

**COMMENTAIRES CONCERNANT
LE PROJET DE LOI N°22
LOI CONCERNANT
L'EXPROPRIATION**

SEPTEMBRE 2023

TABLE DES MATIÈRES

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN	3
MISE EN CONTEXTE	4
QUELQUES CONCEPTS	6
LA VALEUR AU PROPRIÉTAIRE	6
L'USAGE LE MEILLEUR ET LE PLUS PROFITABLE (« UMEPP ») DE L'IMMEUBLE EXPROPRIÉ	6
LE POUVOIR DU TAQ	8
DISCUSSION	9
COMMENTAIRES DÉTAILLÉS	14
ÉNONCÉ DE PRINCIPE DE LA VALEUR À L'EXPROPRIÉ	14
DÉPENSES QUE L'EXPROPRIÉ PEUT ENGAGER	14
INDEMNISATION POUR LA VALEUR DE L'IMMEUBLE	17
INDEMNISATION POUR LE PRÉJUDICE SUBI	25
RÈGLES PROCÉDURALES	39
RECOURS POUR DÉPOSSESSION OU EXPROPRIATION DÉGUISÉE	42
CONCLUSION	44
RECOMMANDATIONS	47

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Organisme indépendant et à but non lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est le porte-parole de l'industrie de l'immobilier commercial du Québec. Il se consacre au progrès de l'industrie et au développement urbain responsable au Québec. Ses membres sont des propriétaires, des promoteurs, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels et des fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards de dollars en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers de personnes travaillent dans ce secteur. L'industrie verse 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

L'industrie immobilière commerciale contribue à la hauteur de 53 % des taxes foncières dans le secteur non résidentiel et les immeubles de six logements et plus sur le territoire de la Capitale-Nationale. L'impact économique de l'industrie pour la région de la Capitale-Nationale se chiffre à 1,6 milliard de dollars et elle y génère plus de 12 000 emplois par année.

Dans la région métropolitaine de Montréal, l'industrie a généré une valeur ajoutée de 9,8 milliards de dollars et contribué à soutenir près de 93 000 emplois. Elle a permis de récolter 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers, soit 56 % des revenus fonciers dans le secteur non résidentiel et les immeubles de six logements et plus du Grand Montréal.

MISE EN CONTEXTE

Le 25 mai 2023, Mme Geneviève Guilbault, ministre des Transports et de la Mobilité durable, présentait à l'Assemblée nationale du Québec le Projet de loi no 22 intitulé Loi concernant l'expropriation (ci-après, le « Projet de loi »).

Depuis 2017, l'Assemblée nationale du Québec a adopté trois lois pour modifier la procédure d'expropriation prévue à la Loi sur l'expropriation (ci-après, la « Loi ») afin d'accélérer l'expropriation d'immeubles requise pour la réalisation de projets d'intérêt public provinciaux : REM, tramway de Québec, ligne bleue du métro de Montréal, maisons des aînés, construction ou agrandissement d'écoles, etc.

Le Projet de loi fait suite à la demande de différentes instances municipales de réduire les coûts d'expropriation.

En réaction à cette demande, un groupe de travail a été créé, composé de représentants du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, du ministère des Transports et de la Mobilité durable et des instances municipales.

Les organismes représentant les expropriés et les personnes susceptibles de l'être n'étaient pas partie à ce groupe.

La présente consultation particulière concernant le Projet de loi constitue donc la première occasion pour ces organismes, dont l'IDU, de soumettre leurs commentaires concernant la réforme de la Loi.

L'EXPROPRIATION : UN POUVOIR EXTRAORDINAIRE ET SA CONTREPARTIE, LE PAIEMENT D'UNE JUSTE INDEMNITÉ

L'expropriation est un pouvoir extraordinaire conféré par le législateur à certains corps publics et parfois privés afin de leur permettre de s'approprier le bien d'autrui sans le consentement de leur propriétaire.

L'expropriation constitue l'atteinte la plus radicale au droit de propriété puisqu'elle prive le propriétaire de tous les attributs de celui-ci (usage du bien, perception de ses fruits et droit d'en disposer à son gré). Exproprier, c'est d'abord confisquer. L'exproprié est dépouillé de son bien contre son gré. Et même s'il consent à vendre son bien, le moment où il est exproprié n'est pas nécessairement celui qu'il aurait choisi pour le vendre afin d'obtenir le meilleur prix ou les meilleures conditions.

Le *Code civil du Québec* établit les conditions de cette confiscation.

« 952. 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. »

La principale contrepartie que doit acquitter l'expropriant lorsqu'il exerce ce pouvoir exceptionnel, c'est le paiement d'une juste indemnité à l'exproprié.

La Loi définit l'indemnité en termes simples et courts.

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

La Loi prévoit donc qu'il y a deux composantes à l'indemnité d'expropriation :

- La valeur du bien exproprié;
- L'indemnisation du préjudice directement causé par l'expropriation.

Les tribunaux canadiens et québécois ont, depuis plus de 100 ans, reconnu l'objectif d'une juste indemnité.

Dans un jugement du Tribunal administratif du Québec (TAQ) en 1986¹ impliquant la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec, il est mentionné que :

« [I]a doctrine et la jurisprudence sont maintenant d'accord pour définir la juste indemnité comme l'exact équivalent de la chose expropriée qui permettra au citoyen frappé par l'expropriation de se procurer une chose absolument semblable. Pour en établir les éléments, il faut considérer que l'exproprié n'est pas un vendeur ordinaire qui débat, comme il l'entend, son prix avec l'acheteur; c'est un vendeur qui ne demande pas à vendre, à qui l'on achète malgré lui. Ce n'est pas un prix, c'est une indemnité qui lui est due, et cette indemnité ne mériterait plus ce nom si elle ne le dédommageait pas complètement du préjudice que l'expropriation peut lui faire éprouver². »

Une décision plus récente du TAQ précise cet objectif comme suit :

« [90] En résumé, les parties expropriées doivent être totalement dédommagées du préjudice économique direct, matériel et raisonnablement probable qu'elles éprouvent en raison de l'expropriation. Elles ont le droit de refaire leur situation avec les caractéristiques personnelles, subjectives et spécifiques dont elles sont pourvues au moment de la dépossession. Elles doivent autant que possible, être replacées (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)³. »

¹ <https://www.taq.gouv.qc.ca/documents/file/Documents%202018%20D-5.pdf>

² *Robitaille c. R.*, [1950] B.R. 610, p. 614 et 615.

³ *Carleton-sur-Mer (Ville) c. Jean François Bernard*, 2017 QCTAQ 10213, par. 90.

QUELQUES CONCEPTS

LA VALEUR AU PROPRIÉTAIRE

L'obligation fondamentale de l'expropriant de compenser pleinement l'exproprié de la valeur du bien exproprié et du préjudice subi par ce dernier en raison de l'expropriation constitue le principe essentiel établi par les tribunaux canadiens et québécois pour fixer la juste indemnité due par l'expropriant à l'exproprié.

Montréal (Ville) c. Benjamin, 2004 CanLII 44591 (QC CA), par. 79 :

« [79] En matière d'expropriation, il a toujours été reconnu qu'on devait évaluer l'immeuble sous l'angle le plus avantageux pour l'exproprié. Ce principe de la "valeur à l'exproprié" a été appliqué constamment depuis près d'un siècle [...]. »

Ce principe est communément désigné comme celui de « la valeur à l'exproprié ». Même s'il est le plus souvent mentionné à l'étape de fixer la valeur du bien exproprié, il s'applique également à l'étape de fixer les dommages-intérêts pour indemniser l'exproprié dans le but de réparer intégralement le préjudice subi par celui-ci en raison de l'expropriation.

L'indemnité doit donc tenir compte 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 librement le prix de vente 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.

L'USAGE LE MEILLEUR ET LE PLUS PROFITABLE (« UMEPP ») DE L'IMMEUBLE EXPROPRIÉ

Les Normes de pratique professionnelle de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (**OEAQ**) visent, comme leur nom l'indique, à établir quelles sont les normes qui s'appliquent aux évaluateurs agréés du Québec pour l'évaluation de biens et de droits, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer l'indemnité en matière d'expropriation. Ces normes s'appliquent à tous les évaluateurs agréés du Québec, qu'ils agissent pour le compte de l'expropriant ou de l'exproprié. Ces normes reflètent la jurisprudence des tribunaux ayant juridiction en matière d'expropriation au Québec.

Pour établir la première composante de l'indemnité d'expropriation, soit la valeur de l'immeuble exproprié, on doit rechercher quel est l'usage le meilleur et le plus profitable (**UMEPP**) de cet immeuble.

Les Normes de pratique professionnelle de l'OEAQ définissent comme suit l'UMEPP :

« 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;
- il doit être le plus profitable. »

Les Normes de pratique professionnelle de l'OEAQ précisent certaines adaptations qui doivent être effectuées pour déterminer l'UMEPP en matière d'expropriation. Nous soulignons que cette définition adaptée de l'UMEPP en matière d'expropriation par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec et fondée sur la valeur à l'exproprié n'est pas propre à cet ordre professionnel, mais qu'elle est similaire à celle de l'Institut canadien des évaluateurs (ICE) et à d'autres ordres professionnels et associations d'évaluateurs tels que l'Appraisal Institute aux États-Unis.

« 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 de plusieurs méthodes d'évaluation sera aussi tributaire de ce contexte.

[...]

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. »

Le concept de valeur au propriétaire permet, par exemple, au tribunal de retenir comme UMEPP un usage qui, à la date d'évaluation, n'est pas autorisé par la réglementation municipale, mais qui l'aurait probablement été dans un horizon élargi, n'eût été l'expropriation.

Saint-Eustache (Ville) c. Lorrain 1996 CanLII 6311 (QC CA), pp. 5 et 7

« En bref, l'appelante reprend la plupart des arguments qu'elle a énoncés en première instance. Elle soutient que le juge de première instance a erré en appliquant la « règle du meilleur usage » et en accordant une valeur de sablière au terrain exproprié alors qu'à la date de l'évaluation, le 9 février 1982, une telle utilisation du terrain n'était pas permise par le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté Deux-Montagnes (MRC Deux-Montagnes), les règlements de la Ville de Sainte-Marthe-du-Lac et de la Corporation municipale de Saint-Joseph-du-Lac. Elle prétend, d'une part qu'encore aujourd'hui, cette utilisation n'est pas autorisée par le schéma d'aménagement de la MRC Deux-Montagnes et les règlements de la Ville de Sainte-Marthe-du-Lac. [...]

[...]

En cherchant la « valeur à l'exproprié », le juge a considéré la valeur potentielle future du terrain exproprié. La valeur potentielle future n'est qu'une application de la recherche du meilleur usage. La Cour peut dans de tels cas prendre en considération un usage qui n'existe pas à la date de

l'expropriation, mais qui aurait représenté pour l'exproprié un potentiel futur d'accroissement de la valeur de l'immeuble et qu'il perd, de par la dépossession. La jurisprudence a confirmé à plusieurs occasions l'application de ce principe. Comme dans le cas qui nous occupe, les tribunaux ont souvent dû écarter le zonage en vigueur à la date de l'évaluation pour fixer la véritable valeur à l'exproprié⁴. »

Le concept de la valeur au propriétaire commande également que, lors de l'établissement de l'indemnité, le tribunal prenne en considération les attributs de l'exproprié (agriculteur, commerçant, promoteur, développeur ou constructeur immobilier, propriétaire résidentiel, etc.) puisqu'il s'agit de permettre à l'exproprié de rétablir sa situation particulière.

LE POUVOIR DU TAQ

En cas de litige entre l'expropriant et l'exproprié concernant la ou les méthodes d'évaluation à utiliser pour déterminer l'indemnité ou concernant leur application, il revient au TAQ de trancher le litige. Un appel sur permission est prévu à la *Loi sur la justice administrative*⁵ auprès de la Cour du Québec.

Le TAQ n'est lié ni par l'offre de l'expropriant ni par la réclamation de l'exproprié. Il peut adjuger moins que l'offre et plus que la réclamation. Il lui incombe de fixer une juste indemnité permettant à l'exproprié de reconstituer son patrimoine comme il l'était avant l'expropriation sans être appauvri ni injustement enrichi aux dépens des fonds publics.

⁴ Voir également *Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.*, 2021 QCCA 630, par. 66 ; *Anjou (Ville) c. Krum*, 1990 CanLII 2715 (QC CA), par. 15.

⁵ RLRQ, c. J-3.

DISCUSSION

Toute réforme de la Loi devrait respecter l'équilibre entre les droits et obligations de l'expropriant et ceux de l'exproprié, tant à l'égard de la procédure d'expropriation qu'à l'égard de l'indemnisation de l'exproprié. À l'étape de l'indemnisation de l'exproprié, cet équilibre devrait être fondé sur le principe de la valeur à l'exproprié.

Certes, le droit de propriété n'est pas absolu et est soumis à des impératifs collectifs. Ceci dit, les pouvoirs de l'expropriant, dans une société libre et démocratique, devraient toujours respecter le droit à une juste indemnité, et ce, peu importe la fin publique pour laquelle un immeuble est exproprié.

Tout comme dans les lois particulières adoptées depuis 2017 pour le REM, le tramway de Québec, la ligne bleue du métro de Montréal et 180 projets d'infrastructure, l'IDU est d'avis que la révision de la Loi devrait se limiter à la procédure d'expropriation et dans ce cas-ci, à l'uniformisation de cette procédure puisque ces lois particulières ont eu pour effet de multiplier les exceptions à la procédure d'expropriation prévue à la *Loi sur l'expropriation*.

Plutôt que de se limiter à la procédure, le Projet de loi propose d'introduire de nouvelles règles exhaustives concernant l'indemnisation des propriétaires et des locataires et occupants qui seront affectés par l'expropriation. Pour l'IDU, la juste indemnité qui doit être payée par l'expropriant à l'exproprié est déjà couverte en termes simples et courts à l'article 58 de la Loi conformément à l'article 952 du *Code civil du Québec*.

Les tribunaux qui ont juridiction au Québec, incluant la Cour suprême du Canada, ont interprété cette disposition ainsi que les dispositions équivalentes des autres juridictions canadiennes conformément à un principe fondamental, celui de la valeur à l'exproprié, et ils ont élaboré les règles d'interprétation nécessaires pour en assurer l'exécution, par exemple la règle de l'effet déprimant de la planification de l'aménagement (*planning blight*) qui interdit de prendre en considération les contraintes imposées par la partie expropriante ou par un autre corps public à sa demande en vue de l'expropriation.

Ce cadre législatif souple a permis aux expropriants et aux expropriés de convenir des indemnités propres à chaque situation particulière et, en cas de désaccord, aux tribunaux spécialisés chargés par le législateur – autrefois, en première ligne, la Chambre de l'expropriation, aujourd'hui le TAQ – de trancher les litiges qui subsistaient.

Il est d'ailleurs notable qu'en matière civile, le législateur québécois a établi des règles aussi générales et simples pour dédommager le créancier du préjudice subi en raison du défaut du débiteur.

Code civil du Québec

1607. Le créancier a droit à des dommages-intérêts en réparation du préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel que lui cause le défaut du débiteur et qui en est une suite immédiate et directe.

[...]

1611. Les dommages-intérêts dus au créancier compensent la perte qu'il subit et le gain dont il est privé.

On tient compte, pour les déterminer, du préjudice futur lorsqu'il est certain et qu'il est susceptible d'être évalué.

Dans ce contexte, il apparaît paradoxal qu'en vertu du Projet de loi, l'exproprié soit moins bien traité que le créancier d'une obligation civile en n'étant pas pleinement indemnisé de la perte qu'il subit et du gain dont il est privé.

Compte tenu du principe de juste indemnité établi par l'article 952 du *Code civil du Québec* et mis en œuvre par les tribunaux canadiens et québécois depuis plus de 100 ans, plusieurs règles d'indemnisation contenues au Projet de loi apparaissent problématiques.

Dans le cadre de son mémoire portant sur la *Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif – Projet de loi n° 103*, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) avançait, au soutien de ses demandes au gouvernement visant à réformer la *Loi sur l'expropriation du Québec*, qu' :

« [e]n faisant reposer son régime en matière d'expropriation sur le concept de "valeur au propriétaire", le Québec fait figure d'exception. En effet, les gouvernements du Canada, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique (entre autres) évoluaient aussi dans ce contexte avant de préciser les facteurs pouvant être utilisés pour fixer l'indemnité juste à verser à la personne expropriée⁶. »

Or, ces prétentions s'avèrent inexactes. En effet, les lois de certaines provinces canadiennes en matière d'expropriation réfèrent à la notion de valeur marchande aux fins de déterminer l'indemnité immobilière. Il est cependant faux de dire que ces lois ont purement et simplement remplacé le concept de valeur au propriétaire par celui de valeur marchande.

