



Commentaires de
l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec
avec l'expertise de
Me Nikolas Blanchette du cabinet d'avocats Fasken

Présentés à
la Commission des transports et de l'environnement



Table des matières

1. À PROPOS DE L'APCHQ	3
2. À PROPOS DE ME NIKOLAS BLANCHETTE	3
3. INTRODUCTION	5
4. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	5
5. UN PROJET DE LOI QUI INTRODUIT UN RISQUE D'APPAUVRISSMENT DES EXPROPRIÉS	6
6. UN PROJET DE LOI COMPLEXE	17
7. LA QUESTION DE L'EXPROPRIATION DÉGUISÉE	22
8. L'ABSENCE DE DISPOSITIONS ÉQUIVALENTES DANS LES AUTRES JURIDICTIONS CANADIENNES	23
9. CONCLUSION.....	24

1. À propos de l'APCHQ

Fondée en 1961, l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) est un organisme privé à but non lucratif qui regroupe plus de 20 000 entreprises au sein de 13 associations régionales. Spécialiste de l'habitation et de la rénovation, elle est, depuis 1995, représentante patronale ayant le mandat de négocier la convention collective au nom de 16 000 employeurs du secteur résidentiel.

L'APCHQ a pour mission d'être un acteur de changement rassembleur au bénéfice de la société québécoise en représentant et soutenant les professionnel.le.s de l'industrie de la construction résidentielle et de la rénovation.

Grâce à son offre de services en relations de travail, en services techniques, juridiques, administratifs et en formation ainsi qu'à ses interventions gouvernementales et publiques, l'APCHQ agit comme un moteur de développement social et économique par la promotion de la durabilité et de la qualité en habitation.

Elle contribue à ce que ses membres puissent accroître leurs compétences et évoluer dans un environnement hautement compétitif et ainsi répondre aux enjeux en matière de qualité de construction, de défis environnementaux et de besoins en habitation. Les membres de l'APCHQ, par leurs activités en construction et rénovation résidentielles, contribuent, en logeant les Québécois et les Québécoises, au développement économique et social de la province.

2. À propos de M^e Nikolas Blanchette

M^e Nikolas Blanchette est un avocat spécialisé en droit de l'expropriation au Québec, et ce, depuis une quinzaine d'années. Il exerce au sein du cabinet Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l. (ci-après « Fasken ») à titre d'associé principal et agit à titre de leader du groupe de pratique en litige immobilier au bureau de Montréal. Il concentre sa pratique en litige immobilier, tout particulièrement dans le domaine de l'expropriation.

M^e Blanchette est un avocat plaideur ayant agi pour ses clients devant les tribunaux civils et administratifs québécois et a également eu l'occasion de plaider devant la Cour suprême du Canada dans la dernière cause québécoise d'intérêt en droit de l'expropriation.

Il est l'un des rares avocats du cabinet à couvrir tous les aspects liés à l'expropriation. Il s'est illustré dans de multiples causes en expropriation et il est présentement actif dans plus d'une vingtaine de dossiers d'expropriation dont la valeur des actifs affectés en totalité ou en partie excède le milliard de dollars. M^e Blanchette a instauré et préside les colloques du Barreau du

Québec en droit de l'expropriation. Il est cité par la Cour supérieure comme une référence en droit de l'expropriation.

M^e Blanchette est reconnu dans le répertoire *Best Lawyers in Canada* en expropriation, en litige, en droit immobilier et en droit municipal.

3. Introduction

Nous avons le plaisir de présenter ce mémoire à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 22, intitulé « *Loi concernant l'expropriation* » (ci-après le « **PL 22** » ou le « **projet de loi** »).

Il cible certaines dispositions spécifiques du PL 22 dans le but d'y soulever des problématiques et enjeux fondamentaux.

Ce mémoire vise également à mettre en lumière les problématiques plus spécifiques et les différents enjeux de nature légale qui découleront de l'application des dispositions techniques du PL 22, notamment, sans s'y limiter, (i) l'appauvrissement des parties expropriées, (ii) les risques d'abus de pouvoir de municipalités et autres corps expropriants, (iii) La perte d'expertise du Tribunal administratif du Québec (TAQ), section des affaires immobilières, (iv) la complexification des règles applicables aux dossiers d'expropriation et (v) L'augmentation de la judiciarisation des dossiers d'expropriation, en raison notamment des nouvelles règles en matière d'expropriation déguisée.

4. Sommaire des recommandations

Recommandation 1

L'APCHQ recommande de retirer les articles du PL 22 qui sont de nature à causer un appauvrissement des parties expropriées en raison de l'expropriation de leurs biens, soit les articles 84 à 106 et 115 à 117.

Recommandation 2

L'APCHQ recommande de retirer les articles 170 et 171 du PL 22 concernant les recours en expropriation déguisée (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).

5. Un projet de loi qui introduit un risque d'appauvrissement des expropriés

Rappel de principes fondamentaux

Pour bien saisir l'ampleur du changement de paradigme que constitue le PL 22 en matière d'expropriation, il est important de rappeler quelques principes fondamentaux, non controversés, et appliqués depuis plus d'un siècle par les tribunaux canadiens et québécois :

1. L'exercice du pouvoir d'exproprier n'est pas anodin. Il constitue une atteinte fondamentale au droit de propriété d'une personne, lequel est reconnu tant par la *Charte des droits et libertés de la personne* (article 6) que par le *Code civil du Québec* (article 952);
2. L'obligation d'indemniser le propriétaire sujet à cette atteinte est une contrepartie consubstantielle à ce pouvoir exorbitant de l'État : il ne peut y avoir d'expropriation sans indemnisation;
3. Depuis des décennies, les tribunaux ont ainsi établi que l'exproprié a droit à une indemnité « juste et équitable », laquelle doit respecter le principe de réparation intégrale;
4. Toute loi encadrant les expropriations, comme la *Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c. E-24 actuellement en vigueur (ci-après la « **LE** »), doit être ainsi lue de façon large et libérale, en conformité avec son objet consistant à indemniser pleinement et entièrement l'exproprié, que ce soit au titre de l'indemnité immobilière, l'indemnité accessoire ou à titre de réparation du préjudice directement causé par l'expropriation¹;
5. Cette indemnité ne correspond donc pas à un « prix de vente » de l'immeuble, fondé exclusivement sur la valeur marchande du bien, mais doit être davantage que cela, et permettre à l'exproprié d'être remis dans la situation dans laquelle il se trouvait avant l'expropriation, et prévenir ainsi son appauvrissement.

