



Érosion du droit de propriété privée : le cas du projet de loi 22¹ concernant l'expropriation - Mémoire de l'Institut économique de Montréal

Le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi 22 : *Loi concernant l'expropriation*, qui propose une réforme substantielle du cadre d'utilisation du pouvoir d'expropriation au Québec. Ce projet de loi répond à une demande répétée des administrations municipales².

L'approche préconisée par le gouvernement dans le dépôt de ce projet de loi éroderait le droit de propriété au Québec si elle avait force de loi. En réduisant le dédommagement offert aux Québécois et Québécoises dont la propriété est visée par un processus d'expropriation, le gouvernement privilégie les intérêts de l'expropriant aux dépens de ceux de l'exproprié, qui n'a pas de choix en la matière.

L'Institut économique de Montréal s'est positionné en défaveur de ce projet de loi dans l'espace public au cours des derniers mois³.

Section 1 : Un droit de propriété bafoué

Le projet de loi 22 concernant l'expropriation constitue une érosion du droit de propriété du citoyen au profit des organes gouvernementaux. Rappelons que selon l'index du droit de propriété au Canada de 2023, le Québec n'est pas le champion du droit de propriété au pays, se situant à l'avant-dernière place, tout juste devant l'Île-du-Prince-Édouard⁴. L'examen attentif de ce projet de loi met en lumière une indifférence inquiétante du gouvernement quant au droit de propriété, un élément pourtant fondamental des sociétés libérales et démocratiques, mais aussi de l'économie de marché. Déjà, en 1690, le philosophe anglais John Locke consacre un chapitre entier à ce droit dans son *Traité du gouvernement civil*⁵, où il parle de la propriété privée comme étant l'un des facteurs, avec le labeur humain, de la transformation de ressources de l'état de nature en état de civilisation. Adam Smith, reconnu comme le père fondateur de l'économie politique, considérait aussi le respect du droit de propriété comme l'une des conditions indispensables au bon fonctionnement de l'économie⁶ et à la création de richesses.

Or, le projet de loi 22 ébranle ce pilier de la société pour plusieurs raisons.

Dédommagement insuffisant

L'un des premiers problèmes du projet de loi 22 est le mode de fixation du dédommagement accordé aux Québécois et Québécoises dont la propriété est visée par une procédure d'expropriation.

En fixant au prix du moment (appelé dans le jargon « valeur marchande ») le montant du dédommagement offert en cas d'expropriation, le gouvernement ne prend pas en compte la volonté de l'exproprié de continuer à jouir de sa propriété et de l'utiliser pour des projets personnels de grande valeur à ses yeux. Si l'exproprié ne vend pas au prix courant au moment de l'expropriation, c'est parce qu'il accorde à la propriété qu'il occupe et à l'utilisation

qu'il en fait une valeur supérieure au montant qu'il pourrait obtenir en la revendant. Après tout, si le prix courant était suffisamment intéressant pour l'exproprié, ce dernier aurait déjà vendu son bien.

Le système actuel, qui prévoit un dédommagement à la fois pour la valeur marchande et la valeur potentielle, permet à la partie expropriée qui, rappelons-le, se fait imposer une dépossession contre son gré, de se rapprocher d'une compensation adéquate. En effet, le régime actuel permet de dédommager pleinement l'exproprié. À titre d'exemple, dans le cadre actuel de la loi, un propriétaire fictif qui souhaiterait construire des logements sur son terrain et qui aurait déjà fait appel à plusieurs experts – pensons notamment à un architecte et un arpenteur – serait dédommagé pour les frais encourus à cet égard (reflétant précisément ce caractère d'une future valeur potentielle accrue). La réforme de l'expropriation proposée dans le projet de loi pourrait priver ce propriétaire de la valeur potentielle de son terrain.

Loin d'être un mal, le coût élevé d'une expropriation agit en rempart contre une utilisation abusive de cet outil par les organes gouvernementaux.

En accordant un dédommagement à la hauteur de la privation qu'il engendre, le processus d'expropriation actuel contribue à restreindre les utilisations potentiellement abusives de ce pouvoir par les organes gouvernementaux. En effet, un tel coût favorise le recours à d'autres options plutôt qu'à la dépossession au nom de l'intérêt public. Le système actuel en fait un outil de dernier recours, reconnaissant davantage l'importance du droit de propriété.