Au Québec, tout comme dans les autres provinces canadiennes, la détermination de l'indemnité immobilière conformément au principe de la valeur au propriétaire a toujours été fondée d'abord sur la valeur marchande du bien exproprié, à laquelle il y a lieu d'ajouter, notamment, la valeur de convenance ou « *special economic advantage* » dans les provinces de common law. Or, le Projet de loi, tout comme les lois des autres provinces canadiennes, ajoute la valeur de convenance ou « *special economic advantage* » à la valeur marchande pour déterminer l'indemnité immobilière. C'est plutôt à l'étape de la détermination de l'UMEPP que des adaptations ont été établies par la jurisprudence canadienne et québécoise pour indemniser justement l'exproprié.

Or, les lois des autres provinces en matière d'expropriation n'ont pas tenté de modifier le concept d'UMEPP aux fins de limiter l'indemnisation, contrairement au Projet de loi.

Et l'on remarque que dans les autres provinces canadiennes, la jurisprudence en application des lois de ces provinces conserve des principes assimilables à celui de la valeur à l'exproprié à titre de principe fondamental pour interpréter les droits et obligations de l'expropriant et de l'exproprié.

À titre d'exemple, l'*Expropriation Act*⁷ de la Colombie-Britannique, adopté en 1996, prévoit la manière dont doit être établie l'indemnité d'expropriation en faisant autant référence à la « valeur marchande » fondée sur l'UMEPP qu'à la prise en considération de la valeur associée au « *special economic advantage* » :

⁶ UMQ, *Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif – Projet de loi n° 103*, p. 16.

⁷ RSBC 1996, c. 125.

31. (1) The court must award as compensation to an owner the market value of the owner's estate or interest in the expropriated land plus reasonable damages for disturbance but, if the market value is based on a use of the land other than its use at the date of expropriation, the compensation payable is the **greater of**

(a) **the market value of the land based on its use at the date of expropriation plus reasonable damages under section 34, and**

(b) **the market value of the land based on its highest and best use at the date of expropriation.**

(2) If not included in the market value of land determined in accordance with section 32, the following must be added to that market value:

(a) the value of **a special economic advantage to the owner** arising out of his or her occupation or use of the land;

(b) the value of improvements made by an owner occupying a residence located on the land.

Dans un jugement de la Cour suprême, dans une affaire impliquant la Commission de la capitale nationale⁸, il est mentionné :

Commission de la capitale nationale c. Hobbs, [1970] R.C.S. 337, par. 7 :

Les principes à suivre dans le calcul de l'indemnité en des affaires de ce genre ont retenu l'attention de cette Cour dans plusieurs décisions antérieures⁹ (...) En règle générale, un propriétaire a droit à la valeur que son bien a pour lui, en prenant comme base de calcul l'utilisation la meilleure et la plus profitable. Cela peut être la valeur marchande, mais cela peut être davantage dans les cas où, pour une raison quelconque, le terrain a pour celui qui le possède une valeur qu'il n'aurait pour aucun autre qui en ferait le même usage.

Dans ce contexte, l'IDU est d'avis que l'on devrait faire une distinction fondamentale entre (i) d'une part, énoncer en détail les règles d'indemnisation de l'exproprié par l'expropriant afin d'obtenir une meilleure prévisibilité des coûts d'expropriation par les corps publics et (ii) d'autre part, réduire les indemnités qui peuvent être accordées aux expropriés, contrairement à l'obligation fondamentale de l'expropriant d'acquitter une juste indemnité au bénéfice de l'exproprié pour le compenser pleinement de la valeur du bien exproprié et du préjudice subi en raison de l'expropriation.

Le présent mémoire inclut une analyse article par article de certaines des nouvelles règles d'indemnisation proposées par le Projet de loi en s'appuyant sur l'obligation de l'expropriant de dédommager pleinement l'exproprié. Cette analyse inclut une comparaison de ces règles avec celles en vigueur dans certaines autres provinces canadiennes.

Nous soulignons en outre qu'au Québec, le droit de propriété est déjà contrôlé et impacté, de façon importante, par les corps publics, que ce soit par les lois provinciales en matière d'aménagement du territoire, de protection du territoire agricole, d'environnement et de redevances pour des projets d'infrastructures de transport, ou encore par les règlements municipaux concernant l'usage, la densité, la taxation et d'autres charges financières.

⁸ <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/fr/item/4981/index.do>

⁹, *Diggon-Hibben, Limited c. Le Roi*, [1949] R.C.S. 712, [1949] 4 D.L.R. 785, 64 C.R.T.C. 295; *Woods Manufacturing Company Limited c. Le Roi*, [1951] R.C.S. 504, 67 C.R.T.C. 87, [1951] 2 D.L.R. 465; *Gagetown Lumber Co. Ltd. c. Le Roi*, [1957] R.C.S. 44, 6 D.L.R. (2d) 657.

Dans les circonstances, l'IDU est d'avis que les corps publics du Québec n'ont pas besoin d'une réforme de la Loi qui priverait les propriétaires expropriés d'une juste indemnité pour atteindre des fins publiques.

Plusieurs des nouvelles règles d'indemnisation prévues au Projet de loi sont contraires à la jurisprudence des tribunaux québécois fondée sur la valeur à l'exproprié en ce qu'elles établissent une valeur à l'expropriant et ne permettent pas une juste et pleine indemnisation des propriétaires d'immeubles expropriés.

Ces nouvelles règles ne se retrouvent pas dans les lois d'expropriation des autres juridictions canadiennes.

Elles affectent négativement le droit de propriété, un droit fondamental. Et il est à prévoir qu'elles seront vigoureusement contestées devant les tribunaux.

Outre leur caractère inéquitable envers les propriétaires dont les immeubles seraient expropriés par rapport aux expropriants, ces nouvelles règles, si elles étaient adoptées, nuiraient selon l'IDU au marché immobilier du Québec en limitant substantiellement l'indemnisation des propriétaires en cas d'expropriation, particulièrement dans le cas d'immeubles à développer ou redévelopper.

Ces nouvelles règles sont également susceptibles de ralentir l'autorisation, l'approbation, le financement et la réalisation de projets immobiliers lorsqu'il existe un risque que l'immeuble soit exproprié en tout ou en partie par une autorité publique, que cette autorité publique soit celle qui doit autoriser et/ou approuver le projet ou une autre.

En outre, ces nouvelles règles risquent de nuire à l'attractivité économique du Québec, parce qu'elles imposent un traitement substantiellement différent aux investissements immobiliers en cas d'expropriation par comparaison avec les autres juridictions canadiennes.

Ces nouvelles règles d'indemnisation apparaissent par ailleurs paradoxales à l'IDU au moment où les autorités publiques, les investisseurs immobiliers et les propriétaires d'immeubles sont appelés à se mobiliser et à coordonner leur action pour résorber la crise du logement. L'indemnisation intégrale de la valeur des immeubles expropriés et du préjudice causé par l'expropriation constitue une condition essentielle à la sécurité des investissements immobiliers, laquelle à son tour constitue une condition indispensable à la réalisation de cet objectif.

Et au-delà du seul marché résidentiel, l'IDU souligne que l'un des problèmes fondamentaux du marché immobilier, du moins dans la région métropolitaine de Montréal, est qu'il y a de moins en moins d'immeubles à développer sans contrainte majeure à l'intérieur des espaces où il est encore permis de construire en vertu du PMAD et des règlements municipaux qui en découlent. En effet, le pourcentage d'immeubles développables et situés en zone blanche a fondu depuis l'entrée en vigueur du PMAD en 2012, de sorte que les promoteurs immobiliers doivent maintenant jongler avec des immeubles difficiles à développer ou comportant des contraintes environnementales importantes. Ces dernières ont d'ailleurs été accentuées par les plus récents amendements à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, particulièrement celui de 2017.

L'IDU est d'avis que l'adoption de ces nouvelles règles qui n'indemniserait pas pleinement les propriétaires d'immeubles expropriés aura un effet dissuasif sur le développement de ces immeubles et risquera d'accentuer la problématique actuelle concernant la construction de nouveaux logements.

COMMENTAIRES DÉTAILLÉS

Les commentaires de l'IDU concernant le Projet de loi visent principalement les règles relatives à l'indemnité définitive proposée aux articles 73 à 133 du Projet de loi.

Les commentaires de l'IDU portent également sur certaines nouvelles règles proposées au Projet de loi concernant la procédure d'expropriation ainsi que sur les articles 170 et 171 concernant les droits des propriétaires dépossédés *de facto* de leur immeuble, ou dont tout usage raisonnable a été supprimé par une résolution ou un règlement municipal (« expropriation déguisée »).

Plutôt que d'adopter de nouvelles règles détaillées en matière d'indemnisation, l'IDU suggère de conserver l'article 58 de la Loi et les règles détaillées par la jurisprudence pour indemniser l'exproprié.

ÉNONCÉ DE PRINCIPE DE LA VALEUR À L'EXPROPRIÉ

Subsidiairement, dans le cas où on souhaiterait tout de même adopter de nouvelles règles détaillées, l'IDU suggère que l'obligation de l'expropriant de compenser pleinement l'exproprié du préjudice subi en raison de l'expropriation afin de lui permettre de rétablir, autant que possible, sa situation, soit établi d'entrée de jeu à la section III – Indemnité définitive du chapitre III – Instance en fixation de l'indemnité d'expropriation, sur le modèle des dispositions générales fréquemment utilisées par le législateur québécois pour établir le but d'une loi ou d'une partie de celle-ci.

L'IDU propose d'ajouter le texte suivant au début de cette section :

« 73. La présente section a pour objet d'établir la juste indemnité qui doit être acquittée par l'expropriant envers l'exproprié. L'exproprié doit être totalement indemnisé du préjudice économique direct, matériel et raisonnablement probable qu'il éprouve en raison de l'expropriation. L'indemnité doit permettre à l'exproprié de refaire sa situation avec les caractéristiques personnelles et spécifiques dont il est pourvu au moment de la dépossession. La présente section a aussi pour objet d'établir les règles relatives à l'indemnisation des locataires et occupants de bonne foi. »

Conformément à cette obligation et dans le but de se référer à la valeur à l'exproprié, l'IDU recommande que les principales dispositions suivantes contenues aux articles 73 à 133 du Projet de loi soient retirées ou modifiées parce qu'elles ont pour effet d'établir une valeur à l'expropriant plutôt qu'une valeur à l'exproprié.

DÉPENSES QUE L'EXPROPRIÉ PEUT ENGAGER

Art. 74

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

De l'avis de l'IDU, cet article devrait être retiré.

Il serait injuste que l'expropriant se voie octroyer un droit de regard, un droit de désaccord ainsi qu'un droit de s'adresser au TAQ à l'égard des dépenses que veut engager l'exproprié et qui sont liées à une indemnité que celui-ci entend réclamer.

Ni la Loi ni aucune loi d'une autre juridiction canadienne ne reconnaît de tels droits à l'expropriant actuellement. En vertu de l'article 48, l'exproprié a le fardeau de la preuve en ce qui concerne les dommages. Il revient donc à l'exproprié d'établir que les dépenses qu'il a engagées après l'expropriation et dont il réclame le remboursement à l'expropriant constituent un dommage direct causé par l'expropriation. L'exproprié qui engage une dépense liée à l'indemnité assume donc le risque que cette dépense ne soit pas remboursée, en tout ou en partie.

La principale dépense engagée par l'exproprié à la suite d'une expropriation réside évidemment dans les frais d'expertise et les frais légaux. La jurisprudence reconnaît le droit de l'exproprié de s'assurer du bien-fondé de l'offre qui lui est faite par l'expropriant et de recourir aux services d'un ou de plusieurs experts au soutien de sa réclamation. Selon la jurisprudence, le remboursement de ces frais peut être ordonné à titre de dommage direct causé par l'expropriation, sur la base du *quantum meruit*, en fonction du sérieux, de la pertinence et de l'utilité du travail des experts dans la solution du litige. Le TAQ peut exercer sa discrétion judiciaire pour réduire et même annuler, s'il y a lieu, le remboursement de frais d'expertise injustifiés quant à leur pertinence ou leur utilité.

Au fédéral, les frais raisonnables engagés par l'exproprié, incluant les frais d'experts et les frais légaux, doivent être remboursés par l'expropriant comme partie de l'indemnité, sans que l'expropriant ait au préalable à autoriser que ces frais soient engagés :

Les frais d'estimation, frais légaux et autres frais seront payés par la Couronne
29 (1) 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 [sic] par cette personne pour faire valoir son droit à cette indemnité [...].

Cette règle est confirmée par la jurisprudence récente :

[35] Pursuant to subsection 29 (1) of the Act, the Plaintiff ought to receive the costs reasonable incurred by him before the proceedings commenced. This includes the legal, appraisal and other costs reasonable incurred by the Plaintiff in assessing his claim for compensation. In agree with the Plaintiff that the Act, like the Ontario's Expropriation Act, is a remedial statute such that the Supreme Court of Canada's guidance that it "must be given a broad and liberal interpretation consistent with its purpose" of fully compensating a land owner applies, including in respect of the costs provisions (Dell Holdings at paras 21, 23; Milne at para 168). Nonetheless, subsection 29(1) of the Act is clear that recoverable pre-litigation costs are limited to those that are reasonable, to avoid the subsection becoming a "Crown cheque made out in blank" (Harbour Brick at paras 14, 26; C&B Vacation Properties at para 8)¹⁰.

¹⁰ *Milne c. Canada, 2022 FC 63.*

La situation n'est pas différente en Ontario¹¹ et en Colombie-Britannique¹², où la loi prévoit :

Legal and appraisal costs

45 (1)[...]

(3) Subject to subsections (4) to (6), a person whose interest or estate in land is expropriated is entitled to be paid costs necessarily incurred by the person for the purpose of asserting his or her claim for compensation or damages.

(4) If the compensation awarded to an owner, other than for business losses, is greater than 115% of the amount paid by the expropriating authority under section 20 (1) and (12) or otherwise, the authority must pay the owner his or her costs.

(5) If the compensation awarded to an owner is 115% or less of the amount paid by the expropriating authority under section 20 (1) and (12) or otherwise, the court may award the owner all or part of his or her costs.

Tant en Ontario qu'en Colombie-Britannique, la loi ne prévoit pas que l'expropriant doive être consulté ou doive donner son accord préalable en ce qui concerne les expertises réalisées par l'exproprié.

L'IDU souligne que le Projet de loi, contrairement à ce que prévoient la loi fédérale de même que les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, ne prévoit pas que l'exproprié puisse obtenir le remboursement de ses frais d'avocats. Nous y reviendrons dans les commentaires concernant l'article 97.

Permettre à l'expropriant d'être consulté et de s'opposer aux expertises qu'entend réaliser l'exproprié pour obtenir la meilleure indemnité possible apparaît inéquitable et abusif. L'expropriant ne devrait avoir aucun rôle à jouer, directement ou indirectement, quant à la décision de l'exproprié de retenir les services d'experts, ni quant au choix des expertises que l'exproprié entend produire, ni quant au choix de ces experts et ni quant à leur rémunération.

De tels droits n'existent pas en faveur du débiteur dans le cadre d'un litige civil. Comment peut-on justifier valablement d'accorder de tels droits à l'expropriant qui est à la source du litige en matière d'expropriation ?

Par conséquent, le pouvoir que le Projet de loi confère au TAQ de trancher les litiges concernant les dépenses que l'exproprié peut engager et à propos desquelles l'expropriant est en désaccord, avant que ces dépenses, ne soient engagées, apparaît inapproprié. Un tel pouvoir accordé au TAQ serait non seulement inapproprié, mais il serait également susceptible de retarder l'audition et la fixation de l'indemnité définitive, au détriment de l'exproprié.

¹¹ Loi sur l'expropriation de l'Ontario, art. 32(1) et (2).

¹² Nguyen v. British-Columbia (Transportation and Infrastructure), 2018 BCSC 1143, par. 30, 31 et 38.

