

Test 2 - ABC de l'expropriation : survol des différents régimes

2 mars 2026

C'est quoi, l'expropriation?

L'expropriation est un processus juridique par lequel une autorité publique peut acquérir, de manière forcée, un bien privé pour des raisons d'intérêt public. Régie à la fois par des lois provinciales et fédérales, elle vise à faciliter le développement de projets d'infrastructure, qui sont essentiels au bien-être collectif.

Bien que l'expropriation soit un outil important pour le développement urbain et l'aménagement du territoire, elle doit être effectuée dans le respect des droits des propriétaires fonciers. Cela inclut le versement d'une indemnisation juste et équitable, prenant en compte différents facteurs, notamment la valeur marchande du bien et les coûts associés à son déplacement. Le processus d'expropriation est encadré par des règles strictes pour équilibrer les besoins publics et les droits individuels, garantissant ainsi l'équité et la transparence.

L'expropriation demeure un mode exceptionnel d'acquisition du droit de propriété, et permet à différentes instances gouvernementales d'acquérir un terrain. Ce pouvoir s'avère toutefois essentiel pour réaliser des projets d'intérêt général, tels que la construction de routes, d'écoles ou d'autres infrastructures publiques.

Biens expropriés : qu'est-ce qui peut être exproprié?

L'expropriation vise le droit de propriété d'un immeuble, ou les démembrements du droit de propriété qui s'y rattachent. Sauf quelques exceptions, tous les droits de propriété portant sur des biens immobiliers peuvent faire l'objet d'une expropriation par l'État.

Ainsi, le domaine de l'État ne peut être exproprié, et le pouvoir d'exproprier est restreint en présence de réserves. Une réserve sert à interdire, tout au long de sa durée, toute construction, amélioration ou addition sur l'immeuble qui en fait l'objet, sauf en ce qui concerne les réparations nécessaires sur le bien.

Certains biens mobiliers peuvent également faire l'objet d'une expropriation. Au Québec, l'expropriation de droits sur un immeuble peut inclure les biens meubles s'ils en sont les accessoires, ou encore s'ils sont utilisés dans le cadre des activités agricoles, commerciales, industrielles ou institutionnelles de la partie expropriée réalisées sur l'immeuble.

Compétences fédérale et provinciale en matière d'expropriation

La Constitution canadienne n'attribue pas une compétence exclusive en matière d'expropriation à un niveau particulier du gouvernement, soit la législature provinciale ou fédérale. Ainsi, ces deux

ordres possèdent le pouvoir d'exproprier à l'égard des compétences qui leur sont reconnues. Les autres provinces canadiennes possèdent également leurs propres lois relatives à l'expropriation.

Au Québec, le principe prévu à l'article 952 du Code civil du Québec indique que le propriétaire d'un bien 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. Cette disposition reflète ainsi le caractère exceptionnel de l'expropriation, en ce qu'elle prive le propriétaire de tous les attributs de sa propriété. En effet, nul ne peut procéder à une expropriation sans une loi habilitante.

Le cadre juridique québécois en matière d'expropriation a connu d'importantes modifications dans les dernières années. Ainsi, le régime principal québécois en matière d'expropriation était autrefois prévu à la Loi sur l'expropriation, sanctionnée en 1973. En 2023, la Loi concernant l'expropriation (ci-après, la « LCE ») est adoptée, en remplacement de la Loi sur l'expropriation. La LCE établit notamment un nouvel encadrement en matière d'expropriation de droits. D'importants changements ont été apportés au régime québécois en matière procédurale et quant au calcul des indemnités.

Il est à noter que d'autres lois québécoises prévoient également la possibilité pour d'autres entités de procéder à des expropriations, notamment la Loi sur les cités et villes, le Code municipal ainsi que la Loi sur les immeubles industriels municipaux.

La compétence fédérale d'expropriation est restreinte aux matières relevant d'un chef de compétence fédérale, énoncés à l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867. Le pouvoir d'exproprier accordé par la Loi sur l'expropriation (ci-après, la « Loi fédérale ») appartient à la Couronne fédérale¹.

Pour mieux comprendre la portée, les implications et les distinctions entre les lois sur l'expropriation, il importe de les examiner en détail. D'abord, nous analyserons les dispositions légales définissant les circonstances dans lesquelles l'expropriation peut être justifiée. Ensuite, nous étudierons les mécanismes concernant l'indemnisation et les recours possibles.

Enfin, nous aborderons les procédures administratives et judiciaires qui encadrent le processus d'expropriation. Cette analyse nous permettra de saisir comment ces lois s'intègrent dans le contexte juridique plus large.