Le projet de loi 22, dans sa tentative de faciliter l'expropriation, s'inscrit à contresens. Plus l'expropriation devient abordable, plus elle risque d'être utilisée par les différents organismes gouvernementaux, moins elle devient un outil de dernier recours et plus son utilisation risque d'être abusive.

Abolition de la mise en sursis de l'expropriation

Outre la question du dédommagement, le projet de loi 22 pose un autre problème : il modifie la procédure elle-même d'expropriation. Selon les modalités proposées par le gouvernement, un cas d'expropriation contesté par le propriétaire ne justifierait plus un sursis de procédure⁷. Cette modification est hautement problématique, puisqu'elle permet aux pouvoirs publics expropriants de modifier de façon irréversible la propriété visée par une procédure d'expropriation, même s'il demeure possible que l'expropriation soit renversée.

En somme, tout ce que le projet de loi 22 accorde aux expropriants, il le retire en protection aux citoyens et citoyennes visés par des procédures d'expropriation.

Section 2 : Le passé traumatisant de l'expropriation au Québec

Les Québécois et Québécoises ont déjà été échaudés par l'expropriation.

Le cas de l'aéroport de Mirabel

La dépossession des citoyens et citoyennes de Sainte-Scholastique pour faire place à l'aéroport de Mirabel demeure un chapitre douloureux de notre histoire collective. Les terres agricoles qui constituaient le gagne-pain et le foyer de plusieurs générations de Québécois ont été sacrifiées. Bien que ce projet ait initialement été conçu pour répondre aux besoins de la société québécoise, le processus de calcul des indemnités versées a provoqué des chicanes de famille, des divorces, des cas d'alcoolisme, des faillites et même des suicides⁸.

Fondamentalement, cet événement nous rappelle que l'expropriation ne doit être utilisée qu'en dernier recours, et qu'exproprier au rabais, en négligeant les intérêts des propriétaires, a un réel impact néfaste sur eux.

Le cas du réaménagement d'une intersection

Dans la même région, le cas plus récent de Marie Brière et Jean-Paul Deslauriers⁹, deux septuagénaires vivant à Mirabel, incarne parfaitement les tragédies individuelles qui peuvent se produire lorsque des organismes gouvernementaux utilisent leur pouvoir d'expropriation. Comme l'explique M^{me} Brière, la demeure visée par la procédure d'expropriation est celle où elle est née, où elle a grandi, et où ses enfants ont grandi.

Du jour au lendemain, son univers a été chamboulé. La municipalité voulait mettre la main sur sa demeure et la raser afin de modifier l'alignement d'une route. Non seulement le coût émotionnel, physique et moral était difficile à vivre, mais le montant de dédommagement proposé par la ville de Mirabel était nettement en deçà du prix permettant à ce couple de se reloger dans une habitation similaire.

Le cas de M^{me} Brière nous rappelle que derrière chaque cas d'expropriation, il y a des histoires humaines, des vies chamboulées et des projets brisés. Si la nécessité d'exproprier peut être justifiée aux yeux des collectivités locales, il ne faut pas perdre de vue les conséquences individuelles qui en découlent. Le coût émotionnel et la perte de sécurité, de stabilité et du sentiment d'appartenance peuvent laisser des cicatrices profondes et durables et représentent autant de coûts personnels bien réels. Heureusement, le couple de retraités a été en mesure de parvenir à une entente à l'amiable avec la municipalité.

Le cadre régissant l'utilisation de l'expropriation dans le projet de loi 22 établit un plafond pour perte de convenance – lire plutôt répercussions émotionnelles, psychologiques et autres – de 20 000 \$¹⁰, soit un plafond très bas.

La réduction de l'indemnité prévue au projet de loi 22 n'aurait donc pas été de bon augure pour M^{me} Brière et M. Deslauriers. De fait, ce plafond réduit l'espace de négociation disponible pour une entente à l'amiable, et permet à l'expropriant d'entamer les travaux même lorsque la contestation du processus est en cours.