INDEMNISATION POUR LA VALEUR DE L'IMMEUBLE

Art. 86

L'IDU demande de retirer le sous-paragraphe iii du paragraphe d) de l'article 86 qui se lit comme suit :

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

[...]

d) sans tenir compte :

[...]

iii. de l'augmentation de la valeur de ce droit qui résulte de l'affectation de l'immeuble à une utilisation qui pourrait être interdite par un tribunal, qui contrevient à une loi du Québec ou du Canada ou à un règlement édicté en application d'une telle loi, incluant un règlement municipal, ou qui porte préjudice à la santé des occupants de cet immeuble ou à la santé publique. »

La condition relative à la légalité de l'usage de l'immeuble devrait être réglée à l'étape de la détermination de l'UMEPP, comme cela est déjà prévu au paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'article 87 du Projet de loi.

Quant aux mots « *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, [...]* », ils nous apparaissent imposer une condition trop imprécise et, de toute manière, inappropriée. Le gouvernement entend-il empêcher l'indemnisation d'un usage légal, mais qui pourrait faire l'objet d'une injonction ou d'une autre ordonnance d'interdiction par un tribunal ? Selon quels critères les parties et, à défaut, le tribunal, doivent-ils évaluer cette possibilité d'interdiction ? Le TAQ devrait-il se voir octroyer la compétence d'évaluer la possibilité qu'une demande d'injonction soit présentée par quiconque à la Cour supérieure pour interdire un usage et que celle-ci accueille cette demande ? Cette interdiction possible devrait-elle être définitive ou pourrait-elle n'être que temporaire ?

Enfin, quant aux mots « *de l'augmentation de la valeur de ce droit qui résulte de l'affectation de l'immeuble à une utilisation [...] qui porte préjudice à la santé des occupants de cet immeuble ou à la santé publique* », ils imposent également une condition trop imprécise et, de toute manière, inappropriée. Puisque cette condition est énoncée comme une alternative la situation où l'utilisation contrevient à une loi du Québec ou du Canada ou à un règlement édicté en application d'une telle loi, le gouvernement entend-il empêcher l'indemnisation d'un usage autorisé par les lois du Québec ou du Canada et les règlements édictés en application de telles lois, mais qui, par ailleurs, porte préjudice à la santé des occupants de l'immeuble ou à la santé publique ? Est-ce que la loi n'empêche pas déjà une telle utilisation ? Et si tel n'est pas le cas, selon quels critères les parties et, à défaut, le TAQ devraient-ils évaluer cette condition ? Le TAQ devrait-il avoir compétence pour évaluer que l'utilisation d'un immeuble porte préjudice à la santé des occupants de cet immeuble ou à la santé publique ?

Art. 87, deuxième alinéa, par. 2°

Plusieurs des conditions applicables à l'«usage déterminé», c'est-à-dire l'usage que le Projet de loi définit comme l'usage autre que celui «*du droit fait à la date de l'expropriation*», ne respectent pas l'obligation fondamentale de l'expropriant de compenser l'exproprié intégralement pour le préjudice qu'il subit du fait de l'expropriation.

L'IDU demande que ces conditions soient supprimées ou modifiées, comme ci-après détaillé.

D'abord, en ce qui a trait au par. 2° du deuxième alinéa de l'article 87 du Projet de loi, qui se lit comme suit :

« 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; »

L'IDU demande qu'il soit remplacé par le suivant :

« 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, où il l'aurait probablement été, n'eût été l'expropriation, ou encore il est protégé par droits acquis. À cette fin, il doit être fait abstraction des lois, règlements, gestes et omissions de l'expropriant ou à son initiative en vue de l'expropriation; »

Les tribunaux canadiens et québécois ont établi, depuis longtemps, que, lors de la détermination de l'UMEPP, il faut écarter les lois et les règlements et les gestes et omissions de l'autorité expropriante ou à son initiative en vue de l'expropriation (***planning blight***).

Ville de Charlesbourg c. Beaudoin, AZ 50008702 (C.Q.) (1991), p. 27, décision confirmée par Charlesbourg (Ville de) c. Beaudoin (Succession de), AZ 50072934 (C.A.) (1996)

Quel que soit le qualificatif que l'on veuille accoler au processus utilisé, il reste que l'on est ici en présence d'un déroulement continu d'actes posés par le même acteur exerçant des pouvoirs divers qui ont pour résultat de destiner à un usage industriel un secteur que plusieurs propriétaires, dans le cours normal des pressions du marché, avaient déjà destiné à un usage résidentiel. Il est indéniable que, dans ces circonstances, ce procédé a pour effet de diminuer l'utilisation optimale de ce territoire qui, rappelons-le, vise à produire le rendement net le plus élevé.

La Chambre, lorsque confrontée à une situation semblable, considère que le zonage doit être mis de côté pour déterminer l'utilisation optimale, surtout s'il risque d'en résulter une injustice pour l'exproprié. [...]

St-Georges Ouest (Corporation municipale de la Ville de) c. Succession Charles Auguste Thibaudeau [1976] R.J.T.E. 116, pp. 127 et 128, décision confirmée par la Cour d'appel [1980] C.A. 521

Le Tribunal conclut de la prépondérance de la preuve que l'usage restrictif industriel imposé aux propriétaires des expropriés était un usage dans le but immédiat de l'expropriation pour l'implantation d'un parc industriel et que pour tenir compte de ce zonage que la Ville assume existant à la date de la prise de possession préalable consacrerait le principe que c'est la valeur à l'expropriante qui devrait être déterminante pour fixer l'indemnité due aux expropriés. Ce principe a été définitivement mis de côté par les tribunaux supérieurs alors que la Cour d'appel de l'Ontario a décidé dans l'affaire de Gibson c. City of Toronto :

« It is, of course, accepted law that the value of the land to the expropriating body cannot be included as an element in the compensation. But, on the other hand, that authority ought not to be able, by the exercise of its other powers immediately prior to the taking, to reduce the value of what it seeks and intends to acquire and of which it is contemplating expropriation. »

Ce principe a également été reconnu par la Cour suprême dans la décision de *Kramer & Al – vs – Wascana Centre Authority*, bien que la Cour suprême n'ait pas, dans cette dernière cause, reconnu son application pour des motifs particuliers à cette cause. La citation ci-dessus de Gibson est extraite des notes du juge Spence dans la décision de la Cour suprême, à la page 243.

La Cour d'appel de la Saskatchewan s'est prononcée dans le même sens dans la décision *Burkay Properties Ltd. c. Wascana Centre Authority*, alors qu'elle a énoncé le principe que :

« Restricted use for the purpose of immediate expropriation is not the determining factor. »

Appliquant ce principe dans la présente cause, le Tribunal considère donc que pour rendre justice aux expropriés, il ne doit pas tenir compte du zonage existant à la date de la prise de possession préalable, que ce zonage soit valide ou non et sans se prononcer sur cette validité, ce zonage faisant partie des procédures entreprises par la corporation municipale pour l'implantation d'un parc industriel, et la valeur déterminée en tenant compte de ce zonage étant, dans le présent cas, une valeur à l'expropriant et non pas une valeur à l'exproprié.

Montréal (Ville) c. Benjamin, 2004 CanLII 44591 (QC CA), par. 80 à 82

[80] La valeur d'un terrain pour fin d'évaluation municipale ou d'expropriation est évidemment tributaire du zonage qui l'affecte. Toutefois – et c'est le deuxième principe qui doit nous guider – une municipalité ne peut pas, dans une première étape, causer une dépréciation à la valeur d'un immeuble par un « zonage restrictif » et, dans une deuxième étape, en tirer profit en l'expropriant à moindre coût. Ce principe a tout d'abord été énoncé dans l'affaire *Re Gibson & City of Toronto* dans laquelle le juge Maclaren écrit :

« It would indeed be a gross abuse of the powers conferred upon the city corporation, if it should be able to use such powers to depreciate the value of the property it was about to acquire. »

[81] Notre Cour a appliqué le même principe dans l'affaire *St-Georges-ouest (Corp. mun. de la Ville de) c. Comact Inc.* dans laquelle on peut lire :

« Je suis tout à fait d'accord avec cet exposé de principes. Tel que susdit, c'est la valeur de l'immeuble à la partie expropriée qu'il faut rechercher, sur la base de son meilleur usage possible. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité; cette indemnité ne sera pas juste si l'usage le plus avantageux de la propriété a été diminué par de nouveaux règlements de zonage imposés par l'expropriante en vue du projet qui est la cause de l'expropriation. »

[82] En l'espèce, j'ai déjà conclu, en accord avec le premier juge, que Côte St-Luc a procédé en deux étapes pour exproprier « de façon déguisée » le terrain de Benjamin : un zonage restrictif et une appropriation des lieux. La ville ne peut tirer profit de ce comportement pour verser une indemnité inférieure à Benjamin. »

En effet, pour éviter que l'expropriant influence à la baisse la valeur de l'immeuble à exproprier en adoptant, par exemple, des règlements qui limitent l'usage de cet immeuble en vue de l'expropriation, l'on devrait faire abstraction de tels règlements.

Cette règle ne se limite pas aux lois et règlements adoptés par l'expropriant, mais vise également les actes et omissions de l'expropriant ainsi que les lois, règlements, actes et omissions d'un tiers à l'initiative de l'expropriant.

Laval (Ville) c. 3402045 Canada inc., 2016 QCTAQ 07850, par. 12, 28 et 29

[12] *Les parties expropriées doivent donc être totalement indemnisées et les indemnités doivent être fixées en fonction du prix qu'un acheteur serait prêt à payer pour acquérir le terrain compte tenu de tous les avantages et désavantages qui existent à la date de l'expropriation. Dans l'affaire Dubrovsky, la Cour rappelle d'ailleurs :*

« [127] dans ces conditions, les tribunaux enseignent que pour déterminer une juste indemnité, savoir la valeur optimale de l'immeuble évalué entre les mains du propriétaire-exproprié ainsi que tous les dommages découlant directement de l'expropriation, il faut mettre de côté la réglementation adoptée et les gestes posés par l'expropriante en vue de la réalisation du projet qui est la cause de l'expropriation. »

[...]

[28] Le point central est de décider si par ses actions, son inaction ou les deux, la Ville a, au fil du temps, créé un *planning blight*, effet économique déprimant ou phénomène d'encerclement causant une perte de valeur des terrains expropriés. Pour répondre à cette question, c'est la preuve des allégations formulées par les parties expropriées qui doit être analysée à la lumière des principes dégagés antérieurement, notamment l'existence d'un lien de causalité avec les expropriations.

[29] Quelles sont les allégations dont les parties expropriées tirent leur conclusion d'un *planning blight*?

- Le maintien par la Ville d'un zonage industriel obsolète ou désuet.
- Les acquisitions de terrains par la Ville depuis que le prolongement du parc industriel Centre a cessé d'être envisagé et l'effet d'encerclement.
- L'implication et l'utilisation de la Corporation par la Ville pour la mise en valeur du Bois de l'Équerre.
- Le maintien d'un discours ambivalent par la Ville.
- La décision de la Ville de ne pas desservir le secteur.

Cette règle fondamentale en matière d'expropriation vise à préserver l'équité du processus d'expropriation envers les expropriés. Il serait profondément inéquitable, en effet, que l'expropriant, ou un autre organisme public à l'initiative de l'expropriant, modifie la réglementation concernant l'usage d'un immeuble, par exemple un zonage résidentiel, commercial ou industriel, pose des gestes ou s'abstient d'en poser, en vue de limiter l'usage de l'immeuble à celui pour lequel l'expropriant acquiert cet immeuble ou encore à tout autre usage de moindre valeur qui aurait pour effet d'impacter négativement l'UMEPP qui doit être retenu afin de déterminer l'indemnité.

Dans les situations de *planning blight*, l'expropriant se trouve non seulement à exproprier l'immeuble à ses propres fins, mais également à en affecter la valeur. La valeur constitue alors une valeur à l'expropriant et non une valeur à l'exproprié.

Quant aux mots « *où il l'aurait probablement été, n'eût été l'expropriation* », ils découlent du même objectif, à l'étape de déterminer l'UMEPP : quel aurait été l'UMEPP, n'eût été l'expropriation ? Si n'eût été l'expropriation, il est probable, en date de l'expropriation, que l'usage aurait été éventuellement permis par les lois et règlements, alors c'est cet usage qui constitue l'UMEPP.

C'est ce que reconnaissent les Normes de pratique professionnelles de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec.

« 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 de plusieurs méthodes d'évaluation sera aussi tributaire de ce contexte.

[...]

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. »

C'est ce que reconnaît aussi la jurisprudence.

Empêcher qu'un tel usage constitue l'UMEPP aux fins de déterminer la valeur de l'immeuble, c'est faire fi du fait que l'exproprié n'a pas choisi de céder sa propriété et que c'est l'expropriant qui choisit le moment où il exproprie l'immeuble et, donc, celui où doit être fixée la valeur de ce dernier. Si la valeur de l'immeuble, à ce moment, ne correspond pas au plein potentiel de l'immeuble, cette condition, telle que formulée au paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'article 87, produirait une valeur à l'expropriant plutôt qu'une valeur à l'exproprié, contrairement à la jurisprudence bien établie des tribunaux canadiens et québécois en matière d'UMEPP.

Ville de Longueuil c. 9113-2506 Québec inc., 2016 QCTAQ 08432, par. 52

[52] En matière d'expropriation, l'UMEPP à retenir 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. Par conséquent, l'horizon de réalisation peut être élargi et le degré de probabilité de réalisation d'un projet ainsi que les contraintes qui l'affectent peuvent être moindres.

En Colombie-Britannique, le *planning blight* est expressément écarté aux fins de déterminer l'indemnité immobilière aux termes même de l'*Expropriation Act* :

Definition of market value

32 *The market value of an estate or interest in land is the amount that would have been paid for it if it had been sold at the date of expropriation in the open market by a willing seller to a willing buyer.*

Exclusions from market value

33 *In determining the market value of land, account must not be taken of*

(a) the anticipated or actual purpose for which the expropriating authority intends to use the land,

(b) an increase in the value of the land resulting from a use that, at the date of expropriation, was capable of being restrained by a court,

(c) an increase in the value of the land resulting from improvements made to the land after the expropriation notice under section 6 (1) (a) or order under section 5 (4) (a) has been served, but not including improvements that are necessary to preserve the value or state of the land,

(d) an increase or decrease in the value of the land resulting from the development or prospect of the development in respect of which the expropriation is made,

(e) an increase or decrease in the value of the land resulting from any expropriation or prospect of expropriation,

(f) an increase or decrease in the value of the land due to development of other land that forms part of the development for which the expropriated land is taken, or (g) any increase or decrease in value of the land that results from the enactment or amendment of a zoning bylaw, official community plan or analogous enactment made with a view to the development in respect of which the expropriation is made.

La prohibition du *planning blight* a été consacrée dans l'arrêt *Kraft Construction Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*¹³, donc par le plus haut tribunal du Canada, et par la suite, à de nombreuses reprises, par les tribunaux des diverses juridictions canadiennes¹⁴, dont l'Ontario :

1520658 *Ontario inc. c. Her Majesty The Queen*, 2017 ONSC 4141, par. 146:

[146] Downzoning refers to the use of a legislative scheme that has the effect of depressing the price of a property that is subject to expropriation. As Ballance J. put it in *Thunderbird Entertainment Ltd. c. Greater Vancouver Transportation Authority*, 2011 BCSC 636, at para. 148:

...in *British Columbia c. Tener*, 1985 CanLII 76 (SCC), [1985] 1 S.C.R. 533 (S.C.C.), Estey J. succinctly articulated the common law rule at p. 557: "... a taker may not, through the device of zoning, depress the value of property as a prelude to compulsory taking of the property for a public purpose".

Art. 87, deuxième alinéa, par. 3°

« 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 :

(...)

3° l'usage doit démontrer un rendement positif en regard du revenu net; »

Compte tenu du texte introductif du deuxième alinéa de l'article 87, ce critère devra être appliqué à la date de l'expropriation.

L'IDU demande que ce critère soit remplacé par celui prévu aux Normes de pratique professionnelle de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, qui se lit comme suit :

« L'usage doit être financièrement possible. »

En effet, le critère proposé dans le Projet de loi est impossible à respecter. Il est évident qu'à la date d'expropriation, l'usage déterminé – qui, par essence, n'existe pas encore – ne peut démontrer un rendement positif en regard du revenu net. Au surplus, il se peut que plusieurs années soient nécessaires pour réaliser cet usage, en fonction notamment des autorisations requises et du marché, et que d'autres années encore soient nécessaires avant que l'usage ne démontre un rendement positif en regard du revenu net. Il se peut aussi que l'usage ne démontre jamais de rendement positif en regard du revenu net, par exemple lorsqu'il s'agit d'un usage complémentaire (ex. : bâtiment d'administration) exercé sur un immeuble appartenant à l'exproprié autre que celui où il exerce son usage principal (ex. : usine de production), ou encore lorsque l'exproprié démontre qu'il peut utiliser l'immeuble à son avantage personnel sans qu'il en résulte un profit.

