



Présenté à la
Commission des
transports et de
l'environnement de
l'Assemblée
nationale du Québec

Mémoire

**DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

**Projet de loi n° 22 – Loi
concernant l'expropriation :**

**L'urgence de se donner les
moyens d'agir au bénéfice de
l'environnement**

LE 7 septembre 2023

Rédaction du mémoire

Merlin Voghel, avocat

Collaborateurs rices

Marc Bishai, avocat

Juliette Pigeon, juriste

Le CQDE tient aussi à remercier tous les membres de son équipe et du comité juridique s'étant impliqués sur le sujet de l'expropriation au fil des ans. Votre implication est précieuse. Merci!



Centre québécois du droit de l'environnement

454, avenue Laurier Est
Montréal, Québec, Canada
H2J 1E7

Courriel : info@cqde.org
Site internet : cqde.org

La reproduction d'extraits de ce document est permise en citant la source de la façon suivante :

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec, dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 22 – Loi concernant l'expropriation, 7 septembre 2023.



Présentation

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.

Table des matières

Abréviations et définitions	4
Portée et limites du présent mémoire	4
Sommaire des recommandations du CQDE	5
Mise en contexte	7
L'URGENCE DE PROTÉGER LE TERRITOIRE AVEC OU SANS ACQUISITION.....	7
L'URGENCE D'ENCADRER LE PHÉNOMÈNE DE L'EXPROPRIATION DE FAIT	8
Analyse et recommandations du CQDE	11
1.LE CARACTÈRE LIMITÉ DU DROIT DE PROPRIÉTÉ.....	11
2.L'EXPROPRIATION DE DROIT AUX FINS DE CONSERVATION.....	14
2.1. L'expropriation de droit : une brève définition	14
2.2. L'expropriation de droit : les pouvoirs provinciaux	14
2.3. L'expropriation de droit : les pouvoirs municipaux.....	15
2.4. Recommandation A – L'importance d'unifier sous une même loi l'encadrement de l'expropriation aux fins de conservation	16
3.L'EXPROPRIATION DE FAIT AUX FINS DE CONSERVATION.....	18
3.1. L'expropriation de fait : une brève définition	18
3.2. L'expropriation de fait : Un effet paralysant sur les instances municipales	19
3.3. L'expropriation de fait : Une portée réduite sur les instances provinciales	22
3.4. L'expropriation de fait : Une confusion entre le droit public et privé	23
3.5. L'expropriation de fait : Un critère de l'« utilisation raisonnable » issu du droit public et imprévisible	25
3.6. L'expropriation de fait : Une interprétation s'écartant de la volonté législative	28
3.7. L'expropriation de fait : Une analyse excluant l'intérêt collectif.....	32
3.8. Projet de loi 22 – Une codification dangereuse de l'expropriation de fait	34
3.9. Recommandation B – Un encadrement rigoureux de la notion d'expropriation de fait aux fins de conservation.....	37
4.L'INDEMNISATION DÉFINITIVE AUX FINS DE CONSERVATION.....	41
4.1. L'indemnisation – Le pouvoir d'exproprier sans indemniser	41
4.2. L'indemnisation – L'usage le meilleur et le plus profitable, un risque d'indemnisation de la spéculation	42
4.3. L'indemnisation – Une distinction importante entre expropriation et validité réglementaire	47
4.4. Projet de loi 22 – Une réponse inadaptée à l'élargissement de l'application de la notion d'usage le meilleur et le plus profitable.....	48



4.5.	Recommandation C – Un encadrement rigoureux de la réparation de l'expropriation aux fins de conservation.....	52
5.	LA PORTÉE TEMPORELLE DU PROJET DE LOI 22.....	56
5.1.	Cadre juridique – La capacité du législateur d'intervenir rétroactivement	56
5.2.	Projet de loi 22 – Une réponse pour l'avenir seulement.....	57
5.3.	Recommandation D – Conférer au PL22 une portée rétroactive en matière de conservation	57
ANNEXE I – RECOMMANDATIONS DE MODIFICATIONS LÉGISLATIVES		59



Abréviations et définitions

C.c.Q. :	Code civil du Québec, RLRQ, c. CCQ-1991.
C.cr. :	Code criminel, LRC 1985, c. C-46.
Conservation :	Dans le présent mémoire, et malgré l'emploi de différentes figures de style, ce terme s'entend toujours de toute intervention ou exercice de pouvoir légal ou réglementaire à des fins de protection ou de réhabilitation de l'environnement, des milieux naturels, de la biodiversité, y compris des espèces fauniques ou floristiques, et des milieux humides ou hydriques, y compris quant à l'instauration ou la protection d'espaces naturelle au bénéfice des collectivités ou afin de lutter contre les changements climatiques.
C.p.c. :	Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25.01.
MELCCFP :	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.
OÉAQ :	Ordre des évaluateurs agréés du Québec
OGAT :	Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.
PL22 :	Projet de loi n° 22, Loi concernant l'expropriation, 43 ^e lég. (Qc), 1 ^{re} sess., 2023.
UMEPP :	Usage le meilleur et le plus profitable, s'agissant d'une notion relative à l'indemnisation.

Portée et limites du présent mémoire

En raison de la mission qui est la sienne, le CQDE a fait le choix de se limiter, dans ses commentaires, à l'expropriation de droit ou de fait en matière de conservation, à l'exclusion de toutes autres fins d'utilités publiques ou municipales. Certaines de nos conclusions, à portée plus générale, demeurent cependant parfaitement applicables à d'autres situations. Nous nous en remettons au bon jugement du lecteur.

Pour éviter tout risque de confusion, le CQDE tient aussi à souligner que, bien que détaillé, le présent mémoire ne saurait prétendre au statut d'étude exhaustive du droit de l'expropriation. Par exemple, le CQDE a volontairement exclu de son analyse les notions d'expropriation relative aux locataires, lesquels sont tout autant susceptibles que des propriétaires de voir leurs droits limités par des pouvoirs de conservation, mais qui, n'étant pas propriétaire, ne peuvent plaider l'expropriation de fait. De même, la notion d'indemnité provisionnelle a aussi été écartée, la problématique se situant selon nous davantage au niveau de l'indemnité définitive. La *Loi sur l'expropriation* fédérale ne fait pas non plus l'objet de nos commentaires ou de notre analyse, bien qu'elle demeure applicable au Québec. Quant à ces limites, nous nous en remettons une fois de plus au bon jugement du lecteur.



Sommaire des recommandations du CQDE

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE : Le phénomène de l'expropriation de fait (ou déguisée) s'attaque directement aux actes de conservation de l'État, paralyse les instances municipales, premières responsables de l'aménagement du territoire, et met à risque notre capacité à répondre à l'urgence climatique et environnementale. En matière d'expropriation de fait, l'absence de balises légales claires, l'absence de considération des principes applicables en droit des biens et l'intégration de concepts étrangers au droit civil entraîne aujourd'hui une imprévisibilité juridique si importante qu'elle suscite de nombreux débats judiciaires, souvent jusqu'en appel. L'évolution de l'interprétation de l'UMEPP, le critère employé pour déterminer l'indemnité en cas d'expropriation, de droit ou de fait, témoigne aussi d'une dénaturation importante du principe, soit de protéger l'exproprié contre une diminution induite de la valeur de sa propriété du fait du projet de l'expropriant. Le droit lui permet aujourd'hui de prétendre à une indemnisation de profits futurs, en se fondant sur une analyse imprévisible tenant compte de la possibilité d'une modification législative ou réglementaire. Une telle analyse s'écarte du caractère certain usuellement requis en droit civil pour la réparation d'une perte de chance de profit.

Face à l'urgence climatique et au déclin précipité de la biodiversité, l'État ne peut risquer de voir ses efforts de conservation paralysés et n'a assurément pas les moyens de continuer à garantir les profits spéculatifs d'investisseurs fonciers. À défaut de se doter sans délai, et rétroactivement, d'un régime légal assurant un équilibre entre responsabilité individuelle et collective, nos efforts de conservation et de lutte contre les changements climatiques manqueront certainement leur cible.

Le présent mémoire a pour objet d'analyser la réponse qu'offre le projet de loi 22 à ces dynamiques, mais aussi et surtout à outiller nos décideurs afin d'assurer un débat éclairé et la mise en œuvre de solutions porteuses, au bénéfice de l'environnement, de notre territoire et de nos collectivités. **La lecture conjuguée du mémoire et de l'Annexe I est fortement suggérée.**

RECOMMANDATION A – Unifier sous une même loi l'encadrement de l'expropriation aux fins de conservation : Il est recommandé d'incorporer au PL22 une section particulière prévoyant des dispositions s'appliquant exclusivement à l'expropriation, de droit ou de fait, lorsqu'elle est réalisée aux fins de conservation. En définissant ce qu'est un pouvoir exercé aux fins de conservation, l'intégration d'une section particulière au projet de loi permet d'encadrer rigoureusement le phénomène de l'expropriation de fait, tout en permettant une plus grande prévisibilité de l'indemnisation lorsqu'elle s'impose en raison de l'exercice de pouvoirs de conservation (voir l'Annexe I).

RECOMMANDATION B – Encadrer de manière rigoureuse l'expropriation de fait aux fins de conservation : Malgré son objectif avoué, le PL22 n'instaure aucune balise légale permettant d'encadrer l'expropriation de fait, pas plus qu'il n'offre de définition de ce qu'est l'expropriation de fait. Il n'offre en outre aucune réponse aux dynamiques paralysant tout particulièrement l'exercice de pouvoirs de conservation par les instances municipales. Par les articles 170 et 171, le PL22 constitue plutôt un risque majeur d'aggravation de la problématique de l'expropriation de fait. Le CQDE exhorte respectueusement le législateur à ne pas adopter de telles dispositions. Il est plutôt recommandé de définir précisément ce qui constitue ou non de l'expropriation de fait



en contexte de conservation et d'assujettir les recours en expropriation de fait à une demande d'autorisation pour éviter l'engorgement des tribunaux et améliorer l'accès à la justice (voir les articles 172 à 185 de l'Annexe I).

RECOMMANDATION C – Encadrer rigoureusement les indemnisations en matière d'expropriation

aux fins de conservation : L'approche adoptée par le PL22 ne permet pas d'atteindre un juste équilibre entre l'intérêt individuel et collectif en matière d'indemnisation de l'expropriation en contexte de conservation, laquelle continue de se fonder sur les critères imprévisibles sous-tendant l'UMEPP. Bien que le législateur bénéficie du pouvoir d'exproprier sans indemnisation, le CQDE considère qu'une approche plus nuancée est opportune. Il est recommandé qu'en contexte de conservation, la valeur marchande du bien, aux fins de détermination de l'indemnité immobilière, corresponde à la valeur de son évaluation municipale, à la date de l'expropriation, les autres pôles d'indemnisation prévus au projet de loi demeurant applicables. Subsidiairement, il est fortement recommandé de clarifier la portée temporelle de l'UMEPP afin d'écartier les interprétations judiciaires lui ayant conféré une portée prospective en certaines circonstances, participant ainsi de la dénaturation de ce critère. Le PL22 confond aussi les réparations applicables en matière d'expropriation et d'invalidité d'un acte ou d'un règlement. Il est donc aussi recommandé de réserver l'indemnisation à une expropriation, de droit ou de fait, découlant d'un pouvoir validement exercé, et de sanctionner par une déclaration d'invalidité l'exercice irrégulier d'un pouvoir (voir l'article 177 de l'Annexe I).

RECOMMANDATION D – Conférer une portée rétroactive au projet de loi 22 :

Le PL22 ne prévoit aucune réponse aux recours présentement pendants en matière d'expropriation de fait. Pire, il prévoit un délai de grâce de six mois à compter de sa sanction avant d'entrer pleinement en vigueur, posant ainsi le risque d'entraîner une course contre la montre, en termes de dépôt de procédures judiciaires, afin de bénéficier d'un régime d'indemnisation plus favorable. Il est notamment recommandé de conférer une portée rétroactive au projet de loi et d'inviter le Procureur général du Québec à intervenir pour cause d'intérêt public en demandant la suspension des instances pendantes, jusqu'à l'entrée en vigueur du projet de loi. (Cette recommandation n'apparaît pas à l'Annexe I).



Mise en contexte

L'URGENCE DE PROTÉGER LE TERRITOIRE AVEC OU SANS ACQUISITION

L'humanité fait face à un défi existentiel. La réponse qu'elle opposera à la menace que constituent la perte de la biodiversité et les changements climatiques dictera non seulement les chances de survie de notre espèce, mais aussi les conditions de vie de nos générations actuelles et futures. Ces mots, durs à lire, le sont tout autant à écrire. La Cour suprême s'y est pourtant résolue en 2021. Elle tenait alors ces propos que nul ne peut ignorer :

[10] Au Canada, les effets des changements climatiques **sont et seront** particulièrement graves et dévastateurs. De fait, les températures ont augmenté ici de 1,7°C depuis 1948, soit à peu près le double de l'augmentation moyenne observée à l'échelle mondiale, et elles devraient continuer de grimper **à un rythme encore plus rapide**. On s'attend aussi à ce que le Canada continue d'être touché par des phénomènes météorologiques extrêmes tels des inondations et des feux de forêt, des changements dans les niveaux des précipitations, la dégradation des sols et des ressources en eau, des vagues de chaleur **plus fréquentes et plus sévères**, l'élévation du niveau des océans et une propagation plus large de maladies à transmission vectorielle potentiellement mortelles telles que la maladie de Lyme et le virus du Nil occidental

[...]

[167] Toutes les parties à la présente instance s'accordent pour dire que **les changements climatiques constituent un défi existentiel**. Il s'agit d'une **menace** de la plus haute importance pour le pays, et, de fait, pour le monde entier. [...] **L'existence incontestée d'une menace pour l'avenir de l'humanité ne saurait être ignorée**¹.

Tous en conviennent, le succès de nos efforts pour contrer cette menace existentielle dépendra de notre capacité, de notre volonté et de notre engagement, comme nation, à protéger notre territoire commun, les milieux naturels et les habitats des espèces fauniques et floristiques. Le temps n'est d'ailleurs plus à la tergiversation ou à l'approche tiède. Les experts sont unanimes : il y a **urgence d'agir**.

Certes, l'action environnementale et le changement de nos habitudes coûtent cher. L'inaction a cependant un coût tout aussi élevé, voire pourrait nous imposer l'ultime coût de l'échec. L'insouciance démontrée dans les dernières décennies duplique d'ailleurs ce coût². Entre 2017 et 2019, certains évaluent les coûts des inondations au Québec à environ 1 milliard de dollars de fonds publics et à 500 millions pour les assureurs privés³. Le *Plan pour une économie verte 2023-*

¹ Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, [2021 CSC 11](#), par. 11 et 167 [gras ajoutés].

² Voir notamment J. BEAULIEU, « Qui doit payer pour les dommages climatiques ? », La Presse, 8 août 2023, en ligne : <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2023-08-08/qui-doit-payer-pour-les-dommages-climatiques.php>.

³ Voir par exemple B. DESCHAMPS, « L'insoutenable coût des inondations supporté par les contribuables », Les Affaires, 5 mai 2023, en ligne : <https://www.lesaffaires.com/blogues/le-courier-des-lecteurs/l-insoutenable-cout-des-inondations-supporte-par-les-contribuables/640821#:~:text=ampleur%20du%20ph%C3%A9nom%C3%A8ne-,Les%20inondations%20de%202017%20et%202019%20au%20Qu%C3%A9bec%20ont%20affect%C3%A9,millions%20de%20dollars%20en%20indemnité%C3%A9s.>>.



2028 coûtera un peu plus de 9 milliards de dollars sur cinq ans⁴, auquel s'ajoutera l'apport exigé des municipalités en matière de lutte contre les changements climatiques⁵. Le coût des feux de forêt résultant du réchauffement climatique n'est pas en reste alors qu'il s'avère en constante augmentation au niveau fédéral, entre 800 millions et 1,4 milliard de dollars annuellement depuis 10 ans⁶, et ce, sans compter l'indemnisation par Québec des résidents à hauteur de 1 500\$ par résidence évacuée. Et encore, l'ensemble de ces chiffres ne font pas même état des pertes ou des ralentissements économiques ni des coûts en sécurité et en santé publique à moyen ou long terme, alors que les coûts à court terme commencent à peine à être identifiés :

Au milieu d'une saison record des feux de forêt au Canada, Dave Sawyer, économiste de l'environnement à l'Institut climatique du Canada, a tenté de calculer le coût sanitaire de la fumée au pays. Il estime qu'au cours d'une période particulièrement enfumée, du 4 au 8 juin, **le coût des soins de santé liés à la fumée s'est élevé à 1,28 milliard** de dollars canadiens⁷.

Il ne s'agit là que de quelques exemples représentant à peine la pointe (de plus en plus émoussée) de l'iceberg. Les coûts ne sont d'ailleurs pas qu'économiques. Ils sont aussi politiques. Un sondage CROP publié en mai 2023 révélait que 86% des Québécois considèrent qu'il y a urgence d'agir en environnement et 77% s'entendent pour dire que le gouvernement, y compris les municipalités, n'agit pas suffisamment⁸.

En raison de son importance pour la transition écologique, le présent mémoire du CQDE est plus étoffé qu'un mémoire habituel. Par une approche parfois académique, il vise à exposer le droit dans une sphère complexe ainsi qu'à le commenter afin d'accompagner l'État dans sa réflexion pour qu'il se dote d'outils juridiques porteurs lui permettant d'intervenir sans entrave en matière de conservation, de protection du territoire et de lutte contre les changements climatiques.

Notre avenir et notre bien-être collectif en dépendent.

L'URGENCE D'ENCADRER LE PHÉNOMÈNE DE L'EXPROPRIATION DE FAIT

L'expropriation est un outil incontournable de protection du territoire, de conservation et de lutte contre les changements climatiques. De tels pouvoirs sont explicitement prévus dans diverses lois

⁴ MELCCFP, « Plan de mise en œuvre 2023-2028 », Québec, 2023, en ligne :

<<https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-economie-verte/plan-mise-en-oeuvre>>.

⁵ Voir notamment A. KROL, « Les municipalités devront contribuer, prévient Legault », La Presse, 20 mai 2023, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2023-05-19/adaptation-aux-changements-climatiques/les-municipalites-devront-contribuer-previent-legault.php#>>.

⁶ RESSOURCES NATURELLES CANADA, « Coûts de la protection contre les feux de forêt », en ligne : <<https://ressources-naturelles.canada.ca/changements-climatiques/impacts-adaptation/changements-climatiques/indicateurs-des-changements-forestiers/couts-protection-contre-feux-foret/17784>>.

⁷ Voir les recherches citées dans RADIO-CANADA, « Quel est le coût économique de la fumée des feux de forêt? », 17 juillet 2023, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1996526/feux-fumee-smog-deces-economie>>.

⁸ A. SHIELDS, « Les Québécois jugent que le gouvernement n'en fait pas assez pour l'environnement », Le Devoir, 31 mai 2023, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/environnement/792047/les-quebecois-jugent-que-le-gouvernement-n-en-fait-pas-assez-pour-l-environnement>>.



vouées à la conservation, permettent à l'État de s'approprier la propriété d'autrui contre une juste et préalable indemnité⁹. Tout au long de ce mémoire, nous désignerons ce concept sous l'appellation « **expropriation de droit** ».

Une question s'impose cependant : est-il réellement nécessaire d'acquérir tout ce qui mérite d'être protégé¹⁰?

Le CQDE considère que tel n'est assurément pas le cas et qu'une approche reposant exclusivement sur l'appropriation exercerait une pression intolérable sur les ressources publiques et serait vouée à l'échec. Plus fondamentalement, une telle approche aurait surtout pour effet de déporter cette responsabilité de conservation sur les seules épaules de l'État en oubliant qu'à titre de partie prenante de la société, les propriétaires ont, comme tout citoyen, un devoir envers la collectivité. Par essence, notre mode de vie en société impose certaines limites à l'exercice de nos droits. Le droit de propriété n'échappe pas à cette réalité. Il s'agit précisément de la vocation fondamentale des lois et des règlements voués à la protection de l'environnement : la fixation de limites établies dans l'intérêt collectif.

Pourtant, trop souvent l'exercice de pouvoirs de conservation, qui ne sont pas des pouvoirs d'expropriation, est allégué avoir un effet expropriant. Interviennent ici les concepts de l'« expropriation déguisée » ou de l'« effet expropriant ». De tels arguments, de plus en plus fréquemment débattus devant les tribunaux, reposent sur l'idée que l'exercice de certains pouvoirs de conservation, notamment, imposerait des limites si importantes au droit de propriété qu'il constituerait, dans certains cas, de l'expropriation déguisée et appellerait donc à une indemnisation par l'État. Il s'agit d'un concept que nous désignerons sous l'appellation « **expropriation de fait** » tout au long du présent mémoire¹¹.

L'interprétation de ce concept juridique a trop longtemps été abandonnée aux tribunaux en l'absence de balises légales claires. Or, contrairement au législateur, le corps judiciaire ne bénéficie pas d'une vue d'ensemble sur un contexte social donné, sa fonction étant par essence limitée à trancher en fonction des faits de l'affaire lui étant soumise. Ainsi, le concept de l'expropriation de fait s'est développé, souvent sous l'impulsion de considérations étrangères au droit civil québécois ouvrant la porte à une interprétation dépourvue de toute **prévisibilité juridique**. Si elle constituait initialement un rempart visant à protéger les particuliers des abus potentiels de l'État, l'idée de l'expropriation de fait est aujourd'hui instrumentalisée au profit des plus nantis, au détriment de nos ressources, de notre territoire et, ultimement, de l'environnement.

L'imprévisibilité juridique en matière d'expropriation de fait affecte tout spécialement le milieu municipal. Elle y est à ce point exacerbée qu'elle incite les promoteurs à évoquer ce concept à titre de levier dans le cadre de négociations avec les instances municipales afin d'obtenir, par exemple, la modification d'un zonage conforme à leur attente, voire une indemnisation. À défaut de voir l'État accéder à leur demande, ces arguments se déportent devant la Cour supérieure et

⁹ H. REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 4^e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2010, p. 256.

¹⁰ Cette formulation revient à un collaborateur de longue date du CQDE, versé en matière d'expropriation, que nous remercions chaleureusement pour son apport important aux réflexions de notre organisme.

¹¹ Pour une définition plus précise, voir en section 3.1 du présent mémoire.



sont presque inévitablement portés devant la Cour d'appel, chaque partie souhaitant avoir gain de cause, eu égard aux sommes en jeu¹². Que l'intérêt public prévale ou non à l'issue de ces sagas judiciaires s'étirant sur de longues années, la pression sur les ressources publiques s'avère inéluctable, la collectivité devant absorber la facture souvent imposante des frais juridiques encourus¹³. Tel que nous le verrons, la situation est aujourd'hui telle qu'elle entraîne une **paralysie des instances municipales** qui, face à la pression des recours en expropriation, n'osent plus accomplir les devoirs de conservation leur incombant, voire refusent de respecter les obligations en ce sens. Sans leur apport, nos efforts de conservation sont pourtant voués à l'échec et il serait utopique de croire que nous pourrions atteindre nos cibles de protection du territoire.

La notion d'indemnisation participe aussi à ce déséquilibre des relations entre les particuliers et l'État en matière de conservation, et ce, tant en cas d'expropriation de fait que d'application de pouvoirs explicite d'expropriation. Astreinte à une indemnisation au propriétaire selon « **l'usage le meilleur et le plus profitable** » pouvant être fait d'une propriété, les collectivités se voient imposer non pas de compenser les dommages réellement subis par un promoteur ou un investisseur, mais bien à indemniser ses aspirations au profit, en garantissant une spéculation fructueuse. Comment le droit a-t-il pu s'écarter à ce point des normes généralement applicables en droit civil?

Le 23 mai 2023, le projet de loi 22 – *Loi concernant l'expropriation*¹⁴ était présenté à l'Assemblée nationale, notamment en réponse aux problématiques citées ci-dessus. Bien que le CQDE salue l'inventivité déployée par le gouvernement et sa volonté visible de s'attaquer au problème de l'expropriation, nous ne pouvons que constater que le projet de loi, sous sa forme actuelle, échoue à réinstaurer le juste équilibre nécessaire entre l'intérêt individuel et collectif, tout particulièrement en matière de conservation. À notre avis, le projet de loi est de surcroît susceptible d'accentuer, sous divers aspects, les dynamiques pernicieuses identifiées, lesquelles font l'objet du présent mémoire précisément afin que l'intérêt collectif se voit accorder, en matière d'expropriation, la considération qui aurait dû lui être dévolue il y a bien longtemps déjà.

¹² À titre d'exemple d'affaire portée en appel, voir *Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, [2021 QCCS 4031](#), une indemnité ayant finalement été négociée avant que l'appel ne soit entendu ; *119390 Canada inc. c. Ville de Châteauguay*, [2022 QCCS 1131](#), l'appel étant pendant ; *Sommet Prestige Canada inc. c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, [2023 QCCS 676](#), l'appel étant pendant.

¹³ Le paiement des frais extrajudiciaires (d'avocats, notamment) ne pouvant être ordonné en faveur d'une partie, sauf en cas d'abus.

¹⁴ [Projet de loi n° 22](#), *Loi concernant l'expropriation*, 43^e lég. (Qc), 1^{re} sess., 2023 (ci-après « projet de loi 22 » ou « PL22 »).



Analyse et recommandations du CQDE

Toute réflexion sur la relation entre l'expropriation et la conservation doit nécessairement avoir comme point de départ une considération adéquate de la place occupée par le droit de propriété dans notre société (section 1).

Nous nous intéresserons ensuite à l'expropriation de droit s'exerçant en vertu d'un pouvoir expressément prévu par la loi (section 2), ainsi qu'à l'expropriation de fait, ou « déguisée », de son évolution en droit québécois et de son effet tant sur les municipalités que sur les ministères et organismes provinciaux (section 3). L'indemnisation (section 4) et la portée temporelle du projet de loi 22 (section 5) feront aussi l'objet d'analyses distinctes.