Plusieurs éléments justifient la raison pour laquelle les tribunaux québécois et canadiens, notamment dans le cadre de l'application de la LE, ont effectivement été plus loin que l'octroi d'un simple « prix de vente » du bien à titre d'indemnité – qui plus est, quand il s'agit d'un terrain en vue d'un développement immobilier envisagé :

- Contrairement à une vente de gré à gré, le développeur immobilier ne choisit jamais *le moment* auquel il doit céder son bien dans le cadre d'une

¹ Voir notamment : *Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd.*, 1997 CanLII 400 (CSC), [1997] 1 RCS 32

expropriation. Il y est forcé. Et ce, à un moment qui sera très souvent à son désavantage, soit en amont de son projet de développement.

- Par définition, l'expropriant ne s'intéresse pas au terrain pour ce potentiel de développement immobilier. Ce sont d'autres fins qui sont recherchées par l'expropriation. Il ne perçoit donc pas du tout ce bien de la même façon que le ferait un acheteur régulier sur un marché libre, et en particulier quant à la capacité *éventuelle et future* du terrain en question (surtout lorsque certains types de terrains se trouvent en fortes demandes en raison d'une situation de pénurie).
- L'expropriant n'y accordera donc jamais la même valeur. Il n'a d'ailleurs aucun incitatif à reconnaître et attribuer une valeur de « développement potentiel » dans de ce bien.

Ainsi, ce sont les tribunaux qui ont en charge de reconnaître « *le potentiel de développement même à long terme de ce bien* »², « *la possibilité de son utilisation pour des fins de construction* »³, de « *[l']usage qui n'existe pas à la date d'expropriation, mais [qui] aurait représenté pour l'exproprié un potentiel futur d'accroissement de la valeur de l'immeuble* »⁴ ou « *tout élément d'adaptabilité particulière* »⁵.

Le changement proposé par le PL 22 à ce sujet est fondamental pour la raison suivante : (i) s'il introduit formellement la notion de « valeur marchande » du bien pour évaluer une partie de l'indemnité (et remplace la notion de « valeur au propriétaire ») (ii) il dissémine dans le même temps tout un ensemble de critères, particulièrement difficiles à remplir dans certains cas, et de plafonds, empêchant *de facto* l'atteinte de l'objectif premier de la loi : réparer intégralement les pertes subies par un exproprié. Et cela est notamment et particulièrement criant au regard de l'absence de possibilité d'obtenir réparation pour la perte de valeur à long terme du bien sur lequel un développement immobilier était prévu.

Cette façon de revenir graduellement sur les acquis des décennies passées en matière de réparation intégrale de l'exproprié introduit un risque historique d'atteinte fondamentale au droit de propriété. En effet, une personne pourrait se trouver forcée de céder son bien sans en être pleinement compensée. Le PL 22 introduirait alors un risque majeur d'appauvrissement, en ce que l'exproprié obtiendrait beaucoup moins pour son bien de la part de l'État, des suites de son expropriation, que sur un libre-marché.

Il faut comprendre que les principes susmentionnés émanent principalement de décisions centenaires, de la Cour suprême du Canada et, avant cela, de la

² *Hydro-Québec c. Entreprise P.C.J.*, C.E.C.Q., 1995-02-17

³ *Place Versailles Inc. c. L'Honorable Ministre de la justice* [1974] C.A. 175

⁴ *St-Eustache (Ville de) c. Lorrain*, J. 96-606 (C.A.)

⁵ *St-Anselme (Municipalité de) c. Bédard*, [2006] n° AZ-50393334 (T.A.Q)

Chambre des Lords. Ces principes cardinaux font donc partie intégrante du droit public canadien et québécois et ne devraient pas être écartés d'un revers de main ou être traités avec légèreté, sous couvert des bonnes intentions de la part des corps publics.

Plusieurs dispositions proposées par le PL 22 entrent en contradiction avec les notions de justice, d'équité et de réparation intégrale qui ont toujours fait partie du droit canadien et québécois de l'expropriation. Nous souhaitons ici en faire une recension sommaire, non exhaustive, en décryptant certaines dispositions techniques du projet de loi tout en révélant la philosophie sous-jacente.

La notion de « valeur marchande » à l'article 84 du PL 22

En raison des principes cardinaux mentionnés ci-haut, le recours à la notion de « valeur marchande » n'est pas adapté à la réalité d'une expropriation.

Au contraire, et tel que mentionné ci-haut, cette notion correspond en réalité à la valeur d'un bien qui serait mis sur un marché libre et ouvert à la concurrence, et vendu au moment jugé adéquat par ce vendeur.

Ainsi, la jurisprudence unanime en matière d'expropriation en droit québécois au fil des ans a conclu qu'une indemnité d'expropriation ne pouvait se limiter à ce simple prix de vente puisqu'un exproprié n'est pas un « vendeur ordinaire ».

Le PL 22 vient essentiellement entériner une fiction juridique aux fins de l'évaluation du bien, où tous les biens immobiliers de la province sont « disponibles sur le marché » du point de vue des corps publics, mais sans tenir compte du « potentiel » de ce bien du point de vue de l'exproprié (ou du tiers éventuellement intéressé à acquérir ce bien, précisément pour son potentiel).

L'APCHQ questionne cette approche, qui viendra affecter la solidité et le dynamisme du marché immobilier québécois.

Si l'introduction de cette notion semble avoir pour objectif de s'arrimer aux législations de certaines provinces canadiennes (lesquelles font également référence à la notion de « valeur marchande »), il est important de soulever certains doutes à cette apparente uniformisation. Si le PL 22 vient effectivement introduire, à son tour, cette notion, cela est fait – contrairement aux autres provinces – en restreignant dans le même temps la contrepartie qu'un exproprié est en droit de recevoir (p. ex., au titre de l'indemnité immobilière, du préjudice subi ou d'autres formes de compensation).

