié** lorsque cette valeur peut être un avantage économique particulier à l'exproprié, tenant compte des conditions suivantes :

- cet avantage découle d'une utilisation factuelle ;
- il est propre à l'exproprié ;
- il ne se retrouve pas dans les éléments de valeur déjà calculés.

On parlera plutôt de **valeur de convenance** lorsque la valeur particulière est une valeur personnelle, que ce soit au point de vue matériel ou de l'agrément, attribuée à

l'immeuble par son propriétaire. Elle existe dès que, dans son ensemble ou dans l'une de ses parties, le bien présente pour le propriétaire ou pour l'occupant une valeur dont ne tiendra pas compte le commun des acheteurs. Elle se rattache à certains aménagements, commodités et combinaisons des lieux avantageux pour lui. Elle se distingue de la valeur spéciale à l'exproprié en ce qu'elle ne constitue pas un avantage économique.

VALEUR MARCHANDE

C'est le prix sincère le plus probable, de la vente réelle ou présumée d'un immeuble, à une date donnée, sur un marché libre et ouvert à la concurrence et répondant aux conditions suivantes :

- les parties sont bien informées ou bien avisées de l'état de l'immeuble, des conditions du marché et raisonnablement bien avisées de l'utilisation la plus probable de l'immeuble ;
- l'immeuble a été mis en vente pendant une période de temps suffisante compte tenu de sa nature, de l'importance du prix et de la situation économique ;
- le paiement est exprimé en argent comptant (dollars canadiens) ou équivalent à de l'argent comptant ;
- le prix de vente doit faire abstraction de toute considération étrangère à l'immeuble lui-même et doit représenter la vraie considération épurée de l'impact des mesures incitatives, de conditions et de financement avantageux.

AVERTISSEMENT CONCERNANT LES NORMES EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION

L'un des axiomes les plus constants en expropriation veut que « chaque cas soit un cas particulier ».

Il importe de souligner que les concepts et les normes d'évaluation en matière d'expropriation proviennent d'un corpus législatif et jurisprudentiel complété par la doctrine et la pratique. Bien qu'il s'agisse d'un domaine où la législation ainsi que les principes fondamentaux applicables soient plutôt stables, il revient néanmoins à l'évaluateur de se tenir au courant des derniers développements jurisprudentiels et doctrinaux pour ajuster sa pratique aux multiples situations factuelles susceptibles de se présenter.

Les présentes normes et les concepts qui les sous-tendent se veulent un guide susceptible d'inspirer les experts, de faire évoluer les connaissances et les méthodes d'évaluation dans la recherche de la juste indemnité d'expropriation.

Les normes ici proposées à l'évaluateur sont inspirées de l'économie du courant jurisprudentiel en expropriation prévalant au Québec et dont on trouvera notamment un exposé dans le plus récent ouvrage sur ce sujet : *Loi sur l'expropriation annotée*, Forgues Jacques et Prémont Jacques, Éditions Yvon Blais Inc., 1998.

Depuis le transfert de la compétence en matière d'expropriation au Tribunal administratif du Québec, le 1^{er} avril 1998, la jurisprudence qui en émane est diffusée par la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ) sous forme de résumés dans la publication *Tribunal administratif du Québec Express* (TAQE) et sous forme intégrale dans une publication annuelle : *Décisions du Tribunal administratif du Québec* (T.A.Q.).

EXPROPRIATION EN DROIT FÉDÉRAL

Compte tenu de la spécificité du droit québécois en matière d'expropriation, l'évaluateur devra éviter les transpositions directes inappropriées en droit fédéral ou des autres provinces. Il va de soi que le droit applicable doit alors être connu.

Dans les présentes normes, pour donner un éclairage complémentaire, les concepts et la doctrine qui originent du fédéral ont été identifiées lorsqu'ils se distinguent du tronc commun dans le domaine.

L'évaluateur doit retenir que la recherche de l'indemnité d'expropriation est généralement codifiée de façon beaucoup plus détaillée en droit coutumier qu'en droit civil, ce qui l'amènera à faire les vérifications appropriées. Certains outils de consultation dans le domaine de l'expropriation à l'extérieur du Québec se trouvent dans la série de recueils *Land Compensation Reports* (L.C.R.), *Canada Law Book*, pour la jurisprudence et dans *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, (second edition), Todd Eric C.E., Carswell, 1992 pour la doctrine.

CONCEPT DE VALEUR AU PROPRIÉTAIRE

L'indemnité à l'exproprié doit être recherchée en fonction du concept de « valeur au propriétaire » qui tient compte notamment des conditions suivantes :

- ce n'est pas qu'un prix, c'est une indemnité qui doit être recherchée ;
- cette indemnité doit dédommager entièrement l'exproprié du préjudice que lui fait subir l'expropriation ;
- l'exproprié n'est pas un vendeur ordinaire qui débat comme il l'entend son prix avec l'acheteur ;
- l'exproprié est forcé de transiger à un moment qu'il n'a pas choisi ;
- la valeur potentielle, incluse dans la valeur marchande, doit comprendre tout élément d'adaptabilité particulière ;
- dans la recherche de l'indemnité, on doit faire abstraction du but de l'expropriation.

NORME 11 L'ACTE D'ÉVALUATION AUX FINS D'EXPROPRIATION

Lorsqu'il procède à une évaluation aux fins d'expropriation, l'évaluateur doit connaître, comprendre et utiliser correctement les méthodes et techniques reconnues en évaluation, de même que les principes et concepts d'une indemnité d'expropriation.

RÈGLE 11.1 SOINS DE L'ÉVALUATEUR DANS L'ACTE D'ÉVALUATION

L'évaluateur d'un bien ou d'un droit visé par une expropriation est tenu au respect de la règle 1.1 quant à la qualité de son évaluation.

RÈGLE 11.2 LA SUBSTANCE DE L'ACTE D'ÉVALUATION

L'acte d'évaluation aux fins d'expropriation doit contenir la substance de l'évaluation d'une indemnité correspondant à la valeur du bien ou du droit concerné et du préjudice qui résulte directement de l'expropriation¹⁵.

Aux fins d'estimer la valeur du bien ou du droit visé par l'expropriation, l'évaluateur est tenu de respecter :

La norme 1,	à l'égard de l'évaluation d'un bien immobilier ;
La norme 7,	à l'égard de l'évaluation d'un bien meuble corporel ;
La norme 9,	à l'égard de l'évaluation d'une entreprise ou d'un intérêt dans une entreprise.

Quant au préjudice qui résulte directement de l'expropriation, l'évaluateur peut se référer aux normes pertinentes ou à tout autre procédé reconnu que pourraient exiger les circonstances.