Chacune des sections susmentionnées présentera bien entendu les constats et recommandations du CQDE afin que le projet de loi 22 réponde adéquatement aux enjeux relatifs à l'expropriation de droit ou de fait, en matière de conservation.

1. LE CARACTÈRE LIMITÉ DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

Trop souvent, le droit de propriété est cité à titre de pilier des sociétés occidentales modernes. Bien que cette affirmation puisse s'avérer aux sens politique et économique, elle est pourtant dénuée de toute assise juridique. Une analyse jurisprudentielle étoffée de ces notions tant en droit canadien que québécois incitait d'ailleurs la Cour supérieure à énoncer dès 1993 ce constat toujours d'actualité :

Il faut donc reconnaître qu'à l'état actuel, le droit de propriété possède une valeur bien relative au plan constitutionnel. En effet, ce droit est soumis péremptoirement au pouvoir d'intervention du législateur et pourra être restreint en présence d'un texte clair, sans que l'on puisse invoquer les chartes québécoise ou constitutionnelle¹⁵.

En effet, au niveau canadien, la *Charte des droits et libertés*¹⁶ ne reconnaît aucun statut constitutionnel au droit de propriété, qui n'est ni protégé de manière autonome ni reconnu à titre de modalité du droit à la liberté¹⁷, pas plus que le droit de propriété n'est reconnu de manière sous-jacente au droit d'établir résidence¹⁸. De manière générale, la Charte canadienne ne

¹⁵ *Droit de la famille – 1769*, [1993] R.J.Q. 873, par. 61 [non disponible sur les banques jurisprudentielles publiques], citée avec approbation par la Cour d'appel dans l'affaire *Henderson c. Québec (Procureur général)*, [2007 QCCA 1138](#), par. 59.

¹⁶ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), [1982, c. 11](#).

¹⁷ Voir notamment *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [\[1989\] 1 R.C.S. 927](#), p. 1003.

¹⁸ Voir par exemple H. BRUN, G. TREMBLAY ET E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Yvon Blais, Cowansville, 2014, par. III.118 : « III.118 – **Le paragraphe 6(2) ne semble pas comprendre non plus le droit de posséder une propriété foncière comme corollaire du droit d'établir sa résidence et de gagner sa vie dans toute province.** Dans *Reference re Prince Edward Island Lands Protection Act*, (1988) 40 D.L.R. (4th) 1 (C.A. Î.-P.-É.), [...] **[I]a Cour en vint à la conclusion que le « droit de propriété » n'était pas visé par l'article 6 de la Charte et qu'il n'était pas nécessairement concomitant au droit de gagner sa vie ; ainsi, les provinces conservent le pouvoir d'aménager leur environnement et leurs propres ressources**, incluant le sol, en favorisant leurs résidents quant à l'acquisition de terres. Et l'arrêt *Morgan c. P.G. Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349, EYB 1975-216252, conserve toute son autorité » [Gras ajoutés].



reconnaît aucun droit économique à titre de modalité du droit à la liberté prévu à l'article 7, le droit de gagner sa vie prévue à l'article 6(2) de la Charte canadienne étant l'exception en matière de droit économique¹⁹.

Au Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁰ témoigne aussi de **cette volonté réfléchie** de ne pas accorder de statut prépondérant au droit de propriété, ce droit étant explicitement astreint aux limites prévues par la loi²¹. La définition de la propriété, telle que prévue au *Code civil du Québec* (ci-après « C.c.Q. »), établit d'ailleurs cette même limite :

947. La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, **sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi.**

Elle est **susceptible de modalités et de démembrements**²².

Sans conteste, l'ultime frontière du droit de propriété est l'expropriation, un geste par lequel l'État force la cession d'un bien par son propriétaire et se l'approprie à des fins publiques. Cette notion sera amplement discutée dans le présent mémoire. Conclure trop rapidement à une expropriation reviendrait toutefois à omettre qu'avant d'atteindre cet extrême, le droit de propriété est assujéti à une gamme de limitations, en droit public et civil, et peut être décomposé en attributs, démembré et assujéti à différentes modalités. Ainsi, s'il est parfois qualifié d'« absolu » en raison de l'importante maîtrise juridique qu'il permet sur un bien, le droit de propriété ne doit jamais s'entendre d'un droit à un usage absolu. En fait, tel que l'écrit la Cour d'appel, avec le passage du temps, la « conception absolutiste du droit de propriété qui avait cours autrefois a dû s'incliner »²³ et son interprétation doit aujourd'hui tenir compte de l'intérêt collectif²⁴.

Ainsi, le droit civil limite de manière importante l'exercice du droit de propriété²⁵. Suffise-t-il de

¹⁹ En matière de droit des sociétés, voir notamment *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 1003-1004 ; En matière de droit personnel à la liberté économique, voir notamment *Canada c. Mayer*, 1996 CanLII 3930 (CAF) la Cour d'appel fédérale écrivant ceci : « aucune décision ne nous a été citée et nous n'avons pu en trouver aucune qui appuierait l'idée que la garantie de la liberté économique fait partie des garanties protégées par l'article 7 de la Charte ».

²⁰ RLRQ, c. C-12.

²¹ L'art. 6 de la *Charte québécoise* prévoit en effet que « Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, **sauf dans la mesure prévue par la loi** » [Gras ajouté]. Dans l'affaire *Regroupement des propriétaires contre la taxe immobilière c. Québec (Procureure générale)*, 2000 CanLII 18865 (QC CS), la juge Rayle de la Cour supérieure écrivait ceci au par. 31 de sa décision : « La protection conférée par ces articles, tel que ceux-ci le mentionnent expressément, n'a pas de valeur supra-législative. Sinon, toute imposition de taxes ou de droits serait contraire à la Charte ».

²² Art. 947 C.c.Q. [Gras ajoutés].

²³ *Rankin c. Gaucher*, 2019 QCCA 1718, par. 33.

²⁴ Pour de plus amples détails à ce sujet, voir en section 3.7 du présent mémoire.

²⁵ Dans l'arrêt *Rankin c. Gaucher*, 2019 QCCA 1718, la Cour d'appel écrit ce qui suit au par. 33 : « Et la conception absolutiste du droit de propriété qui avait cours autrefois a dû s'incliner avec l'évolution du temps devant de nouvelles contraintes. La Pr Yaëll Emerich écrit à ce sujet : *Si certaines restrictions de la propriété peuvent être volontaires, par exemple si un propriétaire décide de constituer un droit réel ou limité sur son bien, d'autres restrictions sont involontaires et s'imposent au propriétaire sans qu'il y ait consenti. [...] Il se dessine en outre un mouvement vers une reconnaissance de la prise en compte des limites dans l'intérêt collectif, même si cet intérêt n'est pas toujours bien distingué de l'intérêt public.* Il est manifeste, en effet, que de nombreuses dispositions du Code civil du Québec (prenons l'exemple des articles 951 C.c.Q. sur les droits relatifs aux mines, aux nappes d'eau et aux rivières souterraines, 976 C.c.Q.



rappeler à titre d'exemples l'obligation du propriétaire d'assumer les risques de pertes lié à son bien²⁶, ainsi que sa responsabilité de tout préjudice du fait de son bien, y compris dans le cas d'un terrain²⁷, ou encore le fait que la propriété est toujours limitée quant à l'espace au-dessus et au-dessous du sol²⁸, sans compter que l'usage fait d'un bien, même sur sa propre propriété ne doit pas mettre en péril la jouissance des biens d'autrui²⁹.

Ces limitations du droit de propriété privé s'étendent aussi à la protection de la propriété collective³⁰, un concept reconnu depuis longtemps en cas d'atteinte aux biens matériels des collectivités, d'abord en matière criminelle — même lorsque le délinquant a des intérêts dans le bien endommagé³¹ — mais aussi en matière civile³². Étonnamment, et tel que nous le verrons plus loin, cette prise de conscience a pourtant tardé lorsque l'environnement subissait les atteintes du fait d'un propriétaire³³. Les limitations du droit de propriété aux fins de conservation sont aujourd'hui non seulement admises, elles s'imposent comme un devoir et une obligation à l'état³⁴. En fait, il est à ce point loisible au législateur de moduler le droit de propriété que certains y voient presque une concession temporaire par l'État :

Tout se passe comme si l'État était le seul véritable propriétaire foncier, qu'il démembrait son domaine au fur et à mesure des besoins, avec la faculté **de reprendre en tout (expropriation) ou en partie (limitations légales), et souvent sans indemnité**, les droits accordés. Ainsi, lorsque l'État concède une terre, il démembre temporairement son domaine, bien qu'il semble renoncer à certains droits dans le sol et le sous-sol. Car, malgré les apparences, **les droits accordés par l'État ne sont jamais définitivement puisqu'il se réserve la possibilité de les réduire ou de les limiter par ses lois, et même de les annihiler**³⁵.

sur la suppression des troubles de voisinage ou 997 C.c.Q. sur, justement, le droit de passage qu'un fonds enclavé peut imposer aux fonds voisins), dispositions qui ressortissent toutes au droit privé, créent des restrictions involontaires sur les droits potentiels d'un propriétaire. Le droit public impose lui aussi de très nombreuses restrictions de divers ordres, ne serait-ce, parmi d'autres, qu'en matière de réglementation de zonage, de sécurité des personnes et des biens ou de protection de la qualité de l'environnement ».

²⁶ Art. 950 [C.c.Q.](#)

²⁷ Voir par exemple aux art. 1465 et 1467 [C.c.Q.](#)

²⁸ Voir D.-C. LAMONTAGNE, *Biens et propriété*, 8^e éd., Yvon Blais, Montréal, 2018, par. 220.

²⁹ Voir le droit relatif au trouble de voisinage, par exemple.

³⁰ Le meilleur exemple à ce sujet est probablement l'obligation faite à tout propriétaire de ne pas modifier de manière importante la qualité et la quantité d'une source d'eau, au détriment des autres usagers, et ce, même lorsque cette source traverse ou jouxte sa propriété (art. 981 [C.c.Q.](#)), l'eau n'étant pas susceptible d'appropriation (art. 913 [C.c.Q.](#)) et participant du patrimoine commun (*Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, [RLRQ, c. C-6.2](#), art. 1).

³¹ Voir notamment aux articles 428 à 430 [C.cr.](#)

³² Voir par exemple *Montréal (Ville de) c. Biddington Ciampini*, [2014 QCCQ 4921](#), aux par. 89-90, largement maintenue en Cour suprême, hormis en ce qui a trait à la solidarité des défendeurs, *Montréal (Ville) c. Lonardi*, [2018 CSC 29](#).

³³ Voir notamment *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Itée*, [1993 CanLII 3768 \(QC CA\)](#), p. 11-12.

³⁴ *Rankin c. Gaucher*, [2019 QCCA 1718](#), par. 33 ; Voir aussi aux art. 19.1 et 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, [RLRQ, c. Q-2](#).

³⁵ D.-C. LAMONTAGNE, *Biens et propriété*, 8^e éd., Yvon Blais, Montréal, 2018, par. 226.



2. L'EXPROPRIATION DE DROIT AUX FINS DE CONSERVATION

2.1. L'expropriation de droit : une brève définition

L'expropriation s'entend généralement d'un pouvoir expressément confié à un ministère ou à un autre organisme public, par une loi générale ou particulière, de s'approprier la propriété d'autrui à des fins d'utilité publique. L'exercice de ce pouvoir donnera lieu, dans la plupart des cas, à une indemnisation du propriétaire. Nous parlons alors d'« **expropriation de droit** ».

Il y a plus rarement contestation du pouvoir d'exproprier de droit. Les objectifs poursuivis et les moyens employés par l'Administration publique sont alors clairement indiqués. Elle souhaite s'approprier, aux fins publiques, une propriété. Dans ce cas, une indemnisation s'impose³⁶. Les litiges surviendront davantage quant à la détermination de cette indemnisation.

2.2. L'expropriation de droit : les pouvoirs provinciaux

En matière de conservation, les ministères de l'État sont les plus importants détenteurs de pouvoirs d'expropriation explicites. Ces pouvoirs sont répartis dans une dizaine de lois³⁷ et confèrent aux ministres une large discrétion d'application dans l'expropriation de parcelles de territoire³⁸.

Comme tous les pouvoirs d'expropriation, hormis ceux des municipalités, les pouvoirs d'expropriation aux fins de conservation doivent présentement s'exercer suivant une approbation par le gouvernement, même lorsque prévus dans des lois particulières³⁹. Avant d'agir, un ministère ou un autre organisme public souhaitant exercer un pouvoir d'expropriation doit donc obtenir l'aval du conseil exécutif par décret, et ce, malgré le pouvoir lui étant confié⁴⁰. Sans émettre de commentaire, le CQDE constate incidemment que cette approbation préalable du gouvernement ne sera plus requise si le projet de loi 22 était adopté sous sa forme actuelle⁴¹.

³⁶ Art. 952 [C.c.Q.](#)

³⁷ Voir par exemple *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, [RLRQ, c. M-30.001](#), art. 12 par. 8 (pouvoir général) ; *Loi sur la qualité de l'environnement*, [RLRQ, c. Q-2](#), art. 2 par. e) (pouvoir général), art. 32.6 (installations de traitement d'eau), art. 41 à 43 et 45.3.1 (pouvoirs municipaux d'expropriation relatifs aux installations de traitement d'eau, y compris hors territoire de la municipalité), art. 47 (détecteurs de pollution atmosphérique) et art. 94 (surveillance et contrôle du bruit, y compris en territoire municipal) ; *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, [RLRQ, c. C-61.1](#), art. 11 ; *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, [RLRQ, c. E-12.01](#), art. 8 par. 1 ; *Loi sur les parcs*, [RLRQ, c. P-9](#), art. 2.1 ; *Loi sur les terres du domaine de l'État*, [RLRQ, c. T-8.1](#), art. 5 ; *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, [RLRQ, c. A-18.1](#), art. 35.

³⁸ Dans l'affaire *Gingras c. Québec (Procureur général)*, J.E. 92-1514 (QC CS), aux par. 34-35 [non disponible sur les banques jurisprudentielles publiques], la Cour précise ce qui suit : « Le fait de procéder par étapes en intégrant d'abord dans le Parc du Saguenay les terres du domaine public pour ensuite y ajouter des immeubles appartenant à des citoyens n'est ni contraire à la Loi ni préjudiciable à ces derniers. Dans *Dominion Lime Ltd c. P.G. du Québec* (1980 C.S. 96), M. le juge Anthime Bergeron reconnaît une telle façon de procéder : Qu'en raison de contraintes budgétaires on ait choisi d'exproprier par "petites bouchées", plutôt que d'un seul trait et, qu'en raison de la vocation à laquelle les lieux étaient destinés, on ait choisi certains immeubles plutôt que d'autres, me paraît une discrétion valablement exercée par les autorités gouvernementales mandataires du peuple qui les élit et qui leur confie l'administration de ses intérêts ».

³⁹ *Loi sur l'expropriation*, [RLRQ, c. E-24](#), art. 36.

⁴⁰ Voir par exemple *Décret 734-86 Société québécoise d'assainissement des eaux – Expropriation*, (1986) 118 G.O.Q. II, p. 1904, en ligne : <<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2361873>>.

⁴¹ Selon notre compréhension de l'art. 4(1) de PL22. En matière transitoire, voir aussi l'art. 239 du PL22.



Une analyse de la jurisprudence révèle peu de cas d'application, par la province, de pouvoirs explicites d'expropriation aux fins de conservation⁴², c'est-à-dire l'application de pouvoirs d'expropriation explicitement prévus à des lois à caractère environnementale ou instaurant des outils juridiques de conservation du territoire. Malgré leur grand potentiel, ces pouvoirs semblent donc peu employés. Nous présumons que cette situation s'explique par l'important transfert de compétence en matière d'aménagement du territoire en faveur des MRC et des municipalités, alimentant cette idée de la nécessité d'une réponse législative rapide réaffirmant leur pouvoir d'agir en matière de conservation.

2.3. L'expropriation de droit : les pouvoirs municipaux

Les MRC, les communautés métropolitaines et les municipalités locales sont aussi détentrices de pouvoirs explicites d'expropriation à des fins municipales. Ces pouvoirs sont prévus dans des lois particulières distinctes des lois applicables aux ministères en matière de conservation⁴³. Malgré cette distinction, les pouvoirs municipaux d'exproprier aux fins de conservation sont **incontestables**, la conservation étant reconnue comme une « **fin municipale** » au sens entendu tant par la *Loi sur les cités et villes* que par le *Code municipal*⁴⁴. La Cour supérieure le soulignait d'ailleurs en 2011, en termes explicites⁴⁵.

⁴² En excluant les affaires impliquant des municipalités, le CQDE recense seulement deux décisions faisant état de l'emploi de tels pouvoirs, soit *Gingras c. Québec (Procureur général)*, J.E. 92-1514 (QC CS) et *Ministère de l'Environnement et Réal Audette (C.P.T.A.Q., 1993-06-25)*, SOQUIJ AZ-50050123 [toutes deux non disponibles sur les banques jurisprudentielles publiques]. D'autres décisions ne font que mentionner ces pouvoirs d'expropriation conférés à la province, sans que ceux-ci n'aient pour autant été employés : *Lemieux c. Marinacci* [2023 QCCS 1519](#) ; *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Beaulieu*, [2021 QCCQ 7226](#) ; *Simoneau c. Marion*, [2005 CanLII 29457 \(QC CS\)](#) ; *Krantz c. Québec (Procureur général)*, [2006 QCCS 2143](#).

⁴³ *Code municipal du Québec*, [RLRQ, c. C-27.1](#), art. 1097 ; *Loi sur les cités et les villes*, [RLRQ, c. C-19](#), art. 570-571.

⁴⁴ La compétence en matière d'environnement des municipalités est reconnue à la *Loi sur les compétences municipales*, [RLRQ, c. C-47.1](#), art. 4(4), 19 et 20. Pour une reconnaissance jurisprudentielle antérieure, voir notamment *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité de)*, [2004 CSC 61](#). Dans l'arrêt 9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, [2010 QCCA 858](#), la Cour d'appel écrit au par. 50 : « Aujourd'hui, la Cour suprême considère que la protection de l'environnement naturel du territoire municipal **ne peut constituer un but illégitime** pour un conseil municipal. En l'espèce, le législateur a même expressément confié aux autorités locales la responsabilité d'assurer la pérennité et le développement durable de la forêt privée par le moyen de l'insertion, au règlement de zonage, de normes pour régir et restreindre l'abattage. [saut de paragraphe] L'octroi de responsabilités aux collectivités locales en matière de protection environnementale et de développement durable et l'utilisation à cette fin des techniques propres au droit de l'aménagement remonte aux années 80 et a débuté avec la protection des rives, du littoral et des zones inondables » [gras ajoutés]. Dans l'arrêt *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 QCCA 1165](#), au par. 28, la Cour d'appel reprend le même raisonnement : « [28] La protection de la qualité de l'environnement sous toutes ses formes est certes une responsabilité collective, mais, à l'évidence, l'autorité publique est appelée à jouer un rôle déterminant et incitatif en ce domaine. On peut donc prétendre aisément que **les municipalités du Québec n'échappent pas à cette responsabilité grandissante** » [gras ajoutés]. Plus récemment, dans l'affaire *Dupras c. Ville de Mascouche*, [2022 QCCA 350](#), par. 39, la Cour reconnaît les responsabilités « de plus en plus névralgiques » des municipalités en matière de protection de l'environnement.

⁴⁵ Ainsi s'exprimait la juge Langlois dans l'affaire *Investissements Aloès inc. c. St-Lazare (Ville de)*, 2011 QCCS 4222 : « [54] En l'espèce, l'avis [de réserve aux fins d'expropriation] qui mentionne que la Ville entend imposer une réserve sur les lots pour des fins municipales notamment pour des **fin de conservation**



À l'instar des pouvoirs confiés aux instances provinciales, l'emploi légitime des pouvoirs d'expropriation municipaux appellera nécessairement à une indemnisation du propriétaire, nul ne contestant en ce cas l'existence d'une expropriation de droit. Comme les ministères, les municipalités ne sauraient cependant user de leurs pouvoirs explicites d'expropriation pour une fin autre que d'utilité publique, notamment afin de mettre fin à un litige déjà pendu devant les tribunaux⁴⁶. Soulignons aussi au passage que contrairement aux pouvoirs des instances provinciales, les pouvoirs municipaux d'expropriation ne sont pas assujettis à une obligation d'autorisation par le gouvernement en vertu de la *Loi sur l'expropriation*⁴⁷.

2.4. Recommandation A – L'importance d'unifier sous une même loi l'encadrement de l'expropriation aux fins de conservation

L'exercice de pouvoirs explicites de conservation n'est pas problématique en soi. L'intention de l'État est alors non équivoque et sa mise en œuvre entraîne inévitablement l'octroi d'une « juste et préalable indemnité »⁴⁸ au propriétaire.

Tel que nous le verrons, en contexte d'expropriation de droit, la perte d'un juste équilibre entre l'intérêt collectif et l'intérêt individuel intervient plutôt dans la **détermination du montant de l'indemnisation** devant être accordée au propriétaire. Pour les motifs exposés à la section 4 du présent mémoire, le CQDE considère donc que l'approche d'indemnisation, telle que prévue au projet de loi 22, doit être modifiée lorsqu'elle s'impose pour expropriation aux fins de conservation, de droit ou de fait.

La meilleure approche permettant d'encadrer conjointement ces deux concepts distincts, en plus d'encadrer ce qui constitue ou non de l'expropriation de fait (voir en section 3 du présent mémoire), repose selon nous sur l'intégration d'une **section particulière** à la *Loi concernant l'expropriation*, laquelle s'intéresserait exclusivement à **l'expropriation aux fins de conservation**. L'urgence climatique et la paralysie actuelle des pouvoirs de conservation en raison de la

Note au lecteur

La présente recommandation présente le gabarit qui permettra l'intégration de l'ensemble des recommandations du CQDE.

Afin de faciliter la compréhension de cette recommandation, et des recommandations suivantes, la lecture du présent mémoire conjointement à l'Annexe I est fortement suggérée.

environnementale n'est ni irrégulier ni insuffisant [...] [82] Enfin, son objectif favorise certainement le bien-être général de la municipalité et de ses citoyens et relève donc d'une **fin municipale**. [83] La démarche traduit, de la part de la Ville, la recherche d'un développement harmonieux de son territoire et la protection de l'environnement, des actes ayant été jugés dans l'**intérêt public** » [gras ajoutés].

⁴⁶ *Morency c. Municipalité de Saint-Ferréol-les-Neiges*, [2020 QCCS 2284](#), par. 90-92, permission d'en appeler rejetée, 2020 QCCA 1399.

⁴⁷ Le dernier alinéa de l'art. 36 de la *Loi sur l'expropriation*, [RLRQ, c. E-24](#), prévoit en effet que « [l]e présent article ne s'applique pas à une municipalité, à une communauté métropolitaine, à une régie intermunicipale, à un centre de services scolaire ou à une commission scolaire ». Cette approche est aussi celle adoptée à l'art. 4 du PL22. Notons cependant au passage que l'art. 517 de la *Loi sur les cités et villes*, [RLRQ, c. C-19](#), prévoit certaines exceptions nécessitant une autorisation gouvernementale, ces exceptions n'étant toutefois pas pertinentes aux fins du présent mémoire.

⁴⁸ Art. 952 [C.c.Q.](#)



multiplication des recours en expropriation exigent d'être placées au cœur de nos préoccupations.

Pour les motifs exposés tout au long du présent mémoire, une telle approche présente d'abord l'avantage de permettre d'aborder de front les notions d'expropriation de fait et d'indemnisation lorsque ces dimensions interviennent dans un contexte de protection de l'environnement et de lutte contre les changements climatiques, tout en harmonisant l'interprétation de l'expropriation de fait en vertu de pouvoirs provinciaux et municipaux, conférant ainsi une **plus grande prévisibilité** juridique à ces notions.

À cet égard, nous considérons aussi le **risque juridique** que présenterait le fait d'aborder l'expropriation dans une multitude de lois n'ayant pas cette vocation première. Le CQDE y voit un terrain fertile à de nombreuses contestations judiciaires ayant pour objet de faire interpréter les différentes lois, sans compter le **risque d'interprétation judiciaire asymétrique** de l'expropriation de fait en fonction de la nature des pouvoirs exercés.

Cette recommandation repose finalement sur la **multiplicité des lois** en matière de conservation, au niveau provincial comme municipal. Ainsi, s'il est possible de cibler l'ensemble des lois instaurant des pouvoirs explicites d'expropriation, il est impossible d'appréhender tous les pouvoirs susceptibles d'être visés par des allégations d'expropriation de fait. Rappelons de surcroît que les instances municipales sont habilitées à adopter des règlements en matière environnementale, cette nouvelle réglementation étant particulièrement sujette à des prétentions d'indemnisation au motif d'expropriation de fait. À notre avis, le projet de loi 22 doit conséquemment offrir une réponse juridique aux problématiques existantes, mais aussi à celles susceptibles d'intervenir dans le futur.

L'intégration d'une partie distincte dans la *Loi concernant l'expropriation*, répond à ces besoins en permettant un encadrement unifié de l'expropriation de droit comme de fait, y compris en matière d'indemnisation, lorsque cette expropriation s'exerce aux fins de conservation.

Ainsi,

Considérant la multiplicité des lois prévoyant un pouvoir d'expropriation en matière de conservation, au niveau provincial comme municipal ;

Considérant le risque juridique inhérent à la multiplication des textes légaux en matière d'expropriation et la nécessité de réduire ces risques ;

Considérant l'importance d'apporter une réelle solution et d'harmoniser l'interprétation que doivent recevoir les notions d'expropriation de fait (ou déguisée) et l'indemnisation en contexte d'expropriation aux fins de conservation ;

Le CQDE soumet la recommandation suivante :

Recommandation A : L'inclusion, au projet de loi 22, d'une « Partie » relative à l'expropriation aux fins de conservation, conformément au texte soumis en **Annexe I** du présent mémoire, lequel intègre l'ensemble des recommandations du CQDE en matière d'encadrement de la notion



d'expropriation de fait (ou déguisée) et de l'indemnisation.