Autrement dit, non seulement le PL 22 prend à contrepied sa propre tradition juridique (en remplaçant la notion de « valeur au propriétaire » par celle de la « valeur marchande »), mais elle n'atteint pas les standards de protection et de réparation d'un exproprié qui se trouvent dans les autres législations provinciales.

Si le PL 22 s'uniformise avec le droit des autres provinces, il ne s'agit que d'une uniformisation partielle, faite en réalité au détriment des propriétaires québécois.

La limitation temporelle dans l'évaluation de « l'usage le meilleur et le plus profitable »

À la lecture du PL 22, plusieurs exemples de limitations visant à annihiler la valeur correspondant au « potentiel de développement » d'un bien apparaissent avec évidence, à commencer par celle contenue dans la définition de l'usage le meilleur et le plus profitable (« UMEPP ») – concept central à la détermination de l'indemnité.

En effet, aux termes de l'article 84, l'indemnité définitive est essentiellement composée de (i) l'indemnité immobilière et (ii) le cas échéant, de l'une des indemnités secondaires correspondant aux « approches » proposées par le PL 22. L'indemnité immobilière correspond à la « valeur marchande » du droit exproprié⁶. Cette valeur marchande est, selon le projet de loi, le « prix de vente le plus probable », comme « établi à la date de l'avis d'expropriation », « selon l'UMEPP », « dans un marché libre et ouvert »⁷. Certaines déductions s'appliquent⁸.

La portion fondamentale de l'indemnité immobilière repose donc bel et bien sur cette notion, connue des professionnels du milieu, d'UMEPP. La nouveauté du présent projet de loi réside dans son intention de définir ce concept d'UMEPP à même la loi, et pour ce faire, d'importer les normes professionnelles utilisées par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (l'« OEAQ »). Or, à cette occasion, le PL 22 vient les redéfinir, pour en limiter strictement la portée.

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 :

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;

⁶ Article 84

⁷ Article 86 al. 1 para 1, 2(a), 2(b) et 2(c)

⁸ Article 86 al. 1 para 2(d)

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.

Le quatrième critère de détermination de l'UMEPP est la probabilité que « l'usage se concrétise dans les trois ans qui suivent la date d'expropriation ». Or, il n'est pas rare qu'un développement immobilier d'ampleur prenne plus de trois ans pour se concrétiser, pour un ensemble de raisons hors du contrôle du propriétaire (ex. : décontamination de la zone, autorisations gouvernementales, obtention de permis et d'autorisations municipaux, etc.).

Selon nous, il ne devrait pas y avoir de plafond statutaire, fixant aussi strictement l'horizon de temps dont peut tenir compte un évaluateur agréé mandaté afin d'évaluer la valeur d'une indemnité dans le cadre de procédures en expropriation. En effet, la jurisprudence l'a suffisamment répétée : chaque expropriation est un cas d'espèce. Dans la mesure où un UMEPP est probable pour un immeuble donné, il peut l'être dans un délai de cinq ans ou même de dix ans, en raison de ses caractéristiques propres. Il n'y a aucune raison de venir ainsi cadenciser l'horizon de réalisation. Les normes professionnelles des évaluateurs agréés prévoient d'ailleurs que cet horizon devrait être élargi.

Le PL 22 vient donc directement modifier ces normes, au détriment de l'exproprié.

En vertu de la LE, la partie expropriante doit actuellement indemniser immédiatement un exproprié pour un dommage qu'il subit, et pour lequel la preuve d'expert démontre de façon prépondérante qu'il surviendra dans le futur, même s'il s'agit d'une période de plus de trois ans. Évidemment, cette preuve est laissée à l'appréciation des juges administratifs spécialisés en la matière et ceux-ci n'accordent de tels dommages que si l'exproprié rencontre son fardeau de preuve. La codification restrictive de la définition d'un UMEPP à l'article 87 risque d'appauvrir des expropriés, pourtant capables de prouver un usage probable qui se matérialiserait, par exemple, à partir de la 3^e année suivant l'avis d'expropriation.

Ce faisant, toute la flexibilité dont pouvait jusqu'à présent faire preuve le TAQ lorsqu'il recevait le rapport d'un évaluateur sur l'UMEPP d'un bien immobilier – et notamment en choisissant ou non d'étendre l'horizon de la concrétisation de l'usage lorsque cela était requis, selon le projet – est ni plus ni moins amputée de ce projet de loi.

En imposant ainsi une limite temporelle quant à l'horizon de concrétisation d'un usage, le PL 22 conditionne la détermination de cet usage, et in fine la valeur marchande du bien. Par conséquent, toute portion de la valeur du bien correspondant à un « développement éventuel et futur », mais probable, est dès lors soustraite de l'équation, et ce, en amont du processus de détermination de l'indemnité définitive. Le tout au détriment de l'exproprié : ce dernier ne sera pas, dans les faits, remis dans la situation dans laquelle il se trouvait avant l'expropriation.

Nous soutenons que ceci ne peut véritablement être le résultat recherché par le législateur dans le cadre de la présente réforme législative du droit de l'expropriation.

La présomption d'enrichissement

Un autre plafond est imposé à l'indemnisation potentielle d'un exproprié, mais cette fois-ci sous la forme d'une présomption créée par la loi elle-même.

En vertu de l'article 94, il existerait désormais une présomption irréfragable – c'est-à-dire que l'on ne peut réfuter par une preuve contraire – voulant qu'un exproprié s'enrichisse lorsque la somme de la valeur du bien (et des actifs) de substitution, ainsi que des coûts reliés à un déménagement ou à un réaménagement excèdent de 35 % la valeur marchande du bien exproprié (et des actifs non déménageables).

Ceci est problématique, d'autant que nous vivons actuellement une période inflationniste, ayant notamment pour effet la hausse importante des coûts de construction. Cette augmentation des coûts, par le seul effet du temps, ne peut en aucun cas être considérée comme entrant dans la poche du propriétaire exproprié.