15 La Loi sur l'expropriation du Québec (L.R.Q. c. E -24) prévoit que le fardeau de preuve de la partie expropriante est d'établir la valeur du bien ou du droit exproprié. Ce fardeau de preuve repose sur la partie expropriée quant à toute autre partie de l'indemnité. En droit fédéral, et dans la plupart des autres provinces, l'entier fardeau de preuve de l'ensemble de l'indemnité revient à la partie expropriée. Voir notamment la Loi sur l'expropriation [S.R.C. 1970, 1er suppl., c. 16] et Ontario Expropriations Act [R.S.O. 1990, c. E-26].

La substance de l'évaluation de l'indemnité renferme les éléments suivants :

ÉLÉMENT 1 L'OBJET DE L'ÉVALUATION

L'évaluateur doit identifier l'immeuble ou le droit réel visé par l'expropriation, généralement à l'aide du plan et de la description technique joints à l'avis d'expropriation.

Dans le cas d'expropriations partielles ou de démembrements, l'évaluateur doit considérer l'ensemble de la propriété et doit aussi identifier les droits résiduels du propriétaire.

Il doit également identifier les biens meubles qui sont des accessoires de l'immeuble à exproprier.

Il doit identifier¹⁶, s'il y a lieu, les locataires et occupants de bonne foi.

ÉLÉMENT 2 LA FIN DE L'ÉVALUATION

L'évaluateur doit tenir compte de la fin de l'évaluation, c'est-à-dire l'expropriation.

ÉLÉMENT 3 LE BUT DE L'ÉVALUATION ET LA VALEUR RECHERCHÉE

En matière d'expropriation, le but de l'évaluation est de rechercher l'indemnité¹⁷ qui compensera le préjudice résultant de l'expropriation. La doctrine et la jurisprudence établissent que c'est la valeur au propriétaire¹⁸ qui doit alors être recherchée. Cela peut être la valeur marchande, mais cela peut être davantage lorsque le bien visé par l'expropriation a, pour son propriétaire, une valeur qu'il n'aurait pour aucun autre qui en ferait le même usage.

16 En matière d'expropriation fédérale, l'évaluateur doit au surplus identifier les droits des créanciers hypothécaires.

17 En droit fédéral, cette indemnité comprendra, le cas échéant, l'indemnité de relocalisation (*home for a home*) et toute perte résultant de la différence de taux d'intérêt sur la balance du prêt hypothécaire.

18 Voir l'avertissement précédant la norme 11.

Dans la recherche de l'indemnité, l'évaluateur doit estimer la somme globale couvrant l'intégralité du préjudice subi. Cette somme est généralement obtenue en additionnant une indemnité principale représentant la valeur du bien ou du droit concerné (immeuble, terrain, servitude, etc.) et une indemnité accessoire qui peut varier selon les circonstances de chaque cas.

L'indemnité principale comprend :

- la valeur marchande du bien ou du droit visé par l'expropriation, et ;
- la valeur spéciale à l'exproprié¹⁹, le cas échéant.

L'indemnité accessoire peut comprendre :

- les moins-values ;
- la valeur de convenance ;
- toute autre compensation.

Dans le contexte de la « valeur au propriétaire », la recherche de la juste indemnité amènera l'évaluateur à établir la consistance du bien exproprié, sa situation juridique et physique, en faisant abstraction des contraintes à l'usage le meilleur et le plus profitable qui auraient été imposées en vue de l'expropriation. Le choix d'une ou plusieurs méthodes d'évaluation sera aussi tributaire de ce contexte.

- L'évaluateur doit tenir compte de tout le préjudice économique et non seulement des dommages liés à l'immeuble. Le préjudice doit être matériel, raisonnablement probable et directement causé par l'expropriation.

ÉLÉMENT 4 DATE D'ÉVALUATION

L'évaluateur doit identifier la date de l'évaluation. Celle-ci correspond généralement à la date de prise de possession légale²⁰. En l'absence de prise de possession légale, la date d'évaluation peut correspondre :

- au moment où survient la dépossession ;
- aux ententes intervenues à cet effet entre les parties ;
- à la date de l'audience.

19 Voir définition de valeur de convenance et/ou valeur spéciale à l'exproprié.

20 La Loi sur l'expropriation fédérale précise que la prise de possession légale correspond au jour de l'enregistrement de l'avis de confirmation.

ÉLÉMENT 5 ÉTENDUE DU TRAVAIL À EFFECTUER

L'évaluateur d'un bien visé par une expropriation est tenu au respect de la règle 1.2 (élément 5) quant à l'étendue du travail à effectuer.

ÉLÉMENT 6 RÉSERVES ET HYPOTHÈSES EXTRAORDINAIRES

L'évaluateur d'un bien visé par une expropriation est tenu au respect de la règle 1.2 (élément 6) quant aux réserves et hypothèses extraordinaires. Il doit notamment tenir compte de toute restriction à son mandat pouvant avoir une influence directe sur l'estimation de l'indemnité.

ÉLÉMENT 7 BIENS MEUBLES CORPORELS ET INCORPORELS

L'évaluateur d'un bien visé par une expropriation est tenu au respect de la règle 1.2 (élément 7) quant aux biens meubles corporels et incorporels.

ÉLÉMENT 8 DÉMEMBREMENTS, MODALITÉS ET PARTIE D'IMMEUBLE

L'évaluateur d'un bien visé par une expropriation est tenu au respect de la règle 1.2 (élément 8) quant aux démembrements et modalités de la propriété.

A) EXPROPRIATION PARTIELLE²¹

L'évaluateur d'un bien ou d'un droit visé par une expropriation partielle doit estimer l'indemnité afférente à l'emprise et la compensation pour les conséquences de cette expropriation partielle sur la valeur de la partie résiduelle. Il doit de plus tenir compte de tout le préjudice économique découlant de cette expropriation partielle.

L'évaluateur d'un bien ou d'un droit visé par une expropriation partielle doit étudier l'opportunité de l'acquisition totale ou partielle de la partie restante si celle-ci ne peut être convenablement utilisée, en tout ou en partie, ou dans le cas d'une ferme, si son exploitation est sérieusement compromise.

21 La loi fédérale précise que, dans le cas d'expropriation partielle, l'évaluateur doit subsidiairement rechercher l'indemnité par la méthode de la « valeur avant – valeur après ». Le calcul de la valeur après expropriation doit tenir compte de toute diminution ou augmentation de valeur attribuable à l'opération

d'expropriation.

B) RÉSERVES²²

Lorsqu'une acquisition est précédée d'une réserve pour fins publiques, l'évaluateur ne peut tenir compte des constructions, améliorations ou additions apportées durant la réserve sur l'immeuble réservé. Il peut cependant tenir compte des réparations apportées pendant la durée de la réserve.