¹³ [1972] R.C.S. 289.

¹⁴ Voir également *Szentner c. Calgary, (City)*, 2014 ABLCB 8, pages 19-20 pour l'Alberta ; *Thunderbird Entertainment Ltd. c. Greater Vancouver Transportation Authority*, 2011 BCSC 636, par. 189-191 pour la Colombie-Britannique ; *Lynch c. St. John's (City)*, 2022 NLCA 29, par. 123-126 pour Terre-Neuve et le Labrador, pour ne nommer que ceux-là.

Art. 87, deuxième alinéa, par. 4°

« 4° il est probable, et non seulement possible, que cet usage se concrétise dans les trois ans qui suivent la date de l'expropriation; »

L'IDU demande que les mots « dans les trois ans qui suivent la date de l'expropriation » soient biffés.

Aux fins d'établir l'UMEPP, l'évaluation de la probabilité que se réalise un usage de l'immeuble autre que celui qui en est fait à la date de l'expropriation doit être laissée à l'appréciation conjointe de l'expropriant et de l'exproprié et, en cas de litige, à la décision du tribunal. Elle ne devrait pas, compte tenu de la multiplicité et de la diversité des situations, être limitée par un délai maximal.

Le délai de trois ans est d'ailleurs inapproprié et arbitraire. Les délais mis par les autorités publiques, tant provinciales, fédérales que municipales, et particulièrement par les municipalités de plus grande taille, pour autoriser un projet immobilier ne cessent de s'allonger et il est fréquent que plusieurs années – deux ans, trois ans, quatre ans et même plus – soient nécessaires à cette fin. Et une fois le projet autorisé par les autorités publiques, le propriétaire de l'immeuble doit encore compléter le financement de l'usage qu'il entend réaliser sur son immeuble, accorder les contrats de construction et tenir compte du marché et des aléas climatiques pour débiter la réalisation du nouvel usage.

Plus particulièrement, dans tous les cas où un immeuble est voué à un nouvel usage, des autorisations municipales sont requises. Or, celles-ci sont souvent nombreuses et les délais pour les obtenir importants, parce qu'elles requièrent fréquemment l'exercice de pouvoirs discrétionnaires de la part des municipalités (ex. : dérogation mineure, modification du zonage, approbation d'un PIIA, approbation d'un PAE, approbation d'un PPCMOI, conclusion d'une entente relative aux travaux municipaux pour réaliser l'usage). La fixation au Projet de loi d'un délai maximal pour concrétiser le nouvel usage place la municipalité qui exproprie dans la situation privilégiée où elle peut allonger ce délai afin de faciliter la transition de l'usage nouvellement autorisé pour l'immeuble qu'elle entend exproprier. La fixation d'un délai maximal dans ce contexte tend à établir une valeur à l'expropriant plutôt qu'une valeur à l'exproprié.

Cette limitation ne se retrouve au demeurant ni en Ontario, ni en Colombie-Britannique ni ailleurs au Canada.

Art. 87, dernier alinéa

« 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. »

Nous demandons que cet alinéa soit retiré.

Cette condition, que l'on ne retrouve ni en jurisprudence, ni aux Normes de pratique professionnelle de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, ni dans les autres juridictions canadiennes, incluant l'Ontario et la Colombie-Britannique, ajoute un fardeau de preuve pour l'exproprié. En effet, malgré qu'à l'article 83 du Projet de loi, le fardeau de

prouver la valeur de l'immeuble soit celui de l'expropriant, en pratique, dans le cas d'un nouvel usage de l'immeuble, l'exproprié devra fréquemment établir que l'UMEPP qu'il propose est celui qui doit être retenu.

Les termes du dernier alinéa de l'article 87 sont, en outre, imprécis. En effet, comment interpréter cette condition additionnelle alors que, déjà, la condition énoncée à l'alinéa c) du paragraphe 2° de l'article 86 établit ce qu'est la valeur d'un droit sur un marché libre et ouvert à la concurrence ?

Art. 88

« **88.** Lorsque la valeur marchande d'un droit est établie sur la base d'un usage de l'immeuble autre que celui fait à la date de l'expropriation, elle doit être ajustée en y déduisant, le cas échéant :
1° les coûts de démolition des constructions existantes;
2° les coûts des travaux relatifs à la décontamination des sols de cet immeuble lorsque le titulaire d'un droit portant sur cet immeuble a l'obligation de décontaminer cet immeuble en vertu d'une loi du Québec ou du Canada ou d'un contrat ou afin de le rendre conforme à l'usage projeté. »

L'IDU demande que cet article soit retiré.

En effet, cet article ajoute des conditions qui sont susceptibles de limiter indûment la valeur marchande d'un immeuble lorsque, par exemple, l'application de la méthode des comparables établit que les coûts de démolition et/ou les coûts de décontamination n'affectent pas ou n'affectent qu'en partie le prix de vente des comparables. Or, en raison de son universalité, l'article 88 s'applique indépendamment de la situation particulière de l'immeuble exproprié et du marché qui prévaut à la date de l'expropriation.

Par ailleurs, il n'existe aucune règle de cette nature ni en Ontario, ni en Colombie-Britannique, ni au fédéral.

Art. 94

L'IDU demande que cet article soit retiré.

L'objet de cet article est d'établir des indemnités maximales (indemnité immobilière, indemnité de réaménagement et indemnité de concordance) lorsque l'indemnité est établie en fonction de l'approche basée sur un réaménagement ou de celle basée sur un déménagement. Cet article crée de toutes pièces des présomptions législatives voulant que l'exproprié soit réputé s'enrichir dans certaines situations, indépendamment de la situation particulière en cause. Or, si la valeur marchande de l'immeuble ou des actifs corporels de substitution est, de fait, supérieure aux seuils établis dans cet article, pourquoi l'exproprié devrait-il être privé d'une pleine et entière indemnisation? En établissant des règles universelles limitant les indemnités applicables indépendamment de la situation particulière des immeubles expropriés, le gouvernement propose, encore une fois, d'établir une valeur à l'expropriant plutôt qu'une valeur à l'exproprié.

Encore une fois, il n'existe aucune règle de cette nature en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral.

INDEMNISATION POUR LE PRÉJUDICE SUBI

Art. 96, premier alinéa

« 96. L'indemnité en réparation des préjudices correspond aux coûts réels actualisés des préjudices matériels directement causés par l'expropriation, visée ou non aux articles 97 à 100, et subis par la partie dessaisie au cours de la période qui débute à la date de l'expropriation et qui se termine :

- 1° dans le cas de l'exproprié, à la date qui suit de 10 ans la date du transfert du droit;
- 2° dans le cas du locataire, à la date de fin du bail, déterminée en tenant compte, le cas échéant, de l'effet d'une clause de renouvellement ou de reconduction ou d'une autre convention de même effet, ou à la date qui suit de 10 ans la date du transfert du droit, selon la date la plus rapprochée de la date de l'expropriation;
- 3° dans le cas de l'occupant de bonne foi, à la date qui suit d'un an la date du transfert du droit. »

L'IDU demande que ce texte soit remplacé par le suivant :

« 96. L'indemnité en réparation des préjudices correspond aux coûts réels actualisés des préjudices matériels directement causés par l'expropriation, visés ou non aux articles 97 à 100, et subis par la partie dessaisie. »

Nous sommes en désaccord avec l'exclusion de tous les dommages antérieurs à la date de l'expropriation parmi les dommages qui doivent être accordés pour réparer les préjudices directement causés par l'expropriation et subis par la partie dessaisie.

Les tribunaux canadiens et québécois ont, depuis longtemps, reconnu que l'exproprié peut subir des dommages antérieurement à la date de l'expropriation en raison du processus d'expropriation. Et ils ont reconnu que l'exproprié a le droit d'être indemnisé pour de tels dommages. Une telle exclusion n'est d'ailleurs pas prévue par la loi de l'Ontario et la loi de Colombie-Britannique.

Notamment, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd.*¹⁵, a reconnu que les dommages antérieurs à l'expropriation pouvaient être indemnisés. Cet arrêt mentionne ce qui suit :

« *Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 RCS 32

H. Le processus d'expropriation

*37 Les tribunaux ont depuis longtemps jugé que l'acte d'expropriation lui-même fait partie d'un processus continu. Dans l'arrêt *McAnulty Realty Co.*, précité, à la p. 283, le juge Duff a souligné que le mot [TRADUCTION] « expropriation » n'est pas utilisé dans le sens restreint d'un simple transfert de titre, mais qu'il désigne le processus d'expropriation du bien en vue de la fin pour laquelle celui-ci est requis. Par conséquent, le fait que les événements qui ont influé sur la valeur du bien-fonds exproprié s'inscrivaient dans le cadre du processus d'expropriation, ou, en d'autres termes, qu'ils constituaient une étape dans l'acquisition du bien-fonds, est un facteur important qui doit être pris en considération dans de nombreuses affaires d'expropriation. Voir *Tener*, précité, aux pp. 557 à 559. En l'espèce, il ne fait aucun doute que n'eût été le processus d'expropriation, c'est en 1981 plutôt qu'en 1984 que le bien-fonds de *Dell* aurait été mis en vente en tant que bien-fonds aménagé. En conséquence, des dommages-intérêts devraient être accordés à l'égard des pertes occasionnées par le processus d'expropriation.*

¹⁵ [1997] 1 RCS 32.

I. Une indemnité devrait-elle être payable pour les dommages antérieurs à l'expropriation elle-même?

38 *La Cour d'appel a accepté l'approche suivie par la Cour divisionnaire, qui a qualifié le retard survenu en l'espèce de « retard antérieur à l'expropriation » non indemnisable. En toute déférence, je ne puis souscrire à cette position. L'approche applicable à l'égard des dommages découlant d'une expropriation ne devrait pas être fondée sur des considérations de nature temporelle, mais plutôt sur le lien de causalité. Il n'est pas rare que des dommages survenus avant l'expropriation puissent de fait avoir été causés par l'expropriation elle-même. [...] »*

Montréal (Ville de) c. 150460 Canada inc., 2008 QCCA 1807 (CanLII), par. 45 à 52

[45] *Dans l'affaire Dell, la Cour suprême devait trancher l'admissibilité de certains postes de dommages survenus avant l'acte d'expropriation, mais au cours du processus d'expropriation. De plus, le dommage affectait une partie d'immeuble qui ne sera pas, en fin de compte, expropriée par l'autorité publique. Plus précisément, le requérant Dell réclamait le remboursement de frais engagés et de profits perdus pour la période d'attente (deux ans) avant que l'expropriante arrête son choix sur la partie d'immeuble requise pour ses fins. Il s'agissait de savoir si cette réclamation pouvait être qualifiée de trouble de jouissance au sens de l'Expropriation Act de l'Ontario.*

[46] *Dans un premier temps, le juge Cory, pour la majorité, rappelle deux règles capitales en matière d'expropriation. La première veut que dans l'examen des dommages en cette matière la loi s'interprète d'une façon large, libérale et souple. La seconde prévoit, d'une part, qu'il faut se mettre en garde contre la double indemnisation, mais que, d'autre part, « aucun poste légitime de réclamation ne sera oublié ».*

[47] *Puis, le juge Cory souligne que l'acte d'expropriation s'inscrit dans un processus continu. Il en est l'aboutissement. Les dommages survenus avant l'acte d'expropriation, mais au cours du processus d'expropriation, sont indemnifiables s'ils découlent du processus. L'approche appropriée pour évaluer ces dommages ne doit pas être fonction du moment où ils surviennent, mais plutôt du lien de causalité. Ainsi, l'indemnisation de tout type de dommages sera ordonnée dans la mesure où il existe un lien de causalité adéquat entre ces dommages et le processus d'expropriation.*

[48] *En retenant ce concept du processus continu, l'enseignement de la Cour suprême s'inscrit parfaitement dans la notion d'indemnité définie à l'article 58 de la Loi sur l'expropriation. L'article prévoit que :*

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

[49] *Comme l'affirme lui-même le T.A.Q., l'affaire Sogedec n'est qu'une application des règles dégagées de l'affaire Dell qui permet l'indemnisation d'un dommage survenu avant l'acte d'expropriation et qui fut causé par le processus d'expropriation.*

[50] *La seule distinction entre ces deux affaires porte sur la nature de la réclamation. Dans Sogedec, le terrain avait perdu de sa valeur entre le moment de l'expropriation de facto (1992) et l'acte d'expropriation (1997). On a accordé, à titre de dommages pour compléter l'indemnisation, cette perte de valeur.*

[51] *Il serait erroné, et ce, pour plusieurs motifs, de conclure de cette décision du T.A.Q. que le seul type de dommages qui peut être accordé pour la période antérieure à l'acte d'expropriation est une perte de valeur de terrain causée par le processus d'expropriation.*

[52] *D'abord, l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire Dell n'a posé qu'une seule limite aux réclamations antérieures à l'acte d'expropriation : le lien de causalité adéquat entre le dommage et le processus d'expropriation. A priori, aucun type de dommages n'est exclu. Au contraire, la haute instance affirme « [qu']aucun poste légitime de réclamation ne sera oublié ». »*

Il est donc essentiel, pour que la partie expropriée soit pleinement indemnisée du préjudice subi en raison de l'expropriation, que les dommages antérieurs à la date de l'expropriation soient compensés.

Ensuite, limiter l'indemnisation des préjudices directement causés par l'expropriation et subis par la partie dessaisie à une date postérieure de dix ans à la date de l'expropriation ou à la date du transfert du droit, selon le cas, constitue une restriction qui est susceptible de priver l'exproprié ainsi que le locataire et occupant de bonne foi d'une pleine et entière indemnisation à l'égard des préjudices subis en raison de l'expropriation.

Dans plusieurs juridictions, la législation prévoit plutôt un délai minimal pour considérer qu'un préjudice a été subi, sans toutefois prévoir de délai maximal suivant lequel le dommage subi ne peut être indemnisé. Par exemple, en Ontario, la *Loi sur l'expropriation* prévoit ce qui suit :

40 (1) Subject to section 44, if part of the land of an owner is expropriated, he or she is entitled to compensation for

(...)

(2) If a person claims business losses under subsection (1), the losses must not, unless the person and the expropriating authority otherwise agree, be determined until at least 6 months after the loss was sustained.

En effet, dans les cas où la perte est récurrente et perpétuelle, certains dommages peuvent être calculés à l'aide d'une actualisation du revenu perdu. Il en est de même lorsque l'expropriation occasionne un coût additionnel aux activités du propriétaire. L'actualisation à perpétuité est un calcul financier reconnu dans le domaine de la finance, de la comptabilité, de l'économie et de l'évaluation immobilière afin de déterminer la valeur actuelle d'un flux de trésorerie.

Encore une fois, l'établissement d'une règle universelle pour limiter l'indemnité payable par l'expropriant à l'exproprié, peu importe la situation particulière en cause, ne respecte pas le principe de la réparation intégrale et est fondé sur une valeur à l'expropriant.

Art. 96, dernier alinéa

« 96. [...] »

Lorsque l'indemnité immobilière est établie sur la base d'un usage autre que celui fait à la date de l'expropriation, l'exproprié n'a droit à aucune autre des indemnités prévues aux articles 82 à 106. Il a toutefois droit à une indemnité pour compenser les préjudices visés à l'article 97. »

L'article 97, auquel renvoie le dernier alinéa de l'article 96, se lit comme suit :

« 97. Sont des préjudices matériels directement causés par l'expropriation les frais payés par la partie dessaisie pour les expertises qui ont été utiles et pertinentes pour la détermination d'une indemnité prévue par la présente loi et proportionnés à la nature et à la complexité de l'affaire. »

L'IDU demande de retirer le dernier alinéa de l'article 96 du Projet de loi.

En premier lieu, la formulation de cet alinéa, qui est applicable lorsque l'indemnité est établie sur la base d'un usage autre que celui fait à la date de l'expropriation et qui renvoie aux « indemnités prévues aux articles 82 à 106 », nous apparaît inadéquate. D'abord, les articles 82 à 106 ne prévoient pas tous des indemnités. Ensuite, le Projet de loi prévoit une indemnité immobilière en vertu des articles 84 à 88, non seulement lorsque

l'indemnité immobilière doit être établie en fonction de l'UMEPP correspondant à l'usage fait à la date de l'expropriation, mais également lorsque l'UMEPP doit être établi sur la base d'un autre usage. Le gouvernement n'a certainement pas voulu exclure l'indemnité immobilière lorsque l'UMEPP constitue un usage de l'immeuble autre que celui fait à la date de l'expropriation. Les articles 87 et 88 s'appliquent d'ailleurs expressément à la situation où l'UMEPP et la valeur marchande doivent être établis pour un usage autre que celui existant à la date de l'expropriation.