Qu'arrivera-t-il dans les cas où ce dernier peut faire la preuve que les coûts de déménagement ou de réaménagement en question, supérieurs à 35 %, ne sont aucunement à son profit? Il se verra tout de même refuser l'indemnisation de cette perte. Il y aura alors appauvrissement de l'exproprié, ce qui, encore une fois, est contraire à l'objectif de la LE.

La limite temporelle de 10 ans quant à l'indemnité en réparation des préjudices

L'article 96 du PL 22 viendra contribuer à générer une autre situation d'appauvrissement de contribuables expropriés : en limitant à 10 ans la période durant laquelle le préjudice subi par l'exproprié pourra être indemnisé. Par ailleurs, lorsque l'indemnité immobilière est établie sur la base d'un usage

autre que celui fait à la date de l'expropriation, l'exproprié n'a droit à aucune autre des indemnités prévues aux articles 82 à 106. Il a toutefois droit à une indemnité pour compenser les préjudices visés à l'article 97.

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

1° dans le cas de l'exproprié, à la date qui suit de 10 ans la date du transfert du droit;

2° dans le cas du locataire, à la date de fin du bail, déterminée en tenant compte, le cas échéant, de l'effet d'une clause de renouvellement ou de reconduction ou d'une autre convention de même effet, ou à la date qui suit de 10 ans la date du transfert du droit, selon la date la plus rapprochée de la date de l'expropriation;

3° dans le cas de l'occupant de bonne foi, à la date qui suit d'un an la date du transfert du droit.

Dans le cas de l'expropriation totale ou partielle de la résidence d'un locataire ou d'un occupant de bonne foi, ce dernier a droit à une indemnité en réparation des préjudices qui équivaut minimalement à un montant correspondant à trois mois de loyer, lequel est établi conformément au cinquième alinéa de l'article 14, et aux frais de déménagement.

Prenons un cas simple : un propriétaire loue son bien pour une durée de plus de 10 ans, ou bien est partie à un contrat prévoyant certains démembrements de son droit de propriété comme le droit d'usage, l'usufruit ou l'emphytéose pour une durée indéterminée. Une fois exproprié, tous les revenus qu'il aurait assurément touchés, à compter de la 11^e année, au titre de son bail ou de l'usufruit, partent en fumée. Il ne sera plus compensé pour des revenus qu'il aurait perçus avec certitude.

Il y a lieu de se demander de quel droit une partie expropriante peut ainsi capter la valeur d'un contrat (parfois durement) négocié par un propriétaire, en refusant de le compenser à bon droit, après l'avoir unilatéralement résilié par voie d'expropriation.

L'absence de réparation pour certains faits antérieurs ou postérieurs à l'avis d'expropriation

Une expropriation peut causer un ensemble de préjudices, en amont et en aval de l'avis formel d'expropriation. Le PL 22 vient tenter de limiter la responsabilité de l'État à différents moments de cette séquence d'expropriation, et crée à nouveau une brèche dans le droit d'un exproprié d'être pleinement compensé pour les dommages subis en raison d'une expropriation.

Premièrement, en vertu de l'article 102, les dommages subis antérieurement à l'expropriation en raison des faits et gestes de l'expropriante, seront désormais obligatoirement exclus de l'indemnité en réparation des préjudices.

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

1° les dommages subis antérieurement à la date de l'expropriation;

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

a) les dommages causés par les travaux préparatoires;

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

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

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

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

Cela va à l'encontre des enseignements de la plus haute cour de ce pays depuis plus de 20 ans. En effet, la Cour suprême du Canada a affirmé qu'« aucun poste légitime de réclamation [ne doit être] oublié »⁹. Ainsi, si des dommages ont été subis et qu'ils sont la cause directe de l'expropriation, alors ceux-ci doivent être compensés quand bien même ils précèderaient l'avis d'expropriation.

Deuxièmement, certains dommages causés postérieurement à l'expropriation ne seront plus compensés également. En effet, des pertes engendrées en raison du projet de l'expropriante, tel que les travaux préparatoires, le bruit, la poussière, le dynamitage, le tout causant une perte de bénéfice ou d'achalandage pour l'exproprié, ne pourront plus faire l'objet d'un dédommagement.

Cela touchera particulièrement les personnes subissant une expropriation partielle. En effet, dans bien des situations, l'exproprié se voit dépossédé de l'un de ses lots (parmi plusieurs), ou d'une portion de son lot. L'expropriation

⁹ *Dell Holdings Ltd. C. Régie des transports en commun de la région de Toronto*, [1997] 1 R.C.S. 32

n'étant que partielle, il demeure toutefois propriétaire de la portion restante ou du lot adjacent. Cette portion restante ou ce lot adjacent peut évidemment souffrir de pertes causées en raison des travaux de l'expropriante (c.-à-d., des travaux d'infrastructure, des travaux préparatoires, etc.). Ces pertes ne seront plus indemnisées.

Encore une fois, cela (i) rompt l'équilibre fondamental de la loi, prévoyant que l'expropriant ne peut exproprier sans indemniser intégralement une personne, (ii) contrevient aux principes les plus élémentaires du droit des obligations voulant qu'un préjudice exige réparation (iii) ainsi qu'aux principes d'équité et de justice de notre état de droit.

Le plafond de l'indemnité de perte de convenance et de celle pour troubles et inconvénients.

Une autre limitation à la réparation intégrale d'un exproprié se trouve dans le plafonnement de l'indemnité pour perte de convenance.

La notion de « valeur de convenance » a notamment été introduite par la jurisprudence en vue de prendre en considération une valeur, additionnelle à la « valeur marchande », et permettant dans certains cas d'indemniser un exproprié pour une valeur « personnelle » attribuée à l'immeuble par ce dernier, au motif de certaines caractéristiques qui sont propres à l'immeuble. Cette détermination est hautement factuelle, mais admise.

À présent, si un exproprié tente de faire reconnaître cette perte de valeur de convenance, cette compensation serait maintenant – dans tous les cas de figure – limitée à 20 000 \$¹⁰ et s'appliquerait uniquement à l'expropriation d'une résidence.