1. LES ABC DU RÉGIME QUÉBÉCOIS EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION

L'Approche québécoise : La LCE prévoit le principe que toute expropriation doit être décidée ou autorisée préalablement par le gouvernement à des conditions déterminées. Une fois ces autorisations obtenues, la partie expropriante peut, par l'intermédiaire d'une résolution, d'un décret ou d'un règlement, procéder à l'expropriation.

Ce pouvoir d'exproprier peut toutefois appartenir à d'autres entités non gouvernementales. C'est notamment le cas des municipalités, des communautés métropolitaines, des centres de services scolaires ainsi que des commissions scolaires, qui, eux, n'ont pas à obtenir cette autorisation. Notons également que certains organismes publics possèdent le pouvoir d'exproprier, comme tel est le cas d'Hydro-Québec.

Sous la LCE, la procédure d'expropriation débute avec le dépôt au Tribunal administratif du Québec (ci-après, le « TAQ ») d'un extrait du cadastre du Québec montrant l'immeuble approprié. Si l'expropriation porte sur un lot entier, et s'il y a plus d'un droit à exproprier, un plan général doit être déposé.

À la suite de ce dépôt, la partie expropriante doit procéder à l'envoi d'un avis d'expropriation (ci-après, l' « Avis ») au titulaire d'un droit portant sur l'immeuble exproprié. La date de la signification de l'Avis correspond à la date de l'expropriation. Cette date est significative puisqu'elle constitue généralement la date butoir pour le calcul des indemnités.

Cet Avis doit comporter certains éléments obligatoires, notamment la désignation de l'immeuble, les objectifs de l'expropriation ainsi que la date de libération de l'immeuble. La date de libération correspond à la date à laquelle l'ensemble des parties dessaisies doivent avoir libéré l'immeuble et la date à laquelle la partie expropriante acquiert la qualité de propriétaire.

Une déclaration détaillée initiale doit également accompagner l'Avis. Cette déclaration doit indiquer le montant de l'indemnité offerte par la partie expropriante. Ce montant doit ventiler les postes d'indemnisation applicables à la situation de la partie dessaisie. Ceci constitue un changement de cap face à l'ancienne loi, puisque l'avis doit indiquer minimalement la valeur marchande du droit exproprié.

Une fois l'Avis reçu, la partie expropriée dispose d'un délai de quatre mois afin de déposer sa propre déclaration détaillée au TAQ, qui énonce les postes de réclamation qu'il souhaite réclamer. De même, la partie expropriée doit, dans les 30 jours qui suivent la date de l'expropriation, informer la partie expropriante de la présence de locataires ou d'occupants, ainsi que les baux et ententes écrites conclus avec les locataires de l'immeuble exproprié.

La partie expropriante doit ensuite signifier un avis de libération au locataire ou à l'occupant de bonne foi, accompagné de la déclaration détaillée initiale. La déclaration doit indiquer minimalement un montant équivalent à trois mois de loyer si la résidence du locataire ou de l'occupant fait partie de l'immeuble exproprié.

Dans les 30 jours suivant la date de l'expropriation, la partie expropriante doit inscrire l'Avis sur le registre foncier. Si la partie expropriante ne respecte pas ce délai, tout intéressé peut déposer une demande en radiation de l'inscription de l'Avis. Le respect de ce délai est important, puisque des dommages-intérêts peuvent être accordés à la partie expropriée en réparation du préjudice résultant de cette inscription fautive.

Selon le même délai, la partie expropriée peut contester l'expropriation et demander la radiation de l'Avis. Cette demande doit être signifiée à la partie expropriante et au Tribunal administratif du Québec. Le processus de contestation est détaillé ci-après.

La partie expropriante prend possession du bien lorsqu'il procède à l'inscription d'un avis de transfert au registre foncier et à la date de libération indiquée sur l'Avis. Cet avis de transfert ne peut être publié avant le versement de l'indemnité provisionnelle initiale ainsi qu'avant la date de libération. À défaut de respecter ces conditions, l'officier de la publicité foncière refusera de procéder à son inscription. Pour des motifs graves et en l'absence de préjudice sérieux pour la partie expropriante, la partie dessaisie peut s'adresser à la Cour supérieure pour demeurer en possession pour une certaine période, qui ne peut excéder six mois.

Bilan des changements apportés à l'indemnisation : L'entrée en vigueur de la LCE a changé les règles du jeu en matière d'indemnisation. Ainsi, alors que sous l'ancienne loi, le principe en matière d'indemnisation était celui de la « valeur au propriétaire ». Le calcul de l'indemnité est désormais effectué en fonction de la **valeur marchande** du bien.

Ceci marque un changement de cap important face à l'ensemble des décisions judiciaires et administratives, qui prévoyait une présomption en faveur de l'indemnisation². Sous la LCE, les indemnités accordées sont désormais régies selon un cadre d'analyse détaillé, fondé sur des calculs définis et des approches d'indemnisation distinctes.

