



# Faut-il déduire les coûts de décontamination d'un paiement d'indemnisation d'expropriation?

PAR JOHN SHEVCHUK

Avocat-procureur, C.Arb, AACI(Hon.), R.I.(B.C.)

Lorsqu'une personne voit ses biens immobiliers expropriés, l'expropriant devrait-il être en mesure de déduire les coûts réels ou estimés nécessaires pour remédier à la contamination du site? Les tribunaux américains sont parvenus à des conclusions différentes sur cette question. Il semble que les tribunaux canadiens n'aient pas encore examiné expressément ce point. Le but de cet article est de décrire les positions contradictoires, mais la discussion commence par l'intention sous-jacente de l'indemnisation pour expropriation au Canada.

## Interprétation de la législation en matière d'expropriation

Dans l'affaire *Toronto Area Transit Operating Authority Ltd. c. Dell Holdings Ltd.*, 1997 CarswellOnt 79, [1997] 1 S.C.R. 32 (S.C.C.) [Dell], un promoteur immobilier a demandé une indemnité en vertu de la législation ontarienne sur l'expropriation pour les pertes financières subies lorsque l'autorité expropriante a reporté sa décision concernant les parties de ses avoirs fonciers de 40 acres à exproprier. La question en litige était de savoir si le dédommagement pouvait être obtenu en vertu de la loi sur l'expropriation. La Cour suprême du Canada a statué que c'était le cas.

Au paragraphe 23, le juge Cory a déclaré que la législation en matière d'expropriation

doit être interprétée d'une manière large et raisonnée afin de respecter son objectif d'indemnisation intégrale du propriétaire foncier dont les propriétés sont prises. Au paragraphe 27, il a élaboré sur la nécessité d'indemniser un propriétaire exproprié.

L'affaire *Dell* a récemment été suivie dans *Caven c. British Columbia Hydro and Power Authority*, 2016 BCSC 122, 2016 CarswellBC 173 [Caven] où, aux paragraphes 102 à 104, le juge Sharma a écrit ce qui suit :

102 Le point de départ d'une discussion au sujet des dommages-intérêts pour préjudice est *Dell Holdings Ltd. c. Toronto Area Transit Operating Authority*, [1997] 1 S.C.R. 32 (S.C.C.)

103 La Cour suprême du Canada a souligné l'importance d'une approche large et libérale dans l'interprétation de la législation en matière d'expropriation car c'est « un des exercices ultimes du pouvoir gouvernemental » qui représente une « perte grave et une atteinte très importante » aux droits de propriété privée. Cela justifie une interprétation stricte de la loi en faveur de ceux dont les droits ont été affectés (paragraphes 20 et 22). La loi a été adoptée à la suite des recommandations d'une commission. L'une de ces recommandations était de créer une loi offrant « suffisamment de souplesse pour

permettre l'indemnisation dans diverses circonstances » et permettant de « rendre justice » (paragraphe 18).

104 Bien que la Cour ait interprété la loi ontarienne en vigueur à l'époque, la législation en cause dans cette affaire contient un libellé similaire à celui de la loi [*British Columbia Expropriation Act*], qui prévoit l'indemnisation des propriétaires pour « de tels dommages personnels et commerciaux résultant de la construction ou l'utilisation, ou les deux, des ouvrages ... » La Cour a souligné que l'objectif de l'indemnisation était d'éviter le double recouvrement, sans pour autant négliger les revendications légitimes (paragraphe 26).

## Aucune déduction des coûts d'assainissement estimés - Jurisprudence américaine

Gardant à l'esprit l'intention canadienne de dédommager intégralement une partie expropriée, nous passons maintenant à la discussion américaine sur les coûts de la dépollution en cas de contamination dans les procédures d'expropriation. Bien entendu, les Américains qualifient les procédures d'expropriation de « procédures de domaine éminent » et les propriétés expropriées de « propriétés condamnées ».