Quant aux articles 89 (indemnité de réaménagement), 90 (indemnité de déplacement), 91 (indemnité de fermeture d'une entreprise), 92 (valeur marchande des actifs corporels en relation avec l'indemnité de fermeture d'une entreprise), 93 (indemnité de concordance) et 95 (indemnité de remplacement des bâtiments et de leurs aménagements), il est évident que ces articles ne peuvent s'appliquer dans le cas où l'usage servant à établir l'UMEPP ainsi que la valeur marchande est un usage de l'immeuble autre que celui fait à la date de l'expropriation. Nul besoin de le préciser au dernier alinéa de l'article 96.

Nous comprenons que, lorsque l'indemnité immobilière est établie sur la base d'un usage autre que celui fait à la date de l'expropriation, l'intention du gouvernement est plutôt de priver la partie expropriée de :

- toute indemnité pour perte de valeur de convenance (art. 82, premier alinéa, par. 3 et art. 103);
- toute indemnité pour troubles, ennuis et inconvénients (art. 82, premier alinéa, par. 4 et art. 105 et 106);
- toute indemnité pour compenser les préjudices subis autres que celui prévu à l'article 97 (frais d'expertise), incluant :
 - la perte de bénéfice net non lié à un projet d'entreprise (art. 98),
 - la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise (art. 99),
 - tout autre préjudice matériel directement causé par l'expropriation.

De l'avis de l'IDU, interdire ces indemnités dans le cas où l'UMEPP constitue un usage de l'immeuble autre que fait en date de l'expropriation est profondément injuste. Il n'existe, à notre avis, aucun fondement valable permettant de justifier que l'exproprié ne soit pas indemnisé de tous les préjudices directement causés par l'expropriation du seul fait que l'UMEPP retenu n'est pas l'usage de l'immeuble en date de l'expropriation.

Si, par exemple, l'exproprié établit que l'UMEPP est un usage autre que l'usage de l'immeuble existant à la date de l'expropriation, qu'il a un projet d'entreprise à l'égard de cet usage et que l'expropriation l'a directement empêché de réaliser ce projet, pourquoi ne serait-il pas indemnisé du bénéfice net lié à ce projet ? Quelle raison de principe empêche que l'exproprié soit indemnisé pour ce préjudice ? Et pourquoi serait-il traité différemment de l'exproprié dont l'UMEPP est l'usage existant à la date de l'expropriation ?

Également, en vertu de quel fondement ne serait-il pas indemnisé des troubles, ennuis et inconvénients qu'il subit en raison de l'expropriation ?

Et en vertu de quel fondement ne devrait-il être indemnisé que de ses frais d'expertise et non de tous les autres préjudices matériels qui lui sont directement causés par l'expropriation ?

Aucune autre juridiction canadienne ne prive l'exproprié de toutes les indemnités susmentionnées lorsque l'UMEPP est un usage autre que l'usage de l'immeuble existant à la date de l'expropriation. À titre d'exemple, en Ontario, la *Loi sur l'expropriation* prévoit uniquement l'exclusion des dommages imputables à des troubles de jouissance :

13 (1) Lorsqu'un bien-fonds est exproprié, l'autorité expropriante verse au propriétaire l'indemnité fixée conformément à la présente loi.

Idem

(2) Lorsque le bien-fonds d'un propriétaire est exproprié, le montant de l'indemnité à verser au propriétaire se fonde sur :

- a) la valeur marchande du bien-fonds;*
- b) les dommages imputables à des troubles de jouissance;*
- c) les dommages causés par un effet préjudiciable;*
- d) les difficultés particulières, le cas échéant, relatives à la réinstallation du propriétaire.*

Toutefois, si la valeur marchande est fondée sur une utilisation du bien-fonds autre que l'utilisation existante, aucune indemnité prévue à l'alinéa b) n'est versée en contrepartie des dommages imputables aux troubles de jouissance que le propriétaire aurait subis en utilisant son bien-fonds à cette autre fin.

Art. 97

S'il est un élément qui devrait être ajouté expressément aux règles d'indemnisation prévues à la *Loi sur l'expropriation*, ce sont les frais légaux.

En effet, ces frais sont parmi les dépenses les plus importantes que le propriétaire frappé par une expropriation doit engager et ils devraient être traités comme les frais d'expertise, c'est-à-dire comme un élément de l'indemnité due par l'expropriant à l'exproprié pour le préjudice causé par l'expropriation, dans la mesure où ils sont raisonnables.

Au contraire des lois et de la jurisprudence applicables en matière d'expropriation dans les autres juridictions canadiennes, le Québec est la seule juridiction où ces frais ne sont pas remboursés à l'exproprié.

Art. 99, premier alinéa, par. 2°

« 99. Est un préjudice matériel directement causé par l'expropriation la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise. Cette perte correspond à la valeur actualisée des flux monétaires nets avant impôts déterminée pour ce projet. Un tel projet doit réunir l'ensemble des conditions suivantes :

[...]

2° le projet 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;

[...] »

Pour les motifs déjà mentionnés concernant le paragraphe 2 du deuxième alinéa de l'article 87 du Projet de loi relativement à l'indemnité immobilière, mais, cette fois, à l'étape de fixer l'indemnité pour les préjudices subis en raison de l'expropriation, nous demandons de remplacer ce paragraphe par le suivant :

« 2° le projet est permis par les lois du Québec et du Canada et les règlements édictés en application de telles lois, incluant les règlements municipaux, où il l'aurait probablement été, n'eût été l'expropriation, ou encore il est protégé par des droits acquis. À cette fin, il doit être fait abstraction des lois, règlements, gestes et omissions de l'expropriant ou à son initiative en vue de l'expropriation; »

En effet, le concept de *planning blight* vise l'usage de l'immeuble exproprié non seulement à l'étape d'en fixer la valeur, mais également à celle de déterminer le préjudice subi par la partie expropriée.

« **Laval (Ville) c. 3402045 Canada inc., 2016 QCTAQ 07850, par. 12**

[12] *Les parties expropriées doivent donc être totalement indemnisées et les indemnités doivent être fixées en fonction du prix qu'un acheteur serait prêt à payer pour acquérir le terrain compte tenu de tous les avantages et désavantages qui existent à la date de l'expropriation. Dans l'affaire Dubrovsky, la Cour rappelle d'ailleurs :*

« [127] *Dans ces conditions, les tribunaux enseignent que pour déterminer une juste indemnité, à savoir la valeur optimale de l'immeuble évalué entre les mains du propriétaire-exproprié ainsi que tous les dommages découlant directement de l'expropriation, il faut mettre de côté la réglementation adoptée et les gestes posés par l'expropriante en vue de la réalisation du projet qui est la cause de l'expropriation. » »*

Quant aux mots « où il l'aurait probablement été, n'eût été l'expropriation », la logique devrait être la même que lors de la détermination de l'UMEPP. Si, n'eût été l'expropriation, il est probable, en date de l'expropriation, que l'usage aurait été éventuellement permis par les lois et règlements. Alors, les pertes qui résultent de l'impossibilité de réaliser le projet devraient être compensées.

Cette interprétation est reconnue et appliquée dans les autres juridictions canadiennes, dont en Ontario et en Colombie-Britannique :

North Vancouver (District) c. Hanlon, 2023 BCCA 114, par. 16:

[16] *[...] Both parties agreed that the "highest and best use" of the Lands is not its present use as a single-family dwelling, but rather its value as developable land, likely as part of an assembly sale.*

Art. 99, premier alinéa, par. 3°, 7° et 8°

« **99.** Est un préjudice matériel directement causé par l'expropriation la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise. Cette perte correspond à la valeur actualisée des flux monétaires nets avant impôts déterminée pour ce projet. Un tel projet doit réunir l'ensemble des conditions suivantes :

[...]

3° le projet est économiquement réalisable par la partie dessaisie;

[...]

7° la partie dessaisie doit avoir la capacité financière de réaliser le projet;

8° le projet doit être économiquement rentable;

[...] »

Aucune des lois en matière d'expropriation, que ce soit en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral, ne prévoit de telles limitations.

Art. 99, premier alinéa, par. 4°

« **99.** Est un préjudice matériel directement causé par l'expropriation la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise. Cette perte correspond à la valeur actualisée des flux monétaires nets avant impôts déterminée pour ce projet. Un tel projet doit réunir l'ensemble des conditions suivantes :

[...]

4° le début des travaux de construction permettant la réalisation du projet est prévu dans l'année qui suit la date de l'expropriation;

[...] »

L'IDU demande de retirer ce paragraphe.

Encore une fois, au moyen d'une règle universelle qui ne permet pas d'apprécier concrètement chaque cas particulier, le gouvernement propose, à notre avis, de priver indûment l'exproprié d'une pleine et entière indemnisation. Dans le présent cas, il s'agit de la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise qui ne serait pas indemnisée, malgré le fait qu'elle aurait été causée par l'expropriation, parce que le début des travaux de construction aurait été prévu plus tard que dans l'année qui suit la date de l'expropriation.

Il est facile d'imaginer que, dans plusieurs cas, la réalisation du projet n'a pas été prévue dans l'année suivant la date de l'expropriation au moment où l'immeuble est exproprié. Pourquoi la perte de bénéfice net d'un projet immobilier qui ne peut être réalisé à cause de l'expropriation, mais dont le début de réalisation est prévu dans 18 mois, 2 ans ou 3 ans après la date de l'expropriation, en fonction, par exemple, des délais requis pour compléter l'obtention des autorisations publiques nécessaires à la réalisation des projets, le financement du projet, les contrats de construction et le démarrage, ne serait-elle pas indemnisée ?

Il revient aux parties et, en cas de litige, au tribunal d'évaluer si un projet d'entreprise n'a pas été réalisé à cause de l'expropriation.

Aucune des lois en matière d'expropriation, que ce soit en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral, ne prévoit de telles limitations, et les tribunaux de ces juridictions n'ont pas développé de règles en ce sens.

Art. 99, premier alinéa, par. 5°

« 5° toutes les étapes préliminaires à l'implantation du projet sont franchies, si bien qu'il est libéré de toute contingence pouvant empêcher, retarder ou conditionner sa réalisation; »

L'IDU demande que ce paragraphe soit retiré.

En effet, ce paragraphe recoupe le paragraphe 6°, dont nous demandons plus loin qu'il soit également retiré.

En outre des commentaires que nous avons plus loin concernant le paragraphe 6, cette condition est imprécise, irréaliste, voire impossible à respecter. Quelles sont les étapes préliminaires à l'implantation du projet ? Que signifie « il est libéré de toute contingence pouvant empêcher, retarder ou conditionner sa réalisation » ? Il est pour le moins difficile d'imaginer un projet qui n'est visé par aucune contingence, ne serait-ce qu'en raison des aléas climatiques affectant, au Québec, la réalisation des projets immobiliers.

Aucune des lois en matière d'expropriation, que ce soit en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral, ne prévoit de telles limitations, et les tribunaux de ces juridictions n'ont pas développé de règles en ce sens.

Art. 99, premier alinéa, par. 6°

« 6° le projet doit avoir obtenu tous les permis, autorisations et approbations requis par une loi du Québec ou du Canada ou par un règlement édicté en application d'une telle loi, incluant un règlement municipal, ou la partie dessaisie bénéficie de droits acquis quant à la réalisation de ce projet; »

L'IDU demande que ce paragraphe soit retiré. Il suffit que le projet n'ait pas été réalisé à cause de l'expropriation (art. 99, premier alinéa, par. 9°).

La perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise peut constituer un préjudice matériel directement causé par l'expropriation même si le projet n'a pas obtenu tous les permis, autorisations et approbations requis par une loi du Québec ou du Canada ou par un règlement édicté en application d'une telle loi en date de l'expropriation. Encore une fois, l'obtention de ces permis, autorisations et approbations requiert de plus en plus de temps en raison de leur multiplicité, et de longues négociations sont souvent nécessaires pour obtenir les autorisations discrétionnaires en cause (autorisation environnementale, amendement du règlement de zonage, approbation d'un PIA, etc.).

Cette condition est, au surplus, inéquitable lorsqu'une telle autorisation doit être obtenue de l'autorité expropriante. En effet, cette condition place cette autorité en conflit d'intérêts, puisque l'autorité expropriante a tout intérêt à ne pas accorder son autorisation ou à la retarder pour réduire l'indemnité accordée à la partie expropriée.

Comme plusieurs autres dispositions du Projet de loi, cette condition tend à établir une valeur à l'expropriant plutôt qu'une valeur à l'exproprié.

Aucune des lois en matière d'expropriation, que ce soit en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral, ne prévoit de telles limitations, et les tribunaux de ces juridictions n'ont pas développé de règles en ce sens.

Art. 101, par. 1°

« 101. Ne peuvent pas faire l'objet de l'indemnité visée à l'article 96 les préjudices directement causés par l'expropriation suivants :
1° les dommages subis pour un usage autre que celui qui a été retenu lors de la détermination de l'usage le meilleur et le plus profitable; »

Ce paragraphe devrait être retiré pour les motifs déjà mentionnés plus avant concernant le dernier alinéa de l'article 96 du Projet de loi.

Art. 101, par. 5°

« 101. Ne peuvent pas faire l'objet de l'indemnité visée à l'article 96 les préjudices directement causés par l'expropriation suivants :
[...]
5° les dommages associés à une utilisation qui est interdite par un tribunal, qui contrevient à une loi du Québec ou du Canada ou à un règlement édicté en application d'une telle loi, incluant un règlement municipal, ou qui porte préjudice à la santé des occupants de cet immeuble ou à la santé publique. »

Nous observons que, si le dommage est une perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise, ce paragraphe fait double emploi avec la condition énoncée au paragraphe 2° de l'article 99 du Projet de loi (« *le projet 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; »*).

De façon plus générale, nous demandons de remplacer le paragraphe 5° de l'article 101 par le suivant :

« 5° les dommages associés à une utilisation 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, sous réserve de l'utilisation qui aurait probablement été permise, n'eût été l'expropriation. Il doit aussi être fait abstraction des lois, règlements, gestes et omissions de l'expropriant ou à son initiative en vue de l'expropriation; »

Nous renvoyons aux commentaires que nous avons déjà effectués concernant le *planning blight* ainsi que l'UMEPP relativement au paragraphe 2° de l'article 87 et au paragraphe 2° de l'article 99 du Projet de loi.

Quant aux mots « les dommages associés à une utilisation qui est interdite par un tribunal [...] ou qui porte préjudice à la santé des occupants de cet immeuble ou à la santé publique », ils doivent être retirés pour les mêmes motifs que nous avons déjà mentionnés concernant les mêmes mots utilisés au sous-paragraphe iii) du paragraphe d) de l'article 86.

Art. 102, par. 1°

« 102. Ne sont pas des préjudices directement causés par l'expropriation, notamment :
1° les dommages subis antérieurement à la date de l'expropriation; »

L'IDU demande que ce paragraphe soit retiré pour les motifs déjà mentionnés concernant l'alinéa introductif de l'article 96 du Projet de loi.

Art. 102, par. 2°, sous-par. a)

« 102. Ne sont pas des préjudices directement causés par l'expropriation, notamment :
[...]
2° les dommages subis en raison du projet de l'expropriant ou, le cas échéant, de celui pour le compte de qui il exproprie, notamment :
a) les dommages causés par les travaux préparatoires;
[...] »

L'IDU demande de retirer le paragraphe 1°.

Le Projet de loi, à son article 142, autorise désormais quiconque peut exproprier un immeuble à effectuer des travaux préparatoires sur celui-ci avant même qu'il ne soit formellement exproprié.

L'article 143 prévoit que celui qui effectue les travaux préparatoires est non seulement tenu de remettre en état les lieux, mais également de réparer le préjudice subi par le propriétaire et directement causé par ses travaux, le cas échéant. Selon ce même article, le propriétaire peut, dans les six mois qui suivent la date de la fin des travaux préparatoires ou la date de la fin des travaux de remise en état, demander au TAQ des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi.

Le Projet de loi reconnaît donc le droit de l'exproprié d'être indemnisé pour le préjudice subi en raison de ces travaux préparatoires.

Nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de prévoir une instance distincte devant le TAQ pour régler le préjudice subi en raison des travaux préparatoires réalisés par la partie expropriante ou à sa demande. En effet, ce préjudice est subi dans le cadre du processus d'expropriation, et l'indemnisation de ce préjudice devrait également se régler dans le cadre de l'instance d'expropriation.