3. L'EXPROPRIATION DE FAIT AUX FINS DE CONSERVATION

3.1. L'expropriation de fait : une brève définition

Dans le présent mémoire, l'expression « **expropriation de fait** » est employée pour désigner les concepts parfois nommés « expropriation déguisée », « effet expropriant » ou « expropriation indirecte ». Ces notions interviennent lorsqu'un ministère ou un autre organisme public exerce un pouvoir légal qui **n'est pas** un pouvoir d'expropriation, alors qu'un propriétaire allègue que ce pouvoir restreint tellement son droit de propriété qu'il constitue, **dans les faits**, une expropriation⁴⁹. Ce type d'allégation repose sur l'idée que l'autorité publique, par l'exercice de ce pouvoir sans indemnisation, contrevient à l'article 952 C.c.Q. :

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**.

[Gras ajoutés]

L'interprétation judiciaire la plus récente de l'expropriation de fait **en droit québécois** par la Cour d'appel du Québec apparaît à l'arrêt *Dupras c. Ville de Mascouche*⁵⁰ :

[27] Rappelons d'abord que l'expropriation déguisée résulte d'un acte « qui a pour effet de **déposséder** un particulier ou une entreprise d'un bien ou **d'enlever pratiquement toute possibilité d'usage** d'un bien ». **Un simple changement de zonage pas plus que la seule diminution de la valeur de l'immeuble ou une perte de valeur potentielle ne suffisent** pour conclure à une expropriation déguisée. Le geste de la Ville doit équivaloir à une « **négation**

⁴⁹ Les tribunaux de common law emploient plus fréquemment l'expression « expropriation par interprétation » ou « appropriation par interprétation ». Voir *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, [2022 CSC 36](#), notamment aux par. 12-13.

⁵⁰ [2022 QCCA 350](#). **Note au lecteur** : L'arrêt *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, [2022 CSC 36](#) (ci-après « *Annapolis* ») a été rendu par la Cour suprême en octobre 2022, soit après l'arrêt *Dupras*. Le CQDE ne souscrit toutefois pas à l'idée selon laquelle cet arrêt fait autorité en droit québécois. Dans la récente décision *Sommet Prestige Canada inc. c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, [2023 QCCS 676](#), la Cour supérieure est d'avis que l'arrêt *Annapolis* s'impose à titre d'autorité en droit québécois, bien que le passage de l'arrêt relatif à l'article 952 C.c.Q. constitue un obiter. Avec beaucoup d'égards, le CQDE ne peut souscrire à cette conclusion, qui fait d'ailleurs l'objet d'un appel devant la Cour d'appel du Québec. Selon notre compréhension, l'arrêt *Annapolis* a été rendu quant au régime propre à la Nouvelle-Écosse, en common law, sans débat sur le droit québécois et en l'absence de toute trame factuelle « québécoise », sans bénéficier d'un débat contradictoire et sans intervention du Procureur général du Québec, en ne reposant de surcroît que sur la seule analyse de l'article 952 C.c.Q., occultant de fait l'ensemble du corpus juridique québécois. Les termes de la Cour suprême nous semblent en outre sans équivoque : le droit québécois a été employé pour interpréter la notion propre à la common law d'expropriation par interprétation, et non l'inverse, « en gardant à l'esprit que les précédents québécois servent d'autorités persuasives plutôt que contraignantes » (*Annapolis*, par. 12). Bien que les cinq juges majoritaires de la Cour suprême indiquent ne pas faire « abstraction des caractéristiques distinctes des traditions en common law et en droit civil », les quatre juges dissidents ne partagent visiblement pas cet avis (*Annapolis*, par. 46 et 127).



absolue » de l'exercice du droit de propriété ou une « **véritable confiscation de l'immeuble** », le critère généralement retenu pour évaluer son existence étant que les restrictions imposées « doivent avoir pour effet de supprimer **toute utilisation raisonnable de l'immeuble** ».

[28] L'expropriation déguisée peut résulter du seul fait d'un règlement restrictif ou de la conjugaison d'un tel règlement et d'une appropriation physique. **Chaque cas repose sur les circonstances propres de l'espèce** [...].

[29] Par ailleurs, **la bonne ou la mauvaise foi de la municipalité** – le caractère fautif de son comportement – **n'est pas pertinente à l'analyse, c'est « l'effet même du règlement » qui importe**. C'est ainsi que lorsque la Cour suprême utilise la notion d'abus pour qualifier l'expropriation déguisée, elle réfère à l'exercice abusif du pouvoir de réglementer afin de procéder, de facto, à une expropriation sans verser l'indemnité exigée notamment par l'article 952 du Code civil du Québec. **La validité du règlement restrictif d'usage n'est, par conséquent, pas un obstacle à l'existence d'une expropriation déguisée**⁵¹.

Le lecteur souhaitant approfondir sur l'évolution jurisprudentielle en matière d'expropriation de fait est invité à se tourner vers la doctrine et la jurisprudence afférente⁵².

3.2. L'expropriation de fait : Un effet paralysant sur les instances municipales

Nul ne saurait contester que le phénomène de l'expropriation de fait affecte de manière disproportionnée les instances municipales, tout particulièrement en matière environnementale⁵³. En fait, la brèche en matière d'interprétation de l'expropriation de fait est aujourd'hui à ce point béante qu'elle **paralyse** pratiquement les efforts de conservation des communautés urbaines, des MRC et des municipalités (ci-après « instances municipales »).

Cette conclusion n'a rien d'étonnant. En raison de transferts massifs de compétences de l'État, les instances municipales sont aujourd'hui des actrices de premier plan en matière d'aménagement du territoire sur la très vaste majorité du territoire de la province, hormis au nord de la province⁵⁴. Par le fait même, les instances municipales, plus fréquemment que tout autre

⁵¹ Dupras c. Ville de Mascouche, [2022 QCCA 350](#), par. 27-29 [gras ajoutés].

⁵² Voir notamment M.-A. LECHASSEUR, « L'expropriation de facto au Canada et la transcendance des solidarités », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2022)*, Montréal, Yvon Blais. Voir aussi J.-F. GIRARD et D. ROBITAILLE, « Pouvoirs des municipalités de protéger les sources d'Eau sur leur territoire : le point sur l'état des lieux après l'affaire Gastem c. Ristigouche-Partie-Sud-Est », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2019)*, Montréal, Yvon Blais. Voir aussi l'ensemble de la jurisprudence et des textes de doctrine cités tout au long du présent mémoire.

⁵³ Plusieurs auteurs de doctrine en viennent à la même conclusion. Voir notamment A. THÉRIAULT-MAROIS, R. MASRI, M.-H. JUNEAU-VOYER, « Expropriation déguisée : la Cour d'appel hausse la barre », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2021)*, Montréal, Yvon Blais, p. 99. Voir aussi P. DELISLE, J.-A. ROY, A. ROY, D. SAVOIE, *L'expropriation, la réserve pour fins publiques et l'expropriation déguisée : procédures et principes d'indemnisation*, Wolters Kluwer, Brossard, 2017, p. 548. **Note au lecteur** : cet ouvrage ne considère toutefois que la jurisprudence ayant conclu à l'existence d'une expropriation de fait, sans tenir compte de celle ayant rejeté ces allégations, bien que ces décisions soient « nombreuses » (voir en p. 550).

⁵⁴ Au sujet de l'organisation du territoire par région administrative, voir notamment MAMH, « Organisation municipales de l'Organisation territoriale > Régions administratives », en ligne :

<<https://www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/regions-administratives/>> . Quant au plan d'affectation du territoire pour chaque région administrative, voir notamment MRNF, « Publications – Plan d'affectation du territoire public », en ligne : <<https://mrnf.gouv.qc.ca/ministere/publications/?dppage=1&dprecherche=patp>>.



pouvoir, s'en trouvent à affecter, encadrer et limiter le droit de propriété⁵⁵, y compris en matière de conservation, les territoires leur incombant étant très souvent privatisés⁵⁶. Par l'application du principe de subsidiarité⁵⁷, le droit reconnaît d'ailleurs aux municipalités un rôle et des responsabilités de plus en plus prononcés en matière de conservation, s'agissant aujourd'hui d'un devoir leur incombant en vertu des instruments de planification et de la jurisprudence⁵⁸.

Pourtant, à moins d'être explicitement identifiés comme des pouvoirs d'expropriation⁵⁹, les pouvoirs d'aménagement du territoire et de conservation des instances municipales **ne constituent jamais** une expropriation **de droit**. Sauf reconnaissance expresse de la municipalité à l'effet contraire⁶⁰, ces pouvoirs n'appellent donc pas à une indemnisation par leur seul exercice. À juste titre, la jurisprudence a longtemps reconnu que le règlement adopté en vertu d'un article de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* « ne peut constituer une expropriation déguisée car le législateur le permet spécifiquement »⁶¹.

Malgré ce qui précède, le droit a évolué de telle manière qu'il reconnaît aujourd'hui que ces pouvoirs peuvent constituer, dans les faits, une expropriation, malgré une habilitation législative claire. Cette reconnaissance a eu pour effet de donner emprise à de nombreux recours judiciaires à l'encontre de municipalités tentant de s'acquitter de leur rôle en matière d'aménagement du territoire. En matière de conservation, cette réalité s'affirme avec d'autant plus d'acuité que leurs devoirs relèvent plus souvent qu'autrement d'obligations leur incombant par voie législative ou par voie de politiques ou de directives gouvernementales⁶². La Cour d'appel énonce d'ailleurs cette réalité, qui demeure toujours tributaire des faits, dans l'affaire *Ville de Léry*, mettant en cause la protection d'un corridor-forestier :

[11] La demande en garantie formulée par l'appelante concerne le premier de ces volets.

⁵⁵ Voir notamment les pouvoirs prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, [RLRQ, c. A-19.1](#).

⁵⁶ À titre d'exemple, et l'un des plus impressionnants, la région Centre-du-Québec appartient à des intérêts privés à 97%. À cet effet, voir notamment « 2 M \$ pour protéger et restaurer des milieux naturels centricois », *Le Courrier Sud*, 29 juillet 2023, en ligne : <<https://www.lecourriersud.com/actualites/2-m-pour-protoger-et-restaurer-des-milieux-naturels-centricois/>>.

⁵⁷ *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001 CSC 40](#).

⁵⁸ Voir notamment la compétence en matière d'environnement leur étant spécifiquement confiée en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*, [RLRQ, c. C-47.1](#), art. 4(4), 19 et 20.

⁵⁹ *Code municipal du Québec*, [RLRQ, c. C-27.1](#), art. 1097 ; *Loi sur les cités et les villes*, [RLRQ, c. C-19](#), art. 570-571.

⁶⁰ Par exemple, dans l'arrêt *Ville de Lorraine c. 9398-2585 Québec inc.*, [2021 QCCA 167](#), la Cour d'appel circonscrivait ainsi la portée du débat judiciaire : « Les appelantes [en ce cas la municipalité et la MRC] reconnaissaient d'emblée que le règlement U-91, puisqu'il ne permettait aux propriétaires d'exercer quelque usage que ce soit sur les terrains, était plus qu'un règlement de zonage, mais une véritable expropriation (jugement entrepris, paragr. 16). Le débat ne portait, comme le juge de première instance l'indique, que sur la question de savoir si les intimées avaient entrepris leur recours en temps utile (paragr. 9, 10 et 19) ».

⁶¹ Voir par exemple *Wendover-et-Simpson (Corporation municipale de) c. Fillion*, [1992 CanLII 2981 \(QC CA\)](#) et *Frelighsburg (Municipalité) c. Entreprises Sibeca Inc.*, [2002 CanLII 41283 \(QC CA\)](#), confirmée par la Cour suprême dans [2004 CSC 61](#).

⁶² Pour un bel exemple de cette dynamique, voir par exemple, *Rivière-Rouge (Ville de) c. Laflamme*, [2014 QCCS 3265](#), par. 69-75, confirmée en appel dans [2016 QCCA 26](#). Voir aussi *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, [2019 QCCA 1375](#), par. 11 ; en première instance, *Dupras c. Ville de Mascouche*, [2020 QCCS 2538](#), par. 120-121 ; *Neuville (Ville de) c. Farazli*, [2009 QCCS 1690](#), par. 39-40, confirmée en appel dans [2010 QCCA 1118](#).



Selon ce qu'elle y allègue, et reprenant les allégations en ce sens formulées par les mis en cause – demandeurs dans leur demande principale, **la MRC** aurait incorporé les normes litigieuses au Document complémentaire de son Schéma d'aménagement et de développement, **et la CMM** à son Plan métropolitain d'aménagement et de développement, **parce qu'elles y ont été obligées à la suite de demandes à cet effet du ministre** en application des articles 51, 53.7 à 53.9 et 53.12 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Puis, **par effet de cascade, tel que cette loi l'obligeait à le faire, l'appelante a ensuite elle-même été obligée d'incorporer ces normes restrictives à ses propres outils d'urbanisme**⁶³.

De fait, certaines instances municipales ont réussi à forcer l'intervention du gouvernement dans certains dossiers judiciaires⁶⁴, d'autres tentent en ce moment de le faire⁶⁵. Des municipalités ont même tenté de plaider elles-mêmes, sans succès, l'expropriation déguisée en raison du rejet, par les tribunaux, de projets de développement aux fins de conservation⁶⁶! Tous les moyens semblent bons, et pour cause! Le poids des recours en expropriation sur les municipalités est parfaitement ahurissant!

Exemples de recours pendants

- À elle seule, et dans cinq recours judiciaires seulement, la Communauté métropolitaine de Montréal est présentement poursuivie pour plus de **400 millions de dollars** en raison de l'adoption de règlements intérimaires approuvés par le gouvernement⁶⁷. Ces sommes excluent les frais juridiques qui seront encourus.
- Dans un recours présentement pendant contre la ville de Rosmère, la MRC de Thérèse-de-Blainville et la Communauté métropolitaine de Montréal, un promoteur **réclame 278 M\$** pour expropriation de fait sur un **terrain acquis pour 18 M\$**. À la source de ces réclamations, un refus de la ville de modifier le zonage pour permettre de réaliser un projet de lotissement de 3 000 logements sur un terrain de golf que des citoyens souhaitent protéger. La ville de 15 000 habitants dispose d'un **budget annuel de 37 M\$**⁶⁸.
- Dans l'affaire *Sommet prestige*, présentement portée en appel, **l'indemnité réclamée s'élève à 15 M\$**. La propriété en cause a été **acquise pour 1,9 M\$** par des entreprises détenues par un sénateur⁶⁹.

⁶³ *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, [2019 QCCA 1375](#), par. 11 [références omises, gras ajoutés].

⁶⁴ Notamment par l'emploi du mécanisme d'intervention forcée prévu aux art. 188 C.p.c. et s. Voir par exemple *Ville de Léry c. Procureur général du Québec*, [2019 QCCA 1375](#).

⁶⁵ Voir E.-P. CHAMPAGNE, « Poursuivie pour 400 millions, la CMM veut que Québec paie la facture », *La Presse*, 27 avril 2023, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2023-04-27/protection-des-milieus-naturels/poursuivie-pour-400-millions-la-cmm-veut-que-quebec-paie-la-facture.php>>.

⁶⁶ Voir *Ville de La Prairie c. 9255-2504 Québec inc.*, [2020 QCCS 307](#). La Cour rejette ce recours inusité au stade préliminaire en concluant que la ville n'est pas détentrice de droit réel sur les propriétés visées et ne peut donc plaider l'expropriation déguisée. Voir notamment aux par. 19 et 21.

⁶⁷ Voir notamment E.-P. CHAMPAGNE, « Poursuivie pour 400 millions, la CMM veut que Québec paie la facture », *La Presse*, 27 avril 2023, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2023-04-27/protection-des-milieus-naturels/poursuivie-pour-400-millions-la-cmm-veut-que-quebec-paie-la-facture.php>>.

⁶⁸ Voir notamment N. SAILLANT, « Ancien golf de Rosemère: un promoteur réclame 278 M\$ à la Ville et ses voisins », *Le journal de Montréal*, 24 janvier 2023, en ligne : <<https://www.journaldemontreal.com/2023/01/24/un-promoteur-qui-tient-a-son-golf>>.

⁶⁹ Voir notamment *Sommet Prestige Canada inc. c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, [2023 QCCS 676](#). Voir



Exemples de recours antérieurs

- Dans l'affaire *Ville de Léry*, mettant en cause la protection du corridor forestier Châteauguay-Léry, l'indemnité recherchée s'élevait à **43.9 M\$**.
- Dans l'affaire *Saint-Colomban*, l'indemnité octroyée, n'eut été de l'intervention de la Cour d'appel infirmant la décision, s'élevait à tout près de **4 M\$, dont 620 000 \$ pour perte de profit**, suivant un zonage empêchant le lotissement d'un terrain de golf, tel que souhaité par le promoteur⁷⁰.
- Et la liste pourrait se poursuivre longtemps...

Comme si cela ne suffisait pas, les frais juridiques encourus par les collectivités s'ajoutent à l'ensemble de ces réclamations, les services d'avocats spécialisés en expropriation étant souvent requis, même lorsqu'une ville dispose de son propre contentieux.

De manière plus pressante cependant, force est de constater la **Crainte suscitée chez les instances municipales** par le poids de ces recours, les réclamations prohibitives entraînant une paralysie des efforts de conservation. L'analyse de la réforme proposée par le projet de loi 22 n'a d'ailleurs rien de rassurant. Le CQDE est contraint de conclure que les pistes de solution offertes par le projet de loi sont pratiquement inutiles, imprécises, voire accentue les problématiques dénoncées. À un point où certaines MRC refusent aujourd'hui d'adopter les Plans régionaux des milieux humides et hydriques requis par le gouvernement à titre de moyen de pression⁷¹.

Cette situation ne peut plus durer. Le gouvernement ne peut, d'un côté, ne cesser d'accroître les devoirs des instances municipales et en faire des acteurs de premier plan en matière de conservation, pour les laisser, de l'autre, à la merci de la spéculation foncière et des poursuites. Le projet de loi 22 doit être revu en profondeur à défaut de quoi nos efforts collectifs de conservation, déjà trop rares, seront voués à l'échec.

3.3. L'expropriation de fait : Une portée réduite sur les instances provinciales

Bien que les instances municipales soient plus souvent visées par des allégations d'expropriation de fait que les instances provinciales, ces dernières ne sont pas exemptées de tout risque à cet égard. La province, comme les municipalités, dispose après tout de vastes pouvoirs de conservation qui, sans être des pouvoirs d'expropriation, sont susceptibles de s'appliquer, certes, aux terres du domaine de l'État, mais aussi aux terres privées.

Assurément, les **terres du domaine de l'État** seront rarement visées par des allégations

aussi E.-P. CHAMPAGNE, « Le sénateur Paul Massicotte victime d'expropriation déguisée, conclut la Cour supérieure », La Presse, 9 mars 2023, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/2023-03-09/boise-des-hirondelles/le-senateur-paul-massicotte-victime-d-expropriation-deguisee-conclut-la-cour-superieure.php>>.

⁷⁰ *Boutique de golf Gilles Gareau inc. c. Municipalité de Saint-Colomban*, 2017 QCCS 2689, par. 6 et 98, infirmée dans 2019 QCCA 1402.

⁷¹ MRC D'ARGENTEUIL, *Résolution N° 23-06-187*, « Plan régional des milieux humides et hydriques: suspension du processus d'adoption et demande de changements législatifs », 14 juin 2023.



d'expropriation de fait, et pour cause : les droits consentis à des particuliers sur ces terres ne constituent pas des droits de propriété, mais plus fréquemment des droits d'exploitation ou des baux. Il y a donc démembrement du domaine public sans transfert de propriété vers l'usufruitier. À titre d'exemple, dans l'affaire *Compagnie Commonwealth Plywood Itée c. Procureur général du Québec*⁷², la Cour supérieure était appelée à déterminer si la création d'aires protégées par le MELCCFP⁷³ constituait une faute contractuelle, légale ou une expropriation de fait de l'entreprise demanderesse, laquelle était bénéficiaire de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Suivant une analyse fort étoffée de la jurisprudence, la juge Mainville rejetait l'ensemble des prétentions de la demanderesse et tranchait en ces termes les allégations d'expropriation de fait :

[396] En l'espèce, Commonwealth **ne détient aucun droit de propriété sur les forêts publiques** en vertu de ses CAAF, ni sur les volumes attribués dans ses CAAF [contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier]. **Elle n'est pas propriétaire des forêts du domaine public**, sauf une fois le bois coupé et livré conformément à ses permis.

[...]

[398] Commonwealth **n'a pas non plus de droit de propriété sur les chemins construits sur les terres du domaine de l'État**, incluant ceux qu'elle allègue avoir construits ou payés. **Ils font partie du domaine de l'État**. À cet égard, les articles 1, 2 et 57 de la Loi sur les terres du domaine de l'État sont clairs :

1. La présente loi s'applique à toutes les terres qui font partie du domaine de l'État, (...).
 2. Le ministre exerce à l'égard des terres du domaine de l'État qui sont sous son autorité les droits et pouvoirs inhérents au droit de propriété.
57. Tout chemin construit sur le domaine de l'État en fait partie.

[Références omises, soulignements ajoutés]

L'exercice, par les instances provinciales, de pouvoirs de conservation **en terre privée** est cependant beaucoup plus susceptible de faire l'objet d'allégations d'expropriation de fait. Tel qu'en atteste l'affaire *Gagnon c. Procureur générale du Québec*⁷⁴, la protection des bandes riveraines constitue un exemple probant de ce risque. Il n'en demeure pas moins que ce risque d'allégations d'expropriation de fait visant les instances provinciales est, pour l'heure, beaucoup plus réduit que le risque auquel sont assujetties les instances municipales exerçant *de facto* des pouvoirs accrus en aménagement du territoire. En fait, peu de recours en matière d'expropriation de fait mettent en jeu les instances provinciales, sous réserve d'autres démarches des instances municipales en intervention forcée, cependant⁷⁵.

3.4. L'expropriation de fait : Une confusion entre le droit public et privé

La définition de l'expropriation de fait adoptée dans l'arrêt *Dupras*⁷⁶ est le fruit d'une évolution

⁷² [2021 QCCS 2838](#).

⁷³ À ce moment désigné MDDEP.

⁷⁴ [2020 QCCS 4395](#), par. 17 et s. Cette affaire, toujours pendante devant les tribunaux, mets en cause la création de la réserve de biodiversité projetée Samuel-De-Champlain, le long de la rivière Richelieu, par la modification, sans indemnisation, des limites du domaine hydrique de l'État.

⁷⁵ Voir les mentions à cet égard à la sous-section précédente.

⁷⁶ Telle que citée en section 3.1 du présent mémoire.



jurisprudentielle qui, au fil du temps, a incorporé en droit de l'expropriation des notions propres à la validité de l'exercice des pouvoirs publics. Dans les années '80, les arguments présentés devant les tribunaux à l'encontre de lois ou de règlement visant à baliser l'usage du droit de propriété consistaient plus souvent à attaquer **la validité de la réglementation**⁷⁷ qu'à alléguer une **expropriation de fait**. Depuis, les critères propres à ces recours, et leur interprétation, ont souvent été amalgamés et se sont mutuellement influencés. Ainsi, en matière de validité législative ou réglementaire, les tribunaux retiennent notamment ces notions, aujourd'hui incorporées au droit applicable en matière d'expropriation de fait :

- « [L]es lois et règlements de zonage tendent pour la plupart, à « **stériliser** » une partie du droit de propriété et **certaines le font de façon draconienne**. Les tribunaux ne peuvent pour autant refuser de s'y conformer et de les appliquer »⁷⁸ ;
- « Ce n'est pas non plus parce qu'une loi ou un règlement de zonage tend à **stériliser une partie** du droit de propriété ou de son exercice, même de façon draconienne, qu'il en devient **abusif** et **inopposable** »⁷⁹ ;
- « Les **difficultés économiques ou techniques** afférentes à l'exercice d'une activité ou d'un usage ou la rigueur des conditions imposées, ne confèrent pas un caractère prohibitif à un règlement »⁸⁰ ;
- « L'adoption, la modification ou l'annulation d'un règlement de zonage ne sont pas, en elles-mêmes, source de responsabilité d'une municipalité **même si ces actes entraînent une diminution de valeur des terrains** visés »⁸¹ ;

⁷⁷ Pour cause de prohibition par réglementation, en dérogation d'une habilitation légale, ou encore pour cause de perte de droits acquis, voire en matière de responsabilité civile.

⁷⁸ En matière de validité réglementaire, voir *Venne c. Commission de Protection du territoire agricole du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 880, p. 908. Cette affaire est fréquemment citée en matière d'expropriation de fait, entre autres dans *Municipalité de Saint-Colomban c. Boutique de golf Gilles Gareau inc.*, 2019 QCCA 1402 ; *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165 ; *Pillinière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2021 QCCS 4031 ; 9056-3818 Québec inc. c. Ville de Montréal (arrondissement Côte-des-Neiges--Notre-Dame-de-Grâce), 2021 QCCS 29, par. 150.

⁷⁹ *Corporation municipale de Wendover & Simpson c. Filion*, 1992 CanLII 2981 (QC CA), par. 31. Cité en matière d'expropriation de fait entre autres dans *Municipalité de Saint-Colomban c. Boutique de golf Gilles Gareau inc.*, 2019 QCCA 1402, 9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de), 2010 QCCA 858 ; *Pillinière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2021 QCCS 4031, *Ville de Québec c. Pelouses Intermodales inc.*, 2019 QCCM 99, confirmée en appel dans 2020 QCCS 2086.

⁸⁰ En matière de validité réglementaire, voir *Sainte-Anne-des-Plaines (Ville) c. Dickie*, 2000 CanLII 22314 (QC CA), par. 13, cité dans *Camping Granby inc. c. Granby (Ville de)*, 2011 QCCA 819, par. 27. Ces arrêts ont souvent été repris en matière d'expropriation de fait : voir par exemple 9056-3818 Québec inc. c. Ville de Montréal (arrondissement Côte-des-Neiges--Notre-Dame-de-Grâce), 2021 QCCS 29 ; *Yale Properties Ltd. c. Ville de Beaconsfield*, 2017 QCCS 3692, par. 175 et *Ville de Québec c. Pelouses Intermodales inc.*, 2019 QCCM 99 (en matière d'expropriation), confirmée en appel 2020 QCCS 2086, par. 132.