103. L'indemnité pour perte de valeur de convenance correspond à la perte subie par une partie dessaisie en raison de la valeur personnelle qu'elle attribue à l'immeuble et dont ne tient normalement pas compte un acheteur.

Cette indemnité peut être réclamée uniquement lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié.

104. L'indemnité pour perte de valeur de convenance ne peut excéder 20 000 \$.

Ce montant maximal de l'indemnité est indexé de plein droit, au 1^{er} janvier de chaque année, selon le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le

¹⁰ Article 103

cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle ce montant maximal de l'indemnité doit être indexé. Le résultat de l'indexation est diminué au dollar le plus près s'il comprend une fraction de dollar inférieure à 0,50 \$; il est augmenté au dollar le plus près s'il comprend une fraction de dollar égale ou supérieure à 0,50 \$. L'application de cette règle d'indexation ne peut avoir pour effet de diminuer l'indemnité à un montant inférieur à celui qui était prévu avant son indexation. Le ministre publie à la *Gazette officielle du Québec* le résultat de cette indexation.

Pour ce qui est des troubles et inconvénients, cette somme est limitée à un montant nominal de 5 000 \$, et pourra également n'être versée qu'en cas d'expropriation d'une résidence également.

De telles limitations causent une injustice de deux ordres : (i) la première est qu'elles excluent certaines catégories d'expropriés, soit ceux qui détiennent des immeubles à des fins d'opérations d'un commerce, ou à des fins agricoles et (ii) la seconde est qu'elles plafonnent de façon arbitraire l'indemnisation lorsque celle-ci est pourtant possible (p. ex., la perte non compensée pouvant d'ailleurs s'élever à des centaines de milliers, voire des millions de dollars selon le bien exproprié).

Le choix législatif de différencier et d'exclure certaines catégories d'expropriés, sans justification, ne peut être considéré comme juste.

Le choix législatif de plafonner le montant d'une indemnisation, lorsque celle-ci est factuellement et légalement justifiée, ne peut être considéré comme équitable.

La date d'évaluation et le plafond de l'indemnité pour perte d'appréciation du droit exproprié ainsi que celle pour compenser les inconvénients liés à la procédure d'expropriation

Le PL 22 prévoit que la date d'évaluation devra maintenant être celle de la « date d'expropriation », correspondant maintenant à la date de l'avis d'expropriation¹¹.

Ce faisant, le législateur évacue toute notion d'appréciation de la valeur d'un bien entre l'avis d'expropriation et le transfert formel de la propriété à la suite du versement d'une indemnité provisionnelle suffisante pour lui permettre de se replacer dans la même situation.

En effet, un exproprié doit être pleinement compensé pour l'appréciation de la valeur de son bien entre le moment où il commence à faire l'objet d'une procédure d'expropriation et le moment où il est formellement dessaisi de ce

¹¹ Article 86(2)a

bien en recevant une indemnité substantielle en contrepartie. Par l'article 86 paragraphe 2, sous-paragraphe a, le législateur permettrait essentiellement aux expropriantes de bénéficier de l'appréciation de la valeur du bien appartenant encore à l'exproprié, ce qui est injuste à notre avis.

En effet, le législateur prévoit un plafonnement de l'indemnité pour la perte d'appréciation du droit exproprié et pour compenser les inconvénients liés à la procédure d'expropriation.

Les initiés peuvent tous témoigner du fait que les procédures en expropriation peuvent s'avérer particulièrement complexes et longues. Considérant l'inflation procédurale suggérée par ailleurs par le PL 22 (et sur laquelle nous reviendrons ci-après), cet état de fait ne devrait pas s'améliorer. De ce fait, il n'est pas rare que le transfert du bien n'ait toujours pas eu lieu des mois, voire des années, après la signification de l'avis d'expropriation. Or, toutes les valeurs composant l'indemnité définitive seront calculées à compter de la date de l'avis d'expropriation en vertu du PL 22.

Le PL 22 accorde une indemnité pour la perte d'appréciation du bien, mais équivalente au taux légal, à compter du septième mois¹². De surcroît, le PL 22 précise ensuite que lorsque le délai écoulé entre la date d'expropriation et le transfert du bien est de plus de trois ans (en l'absence d'une réserve, mais de 18 mois en cas de réserve préalablement imposée), alors l'indemnité supplémentaire (au double du taux légal) pour compenser ce temps perdu est plafonnée à 50 000 \$.

Dans un dossier récent¹³, le TAQ a reconnu et compensé des pertes d'appréciation de près de 12 millions de dollars en raison des délais causés par la faute et la négligence de la partie expropriante. Là encore, impossible de ne pas appréhender le risque d'appauvrissement engendré par le PL 22, lorsqu'un justiciable, dans une situation analogue, pourra essentiellement obtenir des intérêts au taux légal, et une compensation supplémentaire plafonnée à 50 000 \$, en comparaison à ce que les tribunaux lui auraient accordait en vertu de la présente LE, selon la preuve administrée.

Les objectifs et réalités des promoteurs immobiliers

En (i) ignorant ainsi tout « potentiel d'accroissement futur » d'un bien, (ii) refusant d'octroyer sa juste valeur par l'imposition de plafonds extrêmement bas et (iii) limitant autant que possible la responsabilité du corps expropriant, le PL22 entretient implicitement un préjugé voulant que les développeurs immobiliers détiennent leurs terrains uniquement à des fins spéculatives. Autrement dit, le développeur immobilier attendrait ainsi, patiemment, assis sur son actif, que de la valeur soit créée par le seul écoulement du temps.

¹² Article 118

¹³ P. ex. *Procureur général du Québec / Ministre des transports c. Les Développements St-Antoine*, 2021 QCTAQ 9314 (permission d'appeler accordée, en attente de la décision en appel)

Or, cette vision qui transpire de tout ce qui précède repose sur une incompréhension de l'objectif et de la réalité des promoteurs immobiliers au Québec. En fait, les membres de l'APCHQ ont pour objectif de développer leur propriété, et ce, à des fins d'habitation.