Lorsqu'il est appelé à établir les dommages-intérêts découlant d'une réserve, l'évaluateur ne doit tenir compte que du préjudice réellement subi et directement causé par l'imposition de cette réserve. Pour les baux consentis durant la réserve, l'évaluateur ne doit pas tenir compte de leur durée qui excède l'expiration de la réserve. L'évaluateur doit dresser un inventaire de la situation du bien ou du droit réservé aux dates d'imposition et d'expiration de la réserve.

C) DÉMEMBREMENTS, SERVITUDES ET DROITS DE SUPERFICIE

L'évaluateur applique les principes généraux d'indemnisation aux démembrements d'un droit de propriété par expropriation.

L'évaluateur identifie de façon précise les conséquences (gravité des restrictions, étendue, durée, localisation, conséquences sur l'utilisation actuelle ou potentielle, dommage s'étendant au résidu non exproprié, etc.) des démembrements, servitudes et droits de superficie en référant à leur description à l'avis d'expropriation.

L'évaluateur identifie la perte de valeur qu'elles occasionnent au fonds servant ou assujetti en appliquant les méthodes et techniques reconnues en évaluation.

ÉLÉMENT 9 RESTRICTIONS AU DROIT DE PROPRIÉTÉ

L'évaluateur doit tenir compte des restrictions au droit de propriété découlant des lois, règlements et conventions contractuelles entre individus. Cette règle doit être tempérée pour tenir compte des éléments de valeur à l'exproprié que l'évaluateur aura identifiés.

22 En droit coutumier, applicable notamment au fédéral et en Ontario, on a codifié une procédure préliminaire ayant sensiblement les mêmes conséquences que la procédure de réserve de la loi québécoise. Cette étape obligatoire, préalable à toute expropriation, commence par la publication et la signification d'un « avis d'intention d'exproprier ».

ÉLÉMENT 10 LES FORCES QUI DICTENT LES CONDITIONS DU MARCHÉ

L'évaluateur d'un bien visé par une expropriation est tenu au respect de la règle 1.2 (élément 10) quant aux forces qui dictent les conditions du marché. Cette règle doit être tempérée pour tenir compte des éléments de valeur à l'exproprié que l'évaluateur aura identifiés.

ÉLÉMENT 11 RECHERCHE DE L'USAGE LE MEILLEUR ET LE PLUS PROFITABLE²³

L'évaluateur d'un bien visé par une expropriation est tenu au respect de la règle 1.2 (élément 11) sauf quant à :

- l'horizon de réalisation qui peut être élargi ;
- le degré de probabilité de réalisation et les contraintes qui peuvent être moindres.

En matière d'expropriation, le concept d'usage le meilleur et le plus profitable dans un avenir prévisible vise à faire abstraction d'une situation économique ou juridique temporairement défavorable qui risquerait de pénaliser l'exproprié à un moment qu'il n'a pas choisi pour transiger.

ÉLÉMENT 12 MÉTHODES ET TECHNIQUES D'ÉVALUATION

En matière d'expropriation, l'évaluateur est tenu d'appliquer des méthodes et techniques reconnues et pertinentes pour évaluer le bien ou le droit visé par l'expropriation. Cette obligation découle des règles 1.2 (élément 12), 7,2 h) et 9,2 h).

23 En droit fédéral, on peut indemniser un propriétaire-occupant en fonction de l'utilisation effective de l'immeuble lorsqu'elle indique une valeur supérieure à celle indiquée par l'usage le meilleur et le plus profitable. Le propriétaire non-occupant ne peut être indemnisé qu'en fonction de l'usage le meilleur et le plus profitable.

NORME 12 COMMUNICATION ORALE OU ÉCRITE DE L'ÉVALUATION AUX FINS D'EXPROPRIATION

La communication orale ou écrite de l'évaluation aux fins d'expropriation doit répondre à des exigences de contenu et de format permettant aux intéressés de prendre des décisions éclairées.

RÈGLE 12.1 QUALITÉS DE LA COMMUNICATION

Le rapport oral ou écrit d'évaluation aux fins d'expropriation doit être conforme à la règle 2.1.

RÈGLE 12.2 FORME DU RAPPORT ÉCRIT

Lorsqu'il doit être produit en preuve ou lorsque la situation le requiert, le rapport écrit d'évaluation aux fins d'expropriation doit être sous forme de rapport narratif complet. Dans les autres cas, il peut prendre la forme d'un rapport abrégé.

RÈGLE 12.3 CONTENU DU RAPPORT ÉCRIT

Le contenu du rapport écrit d'évaluation aux fins d'expropriation doit être conforme à la règle 2.3 et doit tenir compte de la substance de l'évaluation d'une indemnité d'expropriation conformément à la règle 11.2.

RÈGLE 12.4 INSPECTION

Tout bien immobilier ou bien meuble corporel visé par une expropriation doit faire l'objet d'une inspection conformément à la règle 2.4.

RÈGLE 12.5 SIGNATURE DU RAPPORT D'ÉVALUATION

L'évaluateur qui signe un rapport d'évaluation aux fins d'expropriation est tenu au respect de la règle 2.5.

Dans la mesure où la chose est possible et adaptable, chaque rapport verbal d'évaluation aux fins d'expropriation doit couvrir la substance des éléments de la règle 11.2. Le témoignage d'expert devant un tribunal doit être appuyé d'un rapport écrit²⁴.

24 L'évaluateur appelé à agir comme témoin-expert devant les tribunaux a intérêt à consulter, selon le cas :

- les Règles de Pratique de la Cour fédérale (C.R.C. 1978, c. 663, r. 482);
- les Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec (Décret 1217-99 en vigueur le 1er janvier 2000).

Annexe 4 – NPP 1 et 2 – Normes en matière d'évaluation

NORME 1 **L'ACTE D'ÉVALUATION D'UN BIEN IMMOBILIER**

Lorsqu'il procède à un acte d'évaluation, l'évaluateur doit connaître, comprendre et utiliser correctement les méthodes et techniques reconnues en évaluation.

RÈGLE 1.1 **SOINS DE L'ÉVALUATEUR DANS L'ACTE D'ÉVALUATION**

Dans l'acte d'évaluation, l'évaluateur ne doit commettre aucune erreur, en plus ou moins, ayant une portée significative sur l'évaluation. Ses services ne doivent pas être empreints d'insouciance ou de négligence. Ainsi, une série d'erreurs mineures, prises individuellement, peuvent ne pas modifier substantiellement l'évaluation, mais collectivement induire en erreur les intéressés.⁴

RÈGLE 1.2 **LA SUBSTANCE DE L'ÉVALUATION D'UN IMMEUBLE**

L'acte d'évaluation doit contenir la substance de l'évaluation de l'immeuble ou d'un droit réel qui s'y rattache. Cette substance renferme les éléments suivants :

ÉLÉMENT 1 **L'OBJET DE L'ÉVALUATION**

L'évaluateur doit identifier l'immeuble à évaluer.