⁸¹ *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61. Ce concept élaboré en contexte de responsabilité civile a été largement repris en matière d'expropriation, sous diverses formes. Voir notamment *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, par. 46. Toujours en contexte d'expropriation, voir aussi *Municipalité de Saint-Colomban c. Boutique de golf Gilles Gareau inc.*, 2019 QCCA 1402 ; 9193-4463 Québec inc. c. Ville de Mont-Saint-Hilaire, 2020 QCCS 1585, par. 118-119 partiellement confirmée en appel, 2021 1685 ; *Ville de Québec c. Pelouses Intermodales inc.*, 2019 QCCM 99, confirmée en appel 2020 QCCS 2086, par. 134.



Tous ces énoncés participent aujourd'hui, d'une manière ou d'une autre, à la définition de l'expropriation de fait qu'adopte la Cour d'appel dans l'arrêt *Dupras*. Toutefois, en incorporant ces dimensions au droit de l'expropriation, les tribunaux ont aussi intégré une notion bien ancrée en droit public selon laquelle l'objectif poursuivi par l'État ou l'opportunité de la loi n'est d'aucun apport dans l'analyse de sa légalité⁸². C'est ce qui fait écrire à la Cour d'appel qu'en matière d'expropriation de fait, **seul l'effet du règlement importe**⁸³, l'évaluation de cet effet devant s'effectuer en vérifiant si les restrictions imposées au droit de propriété ont « pour effet de supprimer toute **utilisation raisonnable** de l'immeuble »⁸⁴.

Ces dimensions engendrent deux problématiques : l'absence de mise en balance de l'intérêt public et une interprétation de la notion d'« utilisation raisonnable » écartant toute prévisibilité juridique, en porte à faux avec le droit civil québécois.

3.5. L'expropriation de fait : Un critère de l'« utilisation raisonnable » issu du droit public et imprévisible

Le meilleur exemple d'intégration d'interprétation issue de la common law est probablement l'acceptation de la définition de la norme de l'« utilisation raisonnable » comme d'une condition devant être appréciée « non seulement par rapport à l'« **utilisation potentielle optimale** » du terrain, mais aussi compte tenu de la nature du terrain et des diverses utilisations raisonnables dont il a effectivement fait l'objet »⁸⁵. Cette définition fait son apparition pour la première fois en droit québécois en 2010⁸⁶ et sera éventuellement citée par la Cour d'appel en 2019, dans l'arrêt *Saint-Colomban*⁸⁷, avant d'être reprise par la jurisprudence québécoise des dernières années⁸⁸.

Dans cette dernière affaire, la Cour supérieure accueillait, en 2017, le recours d'un promoteur désireux de développer aux fins résidentielles un terrain de golf exploité à ce titre depuis les années 1930. Suivant différents pourparlers et démarches du promoteur, la municipalité adopte un règlement de zonage prohibant notamment le développement résidentiel, mais permettant l'« affectation rurale champêtre ». Le juge conclut que le règlement de zonage équivaut à de l'expropriation déguisée puisqu'il fait « perdre à l'immeuble de la demanderesse **sa valeur potentielle** » et « constitue une **négation** de l'exercice du droit de propriété »⁸⁹. Appelée à intervenir, la Cour d'appel infirmait le jugement d'instance et écartait l'application de la notion d'expropriation. Elle retenait en effet que malgré les limitations aux usages possibles du terrain,

⁸² Voir par exemple *Colombie-Britannique c. Impérial Tobacco Canada Ltée*, [2005 CSC 49](#), paragr. 52, 59 et 63 ; *Wells c. Terre-Neuve*, [\[1999\] 3 R.C.S. 199](#), paragr. 59. ; *Bilodeau c. Québec (Procureur général)*, [2014 QCCS 3234](#), paragr. 47-48.

⁸³ *Dupras c. Ville de Mascouche*, [2022 QCCA 350](#), par. 29.

⁸⁴ *Dupras c. Ville de Mascouche*, [2022 QCCA 350](#), par. 27.

⁸⁵ *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, [2006 CSC 5](#), par. 34.

⁸⁶ *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2010 QCCS 1370](#). Voir par la suite *Astral Media Affichage c. Montréal (Ville de)*, [2016 QCCS 4541](#).

⁸⁷ *Municipalité de Saint-Colomban c. Boutique de golf Gilles Gareau inc.*, [2019 QCCA 1402](#).

⁸⁸ Voir par exemple *9263-7552 Québec inc. c. Procureur général du Québec*, [2023 QCCS 1392](#).

⁸⁹ *Boutique de golf Gilles Gareau inc. c. Municipalité de Saint-Colomban*, [2017 QCCS 2689](#), par. 125-126 [gras ajoutés], infirmée en appel dans [2019 QCCA 1402](#), demande d'autorisation d'en appeler rejetée par la Cour suprême le 9 avril 2020, dossier n° 38868.



certains usages raisonnables demeuraient possibles, bien qu'il ne s'agisse **pas des usages les plus rentables**. La Cour s'exprimait ainsi quant aux erreurs commises par le juge de la Cour supérieure :

[64] **Premièrement**, la simple diminution de valeur d'un immeuble résultant de l'imposition de restrictions à son utilisation ne peut affecter la validité d'un règlement de zonage. Pour qu'un tel règlement équivaille à une expropriation déguisée, les restrictions qu'il impose doivent avoir pour effet de supprimer **toute utilisation raisonnable** de l'immeuble, comme la Cour le rappelle dans *Wallot c. Québec (Ville de)* :

Les tribunaux ont donc reconnu que, pour être jugée illégale, une restriction réglementaire doit équivoir à une « **négation absolue** » de l'exercice du droit de propriété ou encore à « **une véritable confiscation** » de l'immeuble. Les limitations qui tendent à ne stériliser qu'une partie de ce droit sans toutefois priver son titulaire de l'utilisation raisonnable de sa propriété ne seront pas jugées abusives.

[65] Cette condition doit être appréciée « non seulement par rapport à l'**utilisation potentielle optimale du terrain**, mais aussi compte tenu de la nature du terrain et des diverses utilisations raisonnables dont il a effectivement fait l'objet ». Ainsi, la perte de la « valeur potentielle » des terrains de Boutique de golf ne suffit pas pour conclure à leur expropriation.

[66] **La deuxième erreur** du juge est justement de ne pas s'être demandé si les usages autorisés dans la zone où se trouve le golf permettent une utilisation raisonnable des terrains. Avant de qualifier le Règlement 601-2013-27 de « négation de l'exercice du droit de propriété », il aurait dû examiner l'effet du règlement et se demander si les restrictions qu'il impose privent Boutique de golf **de toute utilisation raisonnable de ses terrains**⁹⁰.

Cette décision de la Cour d'appel a été perçue par beaucoup comme un désir de rendre plus objective l'appréciation de ce qui constitue une « utilisation raisonnable » d'un terrain, d'abord en rappelant que la perte de valeur en fonction d'un projet anticipé par un prometteur n'est pas pertinente, mais aussi en écartant une appréciation en fonction de l'usage souhaité par le propriétaire⁹¹. Plus encore, la Cour rappelait qu'en statuant sur l'expropriation de fait, un tribunal doit considérer les usages antérieurs dont un terrain « a effectivement fait l'objet ».

Pourtant, en raison de l'intégration du critère de « l'utilisation potentielle optimale du terrain », issu de critères élaborés pour des régimes de common law⁹², cette interprétation de la notion d'« utilisation raisonnable » constitue un revirement important.

En effet, selon l'arrêt de principe *Wallot* que cite la Cour d'appel dans l'arrêt *Saint-Colomban*, la notion d'utilisation raisonnable ne devait initialement être employée que pour vérifier si le pouvoir exercé équivaut à « **une négation absolue** » ou à une « **véritable confiscation** » du bien fondé⁹³. Or, l'arrêt *Wallot* usait de cette terminologie en référant à différents arrêts traitant du fait de rendre

⁹⁰ *Municipalité de Saint-Colomban c. Boutique de golf Gilles Gareau inc.*, [2019 QCCA 1402](#), par. 64-66 [soulignements et gras ajoutés], demande d'autorisation d'en appeler rejetée par la Cour suprême le 9 avril 2020, dossier n° 38868.

⁹¹ A. THÉRIAULT-MAROIS, R. MASRI, M.-H. JUNEAU-VOYER, « Expropriation déguisée : la Cour d'appel hausse la barre », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2021)*, Montréal, Yvon Blais, p. 108.

⁹² Il appert en effet que les propos cités par la Cour d'appel au par. 65 de l'arrêt *Saint-Colomban*, sont issus de l'arrêt *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, [2006 CSC 5](#), rendu en vertu d'un régime de common law étranger au droit civil québécois et ne tenant compte d'aucun arrêt ou précédent jurisprudentiel québécois. Ces propos ont pourtant par la suite été intégrés par la jurisprudence québécoise, en contexte de droit civil. Voir par exemple *119390 Canada inc. c. Ville de Châteauguay*, [2022 QCCS 1131](#), par. 263.

⁹³ *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 QCCA 1165](#), par. 47.



« un usage impossible »⁹⁴, de le « stériliser »⁹⁵, voire de « totalement annihiler l'exercice »⁹⁶ de cet usage ou de n'en permettre « aucun »⁹⁷.

Ainsi, malgré le désir contraire de la Cour d'appel, la consécration de l'intégration de ce principe de l'« utilisation potentielle optimale » a créé un gouffre pavant la voie à une évaluation imprévisible de ce que constitue une « utilisation raisonnable » d'une propriété foncière, tel qu'en témoigne sans conteste une comparaison entre les deux affaires suivantes.

En 2015, la Cour supérieure interprétait de manière restrictive la notion d'expropriation de fait, bien que s'intéressant alors à un pouvoir exercé à des fins autres que de conservation. Elle concluait qu'un propriétaire ne peut être considéré comme contraint de céder sa propriété, même lorsque les seules utilisations encore possibles de sa propriété échappent à sa compétence ou mettent en échec les projets qui étaient les siens. Cet effet n'a pas pour conséquence d'interdire tout « utilisation raisonnable » de sa propriété. L'honorable Carole Therrien écrivait alors ce qui suit dans une décision maintenue en Cour d'appel, demande d'autorisation d'en appeler rejetée par la Cour suprême :

[68] Le Tribunal convient que les activités reliées à l'exploitation d'une centrale de distribution électrique, de station de traitement des eaux usées et de boues de fosses septiques ne peuvent raisonnablement être exercées par un propriétaire disons « ordinaire ».

[69] Toutefois, la gestion de déchets, l'embouteillage d'eau et le dépôt de carburant peuvent être opérés par un propriétaire privé. La Compagnie argue que ces activités sont soumises à une réglementation complexe et qu'elle n'a aucune expertise dans ces matières.

[70] **Certes, ces activités ne cadrent pas avec le projet ni l'expertise des Piché. Mais elles ne sont pas réservées à une entité municipale, ni même à un corps public. Dans ce contexte elle ne prive pas indument et complètement un propriétaire privé de ses droits**⁹⁸.

À l'inverse, suivant l'élargissement de la notion d'utilisation raisonnable en 2019, la Cour d'appel confirmait en 2022, dans l'affaire *Dupras*, une décision de la Cour supérieure ayant conclu à l'expropriation déguisée. Les faits peuvent être résumés ainsi : L'appelante, madame *Dupras*, acquiert en 1976, de sa tante et au coût de 1\$, une terre à bois de 1.1 million de pieds carrés. Au moment du transfert de propriété, **le terrain est déjà zoné « conservation » dans une proportion d'environ 30%**⁹⁹. En 2006, la municipalité accroît la portée de la zone de conservation qui englobe maintenant toute la propriété¹⁰⁰. Ce n'est qu'en 2008, soit environ deux ans après l'adoption du

⁹⁴ *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, [1993 CanLII 3768 \(QC CA\)](#), 18, p. 16, cité dans *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 QCCA 1165](#), par. 45, note de bas de page 39.

⁹⁵ *Corporation municipale de Wendover & Simpson c. Filion*, [1992 CanLII 2981 \(QC CA\)](#), p. 268 et *Venne c. Québec (Commission de la protection du territoire agricole)*, [\[1989\] 1 R.C.S. 880](#), citées dans *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 QCCA 1165](#), par. 45, note de bas de page 40.

⁹⁶ *Montréal (Ville) c. Benjamin*, [2004 CanLII 44591 \(QC CA\)](#), par. 60, cité dans *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 QCCA 1165](#), par. 47, note de bas de page 42.

⁹⁷ *Montréal (Ville) c. Benjamin*, [2004 CanLII 44591 \(QC CA\)](#), par. 61, cité dans *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 QCCA 1165](#), par. 47, note de bas de page 42.

⁹⁸ *Exploitation agricole et forestière des Laurentides inc. c. Mont-Tremblant (Ville de)*, [2015 QCCS 1930](#), confirmée en appel, [2017 QCCA 1402](#), demande d'autorisation d'en appeler en Cour suprême rejetée le 22 nov. 2018, dossier n° 37838.

⁹⁹ *Dupras c. Ville de Mascouche*, [2022 QCCA 350](#), par. 3, note de bas de page 2 ; *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2020 QCCS 2538, par. 128.

¹⁰⁰ *Dupras c. Ville de Mascouche*, [2020 QCCS 2538](#), par. 12.



règlement de zonage et 32 ans après son acquisition que l'appelante visite pour la première fois son terrain. Ce n'est aussi qu'à ce moment qu'elle s'enquiert du potentiel d'utilisation de son terrain et apprend le zonage existant sur sa propriété. L'appelante allègue alors une expropriation de fait et réclame 4,5 millions de dollars à titre d'indemnité, conformément à une expertise d'évaluation réalisée à sa demande en 2015. La Cour supérieure fait droit à ces prétentions et accorde une indemnité de 436 000 \$¹⁰¹. Pourtant, la Cour concluait aussi que **certaines utilisations demeuraient possibles sur la terre de l'appelante**¹⁰², **mais que ces usages n'étaient pas raisonnables, l'appelante ne pouvant construire sur le terrain**¹⁰³, conformément à son nouveau souhait exempt de toute manifestation durant plus de 32 ans. Nous ne pouvons ici que conclure qu'il n'y avait donc pas stérilisation du droit de propriété, mais plutôt empêchement pour la propriétaire de réaliser un projet n'ayant pourtant fait l'objet d'aucune démarche.

La comparaison entre ces deux affaires est une manifestation on ne saurait plus limpide de l'imprévisibilité du critère de l'« utilisation raisonnable » en matière d'expropriation de fait, un risque aujourd'hui accentué par l'intégration d'interprétations issues du droit de common law ou de régimes juridiques d'autres provinces. Cette imprévisibilité a pour effet d'encourager les tentatives de contestation judiciaires d'exercice de pouvoirs exercés à des fins publiques, notamment en matière de conservation.

3.6. L'expropriation de fait : Une interprétation s'écartant de la volonté législative

Sans conteste, le droit de l'expropriation se situe au croisement du droit public et du droit privé. L'influence de la première sphère est à ce point forte, qu'elle occulte aujourd'hui pour ainsi dire toute analyse de l'expropriation de fait selon les critères pourtant élaborés par le législateur en droit civil. Un rappel de l'article 952 C.c.Q. s'avère ici requis :

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**. [Soulignement et gras ajoutés]

Le CQDE comprend assurément qu'en faisant valoir l'expropriation de fait, un propriétaire soutient être, dans les faits, « contraint de céder sa propriété ». Or, cette dimension est éminemment liée au droit des biens. Il est dans ce contexte pour le moins surprenant de constater que la jurisprudence ne s'intéresse que peu à la notion de cession ou à la sphère juridique du droit des biens, et ce, alors que la loi reconnaît expressément que les termes choisis par le législateur témoignent toujours d'un choix conscient quant à l'interprétation applicable, particulièrement lorsque les dispositions en cause participent d'un régime cohérent, comme c'est le cas pour le *Code civil du Québec*¹⁰⁴. Quant à l'article 952 C.c.Q., la volonté du législateur est d'ailleurs explicite : son interprétation doit s'intéresser à la notion de cession et à celle de propriété, y

¹⁰¹ Dupras c. Ville de Macouche, [2022 QCCA 350](#), par. 1, 11 et 17. L'indemnité qui sera finalement octroyée suivant l'appel n'est pas encore connue.

¹⁰² Dupras c. Ville de Macouche, [2020 QCCS 2538](#), voir notamment au par. 126 et s.

¹⁰³ Dupras c. Ville de Macouche, [2022 QCCA 350](#), par. 36.

¹⁰⁴ Loi d'interprétation, [RLRQ, c. I-16](#), art. 41.1.



compris aux démembrements et aux modalités de ce droit.

En droit civil québécois, **la notion de « cession »** implique un transfert, par le cédant, d'un droit à autrui, le cessionnaire, et de tous les accessoires nécessaires à l'exercice de ce droit. Le meilleur exemple de cette notion est le droit relatif à la cession de créances, défini comme la transmission d'une créance avec « tous ses attributs positifs [...] et ses attributs négatifs »¹⁰⁵. D'autres applications de la notion de cession en droit civil confirment cette approche qui implique toujours un transfert de droit à un tiers et la libération complète du cédant dans la mesure du droit transmis au cessionnaire. Songeons par exemple au partage d'un régime de retraite lors du partage du patrimoine familial¹⁰⁶, à la cession de dommages-intérêts¹⁰⁷ ou encore à la cession de bail qui « décharge l'ancien locataire de ses obligations »¹⁰⁸, ne s'agissant là que de quelques exemples¹⁰⁹. En droit notarial, la doctrine va même jusqu'à reconnaître la possibilité de corriger une chaîne de titres incomplète par l'« inscription au registre foncier d'un acte de vente formel ou de cession de droits constatant le transfert de propriété »¹¹⁰. Il est donc clair que la cession peut porter sur un droit ou une partie de celui-ci, mais qu'elle **implique toujours un transfert de ce droit, lequel est alors exercé par son nouveau détenteur**. À cet égard, aucune problématique. Les tribunaux reconnaissent effectivement que l'article 952 a pour objet d'« encadre[r] [...] un transfert de propriété »¹¹¹ devant soit être possible, soit pouvoir être ordonné, à défaut de quoi il ne saurait y avoir expropriation.

C'est plutôt dans la portée que doit revêtir ce transfert que le droit nous paraît s'écarter de la volonté législative. Ainsi, **la notion de « propriété »** devrait nécessairement occuper une place centrale en matière d'expropriation de fait, le seul transfert d'un démembrement du droit de propriété ou l'imposition de modalités ne pouvant être considérés comme une cession de propriété selon les termes mêmes de l'article 952 C.c.Q. Le CQDE constate pourtant que peu de

¹⁰⁵ Voir aux art. 1637 et 1638 [C.c.Q.](#) ; Voir aussi *Cegeco Design & Construction Itée c. 137857 Canada Inc.*, [1988 CanLII 269 \[QC CA\]](#) [références omises, gras ajoutés], récemment cité à titre d'autorité dans *PS Here, I.I.c. c. Fortalis Anstalt*, [2009 QCCA 538](#).

¹⁰⁶ Art. 426 [C.c.Q.](#) Dans la décision *Droit de la famille — 20119*, [2020 QCCS 268](#), par. 20, citant *Droit de la famille-091123*, [2009 QCCA 952](#), la Cour écrit que suivant ce partage, « l'époux cotisant n'a plus de droits à l'égard de la part partagée des droits accumulés dans son régime de retraite. Ces droits transférés appartiennent maintenant à l'autre époux et il n'y a plus de rapport de débiteur à créancier entre les parties ».

¹⁰⁷ En vertu de l'art. 1610 [C.c.Q.](#) un créancier peut céder à autrui son droit à des dommages-intérêts, même punitifs. Lorsque ces dommages résultent d'une atteinte à un droit de la personnalité, la créance est alors incessible et intransmissible, hormis aux héritiers du créancier. C'est donc dire qu'une fois les droits cédés, ils quittent le patrimoine du cédant pour intégrer le patrimoine du cessionnaire, sauf en matière de droit de la personnalité, le droit demeurant alors au patrimoine du cédant, ce patrimoine étant transmis aux héritiers et pouvant être exercé par eux seuls. Voir notamment l'arrêt de *Montigny c. Brossard (Succession)*, [2010 CSC 51](#).

¹⁰⁸ Art. 1873 [C.c.Q.](#)

¹⁰⁹ Voir aussi le droit relatif à la cession en matière de succession (art. 848 [C.c.Q.](#)) ou d'indivision (art. 1022 [C.c.Q.](#)). Voir aussi l'art. 1082 [C.c.Q.](#) qui prévoit un droit de préemption d'un syndicat de copropriété précisément afin de lui permettre d'acquérir l'ensemble des modalités du droit de propriété préférentiellement à toute tierce partie se les étant vus cédés, et de cession de droit de vote en copropriété (art. 1095 [C.c.Q.](#)).

¹¹⁰ M. GALARNEAU et P. DUCHAINE, *L'examen des titres immobiliers*, Chambre des notaires, 5^e éd., Yvon Blais, 2022, Montréal, p. 203.

¹¹¹ *Exploitation agricole et forestière des Laurentides inc. c. Mont-Tremblant (Ville de)*, [2015 QCCS 1930](#), confirmée en appel, [2017 QCCA 1402](#), demande d'autorisation d'en appeler en Cour suprême rejetée le 22 nov. 2018, dossier n° 37838.



décisions en la matière s'intéressent réellement aux notions de démembrement et de modalités afin de déterminer si les limites imposées au droit de propriété altèrent « la plénitude juridique du droit dans son principe »¹¹², constituant du fait une cession de propriété.

Contrairement à la cession, la propriété est beaucoup plus ardue à saisir en droit civil. Elle est d'abord susceptible de démembrements par un partage, entre le propriétaire et autrui, des attributs du droit de propriété, soit le droit d'user (*usus*), de jouir (*fructus*), de disposer (*abusus*) et le droit d'accession (*accessio*)¹¹³. Bien que certains démembrements confèrent un droit à une personne¹¹⁴, d'autres, telle la servitude, confèrent un droit à un fond¹¹⁵. Or, dans le cas où une restriction imposée à une propriété ne confère pas de droit à autrui ni à un fond dominant, mais se voit imposer un usage particulier sans possibilité d'en tirer les fruits et revenus, par exemple pour conservation, nous parlons alors d'un « démembrement innomé », c'est-à-dire non explicitement prévu par le C.c.Q., bien que parfaitement légal¹¹⁶. Face à ce premier constat en droit des biens, il est pour le moins étonnant qu'en matière d'allégation d'expropriation de fait, le droit relatif au démembrement innomé n'ait pas, à notre connaissance, été abordé alors qu'il nous semble parfaitement applicable. Il n'y aurait pas, en ce cas, cession de propriété, mais bien démembrement du droit de propriété sans contrevenir à l'article 952 C.c.Q., ce que permet explicitement le droit civil.

La question de **l'expropriation partielle** se fonde d'ailleurs en tout point sur ces notions de démembrement. Le droit permet en effet à un propriétaire d'alléguer l'expropriation partielle, même de fait, de sa propriété. Il s'agit d'une sphère complexe du droit de l'expropriation. Suffisamment-il, dans le cadre du présent mémoire, de rappeler que l'expropriation partielle existe lorsqu'un propriétaire voit l'État s'approprier une parcelle de son terrain, étant ainsi contraint de céder cette parcelle. Il est alors possible de conclure qu'il y a cession d'une partie de la propriété, au sens entendu par l'article 952 C.c.Q. Il importe toutefois de ne pas confondre ce qu'autorise et reconnaît la *Loi sur l'expropriation* avec les limites prévues par le C.c.Q.¹¹⁷. S'il peut effectivement

¹¹² S. NORMAND, *Introduction au droit des biens*, 2^e éd., Yvon Blais, Montréal, 2014, p. 99.

¹¹³ Art. 947 C.c.Q. Voir aussi S. NORMAND, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2020, p. 95 et s. Les démembrements suivants sont énumérés au C.c.Q. : l'usufruit, (art. 1120 C.c.Q. et s.), l'usage (art. 1172 C.c.Q. et s.), la servitude (art. 1177 C.c.Q. et s.) et l'emphytéose (art. 1195 C.c.Q. et s.).

¹¹⁴ Art. 1120, 1172 et 1195 C.c.Q.

¹¹⁵ Art. 1177 C.c.Q.

¹¹⁶ À cet égard, voir S. NORMAND, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2020, p. 301.

¹¹⁷ Un extrait doctrinal offre un exemple intéressant nous permettant de mettre en lumière ces nuances, Me Martine Burelle écrivant avec justesse ce qui suit : « Si la jurisprudence offre beaucoup d'exemples d'expropriation de servitude, nous n'avons toutefois répertorié que quelques précédents concernant l'expropriation d'un autre type de démembrement du droit de propriété. C'est le cas dans l'affaire *Investissements Henry Avriith inc. c. Châteauguay (Ville de)*, où l'expropriation impose un droit de propriété superficielle à l'encontre d'un immeuble afin d'y installer un panneau de signalisation. Le taux de dépréciation retenu par le TAQ est alors de 50% de la valeur de l'emprise. Il faut noter que plusieurs corps publics souhaitant installer des panneaux de signalisation, lampadaires, feux de circulation et bornes-fontaines auraient plutôt procédé par l'imposition d'une servitude ». Le CQDE précise ici qu'il ne faut pas confondre ce que permet l'expropriation de droit, selon la *Loi sur l'expropriation*, et l'expropriation de fait au sens entendu par l'article 952 C.c.Q. Ainsi, la *Loi sur l'expropriation* permet l'imposition de servitude sur une propriété, voire l'expropriation d'une servitude, et impose alors un dédommagement. Or, une servitude, à titre de démembrement, ne confère pas de droit de propriété. Le propriétaire d'un fond se voyant imposer une servitude ou voyant révoqué une servitude dont son immeuble bénéficiait, ne peut évoquer une expropriation de fait selon l'article 952 C.c.Q. puisque son droit de propriété n'est alors pas



y avoir expropriation de droit et de fait d'une partie d'une propriété, et donc indemnisation, il ne peut y avoir expropriation **de fait** d'une **partie du droit** de propriété. Dans ce dernier cas, il n'intervient alors qu'un démembrement du droit de propriété, une situation qui ne peut fonder de revendications d'expropriation de fait en vertu de l'article 952 C.c.Q. En termes simples, pour qu'un propriétaire puisse plaider être exproprié **de fait** sur une partie de sa propriété seulement, il doit perdre **l'essence** de son droit de propriété sur la parcelle en cause. Par exemple, le seul fait de ne pas pouvoir utiliser une partie de son terrain comme il l'entend ne saurait constituer de l'expropriation partielle s'il demeure en possession des autres attributs du droit de propriété.