Si le PL 22 a pour objectif de limiter les coûts associés à la procédure d'expropriation, notamment en refusant de payer le « potentiel d'accroissement futur » d'un terrain sciemment exproprié la veille de son développement – c'est-à-dire, au moment le plus économiquement défavorable pour ce développeur – alors le PL 22 découragera les acteurs de ce marché à investir les capitaux requis dans ce secteur.

Une telle mesure est de nature à affecter la vigueur du secteur de l'immobilier, pourtant fondamental à l'économie québécoise.

Or, même en reconnaissant que les expropriations sont, dans la plupart des cas, réalisées à des fins publiques, il faut également admettre que la majorité des projets d'habitation sont également bénéfiques collectivement, surtout dans un contexte de crise du logement sans précédent. Ces projets créent un écosystème économique générant des emplois, tout en proposant au citoyen ou au résident, soit l'utilisateur final, une offre de logements des plus nécessaires, dans certaines zones urbaines frappées par cette crise du logement.

Il est nécessaire de bien soupeser les enjeux en présence : aider les pouvoirs publics à faciliter des expropriations « à rabais » ne peut se faire au détriment des retombées économiques engendrées par le développement immobilier au Québec.

Les acteurs économiques de ce marché sont rationnels. Si la loi vient introduire un nouveau risque, démesuré, alors les investissements pour le développement nécessaire de ces terrains diminueront forcément.

6. Un projet de loi complexe

Le PL 22 soutire au TAQ son rôle de juridiction experte et spécialisée

Le PL 22 tente de baliser de façon extrêmement détaillée et complexe l'ensemble des critères devant guider le TAQ à déterminer le montant de l'indemnité définitive. Il en résulte une inflation normative (p. ex., à l'instar des normes professionnelles de l'OEAQ, importées et érigées au rang de loi, mais dans une version restrictive) qui, aux yeux du justiciable, apparaît confuse et risque de brouiller le message du législateur.

Aussi, depuis près de 50 ans maintenant, le TAQ – et avant lui le Tribunal de l'expropriation, et la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec – a agi en tant que juridiction experte en fixation de l'indemnité définitive, jouissant

d'une latitude importante dans la détermination du montant accordé, et dans l'examen des raisons sous-jacentes à ce montant.

Or, le PL 22 vient de facto modifier ce rôle historique du TAQ, en lui imposant un « mode d'emploi » visant à (i) encadrer sa réflexion, pour au final (ii) circonscrire sa décision.

En effet, en vertu de ce « mode d'emploi », le TAQ doit séquentiellement (i) identifier l'UMEPP puis (ii) catégoriser les faits et la preuve en présence, en vue d'arrêter son choix sur l'une des approches correspondant le mieux à la situation de la partie dessaisie, et en fonction de laquelle il déterminera l'indemnité secondaire (c.-à-d., réaménagement, déplacement, etc.)¹⁴. Au passage, nous notons que les juges du TAQ doivent systématiquement privilégier la « moindre » de ces indemnités, à moins qu'ils estiment que l'intérêt public le justifie, « notamment lorsque l'exploitation de l'entreprise ou la poursuite des activités institutionnelles est essentielle à la collectivité »¹⁵. Essentiellement, les juges administratifs auront de moins en moins recours à leur propre jugement en vue de statuer, sur la base des faits et du droit, sur le montant de l'indemnité qui replacera l'exproprié dans une situation comparable à celle dans laquelle il se trouvait avant l'expropriation. Dit simplement, on lie les pouvoirs des juges, au lieu de leur laisser user de leur discrétion d'experts. La seule exception est une disposition vague, qui créera de nombreux débats quant à la définition d' « entreprise essentielle à la collectivité », ce qui risque – encore une fois – de créer indûment différentes catégories d'expropriés.

Chaque dossier d'expropriation n'est donc plus un cas d'espèce unique, face auquel la Cour use de son savoir et de son expérience en appliquant des règles de droit en vue de déterminer l'indemnité juste et équitable. Il s'agit maintenant de faire rentrer une situation complexe et particulière d'un exproprié dans une « boîte », pour n'accorder que les seules indemnités prévues dans cette « boîte ». Cette approche hautement limitative met fin à la latitude historique du TAQ et fait fi des décennies passées à bâtir son expertise.

Le PL 22 enferme potentiellement le TAQ dans ses décisions préliminaires, rendues sans le bénéfice de l'ensemble de la preuve.

Très tôt dans le processus quasi judiciaire de détermination de l'indemnité immobilière, l'expropriant peut demander au TAQ de déterminer, de manière incidente et en cours d'instance, plusieurs éléments fondamentaux que sont (i) l'UMEPP de l'immeuble ou encore (ii) la fameuse approche à partir de laquelle serait accordée une indemnité secondaire¹⁶.

¹⁴ Article 115

¹⁵ Article 117

¹⁶ Article 75

À un stade préliminaire, une telle détermination serait nécessairement parcellaire, en ce qu'elle serait fondée uniquement sur une partie de la preuve. Pourtant, le PL 22 prévoit que le TAQ et les parties seront alors liés par une telle décision en cours d'instance.

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

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

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

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

4° si l'exproprié doit déplacer une construction conformément au deuxième ou au troisième alinéa de l'article 78 et, le cas échéant :

a) l'immeuble sur lequel la construction doit être déplacée;

b) le délai imparti pour déplacer la construction;

c) l'indemnité de déplacement à laquelle l'exproprié a droit pour le déplacement, la réinstallation et le raccordement aux réseaux des services publics de cette construction;

d) la valeur marchande du droit transféré lorsque cette construction est déplacée sur un immeuble appartenant à l'expropriant;

5° lorsqu'un droit, par consentement des parties, tient lieu d'indemnité conformément à l'article 11 :

a) le droit qui est transféré et l'immeuble ou la partie de l'immeuble sur lequel porte ce droit;

b) lorsque ce droit est un démembrement du droit de propriété :

i. la nature de ce démembrement;

ii. la durée de ce démembrement;

iii. s'il y a lieu, les droits et les conditions d'exercice de ce démembrement;

c) la valeur marchande de ce droit.