L'identification de l'immeuble s'établit par son adresse et sa désignation cadastrale. On peut compléter par une copie de levé topographique, une carte géographique, un croquis, une photographie du bien, un certificat de localisation ou la matrice graphique.

L'identification porte également sur les droits réels détenus par une ou plusieurs personnes dans l'immeuble à évaluer.

4 Les intéressés sont les clients et toute personne susceptible d'utiliser l'évaluation.

ÉLÉMENT 2 LA FIN DE L'ÉVALUATION

L'évaluateur doit considérer la fin de l'évaluation, c'est-à-dire à quelle fin ses services ont été requis et quel usage les intéressés feront de son évaluation.

La fin de l'évaluation est indissociable du but de l'évaluation.

Ex. : recherche de la valeur marchande (but) aux fins de la mise en vente d'un immeuble.

ÉLÉMENT 3 LE BUT DE L'ÉVALUATION ET DÉFINITION DE LA VALEUR RECHERCHÉE

Dans tous les cas, l'évaluateur doit définir le but qu'il vise à atteindre, i.e. la valeur qu'il recherche.

S'il s'agit de la valeur marchande, elle doit répondre aux conditions de la définition de la valeur marchande.

Dans certains cas, l'évaluateur est contraint de rechercher la valeur définie ou énoncée dans certaines lois ou dans la jurisprudence qui en découle (ex. : expropriation, évaluation foncière).

ÉLÉMENT 4 DATE DE L'ÉVALUATION

L'évaluateur doit identifier la date de l'évaluation qui est la date à laquelle l'évaluateur apprécie les conditions du marché.

ÉLÉMENT 5 ÉTENDUE DU TRAVAIL À EFFECTUER

L'évaluateur doit prévoir l'envergure du travail pour la collecte, la vérification, l'inspection de la propriété, l'analyse et la présentation des données.

ÉLÉMENT 6 RÉSERVES ET HYPOTHÈSES EXTRAORDINAIRES

L'évaluateur doit tenir compte de toute réserve et hypothèse extraordinaires pouvant avoir une influence directe sur l'évaluation de l'immeuble.

ÉLÉMENT 7 BIENS MEUBLES CORPORELS ET INCORPORELS

L'évaluateur doit identifier tout bien meuble corporel et tout bien incorporel ne faisant pas partie de l'immeuble, bien que compris dans l'évaluation globale du bien. Il doit tenir compte de l'impact de leur valeur sur celle de l'immeuble à moins qu'elle ne soit négligeable.

ÉLÉMENT 8 DÉMEMBREMENTS, MODALITÉS ET PARTIE D'IMMEUBLE

L'évaluateur doit tenir compte des démembrements et des modalités du droit de propriété (la copropriété et la propriété superficière), sauf si un texte de loi prévoit l'effet contraire⁵ ou si la fin visée par l'évaluation est inconciliable avec une telle démarche.⁶

Non seulement l'évaluateur n'est pas tenu d'évaluer le tout, lorsque son mandat vise l'évaluation d'une partie physique ou d'une partie intellectuelle (ex. : propriété indivise), mais il ne doit pas établir la valeur du tout à partir de la somme des parties, la somme des parties n'étant pas toujours égale au tout.

ÉLÉMENT 9 RESTRICTIONS AU DROIT DE PROPRIÉTÉ

L'évaluateur doit tenir compte des restrictions au droit de propriété découlant des lois, règlements et des conventions contractuelles entre individus.

L'évaluateur doit tenir compte notamment des restrictions découlant de la *Loi de l'expropriation* (réserve), de la *Loi sur les biens culturels*, des règlements de zonage, de lotissement et de construction, de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, du louage (art. 1851 à 2000 du C.c.Q.), de la *Loi sur l'environnement* et sa réglementation.

ÉLÉMENT 10 LES FORCES QUI DICTENT LES CONDITIONS DU MARCHÉ

L'évaluateur doit identifier les forces sociales, économiques, politiques du milieu physique et environnemental qui dictent les conditions du marché. Il doit tenir compte de la tendance de ces forces et de leur effet sur l'utilisation et la valeur de l'immeuble.

5 Dans le domaine de l'évaluation foncière, l'article 45.1 de la Loi sur la fiscalité municipale prévoit le cumul des droits du locataire et du propriétaire.

6 Dans le domaine de l'assurance, l'évaluateur doit rechercher la valeur du bâtiment indépendamment des droits de propriété.

ÉLÉMENT 11 RECHERCHE DE L'USAGE LE MEILLEUR ET LE PLUS PROFITABLE

L'évaluateur doit évaluer le terrain comme s'il était vague et raisonnablement prêt à être aménagé à son usage le meilleur et le plus profitable.

L'évaluateur doit démontrer que l'usage le meilleur répond aux conditions suivantes :

- il s'agit d'un usage possible sur le plan physique ;
- il doit être permis par les règlements et par la Loi ;
- il doit être financièrement possible ;
- il doit pouvoir se concrétiser à court terme ;
- il doit être relié aux probabilités de réalisation plutôt qu'aux simples possibilités ;
- il doit exister une demande pour le bien évalué à son meilleur usage ;
- enfin, l'usage le meilleur doit être le plus profitable.

Dans la recherche du meilleur usage et du plus profitable, l'évaluation des bâtiments et améliorations au sol doit refléter la contribution qu'ils apportent au terrain. Les bâtiments et améliorations au sol, dans certains cas, peuvent constituer une charge contre la valeur du terrain égale au coût de leur enlèvement.

ÉLÉMENT 12 MÉTHODES ET TECHNIQUES D'ÉVALUATION D'IMMEUBLES

L'évaluateur, lorsqu'il évalue un immeuble, doit recourir aux méthodes reconnues en évaluation. À moins de circonstances justifiant le contraire⁷ il lui faut utiliser plus d'une méthode d'évaluation. La ou les méthodes utilisées doivent être pertinentes avec la nature de l'immeuble à évaluer et conformes au but de l'évaluation.

⁷ L'utilisation d'une seule méthode d'évaluation pourrait être justifiée, notamment dans les cas suivants :

- L'estimation de la valeur assurable d'un bâtiment ;
- L'estimation de la valeur marchande d'un terrain vague ;
- L'estimation de la valeur marchande d'une unité de copropriété divisée résidentielle ;
- L'estimation de la valeur marchande d'un immeuble qui n'est pas susceptible d'être vendu ou loué et pour lequel il n'y en a aucun autre comparable ayant fait l'objet d'une vente ou d'une location.

Il doit s'assurer l'accès à une banque de données immobilières lui permettant de se former une opinion motivée de la valeur. La définition de *banque de données immobilières* se trouve en introduction des présentes normes et la description du contenu souhaitable d'une telle banque d'informations est présentée en Annexe D. (EEV 30-03-2007)

A) Méthode du coût :

• S'il y a lieu de procéder à une évaluation d'immeuble à partir de la méthode du coût, l'évaluateur doit :

1. Estimer la valeur du terrain :

• L'évaluateur doit évaluer le terrain comme s'il était vague et raisonnablement prêt à être aménagé à son usage le meilleur et le plus profitable.