Outre en ce qui a trait aux démembrements, la propriété est aussi susceptible de modalités, encore ici non exhaustivement énumérées par le législateur, mais ainsi définies par la doctrine¹¹⁸ :

Ce sont des manières d'être qui affectent le droit de propriété et se traduisent toujours, en définitive, **par des restrictions aux pouvoirs du propriétaire, sans que la propriété soit, pour autant, démembrée** [...]. La modalité n'atteint pas la propriété dans son essence. Elle n'est qu'une propriété particulière qui, pour diverses raisons, **transmet à son titulaire des pouvoirs limités dans leur exercice. Les modalités ont comme caractéristique de garder uni le faisceau des attributs du droit de propriété.** Les modifications à la configuration du droit amènent toutefois une atténuation des pouvoirs de leur titulaire.

Les raisons qui entraînent cette diminution des pouvoirs du propriétaire sont variées. Elles peuvent tenir à la pluralité de sujets (propriété indivise), à la particularité de l'objet (propriété superficielle et propriété spatio-temporelle), au gel temporaire d'un attribut (propriété inaliénable) ou finalement à l'existence même du droit (propriété conditionnelle)¹¹⁹.

Dans ce contexte, l'exercice d'un pouvoir de conservation qui n'affecte qu'une **modalité** du droit de propriété sans l'« atteindre dans son essence » ne peut constituer de l'expropriation de fait au sens entendu par l'article 952 C.c.Q., malgré les limites imposées à l'usage de la propriété. Lorsque ce sont plutôt les **attributs** du droit de propriété qui sont affectés, il y a lieu de vérifier s'il y a démembrement, même innomé, du droit de propriété, auquel cas nous ne sommes toujours pas en présence d'une expropriation de fait. L'article 952 C.c.Q. ne trouvera application que lorsque les attributs du droit de propriété sont affectés à un point tel que le propriétaire se trouve de fait contraint de céder sa propriété. C'est d'ailleurs ce raisonnement que résume la Cour suprême dans l'arrêt *Ville de Lorraine*, rendu en droit québécois :

[27] Il est acquis qu'une expropriation dite déguisée, dans la mesure où elle s'effectue sous le couvert d'un règlement de zonage, constitue un abus commis dans l'exercice du pouvoir de réglementation confié à l'organisme en la matière [...]. **En restreignant la jouissance des attributs du droit de propriété** sur un bien **à un point tel** que leur titulaire s'en trouve exproprié de *facto*, une administration municipale déroge alors aux fins voulues par le législateur lorsqu'il a délégué à cette dernière le pouvoir de « spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés » (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art.

en jeu au sens entendu par l'art. 952 C.c.Q. qui ne donne ouverture à un tel recours qu'en cas de contrainte de cession de la propriété. Il y a plutôt, dans ce contexte, indemnisation permise par la *Loi sur l'expropriation*. Ces notions sont largement susceptibles d'alimenter la confusion et l'imprévisibilité prévalant en matière d'expropriation de fait. Pour une excellente revue de l'expropriation partielle, voir M. BURELLE, « L'expropriation partielle », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'expropriation* (2019), Montréal, Yvon Blais, notamment à la p. 146.

¹¹⁸ Art. 1009 C.c.Q. Voir aussi S. NORMAND, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2020, p. 102.

¹¹⁹ S. NORMAND, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2020, p. 101-102 [références omises, gras ajoutés].



113 al. 2(3))¹²⁰.

Malgré cette décision du plus haut tribunal du pays et les notions de droit civil abordées précédemment, rares sont les décisions s'intéressant aux attributs du droit de propriété, voire au droit des biens, pour qualifier l'exercice d'un pouvoir de conservation d'expropriation de fait ou, à l'inverse, pour écarter ces allégations¹²¹. Ce n'est pourtant que dans ce contexte, nous dit la Cour suprême, que l'effet sera tel qu'il constituera une expropriation et occasionnera un transfert de la propriété, s'agissant d'un mode d'acquisition prévu par la loi¹²². Il s'agit selon nous d'une manifestation supplémentaire de l'écart s'étant développé dans les dernières années par l'incorporation de notions propres à la common law et au droit public en focalisant l'attention sur la notion d'« utilisation raisonnable » plutôt que sur les critères prévalant en droit civil.

En somme, dans un contexte d'allégation d'expropriation de fait, l'analyse judiciaire devrait soulever les effets de l'acte en cause sur les attributs du droit de propriété. Le propriétaire bénéficiant toujours, même de manière limitée, de la capacité d'user, de jouir ou de disposer de son bien ou pouvant exercer ses droits d'accession, au sens entendu par le droit civil, ne peut être considéré « contraint de céder sa propriété », selon les termes de l'article 952 C.c.Q. Qui plus est, lorsque ces attributs ne sont pas transférés à autrui, il ne peut y avoir « cession » au sens juridique du terme, la propriété n'étant alors pas exercée de fait par autrui. Lorsque ni l'une ni l'autre de ces dimensions n'est présente, une thèse d'expropriation ne saurait être acceptée. La propriété fait alors l'objet d'un démembrement ou d'une modalité de conservation, ne modifiant pas le faisceau du droit de propriété, mais constituant plutôt une limite nécessaire au droit de propriété par l'affirmation prépondérante de l'intérêt collectif à la conservation des écosystèmes et à la lutte contre le réchauffement climatique.

Le CQDE est d'avis, eu égard à l'ensemble de ces dynamiques, qu'une intervention législative s'impose pour réaffirmer et orienter avec plus de précisions les décisions des tribunaux afin que, lorsque face à des allégations d'expropriation de fait, le respect des principes relatifs au droit québécois des biens prévale, conformément à la volonté et à la compétence constitutionnelle de l'Assemblée nationale.

3.7. L'expropriation de fait : Une analyse excluant l'intérêt collectif

Nul ne saurait nier qu'en matière de droit public, il n'appartient pas aux tribunaux de juger de l'à-propos ou de l'équité d'une loi ou d'un règlement, sous réserve du respect par l'autorité publique de sa compétence et des limites constitutionnelles¹²³. Tel que mentionné préalablement,

¹²⁰ *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, [2018 CSC 35](#), par. 27 [références omises, gras ajoutés].

¹²¹ Hormis l'arrêt *Ville de Lorraine*, citée ci-dessus, seul l'arrêt *Wallot c. Québec (Ville de)*, [2011 QCCA 1165](#), aborde la notion de démembrements au par. 65 de ses motifs : « Les appelants allèguent être privés de l'utilisation raisonnable de leur immeuble. La jurisprudence a traité de cette notion à plus d'une reprise. Tout d'abord, faut-il le préciser, le droit de propriété au Québec n'a rien d'absolu. Celui-ci n'est d'ailleurs jamais vraiment arrêté dans la mesure où il est susceptible, selon différentes sources juridiques, **de démembrement et de limitation** » [références omises, gras ajoutés]. La décision *Exploitation agricole et forestière des Laurentides inc. c. Mont-Tremblant (Ville de)*, [2015 QCCS 1930](#) fait aussi exception en ce qu'elle mentionne spécifiquement les attributs du droit de propriété, sans analyse exhaustive cependant (voir aux par. 63-64).

¹²² Art. 916 [C.c.Q.](#)

¹²³ Voir les commentaires à la fin de la sous-section précédente du présent mémoire. Voir aussi CQDE,



l'intégration de ce principe en droit de l'expropriation se manifeste par l'analyse de l'**effet sur la propriété** de l'exercice du pouvoir de conservation, au détriment de toute autre considération.

Le CQDE est d'avis que cette approche a pour résultat d'exclure toute mise en balance de l'intérêt individuel et collectif dans la détermination de l'existence ou non d'une expropriation, occultant ce faisant toute responsabilité d'un propriétaire envers la collectivité. En matière de conservation, cette responsabilité est pourtant bien établie et reconnue depuis plus de 30 ans comme une composante de la vie en société, tel que l'exprime la Cour d'appel :

La protection de l'environnement et l'adhésion à des politiques nationales est, à la fin de ce siècle, plus qu'une simple question d'initiatives privées, aussi louables soient-elles. C'est désormais une question d'ordre public. **Par voie de conséquence, il est normal qu'en la matière, le législateur, protecteur de l'ensemble de la collectivité présente et future, limite, parfois même sévèrement, l'absolutisme de la propriété individuelle [...]. Le droit de propriété est désormais de plus en plus soumis aux impératifs collectifs.** C'est là une tendance inéluctable puisque, au Québec comme dans bien d'autres pays, **la protection de l'environnement et la préservation de la nature ont trop longtemps été abandonnées à l'égoïsme individuel.**

[...]

Il n'y a pas, non plus, en l'espèce expropriation déguisée. Certes, pour le propriétaire, le fait de se conformer à une réglementation visant à protéger l'environnement est une charge supplémentaire et lui occasionne des tracas et des dépenses additionnelles. **C'est là simplement la rançon que tout propriétaire individuel doit payer pour la protection générale et collective de la nature. La complexification de l'exercice du droit de propriété individuel pour cette raison ne saurait constituer une expropriation déguisée, non plus d'ailleurs qu'une réduction consécutive de la valeur commerciale de la propriété.** Nous ne sommes pas devant une situation où la réglementation réduit tellement l'exercice du droit de propriété qu'elle en **rend un usage impossible** [...] ou a pour effet de supprimer totalement l'achalandage d'une entreprise, tout en lui laissant ses biens¹²⁴.

En matière de trouble de voisinage, de nuisance et de responsabilité civile de l'État, les tribunaux tiennent d'ailleurs compte de l'intérêt collectif. Voici comment s'exprimait la Cour supérieure dans une décision reprise par la Cour d'appel et résumant des principes bien établis :

[16] Dans *St-Pierre c. Ontario (Ministre des Transports et Communications)*, l'appelant voulait être indemnisé pour avoir perdu la vue agréable qu'il avait de sa maison érigée sur un site champêtre, qui a été perdue par suite de la construction d'une route. En rejetant la demande, la Cour suprême précisait ce qui suit :

« Les routes **sont nécessaires**; elles causent des inconvénients. **Dans l'équilibre inhérent aux droits de nuisance, leur utilité pour le bien public l'emporte et de beaucoup sur les inconvénients et les préjudices que subissent certains biens-fonds adjacents.** »

[17] Les tribunaux ont également affirmé à plusieurs reprises que les citoyens doivent, règle générale, **tolérer les inconvénients normaux qui découlent de la réalisation de travaux effectués dans l'intérêt public.** Ces citoyens n'auront pas droit à une indemnité si les dommages causés ne diffèrent pas de ceux subis par l'ensemble de la population concernée par les travaux. Comme le soulignait la Cour d'appel dans *Sirois c. Cité de Rivière-du-Loup* :

« **La vie sociale exige certains sacrifices. Comme tout autre résident, Sirois a sans doute bénéficié des améliorations apportées. Il fallait qu'il tolère les inconvénients qui**

Rapport de recherche – Loi mettant fin aux activités d'hydrocarbures au Québec, Montréal, 2 juin 2021, en ligne :

<https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2021/06/CQDE_RapportRecherche_VF_web.pdf>.

¹²⁴ Le savant juge Baudouin dans l'arrêt *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Itée*, [1993 CanLII 3768 \(QC CA\)](#), p. 11-12 [références omises, gras ajoutés].



en provenaient, lorsque ceux-ci n'équivalaient pas à l'expropriation de son commerce.»

[18] Plus récemment, la Cour d'appel reprenait le principe ci-dessus et énoncé antérieurement dans l'arrêt *Ville de Montréal c. Robidoux* lorsqu'elle a refusé l'indemnisation accordée par la Cour supérieure à un citoyen qui, par suite d'une modification à la direction de la circulation dans une rue, s'est vu obligé de parcourir une distance de 1,4 km au lieu de 200 m pour se rendre de sa résidence à son lieu de travail. **Malgré cet inconvénient propre au citoyen impliqué** et l'augmentation de la circulation sur son terrain de stationnement, la Cour d'appel a refusé de faire exception à la règle :

« The traffic flow changes made by Appellant in the public interest **were of benefit to the great majority of citizens in the vicinity**, which includes a school. **What respondents have been experiencing are the inevitable inconveniences of neighbourhood, without recourse** against the City or the neighbours. »

[19] Les décisions jurisprudentielles soumises par la demanderesse au soutien de sa position ne supportent pas le point qu'elle défend : dans chacune de ces décisions, la démarche entreprise par le corps public affectait directement, précisément et de manière déterminante l'usage de la propriété du citoyen requérant. Dans le cas présent, l'intégrité de la propriété de la demanderesse a été sauvegardée »¹²⁵.

En outre, même lorsque la réglementation ou l'exercice d'un pouvoir de conservation ne réduit les usages que d'un seul lot, cet exercice ne constituera pas pour autant un abus ou de la discrimination, s'il se fonde sur l'intérêt public¹²⁶.

Le CQDE considère donc que l'interprétation que reçoit la notion d'expropriation de fait, lorsqu'elle intervient en matière de conservation, doit être réformée. Il est fondamental qu'une règle légale claire établisse que la conservation et la lutte contre les changements climatiques n'est pas la seule responsabilité de l'État. La vie en société et l'intérêt public exigent que les individus, notamment les propriétaires, supportent une partie des efforts s'imposant afin d'assurer le bien-être des générations actuelles et futures.

En effet, l'État ne saurait s'acquitter seul du devoir de répondre urgemment à ces défis existentiels. Après tout, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qui limite largement le droit de propriété et dont personne n'aurait idée de contester les fondements, reconnaît cet intérêt collectif en terme on ne peut plus limpide :

[Les dispositions de la présente loi] affirment le **caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement**, lequel inclut de manière **indissociable** les dimensions écologiques, sociales et économiques.

Les objectifs fondamentaux de cette loi font que la protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement **sont d'intérêt général**¹²⁷.

Il est plus que temps que ces vœux pieux se manifestent de manière tangible dans le droit.

3.8. Projet de loi 22 – Une codification dangereuse de l'expropriation de fait

L'urgence de répondre au cri d'alarme des municipalités devrait être au cœur des préoccupations du législateur avec le projet de loi 22. Il s'agit d'ailleurs de l'intention dont

¹²⁵ *Vachon c. Montréal (Ville)*, [2001 CanLII 14094 \(QC CS\)](#) [références omises, gras ajoutés], citée avec approbation dans *Champlain Dodge Chrysler Itée c. Verdun (Ville de)*, [2007 QCCA 469](#).

¹²⁶ Voir notamment *Ville de Québec c. Rivard*, [2020 QCCA 146](#), par. 36.

¹²⁷ Préambule de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, [RLRQ, c. Q-2](#) [soulignement et gras ajoutés].



témoignent les notes explicatives du projet de loi :

En outre, le projet de loi encadre le recours en réparation d'un préjudice subi en raison de son effet de dépossession d'un droit portant sur un immeuble ou de son effet de suppression de tout usage raisonnable de ce droit qui résulte **de certains actes municipaux**. Il prévoit que la Cour supérieure, lorsque déclaration qu'un droit sur un immeuble a fait l'objet d'un tel effet, doit déterminer l'indemnité à laquelle a droit le titulaire de ce droit. L'organisme municipal est tenu à la réparation des préjudices déjà subis et doit alors choisir entre se porter acquéreur du droit et payer l'indemnité d'expropriation correspondante **ou modifier l'acte municipal** afin de faire cesser l'effet de dépossession ou de suppression d'un usage raisonnable¹²⁸.

Une analyse du projet de loi révèle plutôt que, malgré un désir de s'intéresser à cette problématique, la réforme législative manque sa cible, n'instaure aucune balise légale visant à encadrer l'expropriation de fait et engendre un risque plus grand que celui qu'elle cherche à résorber. En termes plus explicites, il est même possible d'affirmer que la réforme législative représente un **danger grave** pour la conservation et la lutte contre les changements climatiques.

D'emblée, mentionnons que, par ses articles 170 et 171, le projet de loi constitue une première reconnaissance légale du concept de l'expropriation déguisée, d'origine jurisprudentielle. Or, ces dispositions ne réfèrent qu'à la possibilité qu'un règlement ait un « effet de dépossession [...] ou de suppression de tout usage raisonnable »¹²⁹. Elles n'instaurent au surplus **aucune balise légale claire** de l'expropriation de fait, abandonnant cette lourde tâche aux tribunaux, dans un contexte où ceux-ci, tenus d'interpréter les demandes judiciaires au cas par cas, sont privés d'une vue d'ensemble quant au phénomène de l'expropriation de fait mettant présentement à risque notre territoire et nos collectivités en paralysant les tentatives de conservation.

Par une telle approche, le projet de loi 22 occulte de surcroît le fait que, comme les municipalités, les ministères et autres organismes relevant de la province sont tout autant susceptibles de faire face à des allégations d'expropriation déguisée en raison des pouvoirs leur étant confiés¹³⁰. Pourtant, la province ne réserve **aucun pouvoir à ses propres instances** pour aborder ce phénomène, se cantonnant à aborder la question sous l'angle municipal.

Pour ajouter au caractère inadéquat de la solution proposée par les articles 170 et 171 du projet de loi, soulignons que cette possibilité qu'ils instaurent de « faire cesser l'effet de dépossession » par le retrait de la réglementation ou de l'acte expropriant ne vise que les pouvoirs exercés en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou de la *Loi sur le patrimoine culturel*. La solution de rechange instaurée exclue donc tout aspect relatif à la *Loi sur les compétences municipales*, dont paradoxalement... la création de parcs régionaux et la compétence des municipalités en matière d'environnement¹³¹. En d'autres termes, cette approche, même lacunaire, **ne s'appliquerait même pas à la réglementation environnementale des instances municipales**.

D'ailleurs, l'approche suggérée par l'article 171 du projet de loi, soit la possibilité pour une municipalité de faire cesser l'« effet expropriant », occulte le fait que, dans la majorité des cas, les municipalités **sont tenues** d'adopter les règlements allégués constituer une expropriation de

¹²⁸ PL22, notes explicatives, par. 6.

¹²⁹ PL22, art. 170 al. 1.

¹³⁰ Voir en section 3.3 du présent mémoire.

¹³¹ *Loi sur les compétences municipales*, [RLRQ, c. C-47.1](#), art. 4(4), 19-20 et 112 et s.



fait¹³².

Dans ce contexte, il apparaît particulièrement pernicieux d'offrir aux municipalités de retirer la réglementation adoptée par devoir, alors qu'elles ne **peuvent légalement pas** le faire. Particulièrement après que la collectivité ait absorbé la facture des honoraires d'avocats, en plus de se voir privée d'une réglementation s'intéressant tout spécialement à son bien-être, eu égard au lien essentiel entre nos collectivités et la nature.

Une autre problématique de taille est identifiée. Le CQDE se permet de faire remarquer **avec insistance** que les articles 170 et 171 ne traitent que d'« un droit portant sur un immeuble » ou d' « un droit sur l'immeuble », deux notions parfaitement distinctes du droit de propriété¹³³. Cette approche se retrouve d'ailleurs à l'ensemble du projet de loi. Le projet de loi 22 propose de définir le terme « droit » comme « un droit de propriété, un démembrement de ce droit ou un autre droit réel immobilier »¹³⁴. Il s'agit de jamais vu, alors qu'en vertu du droit de l'expropriation actuel, il peut effectivement et occasionnellement y avoir expropriation **de droit** d'une servitude, mais la jurisprudence ne recèle qu'un cas d'expropriation d'un démembrement¹³⁵. La facture actuelle du projet de loi 22 élargit cette voie de manière plus que significative et crée un gouffre en matière **d'expropriation de fait**.

C'est donc dire qu'en matière de conservation, dès qu'un attribut du droit de la propriété sera limité par un pouvoir de conservation, il sera possible de prétendre à une indemnisation pour cause d'expropriation de fait « d'un droit », par démembrement. Le risque de litige ne s'en trouve donc pas diminué, mais plutôt accru de manière significative par un élargissement législatif de la notion d'expropriation de fait, l'essence même de la conservation étant d'imposer certaines limites aux attributs du droit de propriété.

Conséquemment, c'est sans réserve aucune que le CQDE s'inscrit en faux quant aux articles 170 et 171 du projet de loi, quant à l'absence de définition de la notion d'utilisation raisonnable, mais aussi et surtout quant à toute approche ayant pour effet de permettre l'allégation d'une expropriation de fait en raison de la limitation d'un usage de la propriété, par démembrement du droit de propriété. La promulgation de ces approches n'aura pour effet que de continuer à engorger les tribunaux et d'aggraver la situation, au détriment de l'environnement et des collectivités.

Nous exhortons respectueusement le législateur à **ne pas adopter une telle réforme**, ou minimalement, à prévoir que les articles 170 et 171 du projet de loi 22 ne sont pas applicables lorsque l'expropriation, de fait ou de droit, s'exerce aux fins de conservation.

¹³² Tel qu'exposé en section 3.2 du présent mémoire. Voir par exemple, en première instance, *Dupras c. Ville de Mascouche*, [2020 QCCS 2538](#), par. 120-121. Voir aussi *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, [2019 QCCA 1375](#), par. 11 ; *Rivière-Rouge (Ville de) c. Laflamme*, [2014 QCCS 3265](#) confirmée en appel dans [2016 QCCA 26](#) ; *Neuville (Ville de) c. Farazli*, [2009 QCCS 1690](#), par. 39-40, confirmée en appel dans [2010 QCCA 1118](#).

¹³³ Voir à ce sujet la section 3.6 du présent mémoire.

¹³⁴ PL22, art. 2.

¹³⁵ Pour une révision étoffée des notions relatives à l'expropriation partielle, voir M. BURELLE, « L'expropriation partielle », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'expropriation* (2019), Montréal, Yvon Blais, notamment à la p. 146.



3.9. Recommandation B – Un encadrement rigoureux de la notion d'expropriation de fait aux fins de conservation

Le CQDE est d'avis qu'une intervention législative est vitale afin de baliser adéquatement la réponse judiciaire au phénomène de l'expropriation de fait en matière de conservation. L'urgence de la situation en matière de conservation et de lutte contre les changements climatiques ne saurait souffrir une incertitude ou une imprévisibilité législative paralysant les efforts de conservation de l'Administration publique, tant au niveau municipal que provincial. Il est en outre impératif que les fonds publics demeurent du domaine public et contribuent à la conservation, sans transfert massif vers des intérêts privés. Au risque de nous répéter, la jurisprudence est claire : **l'État n'a pas à garantir le profit**. La spéculation foncière au prix d'un environnement sain doit cesser. À cette fin, le CQDE appelle avec force à ce que la problématique de l'expropriation soit jugulée sans délai, au bénéfice d'un meilleur accès à la justice, d'une plus grande équité dans l'attribution des ressources, certes, mais aussi et surtout afin de permettre à l'État de s'acquitter de son rôle fiduciaire en matière de conservation, pour la prévalence d'un environnement sain.

Avant de présenter la recommandation ayant retenu notre attention, notre organisme tient à souligner que **le droit reconnaît sans ambages le pouvoir du législateur d'écarter l'article 952 C.c.Q. et de limiter drastiquement le droit de propriété, y compris en expropriant sans indemnisation**¹³⁶. Nous faisons cette affirmation sans l'ombre d'un doute. Le CQDE soutenait d'ailleurs cette approche dans le contexte de la fin des activités d'hydrocarbures au Québec¹³⁷ et s'assure présentement qu'une voix citoyenne environnementale soit entendue devant les tribunaux dans le cadre des contestations de pétrolières s'opposant à la décision de la nation québécoise, voire plaidant parfois avoir été expropriées de fait¹³⁸. Le CQDE considère toutefois que si l'absence d'indemnisation peut se justifier dans certaines circonstances, elle n'est pas opportune dans le contexte d'une loi d'application générale susceptible d'affecter non seulement les promoteurs et les spéculateurs, mais aussi les particuliers.

Rappelons d'ailleurs que le fait de limiter ce qui constitue et ce qui ne constitue pas de l'expropriation, et n'appelle donc pas à une indemnisation, n'a pas à rimer avec l'absence de support de l'État envers les propriétaires. D'autres mesures de compensation peuvent être réfléchies, certaines mesures en ce sens existant d'ailleurs déjà, bien qu'elles ne soient que peu

¹³⁶ *Melcar c. Ministre de la Voirie*, [1970] R.C.S. 421 ; *Société Asbestos Ltée v. Société Nationale de l'Amiante*, 1981 CanLII 2635 (QC CA), voir notamment aux par. 143 et 144. Pour de plus amples références, voir aussi en section 4 du présent mémoire, respectivement en matière de droit de propriété et d'indemnisation.

¹³⁷ Voir notamment CQDE, *Rapport de recherche – Loi mettant fin aux activités d'hydrocarbures au Québec*, Montréal, 2 juin 2021, en ligne : https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2021/06/CQDE_RapportRecherche_VF_web.pdf. Voir aussi *Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*, RLRQ, c. R-1.01.