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

Autrement dit, un exproprié insatisfait de cette détermination préliminaire de l'UMEPP ou de l'approche choisie par le TAQ sera contraint par cette décision, même si l'ensemble de la preuve n'a pas été examiné.

L'exproprié n'aurait alors d'autre choix que de faire appel de cette décision, en cours d'instance et sans délai. Or, un tel appel requiert permission, laquelle est difficile à obtenir. En effet, le PL 22 introduit les critères de l'article 31 du Code de procédure civile, pour éviter toute ambiguïté à cet égard. Ces dispositions sont strictes (précisément aux fins de l'économie des ressources judiciaires).

114. Toute décision du Tribunal rendue en cours d'instance, y compris pendant l'audience, peut faire l'objet d'un appel de plein droit à la Cour du Québec s'il rejette une objection à la preuve fondée sur le devoir de discrétion du fonctionnaire de l'État, sur le respect du secret professionnel ou sur la protection de la confidentialité d'une source journalistique.

Elle peut également faire l'objet d'un appel sur permission d'un juge de la Cour du Québec lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour et que le juge estime que cette décision décide en partie du litige ou cause un préjudice irrémédiable à une partie, y compris s'il accueille une objection à la preuve ou refuse une dépense à engager.

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

Toute autre décision rendue en cours d'audience, à l'exception de celle qui accueille une objection à la preuve, ne peut être mise en question que sur l'appel de la décision au fond.

Il s'ensuit que, jusqu'à la toute fin du processus quasi judiciaire, le TAQ se retrouvera enfermé dans sa propre détermination préliminaire, alors qu'il ne

bénéficiait pas, au moment de sa décision, de l'ensemble des faits et de la preuve.

Cette disposition contribue à menotter les juges administratifs, ne jouissant plus de la latitude dont ils ont historiquement bénéficié en matière de détermination de l'indemnité.

Le PL 22 multiplie les procédures

Enfin, et tel que nous l'avons déjà vu, le PL 22 s'érige en « Code de procédure civile de l'expropriation ».

À l'instar de l'article 114 cité plus haut, le PL 22 retranscrit mot pour mot des dispositions ou des principes de procédures bien connus du Code de procédure civile ou de la Loi sur la justice administrative. Si certaines dispositions s'appliquaient mutatis mutandis, d'autres ont plutôt été adaptées et seront en général de nature à allonger la procédure en raison des débats que ces dispositions provoqueront.

Plusieurs de ces nouveaux débats sont donc à anticiper. À titre d'exemple, le PL 22 prévoit la possibilité pour les parties de tenir des interrogatoires au préalable. Toutefois, ceux-ci ne peuvent porter que sur les faits sur lesquels repose l'indemnité offerte ou réclamée, « sans pouvoir porter sur le calcul de la valeur d'un droit ou d'un dommage »¹⁷. La distinction entre (i) le calcul et (ii) le fait sous-jacent à ce calcul n'est pas claire à la lecture de cette disposition. Ce flou risque de provoquer un certain nombre d'objections et de débats entre les parties, lesquels devront être tranchés par le TAQ et, ultimement, par les tribunaux supérieurs dans le cadre de procédures d'appel ou de révision judiciaire. Les audiences en cours d'instance seront alors multipliées.

Par ailleurs, la possibilité pour le TAQ de « mettre fin »¹⁸ à un interrogatoire jugé abusif, plutôt que de le juger abusif a posteriori, cause un risque de disruption du cours des interrogatoires au préalable. Les parties devront à nouveau se rendre devant le TAQ pour décider si elles doivent revenir à la table des interrogatoires. Cette disposition n'est pas de nature à économiser les ressources judiciaires.

De la même façon, une partie dessaisie est souvent forcée, en raison de la procédure d'expropriation, d'engager des dépenses, ne serait-ce que pour mandater des experts. En vertu du PL 22, la partie dessaisie doit à présent en informer la partie expropriante. Et celle-ci peut s'y opposer, causant là encore un autre débat à trancher par la Cour.

Il convient de rappeler que cette inflation procédurale désavantage nécessairement la partie expropriée. En effet, le temps joue en la faveur de l'expropriante, puisque toute perte d'appréciation de l'immeuble est plafonnée

¹⁷ Article 62

¹⁸ Article 65

au taux légal, puis ultimement à une indemnité additionnelle de maximum 50 000 \$. Par conséquent, en ces temps d'inflation, plus la procédure dure, plus l'exproprié perd en valeur du bien dont il a été dépossédé. Une valeur qu'il ne récupérera jamais, intégralement.

Paradoxalement, cette accumulation de mesures procédurales incitera l'exproprié à ne pas défendre adéquatement ses droits, ce qui constitue à nouveau une situation préjudiciable qui va à l'encontre des droits les plus élémentaires de notre état de droit.

7. La question de l'expropriation déguisée

Les articles 170 et 171 du PL 22, qui se retrouvent dans la partie V intitulée « Droit résultant de l'application de certains règlements municipaux », visent les cas où les propriétaires fonciers se font exproprier de manière déguisée. En fait, il s'agit de la première fois que le législateur provincial traite expressément du concept d' « expropriation déguisée », qui était jusqu'à maintenant, uniquement défini par la jurisprudence.

Il semble que l'intention du législateur soit de donner une porte de sortie aux municipalités dépossédant des propriétaires sans avoir préalablement payé une juste indemnité. Ainsi, les nouvelles dispositions proposées donnent la chance aux municipalités de revenir sur leur décision, et ce, seulement une fois que la Cour supérieure aura rendu un jugement favorable pour le propriétaire de l'immeuble faisant l'objet du litige. Ceci amènera inévitablement une multiplication des recours judiciaires en expropriation déguisée dans la mesure où les municipalités auront un incitatif législatif à tenter de faire des expropriations déguisées sans conséquence, en gardant à l'esprit l'opportunité qu'elles auront de révoquer leurs actes advenant que la Cour supérieure donne raison au contribuable dépossédé de son bien.