Aucune des lois en matière d'expropriation, que ce soit en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral, ne prévoit de telles limitations, et les tribunaux de ces juridictions n'ont pas développé de règles en ce sens.

Art. 102, par. 2°, sous-par. b), c) et d)

« 102. Ne sont pas des préjudices directement causés par l'expropriation, notamment :

[...]

2° les dommages subis en raison du projet de l'expropriant ou, le cas échéant, de celui pour le compte de qui il exproprie, notamment :

[...]

b) les dommages causés par les travaux de construction, incluant les dommages causés par la présence de bruit et de poussière ou par le dynamitage;

c) la perte de bénéfice ou d'achalandage, incluant le bénéfice ou l'achalandage que le projet de l'expropriant ou, le cas échéant, de celui pour le compte de qui il exproprie aurait pu apporter à la partie dessaisie si l'expropriation n'avait pas eu lieu;

d) les dommages résultant de la distance supplémentaire qui est parcourue par une partie dessaisie en raison des entraves au réseau routier causées par les travaux liés au projet; »

L'IDU demande que les sous-paragraphes b) et c) soient retirés.

De façon générale, la jurisprudence reconnaît le droit à toute personne qui subit un préjudice spécial, distinct de celui des autres citoyens, du fait de la réalisation d'un projet public, d'être indemnisée.

Si l'exproprié subit un tel préjudice, il doit être indemnisé et il doit l'être dans le cadre de l'instance d'expropriation. Dans un tel cas, il n'y a pas lieu de distinguer le préjudice causé par l'acte formel d'expropriation, d'une part, et le projet pour lequel l'immeuble est acquis, d'autre part.

Les autres juridictions canadiennes permettent, parfois expressément dans la législation, l'indemnisation des dommages causés par l'expropriation, le projet pour lequel l'expropriation est réalisée et les travaux connexes à ce projet. En Colombie-Britannique, par exemple, l'*Expropriation Act* prévoit ce qui suit à cet égard :

Partial takings

40 (1) *Subject to section 44, if part of the land of an owner is expropriated, he or she is entitled to compensation for*

(a) the market value of the owner's estate or interest in the expropriated land, and

(b) the following if and to the extent they are directly attributable to the taking or result from the construction or use of the works for which the land is acquired:

(i) the reduction in the market value of the remaining land;

(ii) reasonable personal and business losses.

Art. 102, par. 2, sous-par. e)

« e) les dommages causés par la présence d'une infrastructure construite sur l'immeuble exproprié; »

L'IDU demande que ce paragraphe soit retiré.

Comme libellé, ce sous-paragraphe interdit l'indemnisation du préjudice subi par le propriétaire sur le résidu de l'immeuble dont il demeure propriétaire lorsque l'expropriation vise une partie de son immeuble afin d'y construire une infrastructure. Cette situation est fréquente. Par exemple, une autorité exproprie une servitude ou une parcelle d'un immeuble pour y construire une infrastructure de transport d'énergie, une canalisation d'égout, de gaz ou d'aqueduc, une ligne de métro, une rue ou un élargissement de rue, une voie ferrée. Souvent, une telle infrastructure ou même le simple projet de la construire entraînera une dépréciation de la partie de l'immeuble dont l'exproprié demeure propriétaire. Le dommage à cette dernière partie de l'immeuble est compensé selon la jurisprudence en vertu de l'article 58 de la *Loi sur l'expropriation*, et nous sommes d'avis qu'il devrait continuer de l'être.

Art. 104

« **104.** L'indemnité pour perte de valeur de convenance ne peut excéder 20 000 \$. Ce montant maximal de l'indemnité est indexé de plein droit, au 1^{er} janvier de chaque année, selon le taux correspondant [...] »

L'IDU demande de retirer cet article.

En établissant, par une règle universelle, une limite maximale au montant de l'indemnisation, cette fois pour la perte de la valeur de convenance, le législateur prive l'exproprié dont la perte est supérieure à ce montant d'une juste et complète indemnité. Cette règle établit, encore une fois, une valeur à l'expropriant plutôt qu'une valeur à l'exproprié.

Aucune des lois en matière d'expropriation, que ce soit en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral, ne prévoit de telles limitations, et les tribunaux de ces juridictions n'ont pas développé de règles en ce sens.

Art. 106

« **106.** L'indemnité pour les troubles, les ennuis et les incon vénients ne peut excéder 5 000 \$. Ce montant maximal de l'indemnité est indexé de plein droit conformément au deuxième alinéa de l'article 104. »

Pour les mêmes motifs que ceux concernant l'article 104, applicable cette fois à l'indemnité pour les troubles, ennuis et incon vénients, la règle proposée par le Projet de loi pour limiter cette indemnité devrait être annulée et l'article 106, biffé.

Aucune des lois en matière d'expropriation, que ce soit en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral, ne prévoit de telles limitations, et les tribunaux de ces juridictions n'ont pas développé de règles en ce sens.

Art. 116 et 117

« **116.** Le Tribunal détermine le montant de l'indemnité définitive d'un locataire ou d'un occupant de bonne foi sur la base de l'approche d'indemnisation qui accorde la moindre des indemnités parmi celles prévues à l'article 75 qui sont applicables et dont les parties ont fait la preuve.

117. Malgré le quatrième alinéa de l'article 115 ou l'article 116, le Tribunal peut accorder une indemnité autre que la moindre lorsqu'il estime que l'intérêt public le justifie, notamment lorsque l'exploitation de l'entreprise ou la poursuite des activités institutionnelles est essentielle à la collectivité. »

L'IDU demande que ces articles soient retirés.

De l'avis de l'IDU, il n'y a pas lieu de réduire l'indemnité définitive d'un locataire ou d'un occupant de bonne foi qui est établie par le tribunal en se fondant sur une certaine approche d'indemnisation, au motif que le tribunal conclut exceptionnellement qu'une autre approche est aussi applicable. Le locataire ou l'occupant de bonne foi a le droit d'être pleinement indemnisé des conséquences qui résultent pour lui de l'expropriation selon l'approche d'indemnisation qui lui est la plus favorable.

La règle proposée à l'article 116 du Projet de loi est d'autant plus surprenante que le gouvernement propose lui-même d'y déroger lorsque le tribunal estime que l'intérêt public le justifie, notamment lorsque l'exploitation de l'entreprise ou la poursuite des activités institutionnelles est essentielle à la collectivité.

D'une part, le TAQ, lequel a une fonction quasi judiciaire, ne nous apparaît pas compétent pour trancher une telle question.

D'autre part, nous sommes d'avis que conditionner la pleine indemnisation d'une partie dessaisie selon la nature et l'importance de l'entreprise ou de ses activités est inéquitable pour les autres expropriés et introduit une distinction étrangère aux objectifs que devrait viser l'indemnisation en matière d'expropriation.

Aucune des lois en matière d'expropriation, que ce soit en Ontario, en Colombie-Britannique ou au fédéral, ne prévoit de telles limitations, et les tribunaux de ces juridictions n'ont pas développé de règles en ce sens.

Art. 118 et 119

L'IDU demande de modifier ces deux articles pour accorder à l'exproprié la perte complète d'appréciation de valeur entre la date d'expropriation et la date de transfert de propriété lorsque le délai entre ces deux dates est de plus de six mois.

En effet, les formules limitatives de calcul de cette perte qui sont proposées à ces deux articles empêchent d'indemniser pleinement l'exproprié de cette perte pour qu'il puisse refaire sa situation en fonction d'un marché immobilier à la hausse au moment où la propriété de son immeuble sera transférée à l'expropriant, puisque l'indemnité immobilière demeurera basée sur la valeur marchande en date de l'expropriation.

Art. 122

L'article 122 du Projet de loi prévoit essentiellement que, sous certaines réserves, les indemnités qui peuvent être accordées à la partie expropriée par le Projet de loi ne portent intérêt qu'au taux légal.

Puisque le Projet de loi prétend fixer, de façon exhaustive, le cadre relatif à l'indemnisation des parties expropriées, l'on devrait conclure du silence du Projet de loi sur ce sujet que le gouvernement entend supprimer l'indemnité additionnelle prévue à l'article 68 de la Loi, laquelle correspond au pourcentage égal à l'excédent du taux d'intérêt fixé suivant l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*¹⁶ sur le taux légal d'intérêt.

L'article 68 de la Loi se lit comme suit :

« **68.** Le Tribunal fixe le montant de l'indemnité définitive et statue sur les frais de justice par une décision motivée, dont il doit transmettre sans délai copie au greffier.
Lorsque le montant de l'indemnité d'expropriation est moindre que le montant de l'indemnité provisionnelle, le Tribunal ordonne la restitution de la différence.
Il peut être ajouté au montant ainsi accordé une indemnité calculée en appliquant à ce montant, à compter de la date de la prise de possession du bien exproprié ou à compter de la date de l'homologation de l'ordonnance, suivant la date la plus ancienne, un pourcentage égal à l'excédent du taux d'intérêt fixé suivant l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002) sur le taux légal d'intérêt.
L'ordonnance est homologuée par la Cour supérieure, à la demande de l'une ou l'autre des parties. »

La suppression proposée par le gouvernement de l'indemnité additionnelle est inacceptable.

La partie expropriée a le droit d'être pleinement indemnisée pour le délai encouru avant que l'indemnité définitive ne lui soit versée.

Il est fondamentalement inéquitable que la partie expropriée soit privée de l'indemnité additionnelle, alors que l'État a droit à cet intérêt pour toute créance de l'État.

« **Loi sur l'administration fiscale**
28. *Malgré toute disposition inconciliable, une créance de l'État, incluant les intérêts et les pénalités, dont quiconque est redevable en vertu d'une loi fiscale porte intérêt au taux déterminé selon les règles prévues par règlement. »*

Or, ces règlements édictent le droit de l'État à cette indemnité additionnelle pour toute créance de l'État et ne limitent pas l'intérêt payable au strict intérêt légal.

La suppression de l'indemnité additionnelle applicable à l'indemnité définitive accordée à la partie expropriée est également inéquitable en regard du pouvoir conféré par le législateur aux municipalités locales et, à notre connaissance, exercé par presque la totalité d'entre elles, de fixer un taux d'intérêt supérieur à l'intérêt légal concernant toute créance impayée aux municipalités locales.

¹⁶ RLRQ, c. A-6.002.

« **Loi sur les cités et villes**

481. Les taxes portent intérêt, à raison de 5% par an, à dater de l'expiration du délai pendant lequel elles doivent être payées, sans qu'il soit nécessaire qu'une demande spéciale soit faite à cet effet. [...]

Le conseil peut, autant de fois qu'il le juge opportun, décréter par résolution un taux d'intérêt différent de celui prévu au premier alinéa. Ce taux s'applique également à toutes les créances impayées avant l'adoption de la résolution. Celle-ci reste en vigueur tant qu'elle n'a pas été révoquée.

[...] »

« **Code municipal**

981. Les taxes portent intérêt, à raison de 5% par an, à dater de l'expiration du délai prévu à l'article 1013 ou de tout autre délai applicable conformément à la section IV du chapitre XVIII de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) portant sur le paiement et le remboursement des taxes, selon le cas. [...]

Le conseil peut, autant de fois qu'il le juge opportun, décréter par résolution un taux d'intérêt différent de celui prévu au premier alinéa. Ce taux s'applique également à toutes les créances impayées avant l'adoption de la résolution. Celle-ci reste en vigueur tant qu'elle n'a pas été révoquée.

[...] »

Enfin, il est incompréhensible que l'exproprié n'ait pas droit à cette indemnité additionnelle alors que toute partie à un litige civil qui, par jugement définitif, se voit octroyer des dommages-intérêts a droit à cette indemnité additionnelle.

« **Code civil du Québec**

1619. *Il peut être ajouté aux dommages-intérêts accordés à quelque titre que ce soit, une indemnité fixée en appliquant à leur montant, à compter de l'une ou l'autre des dates servant à calculer les intérêts qu'ils portent, un pourcentage égal à l'excédent du taux d'intérêt fixé pour les créances de l'État en application de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (RLRQ, chapitre A-6.002) sur le taux d'intérêt convenu entre les parties ou, à défaut, sur le taux légal. »*

En limitant l'intérêt sur l'indemnité à l'intérêt légal, le gouvernement propose, en réalité, que l'exproprié finance, en partie, le délai nécessaire avant que l'expropriant ne lui verse l'indemnité définitive.

Il n'existe aucune raison de principe pouvant justifier valablement un tel traitement.

Encore une fois, le gouvernement propose d'établir une valeur à l'expropriant plutôt qu'une valeur à l'exproprié.

RÈGLES PROCÉDURALES

Le Projet de loi introduit un nombre important de nouvelles règles procédurales applicables à l'instance d'expropriation dans l'objectif, notamment, « [d]'accélérer la procédure d'expropriation à l'avantage de tous », comme l'indique expressément l'Analyse d'impact réglementaire portant sur *le Projet de réforme de la Loi sur l'expropriation* du 11 mai 2023.

Nous comprenons que le but était de rendre l'instance d'expropriation plus expéditive. Mais, à la lumière du cadre procédural introduit par le Projet de loi, la réforme des règles d'expropriation ne permettra pas d'atteindre ce but.

Au contraire, ces nouvelles règles ont pour effet de rendre le processus substantiellement plus lourd et rigide, multipliant les étapes procédurales et allongeant, par le fait même, les délais. Nos commentaires dans la section qui suit, portent sur certaines des règles procédurales nouvelles proposées par le Projet de loi.

Art. 51

À titre d'exemple, l'article 51 impose à l'exproprié un délai de quatre mois à compter de la date de l'expropriation pour produire au dossier du tribunal sa déclaration détaillée.

Cette déclaration doit indiquer, conformément à l'article 10 du Projet de loi, le montant de l'indemnité définitive réclamée par la partie expropriée, lequel doit être ventilé en fonction des postes d'indemnisation applicables à la situation de l'exproprié. En expropriation, un tel exercice requiert l'expertise d'évaluateurs agréés, de comptables spécialisés dans l'évaluation des pertes de revenus, d'urbanistes, d'ingénieurs ou d'autres professionnels qui, selon le cas, seront les seuls en mesure d'évaluer le montant de l'indemnité définitive à réclamer en fonction de la situation de la partie expropriée.

Or, comme mentionné précédemment, conformément à l'article 74, la partie dessaisie doit informer l'expropriant **avant** d'engager les dépenses liées à une indemnité qu'elle entend réclamer dans le cadre de la fixation de l'indemnité définitive. En cas de désaccord sur ces dépenses, les parties doivent tenter de trouver une solution. Si le désaccord persiste entre les parties, elles doivent, avant que les dépenses ne soient engagées, s'adresser au TAQ pour faire trancher le désaccord.

À lui seul, le processus par lequel une partie expropriée identifie et mandate un expert peut prendre plusieurs semaines, et une fois l'expert mandaté, le travail d'analyse et de détermination de l'indemnité peut prendre plusieurs mois. Si, au surplus, l'on doit rajouter à ces délais ceux liés au débat qui peut exister entre expropriant et exproprié à l'égard du montant des dépenses à engager, lequel débat peut s'allonger s'il se retrouve devant le TAQ et d'autres instances judiciaires en cas d'appel, il devient évident que le délai de quatre mois prévu à l'article 51 est déraisonnable. En effet, ce serait déraisonnable d'obliger la partie expropriée à avoir en main toutes les expertises nécessaires pour déterminer l'indemnité définitive réclamée et la ventiler à l'intérieur d'un délai de quatre mois.

Cette constatation est aggravée par le fait qu'en vertu de l'article 53, l'exproprié qui veut modifier sa déclaration détaillée pour y apporter des mises à jour ou des modifications peut faire face à une opposition de l'expropriant. Une telle situation mène, à son tour, à un débat additionnel devant le tribunal, lequel a pour effet de rallonger les délais.

Art. 56

L'article 56 prévoit que la date de l'audience ne peut pas être fixée tant que les documents demandés par une partie à l'autre n'ont pas été communiqués.

Cette règle nous paraît injustifiée et inefficace puisqu'une demande abusive de communication de documents ou le refus, justifié ou non, d'une partie de communiquer des documents peut bloquer tout progrès de l'instance jusqu'à ce que le litige à cet effet soit réglé.

Art. 58 à 69

Les articles 58 à 69 du Projet de loi portent sur les « *[r]ègles de preuve et de procédure particulières applicables aux instances dont la valeur de l'indemnité réclamée ou offerte est de 500 000 \$ ou plus* », ce qui représente fort probablement la majorité des instances devant le TAQ. Cette section peut également, dans certaines circonstances, s'appliquer lorsque l'indemnité est de moins de 500 000 \$.