Il doit au surplus tenir compte des facteurs suivants :

- les règlements de zonage et autres lois susceptibles d'affecter l'utilisation du sol ;
- les facteurs de situation :
 - accès à l'environnement,
 - accès à la voie publique (enclave),
 - le mode d'utilisation du terrain,
 - les nuisances de voisinage,
 - les services disponibles ;
- les facteurs de superficie ;
- les facteurs de configuration ;
- les facteurs de voirie et de viabilité ;
- la nature du sol et du sous-sol.

Dans l'évaluation du terrain, l'évaluateur doit recourir à l'une des quatre méthodes reconnues en évaluation, à savoir la méthode de comparaison, la méthode de répartition ou de soustraction, la méthode du revenu résiduel au terrain et la méthode du lotissement.

Le choix de la méthode d'évaluation du terrain par l'évaluateur doit reposer sur les critères suivants : usage qui est fait ou qui est susceptible d'être fait du terrain, sa superficie, rareté ou abondance de ventes de terrains nus, fiabilité du résultat final, disponibilité des éléments permettant l'élaboration de la méthode d'évaluation retenue.

L'évaluateur doit recueillir, vérifier, analyser et comparer les prix payés pour des terrains semblables ayant le même usage le meilleur et le plus profitable. Il doit également analyser et tenir compte des prix de vente récents du terrain à évaluer, dans la mesure où ceux-ci répondent aux conditions de la valeur marchande et nécessitent un minimum de rajustements.

Les offres d'achat acceptées, les montants des options, les prix demandés, peuvent être utilisés lorsqu'il y a absence de prix de vente récent pour le terrain à évaluer ou pour des terrains semblables à ce dernier, en autant que la preuve écrite est disponible.

2. Estimer la valeur du bâtiment :

L'évaluateur, lorsqu'il évalue un bâtiment et autres améliorations d'emplacement par la méthode du coût, doit en faire une inspection complète afin d'établir un relevé quantitatif et qualitatif de ses composantes, de procéder au calcul du coût neuf, et de mesurer les diverses dépréciations pouvant affecter la valeur, notamment les dépréciations physique, fonctionnelle et économique.

Pour l'établissement du coût neuf, l'évaluateur doit indiquer dans quelle mesure il s'agit d'un coût de reproduction ou de remplacement, compte tenu des circonstances et de la nature du bâtiment.

Il donnera la référence quant à la source des données utilisées dans le processus de calcul (Par exemples : manuel d'estimation, coût réel, procédé de comparaison, estimation par une tierce partie, etc.).

Lorsque l'évaluateur utilise une table de dépréciation publiée, il doit procéder à des vérifications et, le cas échéant, à des rajustements de façon à ce que la table reflète la tendance générale pour ce type de bâtiment et la région concernée. Il doit compléter ce calcul par la mesure des dépréciations particulières du bâtiment évalué, s'il y a lieu.

Pour l'identification et la quantification des différentes dépréciations, l'évaluateur doit décrire clairement le procédé de mesure employé et les données sur lesquelles ses calculs reposent, notamment :

- l'âge des composantes ;
- l'espérance de vie restante ;
- l'espérance de vie normale pour le type de bâtiment compte tenu des matériaux et de l'utilisation ;
- le coût des réparations et des corrections nécessaires.

L'absence d'un type de dépréciation doit être déclarée.

Les causes de la dépréciation doivent être identifiées. Constituent notamment des causes de la dépréciation :

- la détérioration physique incorrigible, qui est l'effet de l'usure et du temps ;
- la détérioration physique corrigible, qui est égale au coût des réparations nécessaires pour remettre une composante dans un état normal d'utilisation, compte tenu de l'âge ;
- la désuétude fonctionnelle incorrigible ;
- la désuétude fonctionnelle corrigible ;
- la désuétude économique, qui résulte d'inconvénients relatifs au voisinage de l'immeuble et aux conditions du marché.

Au surplus, il doit vérifier si le bâtiment représente un avantage au site en conséquence de droits acquis ou de circonstances particulières et durables. À l'inverse, il doit rajuster la valeur du bâtiment pour refléter les droits qui en auraient été distraits, le cas échéant.

L'évaluateur aura ainsi estimé le coût déprécié du bâtiment et des améliorations.

3. Estimer la valeur de l'immeuble :

- Pour estimer la valeur de l'immeuble par la méthode du coût, l'évaluateur doit ajouter la valeur du terrain au coût déprécié de l'ensemble de tous les bâtiments et améliorations au sol.

B) Méthode du revenu :

S'il y a lieu de procéder à une évaluation d'immeuble à partir de la méthode du revenu, l'évaluateur doit :

1. Recueillir, vérifier, analyser et comparer les données économiques relatives à la propriété sous étude ;
2. Vérifier si ces données économiques sont conformes aux normes et données du marché (norme de mesurage, ratio d'opérations, coûts unitaires, frais d'exploitation, taxes, etc.) et justifier tout écart, le cas échéant ;
3. Tenir compte de la quantité, de la durabilité et de la qualité des revenus en place ;
4. Considérer les forces et tendances du marché et de l'environnement qui peuvent exercer une influence sur les revenus, l'inoccupation et les dépenses de l'immeuble ;
5. Sélectionner la ou les techniques d'actualisation appropriées. L'évaluateur doit justifier la technique retenue ;
6. Procéder aux rajustements requis pour considérer les avantages et désavantages temporaires, les dépenses en immobilisations, les excédents de terrains, etc.

C) Méthode de comparaison (parité) :

S'il y a lieu de procéder à une évaluation d'immeuble à partir de la méthode de comparaison, l'évaluateur doit :

1. Recueillir, vérifier et comparer les données du marché de référence approprié. L'évaluateur doit retenir et analyser les ventes les plus pertinentes et s'assurer qu'elles répondent aux conditions de la valeur marchande ;
2. Analyser et tenir compte des prix de vente récents de l'immeuble à évaluer, dans la mesure où ceux-ci répondent aux conditions de la valeur marchande et nécessitent un minimum de rajustements ;
3. Analyser et tenir compte des offres d'achat acceptées, des montants des options, des prix demandés si ces informations sont récentes et disponibles, mais à titre de confirmation d'une ou

plusieurs indications de valeur de l'immeuble provenant des méthodes traditionnelles d'évaluation ;

4. Procéder aux rajustements des éléments de comparaison pertinents en regard du marché, notamment :

- nature des droits transférés ;
- les termes de financement ;
- les conditions du marché ;
- l'emplacement et le voisinage ;
- les caractéristiques physiques et économiques.