À titre d'exemple, si une municipalité décidait d'adopter un règlement qui aurait pour effet d'exproprier de manière déguisée la propriété d'un promoteur immobilier, ce n'est qu'après un jugement final rendu par la Cour supérieure, donc après plusieurs années et vraisemblablement des procédures d'appel à grands coûts, que la municipalité en question se verrait accorder le choix d'abroger son règlement, qui n'aurait pas dû être adopté au départ, ou encore de payer l'indemnité déterminée par la Cour supérieure. Il est prévisible que les municipalités décideront dans la plupart des cas de retirer la ou les dispositions problématiques. Ceci engendrera des pertes de temps et d'opportunités énormes pour toutes les personnes victimes d'expropriation déguisée au Québec, de même que des dommages en lien avec le gel du capital dans une propriété expropriée de façon déguisée « temporairement ».

Les municipalités pourraient dorénavant sciemment bloquer des projets immobiliers, en adoptant des règlements qui restreignent les usages permis sur l'immeuble en question, et ce, sans conséquence.

Contrairement aux représentations faites devant cette Commission notamment par l'Union des municipalités du Québec, la Fédération québécoise des municipalités, la Ville de Montréal, la Communauté métropolitaine de Montréal et la Communauté métropolitaine de Québec, un simple changement de zonage qui ne prohibe pas toute utilisation raisonnable d'un immeuble n'est pas synonyme d'expropriation déguisée dans l'état du droit actuel. Au contraire, les demandes de ces organismes visant à permettre que tout règlement adopté en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, RLRQ, c. A-19.1 et de la Loi sur le patrimoine culturel, RLRQ, c. P-9.002 ne puisse servir de fondement à un recours en expropriation déguisée entraîneront la dépossession complète de plusieurs immeubles détenus par des propriétaires, au nom de l'atteinte de certains objectifs de nature publique.

Essentiellement, dans la mesure où de telles demandes visant à anéantir le recours en expropriation déguisée étaient acceptées par le législateur, les municipalités n'auraient plus besoin d'avoir recours à leur pouvoir d'exproprier, et ainsi devoir verser une indemnité juste et raisonnable aux expropriés, lorsqu'elles souhaitent protéger des terrains et des immeubles qu'elles convoitent pour atteindre leurs objectifs, le tout de façon contraire aux principes fondamentaux codifiés par l'article 6 de Charte des droits et libertés de la personne et par l'article 952 du Code civil du Québec.

8. L'absence de dispositions équivalentes dans les autres juridictions canadiennes

Après vérification des lois d'expropriation des neuf autres provinces canadiennes et du gouvernement fédéral, il appert que le Québec est la seule juridiction qui prend des mesures risquant d'appauvrir des parties expropriées, notamment en :

1. Ayant recours à des exclusions statutaires limitant substantiellement les indemnités qui pourront faire partie de l'indemnité définitive ordonnée par le TAQ;
2. Limitant statutairement à trois ans l'horizon de temps dont doivent tenir compte les évaluateurs agréés pour se prononcer sur l'UMEPP d'un bien exproprié;
3. Imposant des approches d'indemnisation parmi lesquelles le tribunal chargé de statuer sur l'indemnité d'expropriation est tenu de choisir la moins avantageuse pour l'exproprié, sauf si ledit tribunal juge que la poursuite des activités à cet endroit est « essentielle à la collectivité »;
4. Imposant un plafond à toute indemnité pour perte de valeur de convenance et en limitant une telle indemnité à l'expropriation d'une résidence;
5. Imposant un plafond à toute indemnité pour troubles et inconvénients et en limitant une telle indemnité à l'expropriation d'une résidence;

6. Empêchant catégoriquement les expropriés d'être indemnisés pour les travaux préparatoires et autres dommages causés par le projet de l'expropriante préalablement à l'avis d'expropriation;
7. Permettant aux municipalités ayant été condamnées pour expropriation déguisée de revenir sur leurs décisions après plusieurs années de débats judiciaires menés à grands coûts par les victimes d'expropriation déguisée.

En raison des impacts potentiels de ces différentes mesures sur le droit de propriété et du caractère sans précédent de ces atteintes en comparaison aux autres juridictions canadiennes, nous sommes d'avis que le législateur devrait être prudent avant d'entériner un régime d'expropriation qui pourrait potentiellement avoir un effet dissuasif sur les investissements futurs dans le secteur de l'immobilier.

9. Conclusion

Le PL 22 se veut une réforme complète et exhaustive du droit de l'expropriation au Québec. Toutefois, il nous semble que celui-ci amène plus de questionnements que de réponses dans son état actuel.

L'APCHQ est d'avis qu'un projet de loi ayant pour effet d'appauvrir des expropriés et de donner davantage de pouvoirs à des expropriants qui, pour certaines, utilisent ceux déjà existants afin d'affecter à des fins publiques (notamment de conservation et de protection de patrimoine) des biens privés, n'est pas souhaitable. En fait, le PL 22 constitue une atteinte sérieuse au droit de propriété, pourtant protégé par l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne et par l'article 952 du Code civil du Québec.

Le pouvoir d'exproprier est un pouvoir exorbitant et extraordinaire, venant déposséder des individus et des entreprises de leurs biens. Pour cette raison, il convient d'y accorder une grande précaution et une réflexion approfondie avant de le changer aussi drastiquement. La Loi concernant l'expropriation doit viser à assurer un équilibre entre les droits des expropriants et ceux des expropriés, tout en s'assurant de ne pas appauvrir ces derniers. Le droit de propriété fait partie intégrante de notre société de droit et ne devrait pas être modulé à la légère.

En terminant et en guise de rappel, l'APCHQ recommande :

Recommandation 1

Retirer les articles du PL 22 qui sont de nature à causer des appauvrissements de parties expropriées en raison de l'expropriation de leurs biens, soit les articles 84 à 106 et 115 à 117

Recommandation 2

Retirer les articles 170 et 171 du PL 22 concernant les recours en expropriation déguisée

L'APCHQ sera toujours prête à travailler avec les parlementaires sur une réforme du droit de l'expropriation qui n'impliquera pas des atteintes à des droits fondamentaux protégés depuis plus d'une centaine d'années par les tribunaux canadiens et québécois.