Passer du particulier au commun, c'est reconnaître que les cas individuels comme celui de M^{me} Brière ne sont pas des anomalies isolées, mais plutôt des manifestations d'une réalité plus vaste. Car bon an, mal an, il y a autour de 1000 dossiers d'expropriation traités au Québec¹¹. L'expropriation ne touche pas seulement les personnes directement impliquées; son impact s'étend à leur famille, à leur communauté et finalement à l'ensemble de la société. Les déplacements forcés et les pertes subies par des individus tels que M^{me} Brière et M. Deslauriers résonnent dans une population plus large, rappelant que le respect de la propriété et le sentiment de stabilité sont des piliers essentiels de notre tissu social.

Section 3 : Un climat d'affaires perturbé

Un autre point de préoccupation concerne l'impact de la réforme proposée sur les projets de développement économique partout en province. En rendant l'expropriation plus intéressante pour les organes gouvernementaux, le projet de loi accroît du même coup le risque d'investissement pour ceux et celles qui souhaitent créer des emplois et de la richesse ici.

Certains domaines clés, telles l'exploitation minière et la construction domiciliaire, pourraient voir leur niveau de risque augmenter et leur niveau d'investissement privé diminuer à cause du projet de loi 22. Dans ces deux secteurs où le développement dépend directement de

permis gouvernementaux et où le processus de démarrage est long, certaines dispositions du projet de loi 22 rendraient l'investissement plus risqué et donc moins attrayant.

Des dédommagements qui ne couvrent pas intégralement la valeur des biens expropriés nuisent non seulement aux propriétaires, mais ont également un effet dissuasif sur les décisions d'investissement futures. Compte tenu des incertitudes financières potentielles, les entreprises seraient plus hésitantes à investir dans des projets qui pourraient être ciblés par l'expropriation. En effet, le projet de loi prévoit un délai de trois ans pour la réalisation d'un projet pour que l'exproprié puisse obtenir un dédommagement juste¹². Autrement dit, un propriétaire dont le projet nécessiterait plus de temps pour sa concrétisation ne serait pas dédommagé pour la valeur de son projet, mais plutôt pour la valeur de la propriété sur lequel son projet se trouve.

Ce type de projets est courant, notamment dans le secteur minier et de la construction, où le délai prescrit de trois ans ne serait pas toujours suffisant pour achever l'ensemble du processus d'approbation. Par exemple, il s'est passé 18 ans¹³ entre le début de l'exploration et la première pelletée de terre du projet de la mine de diamants Renard à Stornoway. Dans un contexte où le secteur minier occupe une place importante dans l'économie québécoise et où la demande en minéraux est soutenue, une telle approche pourrait décourager les investissements dans ce secteur.

Les promoteurs victimes d'expropriation devront également s'assurer de détenir l'ensemble des permis (fédéraux, provinciaux et municipaux) afin d'être admissibles au dédommagement de la valeur potentielle du projet, sans quoi ce dédommagement sera basé sur la valeur marchande du terrain¹⁴. Ainsi, dans le cas d'un projet de construction résidentiel, pour ne prendre qu'un exemple, il faudra démontrer non seulement que le projet peut être finalisé en trois ans, mais aussi que l'ensemble des permis ont été reçus pour espérer recevoir une juste compensation, c'est-à-dire une compensation à la hauteur de la valeur potentielle du projet.

Le fait que le propriétaire doive recevoir l'ensemble des approbations avant d'être dédommagé pour la valeur potentielle de ses actifs vient créer une structure d'incitations perverses chez les administrations municipales. Ce nouveau cadre pourrait ralentir le traitement des demandes de permis pour les terrains sur lesquels le gouvernement souhaite mettre la main. La réalité actuelle de rareté des logements et les exigences de délai et de permis imposées dans le projet de loi 22 pourraient entraîner certaines répercussions négatives sur l'industrie de la construction.

Plus largement, dans le contexte actuel où le Québec souhaite attirer l'investissement d'entreprises souhaitant mettre en valeur ses minéraux rares et bâtir suffisamment pour restaurer une certaine abordabilité du logement, tout texte législatif qui, comme le projet de loi 22, rend l'investissement plus risqué devient contre-productif.