La LCE prévoit désormais que l'indemnité est déterminée sur la base de la valeur marchande du bien exproprié. C'est un fardeau qui repose sur les épaules de la partie expropriante, alors que la partie expropriée a le fardeau de preuve pour tous les autres éléments constituant l'indemnité définitive.

Cette valeur marchande correspond au prix de vente du droit, qui est le plus probable, et qui est établi à la date de l'expropriation, selon l'usage le meilleur et le plus profitable de ce droit, sur un marché libre et ouvert à la concurrence. À noter que l'usage le meilleur et le plus profitable correspond à l'usage du droit fait à la date de l'expropriation ou à l'usage déterminé en tenant compte de certains critères.

Plusieurs indemnités peuvent être versées afin de compenser la partie expropriée. Une indemnité provisionnelle initiale, qui correspond à la valeur marchande indiquée dans la déclaration détaillée de la partie expropriante, doit être versée à la partie dessaisie, et ce, afin de lui permettre de poursuivre ses activités et de restreindre les inconvénients dus à l'expropriation. Cette indemnité équivaut à l'entièreté de la valeur marchande du droit exproprié.

Si cette indemnité est insuffisante, la partie expropriée peut demander une indemnité provisionnelle complémentaire.

L'indemnité définitive, qui est indiquée dans la déclaration détaillée, est constituée à la fois de l'indemnité immobilière, de l'indemnité en réparation des préjudices, de l'indemnité pour perte de valeur de convenance ainsi que de l'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients.

L'indemnité immobilière Cette indemnité est constituée de la valeur marchande du droit exproprié, et le cas échéant, de l'une des indemnités suivantes, qui est déterminée en fonction de la situation de la partie dessaisie :

1. **l'indemnité de déplacement**, dans le cas d'une indemnité établie en fonction de l'approche basée sur le déplacement d'une construction;
2. **l'indemnité de réaménagement**, dans le cas d'une indemnité établie en fonction de l'approche basée sur le réaménagement d'un immeuble;
3. **l'indemnité de fermeture d'une entreprise**, dans le cas d'une indemnité établie en fonction de l'approche basée sur la cessation de l'exploitation d'une entreprise;
4. **l'indemnité de concordance**, dans le cas d'une indemnité établie en fonction de l'approche basée sur le déménagement;
5. **l'indemnité de remplacement des bâtiments et de leurs aménagements**, établie en fonction de l'approche basée sur la théorie de la réinstallation;
6. **l'indemnité pour un usage autre.**

Ces indemnités sont déterminées selon différentes approches énoncées par la LCE. Le locataire et l'occupant de bonne foi ont droit à l'indemnité de réaménagement, à l'indemnité de fermeture d'une entreprise ou à l'indemnité de concordance.

L'indemnité en réparation des préjudices	L'indemnité en réparation des préjudices correspond aux coûts réels actualisés des préjudices matériels directement causés par l'expropriation et subis par l'exproprié.
L'indemnité pour perte de valeur de convenance	L'indemnité pour perte de valeur de convenance correspond à la perte subie par un exproprié en raison de la valeur personnelle qu'il attribue à l'immeuble et dont ne tient normalement pas compte un acheteur. Cette indemnité est plafonnée à un montant de 32 422 \$, sous réserve d'indexation.
L'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients	L'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients correspond à la valeur des dommages directs, matériels et certains qui sont subis par la partie dessaisie et causés par la procédure d'expropriation, notamment pour la perte de temps attribuable à la préparation de la cause et à sa participation aux rencontres. Cette indemnité peut être réclamée uniquement par certaines parties dessaisies et est plafonnée à un montant de 10 807 \$, sous réserve d'indexation.

La partie expropriée aura alors à prouver quelle approche s'applique dans son cas. À la suite de l'apport de cette preuve, le TAQ aura à trancher en fonction des approches prouvées et qui sont applicables.

Contestation

Dans les 30 jours qui suivent la date de l'expropriation, la partie expropriée peut contester le droit de la partie expropriante à l'expropriation et demander la radiation de l'Avis au moyen d'une demande aux tribunaux siégeant dans le district où est situé l'immeuble exproprié. Cette demande doit être signifiée à la partie expropriée et au TAQ. Elle doit être instruite et jugée d'urgence.

La Loi prévoit désormais que la construction du droit à l'expropriation n'opère plus la sursis automatiquement de la procédure d'expropriation, sauf si le Tribunal l'ordonne, à la demande de la partie expropriée. Auparavant, la situation était l'opposé, en ce que la contestation du droit à l'expropriation suspendait les procédures d'expropriation.

Bien que l'article 17 LCE n'énonce aucun critère applicable à la demande d