Parmi les nouvelles règles introduites par cette section, il y a notamment la mise en place d'un échéancier, de manière systématique, et la tenue d'interrogatoires au préalable. Ces diverses étapes, communes aux dossiers qui cheminent devant les tribunaux judiciaires, donnent lieu à des dossiers qui durent, pour la plupart, plusieurs années. Contrairement aux tribunaux judiciaires, le TAQ bénéficie d'une flexibilité qui lui permet de faire avancer les dossiers d'une manière plus proactive, notamment par l'intervention de juges chargés d'accompagner les parties par l'entremise de conférences préparatoires régulières visant à permettre aux parties d'échanger librement pour réduire les questions en litige. Cette approche semble être entièrement éliminée par le Projet de loi.

Art. 108, premier alinéa, par. 1°, 2° et 3°

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

1° l'usage le meilleur et le plus profitable du droit exproprié;

2° l'approche d'indemnisation retenue pour établir l'indemnité définitive en tenant compte des principes établis à l'article 115 ou à l'article 116, selon le cas;

3° si une dépense peut être engagée par la partie dessaisie; »

Le dernier alinéa de l'article 108 prévoit que :

« Le Tribunal et les parties sont liés, lors de la détermination du montant de l'indemnité définitive, par une décision prise en vertu du présent article, à l'exception de celle prise en vertu du sous-paragraphe c du paragraphe 4° du premier alinéa qui peut être révisé par le Tribunal lors de sa décision sur la fixation de l'indemnité définitive. »

Enfin, l'article 114 du Projet de loi prévoit que toute décision du TAQ rendue en cours d'instance peut faire l'objet d'un appel de plein droit à la Cour du Québec, dans certains cas, et sous permission d'un juge de la Cour du Québec, lorsque la question en jeu en est

une qui devrait être soumise à la Cour et que le juge estime que cette décision décide en partie du litige ou cause un préjudice irrémédiable à une partie, y compris s'il accueille une objection à la preuve ou refuse une dépense à engager.

L'article 114 ajoute que la décision doit être portée en appel sans délai, mais que l'appel ne suspend pas l'instance à moins qu'un juge d'appel ne l'ordonne. Cependant, si la décision est rendue en cours d'audience, l'appel ne suspend pas celle-ci, mais la décision au fond ne peut toutefois être rendue ou, le cas échéant, la preuve concernée entendue avant la décision de la Cour du Québec.

L'IDU demande que les paragraphes 1°, 2° et 3° du premier alinéa de l'article 108 soient retirés.

Quant au paragraphe 3°, nous renvoyons à nos commentaires ci-devant concernant l'article 74 du Projet de loi, dont l'IDU a demandé qu'il soit retiré.

Quant aux paragraphes 1° et 2°, il nous apparaît paradoxal que le gouvernement, dont l'un des objectifs majeurs en vertu du Projet de loi est d'accélérer la procédure d'expropriation, permette de scinder l'instance afin de fixer l'indemnité définitive payable à l'exproprié en accordant expressément à une partie le droit de faire trancher ses prétentions concernant l'UMEPP et l'approche d'indemnisation par voie de décision interlocutoire.

Nous sommes d'avis que l'opportunité de trancher les questions visées aux paragraphes 1° et 2° au moyen d'un jugement interlocutoire devrait être laissée à la discrétion du tribunal, comme le permet déjà la *Loi sur la justice administrative*¹⁷.

Au surplus, nous sommes d'avis qu'il est inapproprié que le TAQ et les parties soient liés par une décision incidente sur des questions aussi fondamentales, ce qui, en pratique, entraînera fort probablement des demandes de permission d'appeler de ces décisions auprès de la Cour du Québec et retardera conséquemment la fixation de l'indemnité définitive payable à l'exproprié, à son détriment encore une fois. Si le gouvernement entend accélérer la procédure d'expropriation au bénéfice des parties expropriantes, il devrait également accélérer la procédure d'indemnisation au bénéfice des parties expropriées.

¹⁷ RLRQ, c. J-3.

RECOURS POUR DÉPOSSESSION OU EXPROPRIATION DÉGUISÉE

Art. 170 et 171

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

Au sens de la présente partie, on entend par :

- « acte municipal » un règlement ou une résolution du conseil d'un organisme municipal;
- « organisme municipal » une municipalité locale, une municipalité régionale de comté ou une communauté métropolitaine.

171. Lorsque la Cour supérieure déclare qu'un droit sur l'immeuble a fait l'objet d'un effet prévu à l'article 170, elle détermine, conformément aux sous-sections 2, 3, 5 et 7 de la section III du chapitre III du titre III de la partie l'indemnité définitive à laquelle pourrait avoir droit ce titulaire en indiquant à son jugement les montants de cette indemnité qui lui sont dus et ceux qui pourraient l'être si cet effet ne cesse pas ainsi que le délai dans lequel l'organisme municipal doit, le cas échéant, le faire cesser. Ce délai ne peut être inférieur à un délai de six mois qui suit ce jugement.

Dans le mois qui suit ce jugement, l'organisme municipal doit notifier un avis à la Cour supérieure et au titulaire qui indique s'il décide de faire cesser cet effet ou d'acquérir le droit concerné. Dans ce dernier cas, la Cour ordonne à l'organisme municipal de payer l'indemnité qu'elle a déterminée en prévision de l'absence de cessation de cet effet et de procéder au transfert à l'organisme municipal du droit concerné.

Lorsque l'organisme municipal décide de faire cesser cet effet, il doit le faire dans le délai déterminé par la Cour supérieure.

Lorsque cet effet ne cesse pas dans le délai imparti, la Cour supérieure, sur demande du titulaire, ordonne à l'organisme municipal de payer l'indemnité déterminée, laquelle est ajustée sur demande du titulaire pour tenir compte de tout nouveau dommage, et de procéder au transfert à l'organisme municipal du droit concerné. »

L'article 170 confirme une jurisprudence bien établie voulant qu'un propriétaire puisse prendre un recours devant la Cour supérieure à l'encontre d'un règlement ou d'une résolution d'une municipalité qui a pour effet de le déposséder *de facto* ou de supprimer tout usage raisonnable de son immeuble (expropriation déguisée).

En vertu de l'article 171, si la Cour supérieure en vient à la conclusion qu'il y a expropriation déguisée, elle peut établir l'indemnité payable par l'organisme municipal dans l'éventualité où ce dernier ne ferait pas cesser l'expropriation déguisée dans le délai imparti par le tribunal.

L'organisme municipal a alors le choix entre faire cesser les effets du règlement ou de la résolution ou payer l'indemnité. Ainsi, le propriétaire est privé du choix entre être indemnisé ou demander l'annulation ou l'inopposabilité du règlement ou de la résolution.

L'IDU demande que l'article 171 soit modifié afin que ce choix soit octroyé au propriétaire de l'immeuble et non à l'organisme municipal. En effet, en laissant ce choix à l'organisme municipal, le législateur prive le propriétaire du choix de la réparation appropriée découlant de son recours et confie ce choix à l'organisme municipal qui est l'auteur de l'expropriation.

Ou bien l'organisme municipal à qui la Cour supérieure a donné tort sera satisfait du montant de l'indemnité fixée par la Cour – *et elle aurait toutes les raisons de l'être si notamment la Cour ne peut appliquer la règle du *planning blight** – et demandera à la Cour d'ordonner le transfert de propriété de l'immeuble à son bénéficiaire. Ou bien l'organisme municipal ne sera pas satisfait du montant fixé par la Cour et devra procéder à faire cesser cet effet du règlement ou de la résolution. Or, les termes « faire cesser cet effet » sont imprécis et il n'est pas difficile d'imaginer que la façon dont l'organisme municipal fera « cesser cet effet », façon laissée à son entière discrétion en vertu de l'article 171, pourra donner lieu à un nouveau litige avec le propriétaire de l'immeuble. Et même dans l'hypothèse où la « cessation d'effet » du règlement ou de la résolution reprochée est effectuée de façon acceptable au propriétaire, l'organisme municipal peut aisément entraver le développement de l'immeuble en cause, s'il le désire, au moyen de ses multiples pouvoirs discrétionnaires (ex. : PIIA, PAE, dérogation mineure, entente relative aux infrastructures, etc.).

C'est pourquoi il est essentiel que ce soit le propriétaire qui choisisse entre l'indemnité fixée par la Cour ou la cessation d'effet du règlement ou de la résolution si son recours est accueilli. À lui de juger seul de la façon qui a la meilleure chance de corriger l'injustice reprochée.

Par ailleurs, le renvoi aux règles d'indemnisation du Projet de loi pour déterminer l'indemnité illustre la nécessité des modifications que l'IDU demande à ces règles dans le présent mémoire. En effet, si la Cour supérieure est liée par ces règles telles que formulées au Projet de loi, la Cour ne pourra pas appliquer la règle du *planning blight*.

Paradoxalement, la valeur de l'immeuble que la Cour déterminera pour conclure à une indemnité devra être établie sur la base de l'usage permis par la loi et les règlements (art. 87, deuxième alinéa, par. 2), fort probablement ce même règlement ou résolution dont le propriétaire a prétendu avec succès devant la Cour qu'il constitue une expropriation déguisée. Et la Cour ne pourra inclure dans l'indemnité le préjudice causé par ce règlement ou cette résolution, puisqu'il s'agit d'un préjudice antérieur à la date d'expropriation (art. 96, 1^{er} alinéa, et art. 102, par. 1). En d'autres termes, l'organisme municipal sera récompensé du fait d'avoir adopté le règlement ou la résolution qui empêche tout usage raisonnable de l'immeuble au moment où la Cour fixera la valeur de l'immeuble. Et la Cour ne pourra inclure dans l'indemnité un montant pour indemniser le propriétaire du préjudice qui lui a été causé par ce règlement ou cette résolution. Selon ces règles, il y a fort à parier que l'organisme municipal sera satisfait de l'indemnité fixée par la Cour. Et l'on peut prévoir que le renvoi par l'article 171 aux règles d'indemnisation prévues au Projet de loi, ajouté au choix qui leur est réservé quant à la sanction appropriée, aura pour effet d'inciter les organismes municipaux à adopter des règlements et résolutions ayant un effet d'expropriation déguisée pour les immeubles qu'ils souhaitent acquérir pour des fins publiques, ce qui n'est certainement pas le but en introduisant les articles 170 et 171.

CONCLUSION

L'IDU consent à ce que la *Loi sur l'expropriation* soit modifiée pour uniformiser la procédure d'expropriation, à la suite des modifications apportées par les trois lois adoptées depuis 2017 concernant le REM, le tramway de Québec, la ligne bleue du métro de Montréal et les projets provinciaux et municipaux dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services municipaux, des transports, des parcs, etc.

L'IDU conteste le remplacement de l'article 58 de la *Loi sur l'expropriation* par les règles détaillées énoncées aux articles 73 à 133 du Projet de loi afin de déterminer l'indemnité d'expropriation.

L'IDU conteste plusieurs des nouvelles règles d'indemnisation proposées par le Projet de loi 22 parce qu'elles vont à l'encontre de la règle fondamentale d'une juste indemnité énoncée à l'article 952 du *Code civil du Québec* et de la jurisprudence élaborée en fonction de cette règle depuis plus de 100 ans par les tribunaux canadiens et québécois : une indemnité qui est juste est l'exact équivalent de la chose expropriée qui permettra au citoyen frappé par l'expropriation de se procurer une chose absolument semblable.

Pour en établir les éléments, il faut considérer que l'exproprié n'est pas un vendeur ordinaire qui débat comme il l'entend son prix avec l'acheteur, c'est un vendeur qui ne demande pas à vendre, mais à qui l'on achète malgré lui. Ce n'est pas un prix, c'est une indemnité qui lui est due, et cette indemnité ne mériterait plus ce nom si elle ne le dédommageait pas complètement du préjudice que l'expropriation peut lui faire éprouver.

En résumé les parties expropriées doivent être totalement dédommagées du préjudice économique direct, matériel et raisonnablement probable qu'elles éprouvent en raison de l'expropriation. Elles ont le droit de refaire leur situation avec les caractéristiques personnelles subjectives et spécifiques dont elles sont pourvues au moment de la dépossession. Elles doivent autant que possible être replacées 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 soient directement attribuables à l'expropriation.

Cette règle est désignée en jurisprudence comme « la valeur à l'exproprié », par opposition à « la valeur à l'expropriant ».

Cette règle fondamentale s'applique tant à l'étape de déterminer la valeur de l'immeuble exproprié qu'à celle de déterminer le préjudice subi en raison de l'expropriation.

Plusieurs des nouvelles règles proposées au Projet de loi établissent une valeur à l'expropriant. Or, dans l'éventualité où sa requête de simplement conserver l'article 58 de la *Loi sur l'expropriation* pour déterminer l'indemnité d'expropriation à laquelle a droit l'exproprié n'était pas retenue, l'IDU demande de retirer ces nouvelles règles ou de les modifier, selon le cas, comme cela est détaillé dans le présent mémoire.

Plusieurs des nouvelles règles d'indemnisation prévues au Projet de loi sont contraires à la jurisprudence des tribunaux québécois fondée sur la valeur à l'exproprié en ce qu'elles établissent une valeur à l'expropriant et ne permettent pas une juste et pleine indemnisation des propriétaires d'immeubles expropriés.

Ces nouvelles règles ne se retrouvent pas dans les lois d'expropriation des autres juridictions canadiennes.

Elles affectent négativement le droit de propriété, un droit fondamental. Et il est à prévoir qu'elles seront vigoureusement contestées devant les tribunaux.

Outre leur caractère inéquitable envers les propriétaires dont les immeubles seraient expropriés par rapport aux expropriants, ces nouvelles règles, si elles étaient adoptées, nuiraient selon l'IDU au marché immobilier du Québec en limitant substantiellement l'indemnisation des propriétaires en cas d'expropriation, particulièrement dans le cas d'immeubles à développer ou redévelopper.

Ces nouvelles règles sont également susceptibles de ralentir l'autorisation, l'approbation, le financement et la réalisation de projets immobiliers lorsqu'il existe un risque que l'immeuble soit exproprié en tout ou en partie par une autorité publique, que cette autorité publique soit celle qui doit autoriser et/ ou approuver le projet ou une autre.

En outre, ces nouvelles règles risquent de nuire à l'attractivité économique du Québec, parce qu'elles imposent un traitement substantiellement différent aux investissements immobiliers en cas d'expropriation par comparaison avec les autres juridictions canadiennes.

Ces nouvelles règles d'indemnisation apparaissent par ailleurs paradoxales à l'IDU au moment où les autorités publiques, les investisseurs immobiliers et les propriétaires d'immeubles sont appelés à se mobiliser et à coordonner leur action pour résorber la crise du logement. L'indemnisation intégrale de la valeur des immeubles expropriés et du préjudice causé par l'expropriation constitue une condition essentielle à la sécurité des investissements immobiliers, laquelle à son tour constitue une condition indispensable à la réalisation de cet objectif.

Le Projet de loi introduit également un nombre important de nouvelles règles relatives à la procédure d'expropriation, et notamment à l'instance d'expropriation, c'est-à-dire la procédure qui sert à fixer l'indemnité due par l'expropriant à l'exproprié en contrepartie de l'acquisition forcée de l'immeuble de l'exproprié par l'expropriant.

Or, si l'un des objectifs du Projet de loi est d'accélérer la procédure d'expropriation pour permettre de réaliser plus rapidement des projets publics, l'IDU soumet que les nouvelles règles relatives à l'instance d'expropriation auront pour conséquence de rendre cette instance plus lourde, plus rigide et plus longue en ajoutant des étapes et en complexifiant la procédure menant à la fixation et au versement à l'exproprié de l'indemnité définitive, au détriment de l'exproprié. L'IDU demande de retirer ces règles.

Aussi, l'IDU demande de modifier les articles 170 et 171 concernant les recours des propriétaires en Cour supérieure à l'encontre de règlements et résolutions adoptés par les municipalités et qui ont pour effet de déposséder *de facto* les propriétaires de leurs immeubles ou d'en supprimer tout usage raisonnable. Selon l'article 171, la Cour supérieure, si elle accueille le recours, détermine l'indemnité qui doit être payée par la municipalité au propriétaire de l'immeuble pour en transférer la propriété à la municipalité. La municipalité peut alors choisir entre payer cette indemnité ou faire cesser l'effet du règlement ou de la résolution dans le délai imparti par la Cour. L'IDU demande que ce choix soit plutôt réservé au propriétaire de l'immeuble et que la municipalité soit tenue préalablement de lui indiquer ainsi qu'à la Cour la façon dont elle fera cesser cet effet. L'IDU demande également que l'indemnité soit fixée par la Cour conformément aux règles d'indemnisation conformes au principe de la valeur à l'exproprié, et non à celles proposées dans le Projet de loi.