¹³⁸ A. SHIELDS, « Des millions réclamés en compensation pour la fin de l'exploration pétrolière au Québec », *Le Devoir*, 17 août 2023, en ligne : <https://www.ledevoir.com/environnement/796381/exploration-petroliere-des-millions-reclames-en-compensation-pour-la-fin-de-l-exploration-petroliere-au-quebec>.



ou pas employées. Songeons ici à la possibilité d'**indemniser la conservation**¹³⁹, ou encore au développement de mesures d'**écofiscalité** auxquelles s'intéressent déjà certaines municipalités¹⁴⁰. Nous soulignons au passage que lorsque de tels régimes existent, les tribunaux ont parfois retenu qu'il ne pouvait y avoir expropriation de fait, ce régime de compensation démontrant l'intention législative¹⁴¹. Hormis cette dimension, lorsque bien réfléchies, de telles mesures de compensation présentent l'avantage d'encourager l'apport citoyen à la conservation, en plus de réduire la pression sur les finances publiques par l'échelonnement dans le temps de l'apport financier de l'État, favorisant ainsi une réponse immédiate à l'urgence environnementale et climatique. Chacune de ces mesures est susceptible de **réaffirmer l'équilibre nécessaire** entre la responsabilité collective et individuelle en matière de conservation. Nous demeurons cependant conscients que l'atteinte de cet équilibre est un exercice délicat et qu'en dépit d'efforts en ce sens, certaines situations extrêmes pourront survenir.

Dans la recherche de l'équilibre requis, le CQDE a veillé à consulter son réseau. Certains ont émis l'idée que les lois particulières devraient prévoir quels pouvoirs constituent de l'expropriation et lesquels n'en constituent pas, ou encore que la *Loi sur l'expropriation* pourrait prévoir qu'hormis les pouvoirs d'expropriation de droit, nul pouvoir ne constitue de l'expropriation. Ces deux approches ont leur mérite. Or, la multiplicité des lois et des règlements prévoyant des pouvoirs susceptibles d'affecter le droit de propriété, d'une manière ou d'une autre, nous semble rendre cette tâche difficilement réalisable, d'autant plus que de nouvelles lois ou règlements ayant de tels effets seront assurément adoptés dans le futur, tant au niveau provincial que municipal. Par ailleurs, l'idée de l'expropriation de fait ne s'intéresse pas à la définition d'un pouvoir, mais uniquement à son **effet sur la propriété**. Sa définition importe donc peu.

Pour ces motifs et ceux exposés en section 3 du présent mémoire, le CQDE considère que le projet de loi 22 doit clarifier, dans une section particulière de la loi, quelle situation représente cette **situation extrême** qu'est une expropriation de fait et laquelle n'en fait pas partie, lorsque la conservation est en jeu. L'imprévisibilité juridique prévalant en raison de l'abandon aux tribunaux

¹³⁹ La *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, [RLRQ, c. C-61.01](#), prévoit à l'article 8 qu'« [a]fin de favoriser l'application de la présente loi, le ministre peut notamment : [...] 2° établir et réaliser des programmes, y compris des programmes d'aide financière, favorisant la conservation de la biodiversité ». Voir aussi *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, [RLRQ, c. M-30.001](#), art. 12 par. 7.

¹⁴⁰ À cet égard, voir notamment SOCIÉTÉ POUR LA NATURE ET LES PARCS CANADA – SECTION QUÉBEC, « Écofiscalité municipale », en ligne : <<https://snapquebec.org/notre-travail/ecofiscalite-municipale/>>.

¹⁴¹ Voici comment s'exprime la Cour fédérale à ce sujet, en matière de protection d'espèces en péril : « [204] Tout comme le procureur général, j'estime que les concepts **d'appropriation de fait ou d'expropriation déguisée**, issues de la common law et du droit civil, ne sont d'aucun secours à Groupe Candiac en l'instance. En d'autres termes, la question de la validité du Décret d'urgence ne passe pas par ces concepts **puisque le Parlement a déjà prévu, en termes exprès, un mécanisme d'indemnisation** pour les pertes subies du fait de l'application d'un décret d'urgence et en a délimité la portée aux « conséquences extraordinaires » qu'une telle application pourrait avoir. [205] Nous ne sommes pas en présence ici d'une loi justifiant l'application de la règle d'interprétation visant à protéger un propriétaire foncier d'une dépossession de ses terres sans le versement d'une indemnité. **Il n'y a pas de silence à combler dans la Loi à cet égard, l'intention du Parlement ayant été clairement exprimée** à l'article 64 de la Loi » [gras ajoutés]. *Le Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2018 CF 643](#), confirmée en appel, *Groupe Maison Candiac inc. c. Canada (Procureur général)*, [2020 CAF 88](#), demande d'autorisation d'en appeler à la Cour suprême rejetée, [dossier n° 39272](#).



de cette lourde tâche, en l'absence de balises légales claires, témoigne de l'urgence d'encadrer strictement cette notion.

Nous sommes aussi d'avis que le projet de loi doit limiter la possibilité de recourir aux tribunaux lorsqu'un tel recours est dénué de chance de succès. Il est nécessaire d'éviter l'instrumentalisation des tribunaux, jusqu'en appel, dans les négociations avec les instances municipales et provinciales, tout autant qu'il est vital d'accroître l'accès à la justice en évitant la dilapidation des ressources judiciaires et publiques lorsqu'un recours est dénué de chance raisonnable de succès.

Nous soulignons en outre que, contrairement à d'autres projets d'infrastructures, l'urgence environnementale et climatique appelle à des actions immédiates et d'ampleur, lesquelles ne peuvent souffrir d'être remises à plus tard. Ces efforts pressants ont la particularité d'exercer une pression financière énorme sur l'État, sur une période restreinte. L'encadrement de l'expropriation de fait dans une section particulière du projet de loi 22, en **replaçant l'intérêt collectif au cœur des préoccupations législatives, permet de se donner les moyens, comme nation, de répondre à cette urgence.**

Ce n'est qu'à ce prix que pourront être conciliés les intérêts individuels et la responsabilité collective en matière de conservation, pour protéger notre territoire et nos collectivités.

Ainsi,

Considérant l'urgence d'agir, les engagements et la responsabilité du Québec en matière de conservation et de lutte contre les changements climatiques ;

Considérant l'urgence d'intervenir afin d'éviter la paralysie des efforts de conservation par les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités et de les appuyer dans la réalisation du rôle de conservation leur ayant été confié ;

Considérant l'importance de désengorger les tribunaux et d'accroître la prévisibilité juridique en matière d'allégation d'expropriation de fait ;

Considérant l'importance de se doter d'outils juridiques réaffirmant la volonté du législateur québécois et accordant une place particulière à l'intérêt collectif en matière de conservation ;

Considérant l'urgence d'empêcher le transfert massif de fonds publics vers des intérêts privés, au détriment de la conservation, y compris lorsque la dilapidation des fonds publics intervient au niveau judiciaire ;

Considérant qu'il y a lieu de reconnaître non seulement les droits mais aussi les responsabilités des propriétaires, l'État n'ayant pas à supporter seul la responsabilité de la conservation et de la lutte contre les changements climatiques ;

Considérant l'importance d'assurer le maintien d'un juste équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif ;

Considérant l'absence de réponse adéquate du projet de loi 22 au phénomène de l'expropriation de fait ;



Considérant le risque majeur qu'incarne le projet de loi 22 en accentuant la possibilité de rechercher une indemnisation pour expropriation dès qu'un démembrement du droit de la propriété intervient, y compris en matière de conservation ;

Le CQDE recommande de prévoir au projet de loi 22, à même une section consacrée à l'expropriation aux fins de conservation, telle que présentée en Annexe I, des dispositions prévoyant ce qui suit :

Recommandation B1) : Prévoir que les dispositions de cette partie du projet de loi 22 prévalent sur toutes dispositions contraires et que les articles 170 et 171 du projet de loi 22 ne s'appliquent pas en matière d'expropriation aux fins de conservation (voir à l'article 172 et 173 de l'Annexe I) ;

Recommandation B2) : Prévoir une définition de ce qui constitue, au sens entendu par le projet de loi, une expropriation aux fins de conservation, cette notion devant s'entendre d'une expropriation de droit ou d'une expropriation de fait, même alléguée, lorsque l'exercice du pouvoir en cause poursuit un objectif de conservation à titre principal (voir aux articles 174 de l'Annexe I) ;

Recommandation B3) : Prévoir que l'exercice d'un pouvoir de conservation qui n'est pas explicitement prévu à titre de pouvoir d'expropriation est présumé ne jamais constituer de l'expropriation et ne pas avoir un effet expropriant (voir à l'article 174 de l'Annexe I) ;

Recommandation B4) : Prévoir une disposition encadrant rigoureusement la notion d'expropriation de fait et augmentant la prévisibilité juridique par l'inclusion de critères devant être analysés par les tribunaux pour déterminer l'existence d'une expropriation de fait et écartant toute conclusion d'expropriation de fait en raison d'un démembrement du droit de propriété (voir l'article 176 de l'Annexe I) ;

Recommandation B5) : Prévoir qu'en matière de conservation, la contestation d'une d'expropriation de droit ou de fait, même alléguée, n'est entendue que sur permission, à l'instar du régime prévalant en matière d'action collective, et ce, afin d'éviter la dilapidation des finances publiques et des ressources judiciaires lorsque les arguments présentés sont dénués de chance raisonnable de succès.

Cette demande de permission est tranchée sur preuve documentaire, un régime étant proposé à cette fin en Annexe I (voir aux articles 178 à 185 de l'Annexe I) ;



4. L'INDEMNISATION DÉFINITIVE AUX FINS DE CONSERVATION

4.1. L'indemnisation – Le pouvoir d'exproprier sans indemniser

Dès 1920, le droit canadien intégrait une présomption selon laquelle, « **sauf si ses termes l'exigent**, une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation »¹⁴². Il est donc parfaitement loisible au législateur d'exproprier sans indemnisation, sous réserve d'un texte légal clair à cet effet. En 1970, la Cour suprême reconnaissait d'ailleurs le pouvoir du législateur de déroger à l'article 952 C.c.Q. au moyen d'une disposition permettant d'exproprier sans indemniser. Elle citait avec approbation les propos de la Cour d'appel du Québec :

Certes, les dispositions de cet article sont rigoureuses et constituent une exception onéreuse à la règle générale posée par l'article 407 du Code civil [qui prévoyait la même règle que l'article 952 C.c.Q. actuel], une exception qui risque de faire supporter par un individu ou un petit nombre d'individus un fardeau qui est imposé au bénéfice du public en général, ce que certains peuvent considérer comme inique. **Nous n'avons pas à juger de la sagesse de ces dispositions. Je rappellerai cependant qu'elles ont été décrétées dans ce que le législateur considérait être l'intérêt général du public.** Je soulignerai aussi que tous inconvénients ou dommages que les expropriés ont pu subir du fait de l'imposition initiale de la servitude de non-accès ont pu être considérablement atténués, sinon totalement annulés par l'indemnité représentant près des deux cinquièmes de leur mise de fonds initiale que le ministère de la Voirie a payée aux expropriés pour l'expropriation, toujours dans l'intérêt public, d'à peine un dixième de leur terrain¹⁴³.

Ces principes, à nouveau confirmés en 2003¹⁴⁴, prévalent à ce jour. En 2021, le CQDE publiait d'ailleurs un rapport de recherche exposant la légalité d'une telle approche pour l'interdiction des activités d'hydrocarbures au Québec¹⁴⁵. Pour qu'une telle intention législative soit confirmée et reconnue par les tribunaux, il est cependant vital qu'elle repose sur un texte libellé « de façon claire et explicite »¹⁴⁶.

Si la plupart des lois ont plutôt misé sur l'encadrement de l'indemnisation¹⁴⁷, telle, bien entendu, la *Loi sur l'expropriation*, le corpus juridique québécois recèle aussi quelques exemples d'une telle

¹⁴² *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, citant *Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508. L'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd.* est repris dans plus d'une quarantaine de décisions en droit québécois, plusieurs s'intéressant à la notion d'expropriation de fait. Quant à la présomption qu'établit cet arrêt, voir aussi H. BRUN, G. TREMBLAY ET E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Yvon Blais, Cowansville, 2014, par. X.34 : « Les tribunaux appliquent aussi certaines présomptions au sujet de l'intention du législateur, lorsque subsiste un doute raisonnable quant au sens ou à la portée d'une disposition. [...] **Une autre présomption favorise le droit de propriété et, par exemple, requiert des termes explicites pour opérer une confiscation sans indemnité** : *Colet c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 2, EYB 1981-149213 ; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, EYB 1978-146871. Voir, sur le principe du respect des droits acquis, *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, [2005] 3 R.C.S. 530, EYB 2005-98280 » [gras ajoutés].

¹⁴³ *Melcar c. Ministre de la Voirie*, [1970] R.C.S. 421, p. 424.

¹⁴⁴ *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, par. 53-57.

¹⁴⁵ CQDE, *Rapport de recherche – Loi mettant fin aux activités d'hydrocarbures au Québec*, Montréal, 2 juin 2021, en ligne :

<https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2021/06/CQDE_RapportRecherche_VF_web.pdf>.

¹⁴⁶ *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, par. 41.

¹⁴⁷ *Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*, RLRQ, c. R-1.01, art. 31 et s.



approche de conservation sans indemnisation¹⁴⁸. À cet égard, l'affaire *Gagnon*, fixée à procès en mai 2025, risque d'être très intéressante. Dans un contexte d'instauration de la réserve de biodiversité Samuel-De-Champlain, elle met précisément en jeu une loi déclaratoire écartant toute indemnisation en contexte de conservation, une demande en rejet sommaire ayant étonnamment été rejetée en 2020¹⁴⁹.

4.2. L'indemnisation – L'usage le meilleur et le plus profitable, un risque d'indemnisation de la spéculation

En matière d'expropriation, l'indemnisation a pour objet de compenser le propriétaire pour la « valeur du bien exproprié et du préjudice directement causé par l'expropriation »¹⁵⁰. Ainsi, l'indemnité d'expropriation « ne doit **ni appauvrir, ni enrichir** un exproprié »¹⁵¹. Le critère employé pour atteindre ce résultat est celui de l'« **usage le meilleur et le plus profitable** » (ci-après « UMEPP ») du bien exproprié, lequel contribue à la détermination de l'indemnité définitive qui sera octroyée au propriétaire. Ce critère issu du droit anglo-saxon¹⁵² est aujourd'hui repris par les normes de pratique de l'Ordre des évaluateurs agréés (ci-après « OÉAQ »), ces normes étant

¹⁴⁸ Voir par exemple la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*, [RLRQ, c. M-11.4](#), art. 2 et 3 : « **2.** Dans le cas d'une demande d'autorisation faite en vertu de l'un ou l'autre des articles 22 et 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) pour un projet affectant un milieu humide ou hydrique, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut exiger du demandeur des mesures de compensation visant notamment la restauration, la création, la protection ou la valorisation écologique d'un milieu humide, hydrique ou terrestre; dans ce dernier cas à proximité d'un milieu humide ou hydrique. [saut de paragraphe] Une mesure de compensation ne donne lieu à aucune indemnité. La mesure de compensation doit faire l'objet d'un engagement écrit du demandeur et elle est réputée faire partie des conditions de l'autorisation ou du certificat d'autorisation. **3.** Est valide et ne donne lieu à aucune indemnité toute mesure de compensation qui a été prévue pour la délivrance, avant le 12 mars 2012, d'un certificat d'autorisation ou d'une autorisation en vertu du chapitre I de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) pour un projet affectant un milieu humide ou hydrique » ; *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau*, [RLRQ, c. C-6.2](#), art. 38 : « **38.** L'application des articles 33 et 34 ne donne lieu à aucune indemnité de la part de l'État lorsqu'il en résulte une réduction de la durée des prélèvements visés » ; *Loi concernant la délimitation du domaine hydrique de l'État et la protection de milieux humides le long d'une partie de la rivière Richelieu*, [LQ 2009, c. 31](#), art. 7 : « **7.** Aucune demande en justice n'est admise, contre l'État ou contre toute autre personne, pour réclamer, directement ou indirectement, le remboursement de frais ou d'autres sommes, non plus que pour obtenir quelque compensation, indemnité ou réparation en raison ou par suite des effets de la présente loi et de la délimitation qu'elle prévoit. » ; *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, [LQ 2011, c. 13](#), art. 4 : « **4.** L'application des articles 1 et 2 ne donne droit à aucune indemnité de la part de l'État ». Voir aussi CQDE, *Rapport de recherche – Loi mettant fin aux activités d'hydrocarbures au Québec*, Montréal, 2 juin 2021, en ligne :

<https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2021/06/CQDE_RapportRecherche_VF_web.pdf>.

¹⁴⁹ *Gagnon c. Procureur général du Québec*, [2020 QCCS 4395](#), voir notamment aux par. 3 à 7.

¹⁵⁰ *Loi sur l'expropriation*, [RLRQ, c. E-24](#), art. 58.

¹⁵¹ *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, [2017 QCCS 4124](#), par. 203-205, confirmée en appel dans [2019 QCCA 2037](#), permission d'en appeler rejetée par la Cour suprême, dossier n° 39046.

¹⁵² L'historique le plus étoffé de cette notion figure à la décision fréquemment citée Québec (*Procureure générale*) c. *Lechter*, [2001] T.A.Q. 618, au par. 30 et s. [non disponible sur les banques jurisprudentielles publiques]. Certaines décisions plus récentes ont aussi tendance à citer les normes de pratique professionnelles de l'Ordre des évaluateurs agréés. Voir par exemple *Terrebonne (Ville) c. Les Entreprises Réjean Goyette Inc.*, [2021 CanLII 63074 \(QC TAQ\)](#), au par. 162 à 165.



fréquemment citées en matière d'expropriation¹⁵³.

Par essence, l'UMEPP vise à indemniser le propriétaire selon la valeur économique la plus avantageuse de son bien. Lorsqu'appliqué adéquatement, l'UMEPP **n'est pas en soi problématique**. Il ne vise en effet qu'à reconnaître le principe selon lequel le propriétaire souhaitant vendre son bien l'aurait fait au prix le plus avantageux, selon le marché, mais aussi que la valeur de la propriété ne devrait pas être diminuée en raison du projet d'expropriation, de fait ou de droit, de l'expropriant. Il s'agit de la raison pour laquelle l'UMEPP permet, en certaines circonstances limitées, d'écarter l'acte ou la réglementation **en lien avec le projet d'expropriation** afin de prémunir le propriétaire contre une situation défavorable créée par l'expropriant. Elle replace en fait le propriétaire dans la situation la plus favorable qui existait **avant** que le projet d'expropriation soit entrepris.

Les **dangers de l'UMEPP** se manifestent davantage dans son application **imprévisible et sujette à débats**¹⁵⁴. Cette imprévisibilité entraîne presque invariablement des débats d'experts devant les tribunaux, transférant ainsi sur la partie défaite un lourd fardeau financier, sans compter la pression exercée sur les ressources judiciaires¹⁵⁵. L'UMEPP est au surplus dénaturé lorsqu'il se voit attribuer une portée future. Sont alors écartés les principes normalement applicables en droit civil en matière de perte de chance de profit, ainsi que les principes prévalant en droit public quant à la responsabilité de l'État. C'est dans ce contexte qu'il est possible d'affirmer que l'UMEPP est aujourd'hui devenue un outil susceptible d'indemniser la spéculation plutôt que le préjudice subi, tendant ainsi à enrichir injustement l'exproprié, au détriment des collectivités et de l'environnement.

D'ailleurs, la Cour d'appel abordait récemment les contours de l'UMEPP dans l'arrêt *Fernand Gilbert*, le CQDE étant respectueusement d'avis qu'elle en élargissait alors la portée :

[46] L'article 58 de la Loi sur l'expropriation édicte que l'indemnité payable à l'exproprié est fixée d'après la valeur du bien exproprié et du préjudice directement causé par l'expropriation.

[47] Deux étapes doivent être franchies pour établir la valeur du bien exproprié : 1) il faut d'abord déterminer l'UMEPP, puis 2) fixer la valeur du bien sur la base de cet UMEPP.

[48] Tant la jurisprudence que les auteurs se sont intéressés à la notion d'UMEPP et il est maintenant bien établi que **celui-ci ne correspond pas nécessairement à l'usage que le propriétaire fait du bien au moment de l'expropriation, mais bien au meilleur usage qui pourrait en être fait dans l'avenir**.

[49] Cela dit, l'usage qui peut être fait d'un bien immobilier est généralement limité par un ou des règlements d'urbanisme, comme en l'espèce. **Est-ce à dire que seul un usage permis ou**

¹⁵³ Pour prendre connaissance de ces normes, voir notamment l'Annexe de l'arrêt *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, [2022 QCCA 209](#).

¹⁵⁴ *Id.* Voir notamment la détermination de la probabilité de réalisation d'un usage plutôt que sa possibilité, mais aussi en matière de détermination de ce que permettent factuellement la loi et les règlements, un exercice se rapprochant de l'acte juridique, dont la portée temporelle élargie par les interprétations judiciaires (voir dans le corps du texte) accentue l'imprévisibilité.

¹⁵⁵ Par exemple, dans l'affaire *Bromont (Ville) c. Sintra Inc.*, [2023 CanLII 61172 \(QC TAQ\)](#), rendue en matière de conservation, le Tribunal administratif du Québec accordait à l'exproprié un montant de 78 582,50 \$ à titre de remboursement des frais d'expertise offerte par l'évaluateur agréé dont elle avait retenu les services (voir aux par. 276-283), les deux évaluateurs agissant comme expert par les parties n'arrivant pas à s'entendre sur l'UMEPP applicable à l'immeuble en cause, l'un penchant pour un usage de conservation, l'autre pour un usage résidentiel (voir aux par. 6, 9 et s.).



faisant l'objet d'un droit acquis à la date d'évaluation peut être retenu au titre de l'UMEPP?

[50] **Les tribunaux ont répondu à cette question par la négative.**

[...]

[55] En fait, **la possibilité d'écarter un règlement de zonage lors de la détermination de l'UMEPP** découle essentiellement du principe voulant que l'immeuble exproprié doive être évalué à la lumière de l'usage le plus profitable pour l'exproprié et de celui voulant qu'il ne doive pas être préjudicié **du fait qu'il ne contrôle pas le moment où son bien est exproprié**¹⁵⁶.

En somme, la Cour d'appel exposait qu'il ne suffit pas d'évaluer l'UMEPP au regard de la loi ou de la réglementation en cause. Il est tout autant requis de vérifier, non seulement s'il y a lieu d'écarter la réglementation ou l'acte ayant un lien avec l'expropriation, mais aussi de vérifier si la loi ou la réglementation est susceptible d'être modifiée **dans l'avenir** « de façon à permettre l'usage envisagé »¹⁵⁷ par l'exproprié. Ce faisant, elle reconnaissait la possibilité d'établir l'UMEPP non pas selon le meilleur usage **avant** l'expropriation, mais aussi au regard du meilleur usage possible dans le futur à s'adonnant à un exercice pour le moins périlleux de détermination de la possibilité de modifications réglementaires ultérieures.

Cette approche était d'ailleurs réitérée par la Cour d'appel dans un arrêt subséquent alors qu'elle écrivait :

La réglementation de zonage empêchant un usage qui serait plus profitable n'est pas un obstacle dirimant en matière de détermination de l'UMEPP. Si la réglementation de zonage fait obstacle à **l'usage proposé**, il faut pousser la réflexion et se demander s'il est possible que l'exproprié « puisse obtenir, à court ou moyen terme, que le règlement de zonage soit modifié de façon à permettre l'usage envisagé »¹⁵⁸.

Respectueusement, le CQDE est d'avis que l'élargissement de cette possibilité dont témoigne l'arrêt *Fernand Gilbert* a eu pour effet de conférer à l'UMEPP une fonction qui n'est pas la sienne. À ce titre, il est possible de constater aux normes de pratique de l'OÉAQ, d'ailleurs citées par la Cour d'appel elle-même, que l'évaluateur devant déterminer l'UMEPP est tenu de s'en remettre aux usages permis par les règlements et la loi, 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 transiger¹⁵⁹.

L'approche adoptée par la Cour a pourtant pour effet de permettre non pas de contrer une situation « économique ou juridique **défavorable** », mais bien de vérifier la possibilité d'une situation **plus favorable dans le futur**, s'agissant d'une approche proprement contraire. Pourtant,

¹⁵⁶ *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, [2022 QCCA 209](#), par. 46-50 et 55 [références omises, soulignement et gras ajoutés].

¹⁵⁷ *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, [2022 QCCA 209](#), par. 60.

¹⁵⁸ *Groupe Novico inc. c. Ville de Blainville*, [2022 QCCA 1153](#), par. 35, citant *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, [2022 QCCA 209](#), par. 60.

¹⁵⁹ Normes de pratiques de l'OÉAQ, telles que citées en Annexe de l'arrêt *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, [2022 QCCA 209](#) [soulignements de la Cour omis, gras et soulignements ajoutés]



qui saurait prétendre à la capacité d'évaluer selon des critères juridiques la possibilité d'obtenir une réglementation de zonage plus favorable pour réaliser un projet qui n'était pas permis en vertu de la réglementation antérieure? D'ailleurs, la Cour d'appel recensait elle-même plusieurs cas d'applications problématiques de ces notions par les tribunaux inférieurs, lesquels ont parfois écarté des règlements aux fins de détermination de l'UMEPP alors que ceux-ci n'avaient aucun lien avec le projet d'expropriation¹⁶⁰. Suffise-t-il aussi à ce titre de référer le lecteur aux nombreuses affaires témoignant d'un désaccord des évaluateurs dont les services ont été retenus par les parties.

Pour l'ensemble de ces motifs, le CQDE conclut à l'imprévisibilité et à une portée temporelle trop large de l'UMEPP.

Nous sommes par ailleurs d'avis qu'une telle approche écarte aussi des principes bien établis en matière civile. Or, comme le rappelle certains avec justesse, le « droit de l'expropriation n'existe pas en marge du droit civil ; il constitue pour ainsi dire un continuum avec le droit civil en matière de préjudice et de compensation intégrale »¹⁶¹. Certes, le droit civil québécois prévoit expressément que le préjudice futur **peut** être indemnisé. Pour ce faire, certains critères bien précis doivent toutefois être satisfaits. Ainsi, un créancier pourra être indemnisé pour un préjudice réellement subi, ainsi que pour « le gain dont il est privé »¹⁶², mais uniquement lorsque le préjudice futur « **est certain et qu'il est susceptible d'être évalué** »¹⁶³. En matière contractuelle, ces critères sont encore plus stricts : l'ensemble des dommages-intérêts pouvant être accordés doivent avoir été prévisibles au moment de la conclusion du contrat. Même en cas de faute lourde ou intentionnelle, ces dommages se limiteront en outre à ce qui « est une suite immédiate et directe »¹⁶⁴ de faute engendrant le préjudice.