D) Réconciliation : (corrélation)

À l'étape finale de l'évaluation, l'évaluateur doit procéder à une revue détaillée de la valeur recherchée, des droits évalués, de la date de référence visée en réexaminant tout le processus d'évaluation.

Dans une deuxième étape, il doit déterminer une valeur finale de l'immeuble, à partir des différentes indications de la valeur, après avoir appliqué au processus de réconciliation un raisonnement logique et analytique.

NORME 2 **COMMUNICATION ORALE OU ÉCRITE DE L'ÉVALUATION D'UN BIEN IMMOBILIER**

La communication orale ou écrite de l'évaluation d'un immeuble doit répondre à des exigences de contenu et de format permettant aux intéressés de prendre des décisions éclairées.

RÈGLE 2.1 **QUALITÉS DE LA COMMUNICATION**

La communication de l'évaluation peut se faire soit oralement, soit par écrit. Le mot « rapport » s'applique à ces deux voies de communication. Le rapport d'évaluation d'un immeuble vise à permettre à un intéressé de prendre une décision de nature économique (ex. : achat, vente, garantie hypothécaire) en se fondant sur la valeur indiquée au rapport. Un tel rapport doit donc répondre aux trois exigences qui suivent :

- a) tous les faits, le raisonnement de l'évaluateur et ses conclusions doivent être exposés de façon claire et précise afin que les intéressés ne puissent pas être induits en erreur ;
- b) il doit contenir suffisamment d'information pour permettre aux intéressés qui reçoivent un rapport narratif complet ou un rapport abrégé, de bien le comprendre et de s'y fier. Dans le cas du rapport de mise à jour, cette obligation se limite au client seulement ;
- c) il doit divulguer de façon claire et précise toute hypothèse ou toute réserve extraordinaire⁸ pouvant avoir une influence directe sur l'évaluation et en indiquer l'incidence sur la valeur.

RÈGLE 2.2 **FORME DES RAPPORTS ÉCRITS**

Les rapports d'évaluation d'un immeuble, lorsqu'ils sont écrits, peuvent prendre la forme de rapports narratifs complets, de rapports abrégés ou de rapports de mise à jour.

8 Notamment, il doit faire part de tout mode de financement peu habituel, de la probabilité que tel bail soit résilié ou ne se rende pas à maturité, d'événements à portée environnementale, qui, bien que connus, ne sont pas encore totalement quantifiables. Il doit également faire part de la probabilité que des travaux en voie d'exécution sur la propriété sous évaluation ou sur des propriétés voisines puissent être ou non complétés.

Il est à noter que les normes n'ont pas pour objet d'assujettir l'évaluateur à un format de rapport contraignant ou à un style particulier, mais visent à ce que chaque forme de rapport offre un contenu minimum. L'ampleur, le type et le contenu du rapport d'évaluation d'un immeuble sont déterminés par :

- la nature du problème d'évaluation ;
- le type du bien à évaluer ;
- les exigences des tribunaux ;
- les besoins du client.

Dans tous les cas, l'évaluateur doit exercer son jugement pour choisir la forme de rapport la plus appropriée.

LE RAPPORT NARRATIF COMPLET

Le rapport narratif complet exige un haut degré de détails dans la présentation de l'information. Plusieurs éléments qui forment le contenu minimal d'un rapport narratif complet doivent faire l'objet d'une description complète.

LE RAPPORT ABRÉGÉ

Le rapport abrégé peut être de type narratif ou formulaire. Plusieurs éléments qui forment le contenu minimal d'un rapport abrégé sont simplement résumés. Puisque le rapport abrégé de type formulaire est un rapport d'évaluation écrit, constitué essentiellement de cases à cocher et de tableaux, l'évaluateur présentera en annexe la description des éléments pertinents. L'annexe C contient le rapport formulaire reconnu par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec. Lorsque l'évaluateur utilise un autre rapport formulaire que celui reconnu par l'Ordre, il a la responsabilité de s'assurer que le rapport utilisé répond aux exigences prescrites à la règle 2.3.

LE RAPPORT DE MISE À JOUR

La troisième forme de rapport écrit est le rapport de mise à jour.

Souvent, il s'écoule du temps entre le moment où l'évaluateur prépare un rapport d'évaluation et celui où l'on s'en sert pour prendre une décision. Il arrive également que certains biens doivent être évalués de façon périodique. Dans ce cas, le rapport d'évaluation doit être mis à jour. Le rapport de mise à jour constitue donc un prolongement du rapport original et de toute mise à jour antérieure. Le rapport original doit avoir été écrit sous forme de rapport narratif.

Le rapport de mise à jour doit porter un renvoi au rapport original et à toute

autre mise à jour antérieure. Il doit inclure, par renvoi, toutes les données générales, les conditions du marché, les réserves et hypothèses contenues dans le rapport original. Il doit également préciser clairement qu'il ne doit servir qu'au lecteur familiarisé avec le rapport original et toutes les mises à jour antérieures.

Il est de bon usage d'accompagner le rapport de mise à jour du rapport original et de ses mises à jour antérieures.

Plusieurs éléments qui forment le contenu minimal d'une mise à jour sont simplement mentionnés.

Dans la mise à jour, l'évaluateur doit tenir compte de tout changement dans l'état du bien à évaluer et dans les conditions du marché, depuis la date de l'évaluation originale ou depuis la mise à jour antérieure. Il doit analyser l'effet de ces changements sur la valeur du bien à la nouvelle date de mise à jour.

L'évaluateur doit analyser à nouveau les données qui ont été utilisées dans le rapport original, de même que toute nouvelle donnée. Il doit mettre à jour toutes les indications de valeur du rapport original.

Trois conditions sont requises pour que l'évaluateur puisse procéder à une mise à jour :

- a) il doit être l'auteur du rapport original ou ce dernier a pour auteur un membre du même cabinet ou être le cessionnaire des dossiers de l'auteur du rapport original ; (*EEV 30 mars 2007*)
- b) le mandat de mise à jour doit provenir du même client à la source du rapport original. Dans le cas contraire, l'évaluateur devra obtenir et conserver au dossier, l'autorisation écrite du client à la source du rapport original ;
- c) l'objet de l'évaluation doit n'avoir subi aucun changement majeur depuis l'évaluation originale ou l'évaluation de la plus récente mise à jour, notamment au niveau de la vocation, de l'usage ou de l'environnement.

Dans tous les cas, l'évaluateur qui accepte de faire un rapport de mise à jour, doit être en mesure de justifier le choix de cette forme de rapport.