Nous mentionnons dans les recommandations qui suivent les nouvelles règles d'indemnisation proposées au Projet de loi que nous jugeons les plus importantes de retirer ou modifier.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION PRINCIPALE

- **Conserver l'article 58 de la *Loi sur l'expropriation* pour déterminer l'indemnité d'expropriation;**
- **Conserver également l'article 68 de la *Loi sur l'expropriation* concernant l'indemnité additionnelle.**

ÉNONCÉ DE PRINCIPE DE LA VALEUR À L'EXPROPRIÉ

Subsidiairement, si la recommandation principale de l'IDU n'est pas retenue, l'IDU demande qu'un article énonçant le principe de la valeur à l'exproprié soit énoncé au début de la section concernant l'indemnisation du Projet de loi et que les articles de cette section, analysés dans le présent mémoire, soient retirés ou modifiés conformément au présent mémoire, dont les plus importants sont mentionnés aux présentes recommandations.

L'IDU demande que la section du Projet de loi concernant l'indemnité définitive (art. 73 à 133) débute par l'article suivant énonçant la « valeur à l'exproprié » comme le principe essentiel fondant cette section :

« La présente section a pour objet d'établir la juste indemnité qui doit être acquittée par l'expropriant envers l'exproprié. L'exproprié doit être totalement indemnisé du préjudice économique direct, matériel et raisonnablement probable qu'il éprouve en raison de l'expropriation. L'indemnité doit permettre à l'exproprié de refaire sa situation avec les caractéristiques personnelles et spécifiques dont il est pourvu au moment de la dépossession. La présente section a aussi pour objet d'établir les règles relatives à l'indemnisation des locataires et occupants de bonne foi. »

DÉPENSES QUE L'EXPROPRIÉ PEUT ENGAGER

L'IDU demande de retirer l'article 74. Cet article octroie à l'expropriant un droit de regard et un droit d'opposition sur les dépenses que l'exproprié veut engager et dont l'exproprié entend réclamer le remboursement comme partie de l'indemnité de l'expropriation, ces droits de regard et d'opposition s'exerçant avant même que les dépenses ne soient engagées. En pratique, ces dépenses sont principalement les frais des experts dont l'exproprié veut retenir les services pour préparer sa réclamation détaillée, négocier un règlement avec les experts de l'expropriant – sur lesquels l'exproprié n'a, pour sa part, aucun droit de regard ou d'opposition – et, à défaut, soutenir la réclamation de l'exproprié devant le TAQ ou la Cour supérieure.

Or, l'exproprié a déjà le fardeau de prouver que ces frais, tout comme les autres dépenses dont il entend réclamer le remboursement auprès du tribunal, doivent lui être remboursés, Et lorsqu'il les engage, il assume le risque que le tribunal lui refuse ce remboursement, en tout ou en partie.

Cette nouvelle règle est inéquitable et abusive. L'expropriant ne devrait avoir aucun rôle à jouer, directement ou indirectement, quant à la décision de l'exproprié de retenir les services d'experts, ni quant au choix de ces experts, à leur rémunération et aux expertises qui seront produites par l'exproprié. De tels droits en faveur du débiteur n'existent pas en matière de litiges civils ni en faveur de l'expropriant dans les autres juridictions canadiennes.

INDEMNISATION POUR LA VALEUR DE L'IMMEUBLE

L'IDU demande de modifier l'article 87, deuxième alinéa, par. 2. Cet article énonce, parmi les conditions de l'usage le meilleur et le plus profitable (l'UMEPP), lequel sert à déterminer la valeur de l'immeuble exproprié, que cet usage soit conforme aux lois et règlements en date de l'expropriation, lorsque cet usage n'est pas celui qui est fait de l'immeuble à cette date (ex. : un terrain vacant dont l'UMEPP proposé serait un usage résidentiel, commercial ou industriel). Comme formulée dans le cadre des règles exhaustives d'indemnisation proposées par le Projet de loi, cette condition exclut implicitement la règle du *planning blight* établie depuis longtemps dans la jurisprudence québécoise et canadienne, et qui permet d'écarter les lois, règlements, gestes et omissions de l'expropriant en vue de la réalisation du projet visé par l'expropriation et qui ont pour effet d'affecter négativement la valeur de l'immeuble (ex. : règlement municipal qui établit un zonage « Conservation à l'état naturel » pour un immeuble que la municipalité désire acquérir à cette fin). **L'article 87 devrait être modifié pour y inclure la règle *planning blight*.**

L'IDU demande aussi de modifier l'article 87, deuxième alinéa, par. 2 pour y ajouter l'usage qui aurait été probablement permis par les lois et règlements en date de l'expropriation, n'eût été l'expropriation. En effet, comme libellé, le paragraphe 2 exclut implicitement un tel usage, contrairement à la définition adaptée de l'UMEPP en matière d'expropriation.

L'IDU demande de retirer l'article 87, deuxième alinéa, par. 4. Cet article impose comme condition que, lorsque l'UMEPP n'est pas l'usage de fait de l'immeuble en date de l'expropriation, il soit probable que l'usage se concrétise dans les trois ans qui suivent la date d'expropriation. Compte tenu des délais en cours aujourd'hui, et particulièrement en milieu urbain, pour autoriser, puis approuver un projet immobilier par les autorités publiques, le financer, puis le réaliser, cette condition est déraisonnable. On ne la retrouve d'ailleurs pas dans les lois des autres juridictions canadiennes.

INDEMNISATION POUR LE PRÉJUDICE SUBI

L'IDU demande de retirer les articles 96, 1^{er} alinéa, et 102, par. 1 du Projet de loi. Ces articles interdisent l'indemnisation de tout préjudice subi par l'exproprié avant la date d'expropriation. Or la jurisprudence du Québec et de toutes les provinces canadiennes reconnaît, particulièrement depuis l'arrêt *Dell Holdings* de la Cour suprême du Canada rendu en 1997, que l'expropriation est un processus qui peut débuter avant la date formelle d'expropriation et que l'exproprié a le droit d'être indemnisé du préjudice qui lui a été causé par le processus avant cette date. La condition essentielle demeure le lien de causalité entre l'expropriation et le préjudice subi. À titre d'exemple, mentionnons le préjudice subi par le propriétaire d'un immeuble dont le développement est empêché par un zonage « Parcs et espaces verts » pendant plusieurs années avant que la municipalité exproprie l'immeuble pour ces mêmes fins.

L'IDU demande de retirer l'article 96, dernier alinéa. Cette disposition interdit que l'exproprié soit indemnisé de tout préjudice qu'il subit en raison de l'expropriation, à l'exception de ses frais d'expertise, lorsque l'indemnité immobilière (valeur) est établie sur la base d'un usage autre que celui qui est fait de l'immeuble en date de l'expropriation. Cette interdiction affecte notamment les dépenses réalisées par l'exproprié aux fins de cet autre usage, les pertes résultant de l'empêchement de réaliser cet autre usage, les troubles, ennuis et inconvénients subis en raison de l'expropriation et tous les autres dommages que l'exproprié subit en raison de l'expropriation. Encore une fois, aucune autre juridiction canadienne ne prévoit une telle interdiction.

L'IDU demande que les frais légaux raisonnables de l'exproprié lui soient remboursés, au même titre que les frais d'experts, à titre d'indemnisation du préjudice subi en raison de l'expropriation, comme dans les autres juridictions canadiennes. Si cette modification doit être intégrée au Projet de loi plutôt qu'à la *Loi sur l'expropriation*, elle devrait l'être à l'article 97.

L'IDU demande de modifier l'article 99, 1^{er} alinéa, par. 2 qui impose, comme condition d'indemnisation de la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise, que le projet soit permis par les lois et règlements. Or, tout comme pour l'UMEPP qui sert à déterminer l'indemnité immobilière (valeur de l'immeuble), cette condition, comme stipulée, interdit implicitement d'appliquer la règle du *planning blight* d'une part, et de considérer l'usage qui aurait été probablement fait de l'immeuble, n'eût été l'expropriation, aux fins de déterminer l'indemnité due à l'exproprié pour le préjudice subi en raison de l'expropriation, d'autre part. **Le paragraphe 2 devrait être modifié pour inclure la règle du *planning blight* ainsi que l'usage probable de l'immeuble, n'eût été l'expropriation.**

L'IDU demande de retirer l'article 99, premier alinéa, par. 4. Cet article impose comme condition d'indemnisation de la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise que le début des travaux de construction permettant la réalisation du projet soit prévu dans l'année qui suit la date d'expropriation. Compte tenu des délais en cours aujourd'hui pour autoriser et faire approuver un projet immobilier par les autorités publiques, le financer et le réaliser, et particulièrement en milieu urbain, cette condition de portée universelle est déraisonnable.

L'IDU demande de retirer l'article 99, premier alinéa, par. 5. Cet article impose comme condition d'indemnisation du bénéfice net lié à un projet d'entreprise que toutes les étapes préliminaires du projet soient franchies, si bien qu'il soit libéré de toute contingence pouvant empêcher, retarder ou conditionner sa réalisation. Cette condition est imprécise, irréaliste, voire impossible à respecter. Cette condition va au surplus à l'encontre du critère de probabilité de réalisation du projet établi par la jurisprudence québécoise et canadienne. Aucune autre juridiction canadienne n'impose une telle condition.

L'IDU demande de retirer l'article 99, premier alinéa, par. 6. Cet article impose comme condition d'indemnisation de la perte de bénéfice net lié à un projet d'entreprise que le projet ait obtenu tous les permis, autorisations et approbations requis par les lois et règlements en date de l'expropriation. Or, un projet d'entreprise peut fort bien être empêché par une expropriation même si, en date de l'expropriation, il n'a pas fait encore l'objet de tous les permis, autorisations et approbations requis par les lois et règlements, particulièrement si l'expropriant est l'une de ces autorités qui doivent émettre ces permis, autorisations et approbations. Cette condition est inéquitable et ne prend pas en considération les délais en cours aujourd'hui pour autoriser et approuver un projet. Il suffit, comme le reconnaît la jurisprudence, que le projet n'ait pas été réalisé à cause de l'expropriation, et donc que le lien de causalité entre l'expropriation et le préjudice soit établi. Encore une fois, aucune autre juridiction canadienne n'impose une telle condition.

L'IDU demande de retirer le sous-paragraphe e) du paragraphe 2 de l'article 102. Cette disposition a pour effet d'interdire l'indemnisation du préjudice que le propriétaire peut subir en raison de la présence d'une infrastructure sur l'immeuble exproprié (servitude ou transfert de propriété pour une ligne de métro, une ligne de transport d'énergie, etc.) lorsqu'il demeure propriétaire de l'immeuble résiduel.

L'IDU demande de modifier les articles 118 et 119 afin d'accorder à l'exproprié la perte complète d'appréciation de son immeuble entre la date d'expropriation et la date de transfert de propriété lorsque le délai entre ces deux dates excède six mois puisque l'indemnité immobilière qui doit être établie à la date d'expropriation ne lui permettra pas de refaire sa situation au moment où la propriété de l'immeuble est transférée à l'expropriant si entretemps la valeur des immeubles sur le marché immobilier a évolué à la hausse.

L'IDU demande de modifier l'article 122 du Projet de loi. Cet article élimine implicitement l'indemnité additionnelle qui est le plus souvent ajoutée à l'intérêt légal en vertu de l'article 68 de la *Loi sur l'expropriation* afin d'indemniser l'exproprié du délai entre la date d'expropriation et la date où l'indemnité d'expropriation lui est versée. Cette indemnité est la même que celle applicable aux créances de l'État en vertu de l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale* et correspond *grosso modo* au surplus du taux d'intérêt sur le marché par rapport au taux d'intérêt légal (5 %). En supprimant l'indemnité additionnelle, l'article 122 impose à l'exproprié de financer en partie le délai qui sera requis pour lui verser l'indemnité d'expropriation lorsque le taux d'intérêt du marché excède le taux d'intérêt légal, le tout au bénéfice de l'expropriant et au détriment de l'exproprié. **Cet article devrait être modifié pour ajouter l'indemnité additionnelle, conformément à l'article 68 de la *Loi sur l'expropriation*.**

RÈGLES PROCÉDURALES

Les recommandations qui suivent concernent les nouvelles règles procédurales proposées au Projet de loi que nous jugeons importantes de retirer ou modifier, selon le cas.

L'IDU demande de retirer l'article 51. Cet article impose à l'exproprié un délai de quatre mois à compter de la date d'expropriation pour produire une réclamation détaillée où il indique et ventile le montant qu'il réclame. En pratique, la préparation de la réclamation détaillée requiert l'expertise d'évaluateurs agréés et, selon le cas, d'urbanistes, d'ingénieurs de différentes spécialités, de biologistes, de comptables spécialisés dans l'évaluation de pertes et d'autres professionnels. À lui seul, le processus par lequel l'exproprié identifie et mandate des experts peut prendre plusieurs semaines et, une fois les experts mandatés, le travail d'analyse de chacun, la coordination de leurs résultats et la détermination de l'indemnité réclamée et sa ventilation peuvent prendre plusieurs mois. Si, au surplus, l'on doit ajouter à ces délais ceux liés aux droits de regard et d'opposition conférés à l'expropriant en vertu de l'article 74, ce délai de quatre mois devient absolument déraisonnable. **Ce délai de quatre mois devrait être porté à six mois et l'article 74 retiré.**

L'IDU demande que l'article 56 soit retiré. Cet article prévoit que la date de l'audience ne peut pas être fixée tant que les documents demandés par une partie à l'autre n'ont pas été communiqués. Cette règle nous paraît injustifiée et inefficace puisque, d'une part, une demande abusive de communication de documents ou, d'autre part, le refus, justifié ou non, d'une partie de communiquer des documents peuvent bloquer tout progrès de l'instance jusqu'à ce que le litige à cet effet soit réglé.

L'IDU demande que les articles 58 à 69 du Projet de loi soient retirés. Ces articles portent sur les « Règles de preuve et de procédure particulières applicables aux instances dont la valeur de l'indemnité réclamée ou offerte est de 500 000 \$ ou plus », ce qui représente fort probablement la majorité des instances devant le TAQ. Cette section peut également, dans certaines circonstances, s'appliquer lorsque l'indemnité est de moins de 500 000 \$. Parmi les nouvelles règles introduites par cette section, il y a notamment la mise en place d'un échéancier, de manière systématique, et la tenue d'interrogatoires au préalable. Ces diverses étapes, communes aux dossiers qui cheminent devant les tribunaux judiciaires, donnent lieu à des dossiers qui durent, pour la plupart, plusieurs années. Contrairement aux tribunaux judiciaires, le TAQ bénéficie d'une flexibilité qui lui permet de faire avancer les dossiers d'une manière plus proactive, notamment par l'intervention de juges chargés d'accompagner les parties par l'entremise de conférences préparatoires régulières visant à permettre aux parties d'échanger librement pour réduire les questions en litige. Cette approche semble être entièrement éliminée par le Projet de loi et devrait pourtant être conservée.

L'IDU demande de retirer les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 108. L'IDU est d'avis que l'opportunité de trancher les questions visées aux paragraphes 1 et 2 au moyen d'une décision interlocutoire devrait être laissée à la discrétion du TAQ comme le permet déjà la *Loi sur la justice administrative*. Quant au par. 3, l'IDU a demandé plus avant qu'il soit retiré.

RECOURS POUR DÉPOSSESSION OU EXPROPRIATION DÉGUISÉE

Enfin, l'**IDU demande de modifier les articles 170 et 171** concernant les recours des propriétaires en Cour supérieure à l'encontre de règlements et résolutions adoptés par les municipalités et qui ont pour effet de déposséder de facto les propriétaires de leurs immeubles ou d'en supprimer tout usage raisonnable. **L'IDU demande que ce choix soit plutôt réservé au propriétaire de l'immeuble et que la municipalité soit tenue préalablement de lui indiquer ainsi qu'à la Cour la façon dont elle fera cesser cet effet. L'IDU demande également que l'indemnité soit fixée par la Cour conformément aux règles d'indemnisation conformes au principe de la valeur à l'exproprié, et non à celles proposées dans le Projet de loi.**