Cela étant, il importe de ne pas confondre les deux notions juridiques distinctes que sont le caractère certain d'un préjudice et la perte de chance de profit. La doctrine s'exprime ainsi à ce sujet :

2299. La théorie de la perte de chance, bien qu'elle soit conciliable avec les principes du droit civil, doit nécessairement être appliquée conformément aux enseignements voulant qu'elle **ne peut être un remède en l'absence d'une preuve probante quant à la perte de gain futur**. Il ne suffit donc pas de faire la démonstration de la perte de la chance, **il faut encore établir par une preuve probante le profit que le demandeur aurait pu réaliser, n'eût été la faute commise par le défendeur**¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec, [2022 QCCA 209](#), par. 54, la Cour citant en note de bas de page # 21 les affaires suivantes à titre d'exemples : « Voir à titre d'exemples : Québec (Procureur général) (Ministre des Transports) c. Développements urbains Candiac inc., [2015 CanLII 66212 \(QC TAQ\)](#), 2015 QCTAQ 10295; Ville de Laval c. Filippelli, [2017 CanLII 83417 \(QC TAQ\)](#), 2017 QCTAQ 11592; Québec (Procureur général) (Ministre des Transports) c. Exploitation agricole forestière des Laurentides inc., [2012 CanLII 45432 \(QC TAQ\)](#), 2012 QCTAQ 1013; Bois-des-Filion (Ville de) c. Perron, T.A.Q.E. 2007AD-49; St-Anselme (Municipalité de) c. Bédard, T.A.Q.E. 2006AD-282 ».

¹⁶¹ N. BLANCHETTE, « Introduction au droit de l'expropriation », Fasken, 10 décembre 2020, en ligne : <[¹⁶² Art. 1611 \[C.c.Q.\]\(#\)](https://www.fasken.com/fr/knowledge/2020/12/15-introduction-droit-expropriation-quebec#:~:text=Le%20droit%20de%20l'expropriation,pr%C3%A9judice%20et%20de%20compensation%20int%C3%A9grale.>>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁶³ *Id.*, al. 2.

¹⁶⁴ Art. 1613 [C.c.Q.](#)

¹⁶⁵ V. KARIM, *Les obligations*, vol. 2, 5e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2020, par. 2299-2300.



La jurisprudence a d'ailleurs déterminé qu'il est parfois pertinent de compenser la perte de chance de profit en matière de spéculation immobilière. Lorsque tel est le cas, cette conclusion ne s'impose toutefois qu'à l'issue d'une **analyse factuelle minutieuse validant le caractère certain** de cette perte de chance, selon les critères établis, c'est-à-dire lorsque la perte de chance s'avère (1) réelle et sérieuse et (2) qu'elle repose sur un degré de probabilité de réalisation suffisant¹⁶⁶. À titre d'exemple, en 2014, la Cour d'appel refusait d'intervenir pour réformer le jugement d'instance en raison du caractère certain de la perte de profit, eu égard à l'analyse fine qu'en effectuait le juge d'instance¹⁶⁷. La jurisprudence récente sur l'UMEPP occulte pourtant cette analyse minutieuse pourtant requise en vertu du droit civil.

Une décision fort intéressante du TAQ illustre bien la confusion existant en matière d'indemnisation des pertes de chance de profit. Deux membres du Tribunal concluaient alors que le concept de « réparation intégrale » en vertu de l'article 1611 C.c.Q. s'applique déjà en droit de l'expropriation et reconnaît déjà, par essence, la possibilité d'indemniser pour perte de profit¹⁶⁸. Pourtant, juste avant d'atteindre cette conclusion et en vertu du **droit de l'expropriation**, les décideurs concluaient à la nécessité d'indemniser le promoteur pour perte de profit, et ce, même s'il « n'était pas réellement « *proche de canner un projet* » au moment de l'expropriation », voire « que d'importantes conditions devaient encore être complétées » et ne pouvaient être « prises pour acquises »¹⁶⁹. En adoptant cette approche en vertu du droit de l'expropriation plutôt que du droit civil, ils occultaient les critères relatifs à l'examen minutieux du dédommagement pour perte de profit adopté par les tribunaux supérieurs¹⁷⁰, des décisions à cet effet étant pourtant citées à même la décision du TAQ. Les tribunaux s'éloignent ainsi, et de loin, de la règle selon laquelle l'évaluation doit se faire en fonction de ce qui est juridiquement permis et certain à la date de référence, et ce, sans tenir compte d'hypothèses.

Finalement, le CQDE est d'avis que cette évolution dans l'application de l'UMEPP ne contrevient pas uniquement au droit civil, elle est en parfaite contravention à nombres de postulats du droit public maintenant intégrés au droit de l'expropriation. En effet, la jurisprudence reconnaît sans ambages et depuis fort longtemps que les instances municipales n'ont pas à garantir le profit des spéculateurs. Elles n'ont pas non plus à adopter les règlements de zonage les plus profitables. Tel que l'écrivait la Cour d'appel en 1988 « Ceux qui cherchent le profit, par ailleurs légitime, dans les projets de développement domiciliaire sont exposés aux aléas de la politique municipale »¹⁷¹, ou encore, en 2009, « [l]a municipalité n'est pas obligée d'autoriser, à l'égard d'une propriété spécifique, tous les usages qui seraient les plus rentables si leur localisation était laissée aux seules lois du marché »¹⁷².

¹⁶⁶ *Laferrière c. Lawson*, [1991] 1 R.C.S. 541, p. 559-561.

¹⁶⁷ *La Malbaie (Ville de) c. Entreprises Beau-Voir inc.*, 2014 QCCA 739, voir particulièrement les par. 30 et 33.

¹⁶⁸ *Laval (Ville) c. Les Associés du Nord 2006 Inc.*, 2019 CanLII 101259 (QC TAQ), par. 267. Il est ici à noter que le tribunal refusait d'indemniser le « constructeur » en vertu de l'art. 1611 C.c.Q., selon eux déjà intégrés au droit de l'expropriation, afin de ne pas entraîner une double indemnisation.

¹⁶⁹ *Laval (Ville) c. Les Associés du Nord 2006 Inc.*, 2019 CanLII 101259 (QC TAQ), par. 234 à 236.

¹⁷⁰ *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, 2017 QCCS 4124, par. 203-205, confirmée en appel dans 2019 QCCA 2037, permission d'en appeler rejetée par la Cour suprême, dossier n° 39046.

¹⁷¹ *Domaine Clermont c. Ville de Charlesbourg*, 1988 CanLII 1290 (QC CA), p. 9 de 10. Cité récemment avec approbation dans *Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2021 QCCS 4031.

¹⁷² *Rimouski (Ville de) c. Développements Vaillancourt inc.*, 2009 QCCA 1475, citant avec approbation un extrait de doctrine.



Avec égard, le CQDE considère qu'il s'agit là d'exemples frappants témoignant de l'imprévisibilité juridique dans la détermination de l'indemnisation en cas d'expropriation, ces dynamiques étant accentuées par le fait d'écarter des mécanismes juridiques établis de longue date en matière de dommages (en droit civil) et de responsabilité de l'État (en droit public). Accepter l'indemnisation de perte de chance de profits **futurs**, sans analyse factuelle de son caractère certain, revient à accepter qu'il soit plus facile pour un investisseur de voir l'État lui garantir la réalisation de ses aspirations au profit en contexte d'expropriation qu'en contexte de droit civil. Cette approche omet de considérer que l'expropriation, contrairement au droit civil, intervient toujours dans l'intérêt public, tout particulièrement en matière d'environnement. Comment justifier dans ce contexte qu'en l'absence de faute et dans ses tentatives d'agir pour le bien de nos collectivités, l'État doivent supporter une responsabilité plus lourde que celle d'un cocontractant privé fautif ?

Le CQDE considère qu'en matière de conservation, ces contradictions lourdes de conséquences doivent être réformées sans délai.

4.3. L'indemnisation – Une distinction importante entre expropriation et validité réglementaire

Les articles 170 et 171 du projet de loi 22 ont été abordés précédemment. Ces dispositions projetées par le législateur auraient notamment pour effet de permettre le retrait d'un acte municipal reconnu comme une expropriation de fait. Pour divers motifs, le CQDE mentionnait d'emblée qu'une telle approche s'avère peu applicable, voire impossible en raison de l'obligation incombant aux municipalités d'adopter la réglementation en cause¹⁷³.

Cependant, d'un point de vue s'intéressant strictement à la réparation juridique d'une expropriation de fait, cette approche est de surcroît symptomatique de la confusion prévalant entre la validité d'un acte ou d'un règlement, au sens entendu par le droit administratif, et l'effet de cet acte sur le droit de propriété, au sens entendu par le droit en matière d'expropriation. Il y a confusion.

En effet, dans le récent arrêt *Dupras*, la Cour d'appel conclut que la « validité du règlement restrictif d'usage n'est [...] pas un obstacle à l'existence d'une expropriation déguisée », pas plus que ne l'est la bonne foi ou la mauvaise foi de l'instance en cause ou le caractère fautif de son comportement¹⁷⁴. Les tribunaux retiennent plutôt que c'est par son effet que se manifeste le **caractère abusif** de l'acte en cause, c'est-à-dire « l'expropriation déguisée »¹⁷⁵.

Sans revenir sur les dimensions déjà abordées, nous concluons qu'il s'agit d'une manifestation supplémentaire d'un amalgame non souhaitable entre les notions de droit public et de droit privé. De tout temps, les tribunaux ont distingué les réparations pécuniaires des réparations applicables en matière de validité d'exercice d'un pouvoir légal ou réglementaire. Lorsqu'un pouvoir public

¹⁷³ Voir en section 3.2 et 3.8.

¹⁷⁴ *Dupras c. Ville de Mascouche*, [2022 QCCA 350](#), par. 29.

¹⁷⁵ *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, [2018 CSC 35](#), par. 27 : « Il est acquis qu'une expropriation dite déguisée, dans la mesure où elle s'effectue sous le couvert d'un règlement de zonage, constitue un abus commis dans l'exercice du pouvoir de réglementation confié à l'organisme en la matière ».



n'est pas valablement exercé, par exemple en l'étant de manière abusive ou déraisonnable, la réparation s'imposant est l'invalidation de l'acte ou de la décision en cause et la remise en état de la partie lésée¹⁷⁶. Cette notion d'invalidité repose notamment sur l'expertise et le respect de la sphère de compétence dévolue aux décideurs et aux pouvoirs exécutif ou législatif. Elle a pour effet d'entraîner un retour du pouvoir décisionnel vers l'acteur habilité à l'exercer, lequel peut alors tenir compte de motifs exprimés par les tribunaux et reconsidérer sa décision, le cas échéant.

Or, l'approche adoptée en contexte d'expropriation de fait a pour conséquence d'occulter la déférence requise et de confondre les réparations adéquates. En assimilant les concepts d'abus et d'exercice invalide d'un pouvoir, elle impose **dans tous les cas** l'indemnisation du propriétaire.

Assurément, l'exercice d'un pouvoir aura parfois, dans certaines circonstances limitées, un effet tel sur les attributs du droit de propriété qu'il constituera une expropriation de fait, et ce, même s'il s'agit d'un **exercice parfaitement valide** du pouvoir en cause. Dans ce cas, et dans ce cas seulement, une indemnisation constitue une réparation opportune.

Par contre, lorsqu'en présence d'un acte ou d'un pouvoir excédant les compétences de l'instance décisionnelle en cause, ou d'un pouvoir exercé abusivement, de mauvaise foi, de manière discriminatoire ou oblique, alors cet acte est nécessairement invalide ou ultra vires et ne saurait être maintenu. Toute approche contraire est diamétralement opposée aux principes les plus élémentaires applicables en contentieux administratif. Certes, cette invalidation pourra parfois s'accompagner de dommages-intérêts suivant la preuve d'un préjudice selon les critères applicables, mais même en ce cas, une telle réparation ne relève **absolument pas** du droit de l'expropriation et ne saurait imposer au propriétaire de passer titre.

À notre avis, ces contradictions doivent nécessairement trouver réponse dans le projet de loi 22.

4.4. Projet de loi 22 – Une réponse inadaptée à l'élargissement de l'application de la notion d'usage le meilleur et le plus profitable

L'imprévisibilité en matière d'indemnisation est parfaitement connue et reconnue par le gouvernement. Dans le mémoire transmis au conseil exécutif, la ministre des Transports et de la Mobilité durable l'indiquait d'emblée : l'absence de balises législatives laisse « trop de place à l'interprétation et au débat » et mène à « une augmentation importante et significative des pôles d'indemnisation »¹⁷⁷. En fait, le projet de loi 22 vise précisément à s'attaquer à ces questions en veillant à « remplacer la valeur au propriétaire par celui de valeur marchande » et à « définir, encadrer ou renommer certains concepts telle la valeur marchande [...] [et] resserrer le concept de l'UMPP »¹⁷⁸. Ces démarches sont salutaires et témoignent d'un leadership qui mérite d'être

¹⁷⁶ Voir par exemple *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (en matière de décisions administratives) ou *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679 (en matière de réparations constitutionnelles).

¹⁷⁷ MINISTRE DES TRANSPORTS ET DE LA MOBILITÉ DURABLE, *Mémoire au conseil des ministres*, Québec, mai 2023, en ligne : <<https://www.quebec.ca/premier-ministre/equipe/conseil-des-ministres/memoires-conseil-ministres#c78955>> , p. 2. L'UMPP employé par la ministre réfère à la notion d'usage le meilleur et le plus profitable, tout comme l'abréviation « UMEPP » plus souvent employée par les tribunaux.

¹⁷⁸ MINISTRE DES TRANSPORTS ET DE LA MOBILITÉ DURABLE, *Mémoire au conseil des ministres*, Québec, mai 2023, en ligne : <<https://www.quebec.ca/premier-ministre/equipe/conseil-des-ministres/memoires-conseil-ministres#c78955>> , p. 3. Voir aussi les notes explicatives du PL22, au par. 2 [gras ajoutés], lesquelles



souligné.

À la lecture du projet de loi, les efforts déployés ne nous semblent cependant pas susceptibles de mettre fin à l'imprévisibilité de l'UMEPP, ni même d'en limiter la portée, et encore moins de résorber les débats d'experts devant les tribunaux. Leurs déclinaisons s'avèrent toutefois extrêmement complexes et certaines subtilités peuvent aisément échapper au lecteur. Pour une lecture facilitée, nous faisons référence aux dispositions du PL22 directement dans le corps du texte, entre parenthèses.

Le PL22 établit différentes approches d'indemnisation alors que les dispositions suivantes précisent à quel moment une approche ou l'autre s'appliquera¹⁷⁹ :

75. L'indemnité définitive qui est due à un exproprié est établie en fonction de l'une des approches d'indemnisation suivantes :

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

[Alinéa 2 omis]

Ces approches servent à calculer l'indemnité définitive à laquelle aura droit un exproprié, selon différents pôles d'indemnisation (art. 82), soit : l'indemnité immobilière (art. 84 à 95, cette indemnité comprend aussi les indemnités de déplacement, de réaménagement, de fermeture d'une entreprise et de concordance), en réparation des préjudices (art. 96 à 102), pour perte de valeur de convenance (art. 103 à 104) et pour trouble, ennuis et inconvénients (art. 105 à 106). Les approches listées à l'art. 75 ne servent toutefois qu'au calcul de l'indemnité immobilière. En d'autres mots, peu importe l'approche adoptée, un exproprié aura toujours droit aux autres pôles d'indemnité (réparation des préjudices, valeur de convenance, etc.). De fait, le projet de loi ne nous semble pas limiter les indemnités possibles, mais plutôt les consacrer législativement.

En outre, par des contorsions sémantiques considérables, le PL22 prévoit que **la première étape** de la détermination de l'indemnité définitive est d'établir l'UMEPP, mais précise immédiatement que lorsque l'UMEPP ne correspond pas à l'usage du droit exproprié, l'indemnité définitive est déterminée « sur la base de cet autre usage » (art. 115 al. 1 et 2). Cet énoncé relève pour la moins de la pensée circulaire puisqu'une lecture attentive révèle que l'**UMEPP participe toujours** à la détermination de l'**indemnité immobilière** qui, elle-même, participe toujours de l'**indemnité définitive**, peu importe l'approche d'indemnisation adoptée¹⁸⁰. Pour bien mettre en lumière cette

établissent que le projet de loi « attribue au Tribunal le pouvoir de fixer une indemnité provisionnelle complémentaire et une indemnité définitive. À l'égard de cette dernière, il établit les différentes approches d'indemnisation selon lesquelles l'indemnité définitive est déterminée et définit certains concepts nécessaires à son calcul, **tels que celui de l'usage le meilleur et le plus profitable** et celui de la valeur marchande » [gras ajoutés].

¹⁷⁹ PL22, art. 76 à 81.

¹⁸⁰ Exception faite de la théorie de la réinstallation prévue par le projet de loi 22, laquelle ne tient pas



approche, la citation de longs extraits du projet de loi s'impose :

I. — Indemnité définitive

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

1° l'indemnité immobilière;

[...]

II. — *Indemnité immobilière*

84. L'indemnité immobilière **est constituée de la valeur marchande du droit** exproprié et, le cas échéant, de l'une des indemnités [...énumérées ci-dessus...].

85. La **valeur marchande d'un droit correspond à** la somme de la valeur de ce droit établie conformément à l'article 86 et [...d'autres considérations non pertinentes à notre propos...].

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

1° qui est le plus probable;

2° **qui est établi :**

a) à la date de l'expropriation;

b) **selon l'usage le meilleur et le plus profitable de ce droit;**

c) sur un marché libre et ouvert à la concurrence qui satisfait aux conditions suivantes :

i. les parties sont informées adéquatement de l'état de l'immeuble et des conditions du marché et sont raisonnablement au fait de l'usage le meilleur et le plus profitable de ce droit;

ii. le droit a été mis en vente pendant une période suffisante, compte tenu de sa nature, de l'importance du prix et de la situation économique;

iii. l'acquéreur et le vendeur ne font l'objet d'aucune pression indue et ils doivent répondre aux critères d'un acheteur et d'un vendeur typiques;

d) **sans tenir compte :**

i. de la moins-value ou de la plus-value attribuable à l'annonce publique du projet de l'expropriant ou de celui pour le compte de qui il exproprie;

ii. des constructions, des améliorations ou des additions faites après la date d'imposition de la réserve, sauf celles qui constituent des réparations nécessaires et celles autorisées en vertu de l'article 152;

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

87. 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 :

compte de la « valeur marchande du droit exproprié » déterminée par un recours à l'UMEPP. Voir PL22, art. 81, 84 al. 2 et 115 al. 3.



1° l'usage est réalisable sur cet immeuble en raison des dimensions, de la forme, de la superficie, de la topographie et de la composition de l'immeuble;

2° **l'usage est permis par les lois** du Québec et du Canada **et les règlements** édictés en application de telles lois, **incluant les règlements municipaux**, ou protégé par des droits acquis à la date de l'expropriation;

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

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

5° il existe une demande sur le marché pour le droit évalué à cet usage;

6° l'usage est celui qui apporte la valeur la plus élevée à l'immeuble parmi tous les usages possibles en vertu du présent alinéa.

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.

[...]

115. Pour déterminer le montant d'une indemnité définitive à laquelle un exproprié a droit, le Tribunal administratif du Québec **détermine l'usage le meilleur et le plus profitable du droit** exproprié.

Lorsque l'usage le meilleur et le plus profitable ne correspond pas à celui du droit exproprié, le Tribunal détermine le montant de l'indemnité définitive sur la base de cet autre usage. [...]

[Soulignements, surlignements et gras ajoutés]

Au regard de ces dispositions, le CQDE constate en outre que le projet de loi ne répond pas à la nécessité de rectifier la dénaturation de l'UMEPP et l'élargissement de sa portée temporelle, telle qu'exposée précédemment¹⁸¹. Les nouvelles dispositions n'assurent par un retour à un critère veillant à ne pas défavoriser le propriétaire au regard de l'UMEPP applicable **avant** le projet d'indemnisation, selon un degré de certitude quant à la réalisation de profit. Les paragraphes grisés dans l'extrait ci-dessus (par. 86d) et 87 al. 2 par. (2) et (4)) reprennent plutôt des critères qui, bien que présents depuis longtemps dans les normes de pratique des évaluateurs agréés, n'ont pas empêché les interprétations judiciaires de s'en éloigner, en conférant à l'UMEPP une portée future, c'est-à-dire en permettant de vérifier la possibilité d'une modification réglementaire ultérieure susceptible de permettre les projets de l'exproprié et d'ainsi augmenter la valeur de l'UMEPP. Si ces dispositions sont adoptées sans écarter clairement cette interprétation, il y a fort à parier qu'elle continuera de prévaloir.

En fait, il est même possible de soutenir que le projet de loi va plus loin. Par une tentative de limiter la portée de l'UMEPP, **il consacre plutôt sa portée future en faveur du propriétaire**. Comme le démontrent les passages en noir dans l'extrait ci-dessus (par. 87 al. 2 (4) et al. 3), la portée de l'UMEPP sera vérifiée en tenant compte de la probabilité que cet usage se concrétise dans « dans les trois ans qui suivent la date de l'expropriation ». Il y a ici cristallisation, dans tous les cas, du caractère prospectif de l'UMEPP, une idée que même l'élargissement jurisprudentiel préjudiciable de l'UMEPP rejette.

Le CQDE en retient conséquemment que s'il était sanctionné sous sa forme actuelle, le projet de loi 22 assurerait la perpétuation de l'indemnisation de la spéculation immobilière, sans répondre,

¹⁸¹ Voir la section 4.2 du présent mémoire.



comme annoncé, aux problématiques d'imprévisibilité et de multiplications des pôles d'indemnisation.

4.5. Recommandation C – Un encadrement rigoureux de la réparation de l'expropriation aux fins de conservation

Bien que nous reconnaissons l'entière légitimité de l'État de ne pas indemniser en cas d'expropriation dans certaines circonstances, nous considérons qu'une telle approche, dans le cadre d'une loi d'application générale comme la *Loi concernant l'expropriation*, qui est susceptible de viser tant le particulier que l'entreprise multinationale, manquerait de nuance et ne serait pas opportune.

Toutefois, nous souhaitons que nos propos se gravent à la pensée de nos décideurs :

Face à l'urgence climatique et au déclin précipité de la biodiversité, l'État n'a pas les moyens de continuer à indemniser les rêves de profit d'investisseurs et de spéculateurs immobiliers.

À défaut de se doter sans délai d'un régime juridique assurant un équilibre entre responsabilité individuelle et collective, y compris en matière d'indemnisation, nos efforts de conservation et de lutte contre les changements climatiques manqueront certainement leur cible.

En avril 2023, le gouvernement accordait à la ville de Laval une subvention de **2,5 M\$** pour l'acquisition, de gré à gré, d'une terre d'une superficie d'environ 50 000m² exempte de construction ou d'ouvrage¹⁸². Cette contribution permettait à la ville de rassembler les **6,5 M\$** requis pour protéger ce milieu humide abritant « plusieurs espèces en situation précaire »¹⁸³. Ce prix témoigne sans conteste de la flambée du prix des terres sur le marché dans les dernières années.

En juillet 2023, un PDG d'une grande entreprise s'offrait le Mont Glen pour la somme de **6 M\$** afin d'en jouir privativement, en dépit de l'intérêt de la collectivité et de l'ancien propriétaire pour la conservation publique de cette parcelle située dans les montagnes vertes. Même si elle l'avait souhaité, la municipalité de Bolton-Ouest n'aurait pas eu les moyens de l'acquérir¹⁸⁴.

À eux seuls, les recours présentement pendants en matière d'expropriation de fait, au motif

¹⁸² Décret 339-2023 Concernant l'octroi d'une subvention d'un montant maximal de 2 500 000 \$ à la ville de Laval, au cours de l'exercice financier 2022-2023, pour compenser les frais de l'acquisition à des fins de conservation du lot 3 721 802, (2023) 155 G.O.Q. II 1021, p. 1089. Voir aussi l'inscription du lot au registre foncier.

¹⁸³ CABINET DE LA MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, gouvernement du Québec, « 2,5 M\$ pour la protection d'un milieu humide d'intérêt à Laval », 5 avril 2023, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/25-m-pour-la-protection-dun-milieu-humide-dinteret-a-laval-46869#:~:text=Benoit%20Charette%2C%20annoncent%2C%20au%20nom,Barbe%2C%20dans%20le%20quartier%20Fabreville>>.

¹⁸⁴ Voir P. TESICEIRA-LESSARD, « Le PDG de Dollarama s'offre une montagne en Estrie », La Presse, 21 juillet 2023, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/regional/2023-07-21/mont-glen/le-pdg-de-dollarama-s-offre-une-montagne-en-estrie.php>>.



d'exercice de pouvoirs de conservation, témoignent de réclamations avoisinant **1 milliard de dollars**. Et cette somme ne tient pas compte des recours qui seront introduits dans le délai de grâce que prévoit le PL22 pour instituer un recours et bénéficier de l'ancien régime plus profitable¹⁸⁵.

Le CQDE considère que la situation est claire : l'État ne peut acquérir tout ce qui mérite d'être protégé, ni même tout ce qui doit l'être pour atteindre les cibles de la COP15. En matière de conservation, l'État ne peut de surcroît continuer à le faire en garantissant le profit de spéculateurs. Une telle approche ignore la part de responsabilité partagée incombant aux particuliers alors que, nul ne peut le nier, la conservation est une responsabilité commune. Le projet de loi 22 doit refléter cette réalité.