Conclusion

Le projet de loi 22 concernant l'expropriation soulève des préoccupations majeures quant à son impact sur le droit à la propriété privée, sur le climat des affaires et sur les décisions d'investissement. L'érosion du droit de propriété, fondamental dans les sociétés libérales et indispensable pour le bon fonctionnement de l'économie, est au cœur de ces préoccupations. Le Québec se situant déjà dans le bas du classement canadien en matière de respect de la propriété privée¹⁵, une telle loi, si elle est adoptée, ne ferait qu'empirer la situation.

Le dédommagement partiel proposé par le projet de loi, qui ne tient pas compte du fait que l'exproprié est contraint de vendre contre son gré, est également source d'inquiétude. Il pourrait non seulement nuire aux propriétaires individuels, mais aussi dissuader les entreprises d'investir dans des projets qui pourraient être visés par une procédure d'expropriation. De plus, la limite de temps pour concrétiser un projet en vue d'obtenir un dédommagement basé sur le potentiel de la propriété pourrait être préjudiciable dans certains secteurs. En effet, le secteur des ressources ou celui de la construction domiciliaire, où le processus d'approbation réglementaire peut être long et complexe, en sont des exemples.

Finalement, derrière chaque cas d'expropriation se cachent des histoires humaines, des vies perturbées et des rêves brisés. Le respect de la propriété privée et le sentiment de stabilité qu'elle procure sont des piliers essentiels de notre tissu social. Il est impératif que l'expropriation demeure un outil de dernier recours, ce qui implique que les organes gouvernementaux qui choisissent de s'en prémunir doivent faire en sorte qu'elle conserve un coût adéquat.

Selon l'Institut économique de Montréal, ce projet de loi affaiblit la protection des citoyens et citoyennes au bénéfice des administrations publiques. Il se doit donc d'être écarté.

RÉFÉRENCES

1. Assemblée nationale du Québec, Projet de loi n° 22, *Loi concernant l'expropriation*, consulté le 28 août 2023.
2. Tommy Chouinard, « Québec change les règles du jeu », *La Presse*, 23 mai 2023.
3. Gabriel Giguère, « Les dépossédés de l'État méritent une juste compensation », *Le Devoir*, 31 mai 2023; Gabriel Giguère, « L'expropriation à rabais : la pratique dont le ministère ne vous parlera pas », *Le Journal de Montréal*, 6 juin 2023.
4. Joseph Quesnel, « Canadian Property Rights Index », FCPP, no 240, 2023, p. 8.
5. John Locke, *Traité du gouvernement civil*, Calixte Volland, 1802 (originellement 1690), chapitre IV, pp. 67-102.
6. Valentin Petkantchin, « Les sentiments moraux font la richesse des nations : moralité des comportements et moralité des procédures dans l'œuvre d'Adam Smith », Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, 1996, et Valentin Petkantchin, « Is The Wealth of Nations' Third Duty of the Sovereign Compatible with Laissez Faire? », *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 20, N° 2, 2006, pp. 3-15.
7. Assemblée nationale du Québec, *op. cit.*, note 1, art. 17(2).
8. Éric Gagnon-Poulin, « La mobilisation politiques des expropriés de Mirabel », Mémoire, Université de Montréal, décembre 2009, pp. 80-81.
9. Olivier Bachand, « Un couple d'ainés exproprié par la Ville de Mirabel est incapable de se reloger », Radio-Canada, 22 mars 2022.
10. Assemblée nationale du Québec, *op. cit.*, note 1, art. 104.
11. Ministère des Transports et de la Mobilité durable, « Promesse tenue : le gouvernement dépose une réforme en matière d'expropriation – Projet de loi concernant l'expropriation », Communiqué de presse, 25 mai 2023.
12. Assemblée nationale du Québec, *op. cit.*, note 1, art. 87(4).
13. Stornoway, Mine Renard, consulté le 28 août 2023.
14. Assemblée nationale du Québec, *op. cit.*, note 1, art. 99(6).
15. Joseph Quesnel, *op. cit.*, note 4, p. 7.

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques, avec des bureaux à Montréal et à Calgary. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. Il ne sollicite ni n'accepte aucun financement gouvernemental.