RÈGLE 2.3 CONTENU DES RAPPORTS ÉCRITS

Tous les rapports écrits, de quelque forme qu'ils soient, doivent inclure les douze éléments suivants qui forment le contenu minimal d'un rapport écrit. La différence essentielle qui distingue un rapport narratif complet, d'un rapport abrégé ou d'un rapport de mise à jour repose sur l'utilisation et l'application des verbes DÉCRIRE, RÉSUMER et MENTIONNER à l'intérieur de ces douze éléments.

Lorsque le verbe DÉCRIRE est utilisé, il exige un haut degré de détails dans la présentation de l'information. Lorsque par ailleurs le verbe RÉSUMER est utilisé, il faut comprendre que la présentation de l'information doit être concise et moins élaborée que lorsque l'on utilise le verbe DÉCRIRE. Enfin, le verbe MENTIONNER fait appel à une présentation succincte, minimale de l'information.

Un tableau comparatif est fourni en annexe B pour présenter les distinctions de contenu entre les rapports narratifs complets, les rapports abrégés et les rapports de mise à jour.

ÉLÉMENT 1 IDENTIFICATION PHYSIQUE ET LÉGALE DE L'IMMEUBLE

L'évaluateur doit identifier l'immeuble à évaluer dans tous les cas. Il doit le décrire de façon élaborée dans le cas du rapport narratif complet et de façon résumée dans le cas du rapport abrégé. Le rapport de mise à jour ne requiert pas de description de l'immeuble à évaluer.

ÉLÉMENT 2 IDENTIFICATION DES DROITS ÉVALUÉS

L'évaluateur doit, dans toutes les formes de rapports, mentionner les droits sous évaluation.

ÉLÉMENT 3 BUT ET FIN DE L'ÉVALUATION

Le but et la fin de l'évaluation doivent être mentionnés dans tous les types de rapports écrits.

ÉLÉMENT 4 DÉFINITION DE LA VALEUR RECHERCHÉE

L'évaluateur doit donner une définition complète de la valeur recherchée de l'immeuble à évaluer, dans les rapports narratifs complets et les rapports abrégés. Une seule mention ou référence à cette définition suffit dans le rapport de mise à jour.

ÉLÉMENT 5 DATE D'ÉVALUATION

L'évaluateur doit mentionner la date de l'évaluation dans tout type de rapport.

ÉLÉMENT 6 ÉTENDUE DU TRAVAIL POUR LA COLLECTE, LA VÉRIFICATION, L'ANALYSE ET LA PRÉSENTATION DES DONNÉES

Dans le cas du rapport narratif complet, il suffit à l'évaluateur de référer brièvement à ce travail, puisque cette somme de travail apparaît à l'évidence à la lecture du rapport narratif complet. En effet, dans ce type de rapport, l'évaluateur aura décrit la méthodologie suivie en ce qui a trait à la portée de l'enquête menée.

Il n'en est pas ainsi dans les deux autres types de rapports où il est exigé de l'évaluateur qu'il résume l'ampleur de son travail dans le rapport abrégé et qu'il le décrive dans le rapport de mise à jour.

ÉLÉMENT 7 RÉSERVES ET HYPOTHÈSES DE BASE

Dans tous les rapports, l'évaluateur doit mentionner les réserves limitant la portée de son acte et les hypothèses de base sur lesquelles il s'appuie pour en arriver à sa conclusion de valeur.⁹

Les réserves devront avoir été comprises et acceptées par le client lors de la définition du mandat de l'évaluateur.

S'il s'agit d'une hypothèse dite extraordinaire ou d'une réserve de même nature, l'évaluateur est tenu de la divulguer et de la décrire. L'évaluateur doit également la rappeler à chaque fois qu'il indique sa conclusion de valeur afin de ne pas induire le lecteur en erreur.

ÉLÉMENT 8 TRAITEMENT DE L'INFORMATION, DE LA PROCÉDURE SUIVIE ET DU RAISONNEMENT DE L'ÉVALUATEUR

Dans le rapport narratif complet, l'évaluateur doit décrire les informations qu'il a retenues, exposer le processus d'évaluation et le raisonnement au soutien de ses analyses, de son opinion et de sa conclusion de la valeur de l'immeuble.

Dans le rapport abrégé, l'évaluateur n'est pas tenu de décrire cette triple opération, mais il est tenu de la résumer. Dans le rapport de mise à jour, l'évaluateur doit simplement faire référence au processus d'évaluation.

⁹ En annexe E, l'Ordre soumet un Modèle de réserves et hypothèses de base qui ne lie aucunement l'évaluateur quant à la forme et au contenu, mais dont il doit s'inspirer quant au fond.

suivi, mentionner sa conclusion de la valeur et indiquer à son client l'existence d'un dossier complet d'informations à son bureau à la base de sa conclusion de la valeur. Un tel dossier doit équivaloir au contenu d'un rapport narratif complet et quelque soit la forme du rapport, il doit être mis à la disposition du client pour consultation.

ÉLÉMENT 9 USAGE LE MEILLEUR ET LE PLUS PROFITABLE

Dans le rapport narratif complet, l'évaluateur doit décrire l'usage le meilleur et le plus profitable. Il doit le résumer dans le rapport abrégé et le mentionner dans le rapport de mise à jour.

Dans les cas de valeur d'assurance et de valeur d'usage, l'évaluateur n'est pas tenu de chercher l'usage le meilleur et le plus profitable.

ÉLÉMENT 10 REJET D'UNE MÉTHODE TRADITIONNELLE

Dans le rapport narratif complet ou rapport abrégé, l'évaluateur doit expliquer et justifier le rejet de l'une ou de deux méthodes d'évaluation traditionnellement reconnues.

Son obligation, sous cet angle, est moins étendue dans le rapport de mise à jour où l'évaluateur est simplement tenu de mentionner le rejet de l'une ou plusieurs de ces méthodes.

ÉLÉMENT 11 CONFORMITÉ OU NON-CONFORMITÉ À LA SUBSTANCE DE L'ÉVALUATION

Dans tout type de rapport, l'évaluateur doit mentionner si son évaluation est conforme ou non à la substance décrite à la règle 1.2. En cas de non-conformité, il doit décrire les éléments de non-conformité, s'il utilise le rapport narratif complet. Dans un rapport abrégé, il doit résumer les éléments de non-conformité. Dans le rapport de mise à jour, il doit mentionner les éléments de non-conformité.

Les normes de pratique sont constituées de règles coercitives et de directives. Les règles coercitives ne peuvent en aucun cas être transgressées par l'évaluateur. C'est le cas de la règle 1.1 qui vise les soins de l'évaluateur dans l'acte d'évaluation et de l'élément 12 de la règle 1.2 touchant les méthodes et les techniques d'évaluation d'un immeuble. C'est également le cas de la règle 2.1 à 2,5 inclusivement qui concernent la communication écrite de l'évaluation de l'immeuble.