Pour ces motifs, et pour ceux exposés dans les sous-sections précédentes, le CQDE considère qu'il est urgent d'instaurer un **régime particulier d'indemnisation** lorsque l'expropriation, de fait ou de droit, s'effectue aux fins de conservation. Il est impératif que cette indemnisation tienne alors compte de l'intérêt public et du coût financier, climatique et environnemental que supporteraient nos collectivités du fait de l'inaction ou de la paralysie des efforts de conservation de l'État, faute de moyen d'agir.

En contexte de conservation, nous recommandons conséquemment qu'en cas d'expropriation, de fait ou de droit, la valeur **du bien** exproprié (et non du droit exproprié) corresponde, aux fins de détermination de l'indemnité immobilière, à la **valeur de l'évaluation municipale**, à la date de l'expropriation. Nous considérons qu'une telle approche concilie la responsabilité d'un propriétaire envers la collectivité en termes de conservation, tout en assurant une indemnité équitable. À ce titre, rappelons que l'indemnité immobilière n'est pas la seule indemnité participant de l'indemnité définitive, tel que projetée par le projet de loi 22. Au contraire, un propriétaire indemnisé selon l'évaluation municipale pourra toujours bénéficier des autres pôles d'indemnisation¹⁸⁶, notamment les autres indemnités qui participent de l'indemnité immobilière (soit l'une des indemnités de déplacement, de réaménagement de fermeture d'une entreprise ou de concordance¹⁸⁷), ainsi que les indemnités pour perte de valeur de convenance¹⁸⁸, pour trouble, ennuis et inconvénients¹⁸⁹ et en réparation des préjudices¹⁹⁰, dont l'indemnité pour les pertes nettes liées à un projet d'entreprise¹⁹¹. L'ajout de ces indemnités à l'indemnité immobilière assure une protection complète du patrimoine de l'exproprié. Nous rejetons par ailleurs toute prétention à une manipulation théorique de l'évaluation municipale par l'expropriant lorsque celui-ci est une instance municipale¹⁹², d'autant plus qu'un propriétaire a toujours l'opportunité

¹⁸⁵ Voir la section 5 du présent mémoire sur la portée temporelle du PL22.

¹⁸⁶ Outre en matière d'application de l'approche basée sur la théorie de la réinstallation. PL22, art. 81, 84 al. 2 et 115 al. 3.

¹⁸⁷ PL22, art. 84.

¹⁸⁸ PL22, art. 103-104.

¹⁸⁹ PL22, art. 105 et 106.

¹⁹⁰ PL22, art. 96 à 102.

¹⁹¹ PL22, art. 99.

¹⁹² Nous écartons ces prétentions pour différents motifs. La première repose sur le fait que nous ne pouvons présumer de la partialité d'un expert, par exemple un évaluateur municipal, en raison du fait qu'il soit rémunéré par une partie, une présomption rejetée tant en droit civil que criminelle (Voir notamment l'arrêt de principe *White Burgess Langille Inman c. Abbott and Haliburton Co.*, [2015 CSC 23](#). Voir aussi *R. c. Savard*, [2022 QCCS 712](#), par. 36, citant *Leblanc c. Municipalité régionale de comté de la Haute-Yamaska*, [2017 QCCA 75](#)). Nous retenons par ailleurs l'article 241 C.p.c., lequel permet de demander le



de contester une évaluation municipale, en temps opportun. Nous considérons plutôt que l'approche recommandée offre l'avantage important de résorber les débats d'expert suscités par la détermination de l'UMEPP et les frais faramineux afférents¹⁹³.

Si toutefois cette avenue n'était pas envisagée, nous insistons **subsidièrement** sur l'importance d'un retour à la nature fondamentale de l'UMEPP. C'est-à-dire un retour à un critère ayant pour objet d'empêcher qu'un propriétaire soit défavorisé en raison d'un projet d'expropriation, sans pour autant lui permettre de prétendre à une plus grande indemnisation pour des considérations futures. Ainsi, l'UMEPP veillerait à l'indemnisation du propriétaire selon l'usage pouvant être fait de son immeuble **avant** le projet d'expropriation, sans recours à des critères imprévisibles telle la possibilité difficilement quantifiable d'un changement futur des lois ou des règlements¹⁹⁴. La clarification de cette règle impliquerait simplement l'ajout d'un alinéa à la fin de l'article 87 du projet de loi 22, cet alinéa pouvant être ainsi libellé :

Aux fins de détermination de l'usage le meilleur et le plus profitable, il ne peut en aucun cas être tenu compte de la possibilité d'une modification éventuelle des lois ou des règlements, y compris municipaux, de façon à permettre un usage autre que ceux possibles immédiatement avant l'expropriation.

Nous sommes finalement d'avis que le projet de loi doit mettre fin à la confusion existant en matière d'indemnisation de l'expropriation de fait et de réparation en raison de l'exercice abusif d'un pouvoir. Lorsque l'exercice d'un pouvoir réglementaire constitue un **excès de compétence ou un abus** au sens entendu par la jurisprudence, il est nécessaire qu'il soit sanctionné par l'invalidité de l'acte en cause afin de protéger le propriétaire lésé et de le rétablir dans ses droits, sans pour autant léser la collectivité. Seule l'expropriation de fait découlant de l'exercice d'un pouvoir valablement exercé devrait appeler à indemnisation. Il en va de la prévalence de la cohérence juridique en matière de réparation¹⁹⁵.

Ainsi,

Considérant l'urgence d'agir en matière de conservation et de lutte contre les changements climatiques ;

Considérant l'impossibilité pour l'État d'acquiescer tout ce qui mérite d'être protégé, mais aussi qu'il ne lui incombe pas d'assumer seule la responsabilité de la conservation ;

Considérant l'importance de rétablir l'équilibre entre la responsabilité individuelle et

rejet d'une expertise pour irrégularité, erreur grave ou partialité, si tel est le cas. Nous rappelons finalement que nos recommandations prévoient justement une disposition applicable en cas d'abus par l'expropriant (voir l'article 177 de l'Annexe I).

¹⁹³ Par exemple, dans l'affaire *Bromont (Ville) c. Sintra Inc.*, [2023 CanLII 61172 \(QC TAQ\)](#), rendue en matière de conservation, le Tribunal administratif du Québec accordait à l'exproprié un montant de 78 582,50 \$ à titre de remboursement des frais d'expertise offerte par l'évaluateur agréé dont elle avait retenu les services (voir aux par. 276-283), les deux évaluateurs agissant comme expert par les parties n'arrivant pas à s'entendre sur l'UMEPP applicable à l'immeuble en cause (voir aux par. 6, 9 et s.).

¹⁹⁴ Cette possibilité étant prévue à l'arrêt *Fernand Gilbert Itée c. Procureure générale du Québec*, [2022 QCCA 209](#), par. 60-61. Voir les explications à la section 4.2 du présent mémoire.

¹⁹⁵ Voir en section 4.3 du présent mémoire.



collective en matière de conservation ;

Considérant l'amalgame non souhaitable entre la notion d'expropriation de fait et la notion de la validité de l'acte en cause ;

Considérant le pouvoir incontestable du législateur d'exproprier sans indemniser ;

Considérant, à l'inverse, que l'indemnisation de la spéculation doit absolument et complètement être écartée, particulièrement en matière de conservation ;

Considérant la nécessité de rétablir la vocation de protection du propriétaire de l'UMEPP, sans pour autant permettre l'indemnisation en fonction d'un UMEPP futur ;

Le CQDE recommande de prévoir au projet de loi 22, à même une section consacrée à l'expropriation aux fins de conservation, tel que présentée en Annexe I, des dispositions prévoyant ce qui suit :

Recommandation C1) : Prévoir un régime particulier d'indemnisation s'appliquant tant à l'expropriation de droit que de fait, lorsqu'elle s'exerce aux fins de conservation (voir l'art. 186 de l'Annexe I).

Recommandation C2) : Prévoir une disposition distinguant le remède applicable en cas d'expropriation de fait du remède applicable en cas d'exercice invalide d'un pouvoir, notamment par excès de compétence ou exercice abusif, auquel cas le remède applicable est l'invalidation de l'acte juridique en cause, sans indemnité pour expropriation, sous réserve d'une réparation pécuniaire en vertu des principes applicables en matière civile (voir à l'article 177 de l'Annexe I).

Recommandation C3) : Prévoir qu'en contexte d'expropriation aux fins de conservation, la valeur marchande d'un bien, au sens entendu par la loi, correspond au montant de son évaluation municipale à la date de l'expropriation, les articles 86 à 88 étant inapplicables, l'article 115 s'appliquant avec les adaptations nécessaires (voir à l'art. 186 de l'Annexe I).

Cette approche permettant l'indemnisation du propriétaire pour l'ensemble des autres pôles d'indemnisation, soit l'indemnité de déplacement, de réaménagement, de fermeture d'une entreprise et de concordance (art. 84 et 89 à 95 du PL22), en réparation des préjudices (art. 96 à 102 du PL22), pour perte de valeur de convenance (art. 103 à 104 du PL22) et pour trouble, ennuis et inconvénients (art. 105 à 106 du PL22).

Subsidiairement à C3) : Interdire toute portée future au critère de l'UMEPP en clarifiant l'interprétation de l'article 87 par l'ajout de l'alinéa suivant à la fin de cette disposition :



« Aux fins de détermination de l'usage le meilleur et le plus profitable, il ne peut en aucun cas être tenu compte de la possibilité d'une modification éventuelle des lois ou des règlements, y compris municipaux, de façon à permettre un usage autre que ceux possibles avant l'annonce du projet de l'expropriant ».

5. LA PORTÉE TEMPORELLE DU PROJET DE LOI 22

5.1. Cadre juridique – La capacité du législateur d'intervenir rétroactivement

Il est bien établi en droit qu'une loi n'a généralement d'effet que pour l'avenir, outre quant à ses effets purement procéduraux¹⁹⁶. En l'absence d'une mention claire à l'effet contraire ou en cas d'incertitude, les tribunaux retiendront qu'une loi n'affecte donc pas les recours judiciaires déjà entrepris et ne modifie pas l'état du droit applicable entre les parties au moment des faits en cause¹⁹⁷.

Malgré cette présomption, le pouvoir du législateur d'agir rétroactivement demeure entier, y compris lorsqu'il porte ainsi atteinte à des droits acquis¹⁹⁸. La jurisprudence de la Cour suprême lui reconnaît sans équivoque la possibilité d'intervenir par une loi ou par une disposition déclaratoire pour modifier le droit ou une interprétation judiciaire qu'il estime erronée, y compris en cours d'instance judiciaire¹⁹⁹, sous réserve de ne pouvoir modifier un jugement définitif²⁰⁰.

¹⁹⁶ Voir notamment les articles 49 et 50 de la *Loi d'interprétation*, [RLRQ, c. I-16](#). Au niveau jurisprudentiel, voir *Dell Computer Corp. c. Union des consommateurs*, [\[2007\] 2 R.C.S. 801](#), par. 157 et s. et, plus particulièrement en matière d'expropriation, voir *P.G. (Qué.) c. Tribunal de l'Expropriation*, [\[1986\] 1 R.C.S. 732](#), par. 45 et s. Pour un résumé doctrinal, voir aussi H. BRUN, G. TREMBLAY ET E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Yvon Blais, Cowansville, 2014, par. X.34 à la p. 817.

¹⁹⁷ *Id.*

¹⁹⁸ *Comeau's Sea Food Ltd. c. Canada*, [\[1997\] 1 R.C.S. 12](#) ; *Bilodeau c. Québec (Procureur général)*, [2014 QCCS 3234](#), par. 71. Voir aussi Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, p. 172.

¹⁹⁹ *Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Company Ltd.*, [2013 CSC 46](#), par. 26 et s. ; H. BRUN, G. TREMBLAY ET E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Yvon Blais, Cowansville, 2014, par. VIII.59 : « VIII.59 – **Ainsi, il est arrivé que le législateur s'immisce dans des droits litigieux, même particuliers et même sub judice, et ces mesures furent déclarées valides.** Voir *Florence Mining Co. c. Cobalt Lake Mining Co.*, (1909) 18 O.L.R. 275 (C.A.) ; *Smith c. City of London*, (1910) 20 O.L.R. 133, 144 (C.D.), 161-164 ; *Roy c. Plourde*, [1943] R.C.S. 262 ; *Abitibi Power and Paper Co. c. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536, 548 ; *P.G. Québec c. Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec*, [1982] C.A. 313, permission d'appeler refusée ; *Martelli c. Martelli*, [1982] 2 W.W.R. 638 (C.A. C.-B.) ; *Kingsway General Insurance Co. c. Alberta*, (2005) 258 D.L.R. (4th) 507 (B.R. Alta) ; et *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, 501-502. « **De même, les décisions judiciaires peuvent être rétroactivement annulées ou modifiées. La Charte canadienne des droits ne prévoit pas de protection générale pour le droit de propriété ni aucune interdiction générale en ce qui concerne les lois rétroactives** » : cité dans *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, 219. **Une loi déclaratoire est rétroactive, elle déclare le sens qu'a une disposition législative depuis l'adoption de celle-ci ; une telle loi s'applique aux causes pendantes, dont celles qui n'ont tranché qu'une question sans trancher tout le litige** : *Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Company Ltd.*, [2013 CSC 46](#), EYB 2013-226535 ». [Gras ajoutés].

²⁰⁰ La Cour suprême établit ainsi la portée et les limites de ce pouvoir du législateur : « Tout comme un précédent ayant force de loi, l'interprétation adoptée par le législateur au moyen d'une disposition



5.2. Projet de loi 22 – Une réponse pour l'avenir seulement

Le CQDE constate que le projet de loi 22 ne prévoit aucune réponse pour les recours présentement pendant devant les tribunaux en matière d'expropriation de fait. C'est donc dire que l'intervention législative n'est d'aucun secours pour les municipalités s'étant montrées soucieuses de s'acquitter de leurs devoirs en matière de conservation et de lutte contre les changements climatiques, conformément aux **obligations** que leur imposent la jurisprudence, le gouvernement et la loi²⁰¹. Ce choix est pour le moins étonnant considérant le contexte prévalant actuellement en matière d'allégation à tout-va d'expropriation déguisée et les demandes répétées d'intervention du législateur par les municipalités²⁰².

Pire encore, le projet de loi 22 offre aux promoteurs un **délai de grâce de six mois suivant l'adoption de la loi** pour bénéficier des largesses d'un régime pourtant décrié par l'ensemble des intervenants ayant à cœur l'intérêt collectif. L'article 240 du PL22 prévoit en effet ce qui suit :

Art. 240. Toute instance d'expropriation commencée, conformément à l'article 40 de la Loi sur l'expropriation, le (indiquer ici la date qui précède de six mois celle de la sanction de la présente loi) demeure régie par la loi ancienne.

Le CQDE considère que l'absence de portée rétroactive du PL22 de même que le délai de 6 mois avant sa pleine entrée en vigueur, en dépit de sa date de sanction, constituent non seulement une réponse insatisfaisante aux problématiques dénoncées de toute part, mais un danger pour les collectivités, tout particulièrement au niveau municipal, sans compter l'engorgement des tribunaux susceptible d'intervenir en raison de la course contre la montre qu'il engendrera.

5.3. Recommandation D – Conférer au PL22 une portée rétroactive en matière de conservation

Ainsi, eu égard aux mentions exposées dans les sous-sections précédentes,

Considérant le pouvoir du législateur d'agir par loi ou disposition déclaratoire pour conférer au projet de loi 22 une portée rétroactive ;

Considérant l'omission actuelle de conférer une telle portée au PL22, tel que projeté ;

Considérant les demandes claires des municipalités face au contexte d'allégations d'expropriation déguisée en matière de conservation ;

déclaratoire s'applique à toutes les causes futures et à celles pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la disposition, même si les faits générateurs du litige sont antérieurs à l'adoption de cette dernière. Toutefois, les dispositions déclaratoires n'ont pas pour effet de rouvrir des causes tranchées par un jugement définitif ». *Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Company Ltd.*, [2013 CSC 46](#), au par. 29.

²⁰¹ Suffise-t-il de rappeler à cet égard le principe de subsidiarité, la compétence des municipalités en matière d'environnement et les obligations leur incombant notamment en matière d'aménagement du territoire, eu égard aux OGAT passées et actuelles.

²⁰² Voir notamment MRC D'ARGENTEUIL, *Résolution n° 23-06-187*, « Plan régional des milieux humides et hydriques: suspension du processus d'adoption et demande de changements législatifs »,



Considérant l'urgence d'appuyer les efforts des municipalités tentant de s'acquitter du rôle leur ayant été expressément confié ;

Considérant l'urgence d'empêcher le transfert massif de fonds publics vers des intérêts privés, au détriment de la conservation et des collectivités ;

Le CQDE recommande de* :

Recommandation D1) : Retirer l'article 240 du projet de loi 22 et conférer une portée immédiate au projet de loi 22, dès sa sanction ;

Recommandation D2) : Conférer une portée rétroactive au projet de loi 22 afin qu'il s'applique, en matière de conservation, à toute situation antérieure d'expropriation de droit ou de fait, y compris aux recours présentement pendant devant les tribunaux ou visés par une instance d'appel, à l'exception des jugements ayant passé en force de chose jugée ;

Recommandation D3) : Inviter le Procureur général du Québec à intervenir, pour cause d'intérêt public²⁰³, et demander la suspension des instances judiciaires pendantes en matière d'expropriation de fait ou de droit lorsque la conservation est en jeu, et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur de toutes les dispositions du projet de loi 22 ;

Recommandation D4) : Prévoir que seul le taux d'intérêt légal s'applique à tout octroi judiciaire d'indemnisation ou de dommages, le cas échéant, en raison du délai écoulé durant la suspension des instances susmentionnées, et ce, malgré toute stipulation contraire.

* Ces recommandations ne sont pas exposées sous forme législative à l'Annexe I puisqu'elles reposent majoritairement de la mise en œuvre d'actes administratifs.

²⁰³ Art. 79 [C.p.c.](#)



ANNEXE I – RECOMMANDATIONS DE MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Le texte qui suit rassemble et présente sous forme législative l'ensemble des recommandations exposées par le CQDE dans le présent mémoire.

Conformément à la **recommandation A**, il est suggéré d'intégrer cette partie à titre de partie VI du projet de loi et de renuméroter les parties présentement numérotées VI, VII et VIII ainsi que les dispositions qu'elles comportent.

Les **recommandations B1) à B5)** sont exposées aux articles 172 à 185 de la présente Annexe.

Les **recommandations C1) et C3)**, outre la recommandation subsidiaire, sont reflétées par l'article 186, lequel doit être lu avec les articles 172 à 175 de la présente Annexe.

Les **recommandations D1) à D4)** ne sont pas exposées à la présente Annexe, s'agissant du retrait et du remplacement de l'actuel article 240 du projet de loi 22 et d'actions administratives.

PARTIE VI

EXPROPRIATION AUX FINS DE CONSERVATION

TITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

172. La présente partie s'applique à l'expropriation à des fins de conservation.

173. Les dispositions de la présente partie prévalent sur toutes dispositions inconciliables, notamment les articles 170 et 171, toute autre disposition s'appliquant avec les adaptations nécessaires.

174. L'expropriation s'exerce aux fins de conservation lorsqu'elle est exercée à cette fin à titre principal, par une autorité ou un organisme compétent, municipal ou non, en vertu d'un pouvoir lui étant confié par une loi particulière à des fins de protection ou de réhabilitation de l'environnement, des milieux naturels, de la biodiversité, y compris des espèces fauniques ou floristiques, ou des milieux humides ou hydriques, y compris quant à l'instauration ou la protection d'espaces naturels ou afin de lutter contre les changements climatiques.

Dans la présente partie, l'expropriation aux fins de conservation s'entend aussi de l'exercice par une autorité ou un organisme compétent, municipal ou non, en vertu d'une loi ou d'un règlement, d'un pouvoir de conservation aux fins décrites au premier alinéa, qui n'est pas un pouvoir d'expropriation, mais dont l'effet expropriant est allégué, reconnu ou déclaré par le tribunal.



175. L'exercice d'un pouvoir de conservation autre qu'un pouvoir d'expropriation est présumé ne jamais constituer une expropriation et ne pas avoir un effet expropriant.

176. Malgré l'article 952 du *Code civil du Québec* (chapitre C-1991), l'exercice d'un pouvoir de conservation a un effet expropriant uniquement lorsque, par interprétation objective et restrictive, cet effet :

- 1° interdit l'utilisation ou l'usage qui avait cours sur la propriété au moment de l'expropriation ;
- 2° a pour effet de priver la propriété de toute valeur économique ;
- 3° a un tel effet sur la majorité ou la totalité de la propriété ;

Les éléments suivants ne participent pas de la détermination d'un effet expropriant et ne constituent pas de l'expropriation :

- 1° la diminution de valeur du bien, hormis dans la mesure prévue au premier alinéa ;
- 2° la complexification de l'exercice du droit de propriété, hormis dans la mesure prévue au premier alinéa ;
- 3° la limitation des usages, des utilisations et des projets non autorisés ou débutés au moment de l'exercice du pouvoir en cause ;
- 4° les limites imposées à un attribut du droit de propriété, y compris un démembrement du droit de propriété, n'interdisant pas l'usage qui avait cours sur la propriété au moment de l'expropriation²⁰⁴ ;

177. Malgré toute disposition contraire, lorsque l'exercice d'un pouvoir aux fins de conservation revêt un effet expropriant, mais que l'exercice de ce pouvoir est invalide, notamment pour cause d'excès de compétence ou d'exercice abusif, arbitraire, oblique, discriminatoire ou de mauvaise foi, ce pouvoir ne constitue pas une expropriation, est déclaré invalide et n'appelle à aucune indemnité pour expropriation, sous réserve de dommages-intérêts conformément au *Code civil du Québec* (chapitre C-1991) ;

²⁰⁴ Nous portons ici à l'attention du lecteur que l'ensemble de ces critères participent déjà de la jurisprudence applicable, mais ont pour effet, une fois énuméré de manière limitative, d'écarter l'imprévisibilité propre à la notion d'utilisation raisonnable. Voir notamment la décision *Exploitation agricole et forestière des Laurentides inc. c. Mont-Tremblant (Ville de)*, [2015 QCCS 1930](#), par. 64-65, telle que confirmée par la Cour d'appel, [2017 QCCA 1402](#), et par la Cour suprême (demande d'autorisation d'en appeler en Cour suprême rejetée le 22 nov. 2018, dossier n° 37838). Voir aussi *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Itée*, [1993 CanLII 3768 \(QC CA\)](#), p. 11-12.



TITRE II

LA CONTESTATION DE L'EXPROPRIATION AUX FINS DE CONSERVATION SUR AUTORISATION

178. Nul ne peut alléguer l'effet expropriant d'un pouvoir de conservation exercé par une autorité ou un organisme compétent, municipal ou non, sans avoir obtenu l'autorisation préalable d'un juge de la Cour supérieure sans égard, à cette étape, à son district d'attribution.

179. Cette demande d'autorisation expose par écrit les motifs fondant les allégations d'expropriation et les limites d'usage qu'impose l'expropriation alléguée à l'immeuble.

180. Dans les 30 jours de la signification de la demande d'autorisation, les autres parties doivent produire et notifier aux autres parties un sommaire et leur preuve, incluant le cas échéant l'avis d'expropriation, établissant la nature des pouvoirs exercés, la compétence de l'autorité ou de l'organisme compétent en matière de conservation, les utilisations ou les usages qui demeurent permises de l'immeuble exproprié et un exposé sommaire des fins principales poursuivies par l'expropriation ou l'exercice de la compétence du défendeur.

Dans les 15 jours de la réception du sommaire prévu au premier alinéa, toute partie peut compléter ses représentations écrites et sa preuve.

Pour l'application des deux premiers alinéas, toute preuve doit être écrite et appuyée du serment de celui qui allègue les faits.

181. Sur demande exposant des motifs sérieux, le juge en son cabinet peut relever une partie ayant du défaut de respecter les délais prescrits à l'article 181.

182. La décision de la Cour supérieure sur la demande d'autorisation est rendue sur le vu du dossier par le juge en son cabinet sans que la présence des parties ne soit requise, et est notifiée aux parties dans les 45 jours de la mise en état du dossier.

183. Le juge saisi de la demande d'autorisation peut tenir compte notamment des éléments suivants :

- 1° les fondements légaux des pouvoirs exercés par le défendeur et les fins réellement poursuivies par le défendeur ;
- 2° la nature et l'étendue des restrictions juridiques aux utilisations ou aux usages possibles du bien et la proportionnalité du recours et des procédures eu égard à ces restrictions, le cas échéant ;
- 3° les chances raisonnables de succès du recours présenté par le demandeur ;
- 4° la bonne administration de la justice ;



5° l'importance vitale pour la société de la conservation et de la protection des milieux naturels et de la biodiversité, en tenant compte de la responsabilité collective et individuelle en cette matière ;

184. En vertu de ses pouvoirs de gestion, le juge saisi de la demande d'autorisation peut, à toute étape et exceptionnellement, ordonner la tenue d'une audition ou ordonner toute autre mesure.

185. Une partie directement intéressée peut interjeter appel de la décision sur la demande d'autorisation selon la procédure prévue à l'article 19, mais les représentations sur la permission d'appel sont soumises par écrit et la décision est rendue sur le vu du dossier par le juge de la Cour d'appel en son cabinet sans que la présence des parties ne soit requise.

TITRE III

L'INDEMNITÉ DÉFINITIVE D'EXPROPRIATION AUX FINS DE CONSERVATION

186. Les articles 45 à 138 s'appliquent à l'instance en fixation de l'indemnité pour expropriation aux fins de conservation, sous réserve des éléments suivants :

- 1° aux fins de détermination de l'indemnité immobilière, la valeur marchande du bien correspond au montant de l'évaluation municipale de ce bien à la date de l'expropriation ;
- 2° les articles 86 à 88 sont inapplicables ;
- 3° les autres motifs d'indemnité immobilière s'appliquent, soit l'indemnité de déplacement, de réaménagement, de fermeture d'une entreprise ou de concordance, selon le cas ;
- 4° les autres indemnités en réparation de préjudice, de perte de valeur de convenance ou pour les troubles, les ennuis et les inconvénients s'appliquent.