Lorsqu'il s'agit de directives, l'évaluateur peut choisir de ne pas s'écarter de ces dernières et il procède alors à ce qu'il est convenu d'appeler une évaluation complète. Cependant l'évaluateur peut s'écarter des directives en convenant préalablement avec son client que les services.

qu'il fournira seront différents et moindres que ceux que recommandent les directives. En pareil cas, il s'agit d'une évaluation limitée pour laquelle la clause dérogatoire est invoquée.

Lorsque l'évaluateur recourt à l'évaluation limitée, il doit s'assurer que l'information supprimée dans son rapport n'est pas de nature à induire en erreur. Il doit également prévenir son client que son évaluation limitée s'écarte de la substance d'une évaluation complète et mentionner dans son rapport les éléments pour lesquels il s'écarte des directives et en quoi il s'en écarte. En obtenant l'adhésion de son client à une évaluation limitée, l'évaluateur doit avoir l'assurance que ce dernier comprend la portée d'une évaluation limitée et qu'il en accepte le degré de risque plus élevé associé à la fiabilité d'une évaluation limitée par rapport à une évaluation complète.

L'évaluation complète et l'évaluation limitée peuvent être utilisées soit sous la forme de rapports narratifs complets, soit sous la forme de rapports abrégés ou de rapports mises à jour. Le type de rapport utilisé n'a aucune incidence sur le degré de fiabilité des résultats d'une évaluation complète ou d'une évaluation limitée. Ce degré de fiabilité découle de l'étendue du processus d'évaluation décrit à la règle 1.2.

Si l'évaluateur recourt à un rapport de mise à jour, que ce soit par voie d'évaluation complète ou d'évaluation limitée, il doit souligner à son client que la fiabilité de ce rapport de mise à jour se limite à la personne du client vu qu'un tel rapport n'est destiné qu'à son usage. Pour une perception complète, le client devra recourir aux informations complémentaires contenues dans le dossier de travail de l'évaluateur.

ÉLÉMENT 12 ATTESTATION DE L'ÉVALUATEUR

Tout rapport d'évaluation écrit visant un immeuble doit contenir une attestation datée et signée semblable au modèle suivant :

« J'atteste par la présente, au mieux de ma connaissance et de ma conviction, que :

- le compte rendu des faits contenus dans le présent rapport est vrai et exact ;
- les analyses, opinions et conclusions du rapport me sont propres et elles sont neutres et objectives ; elles ne sont restreintes que par les hypothèses et les réserves que j'ai été appelé à formuler (s'il s'agit d'hypothèses ou de réserves extraordinaires, l'évaluateur

doit les décrire dans cette attestation) ;

- je n'ai aucun intérêt actuel ou éventuel à l'égard du bien faisant l'objet du présent rapport et je n'ai aucun lien personnel ni parti pris en ce qui concerne les parties en cause (dans le cas contraire, l'évaluateur doit respecter la section du *Code de déontologie* traitant de l'indépendance et du désintéressement ; il doit joindre en annexe de cette attestation, le cas échéant, toutes lettres d'autorisation et de divulgation exigées par le *Code de déontologie*) ;
- ma rémunération n'est pas fondée sur une conclusion de valeur arrêtée d'avance ou biaisée en faveur du client, pas plus que sur la confirmation d'une indication préliminaire de la valeur de l'immeuble. Au surplus, ma rémunération n'est pas liée à la stipulation d'un résultat quelconque ou à l'arrivée d'un événement ultérieur ;
- j'ai rédigé mes analyses, opinions et conclusions de même que le présent rapport en conformité avec les règlements et normes de pratique professionnelle de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec ;
- j'ai (ou je n'ai pas) effectué [le... (date)] une inspection personnelle de l'immeuble qui fait l'objet du présent rapport (si plus d'une personne signe le rapport, cette attestation doit préciser clairement quelles personnes ont inspecté l'immeuble à évaluer et quelles autres personnes ne l'ont pas inspecté) ;
- personne n'a fourni une aide professionnelle importante au(x) signataire(s) de ce rapport, (dans le cas contraire, il faut indiquer le nom des personnes qui ont fourni une aide professionnelle importante et le type d'aide fournie) ; »
- signature de l'évaluateur conformément à la règle 2.5 et la date. (*EEV 19 mai 2004*)

RÈGLE 2.4 INSPECTION DES IMMEUBLES

Tout immeuble évalué doit faire l'objet d'une inspection, à moins de circonstances exceptionnelles lesquelles seront expliquées au rapport.

- A) Chaque évaluateur qui signe un rapport d'évaluation doit attester qu'il a inspecté personnellement l'immeuble qui fait l'objet du rapport. Il doit également indiquer si des personnes qui n'ont pas signé le rapport ont apporté une aide professionnelle appréciable au niveau de l'inspection de l'immeuble.
- B) Si l'évaluateur n'a pas inspecté personnellement l'immeuble qui fait l'objet du rapport d'évaluation, le rapport doit contenir une mention à cet effet. La simple divulgation de ce fait ne décharge pas toutefois de l'obligation de s'assurer qu'il dispose de renseignements suffisants pour effectuer une évaluation de cet immeuble qui ne soit ni dénudée de sens ni susceptible d'induire en erreur.
- C) Au minimum, l'inspection doit être assez consciencieuse pour :
 - 1) permettre de décrire adéquatement l'immeuble ;
 - 2) permettre de se former une opinion sur l'usage le meilleur et le plus profitable ;
 - 3) permettre de faire des comparaisons bien fondées dans l'évaluation de l'immeuble.

RÈGLE 2.5 SIGNATURE DU RAPPORT D'ÉVALUATION

Tout rapport d'évaluation doit comporter une signature originale de l'évaluateur ou, si le rapport fait appel aux technologies de l'information, la signature peut être apportée par un procédé approprié à ce support. À cette fin, le secrétaire de l'Ordre attribue à l'évaluateur qui en fait la demande, un code ou une marque spécifique qui constitue également sa signature originale. L'évaluateur qui signe seul un rapport d'évaluation ou qui signe le rapport d'évaluation préparé par quelqu'un d'autre, doit accepter l'entière responsabilité du contenu et des conclusions du rapport d'évaluation.

(EEV 19 mai 2004)

RÈGLE 2.6 COMMUNICATION ORALE DU RAPPORT D'ÉVALUATION

Dans la mesure où la chose est possible et adaptable, chaque rapport verbal d'évaluation d'immeuble, y compris le témoignage d'expert qui est une forme de rapport oral d'évaluation, doit couvrir les éléments essentiels contenus dans un rapport écrit.



ÉA

ORDRE DES
ÉVALUATEURS
AGRÉÉS DU
QUÉBEC

1460-1050, côte du Beaver Hall,
14^e étage
Montréal (Québec) H2Z 0A5

Courriel : oeaq@oeaq.qc.ca
Tél. : (514) 281-9888
Tél. : 1 800 9VALEUR
Fax : (514) 281-0120