Les tribunaux américains sont divisés entre les juridictions qui n'autorisent pas la preuve des coûts de remédiation d'une contamination (« approche par exclusion ») et les juridictions qui autorisent une telle preuve (« approche par inclusion »). Dans l'affaire *Moorhead Economic Development Authority c. Roger W. Anda, et al.*, 789 N.W. 2d 860, 2010 Minn. LEXIS 534 (Supreme Court of Minnesota) [*Moorhead*], le tribunal a décrit les approches concurrentes.

Les propriétés commerciales ont été expropriées par la Moorhead Economic Development Authority dans le cadre d'un projet de réaménagement. La propriété était contaminée par du mazout et elle a été assainie. Lors du procès portant sur l'indemnisation, il a été jugé que la propriété valait environ 450 000 \$ sans perte de valeur, mais compte tenu de la contamination, la valeur de la propriété était égale à zéro. Un appel devant la Cour d'appel du Minnesota a été rejeté et le propriétaire a fait appel de la décision devant la Cour suprême du Minnesota. La Cour suprême du Minnesota a infirmé la décision de la Cour d'appel en concluant que, dans une procédure d'expropriation, la preuve du coût de la réparation n'était pas admissible.

La cour a expliqué qu'en vertu de l'approche par inclusion, les tribunaux étatiques autorisaient la preuve de la contamination de l'environnement sur la base du fait que la contamination de l'environnement affectait la juste valeur marchande du bien et était donc pertinente pour déterminer l'indemnisation juste. Les tribunaux qui ont suivi la procédure d'inclusion craignent que l'exclusion des preuves de contamination n'aboutisse à des condamnations [expropriation] contraignant le gouvernement à payer plus que la valeur du bien condamné.

Cependant, dans l'approche par exclusion, les tribunaux estiment qu'accorder une injustice au bien condamné en tant que contaminé est injuste pour le propriétaire. Certains tribunaux excluent toute preuve de contamination. D'autres tribunaux d'État déclarent que les coûts de remise en état sont irrecevables, mais



concluent ensuite que les biens expropriés doivent être considérés comme ayant fait l'objet de mesures correctives, au lieu d'être propres [jamais contaminés].

La Cour suprême du Minnesota a adopté l'approche par exclusion avec certaines modifications :

Après avoir analysé les deux approches principales utilisées par d'autres tribunaux, nous concluons que l'approche par exclusion avec certaines modifications est la meilleure. Bien que les preuves de contamination et de remise en état puissent être admissibles aux fins limitées évoquées ultérieurement, les preuves de coûts de remise en état ne devraient pas l'être dans le cadre d'une procédure de domaine éminent et les biens acquis en vertu du pouvoir gouvernemental doivent être évalués comme ayant été assainis. Nous adoptons cette approche parce que nous concluons que les propriétaires seront indemnisés à juste titre et rétablis lorsque le pouvoir du domaine éminent sera utilisé pour acquérir leurs biens. La démarche a le plus de chances de placer le propriétaire « dans une position pécuniairement aussi bonne que si sa propriété n'avait pas été prise » ..... mais fournira également un mécanisme permettant d'empêcher l'autorité condamnante de payer plus pour la propriété qu'elle ne vaut. Plusieurs raisons justifient notre choix d'une approche par exclusion modifiée,

notamment pour des raisons d'équité et de respect de la procédure.

En ce qui concerne les considérations d'équité, la cour a souligné la possibilité de ce qu'elle a appelé une « double responsabilité » ou une « double prise » :

... Admettre des preuves de contamination et des coûts de remise en état au cours de la procédure de condamnation incite le jury à considérer la propriété comme étant contaminée, réduisant souvent l'attribution de la condamnation exprimée en dollars au coût réel ou estimé de la remise en état... Du même coup, le propriétaire peut être tenu responsable de la contamination en vertu du droit de l'environnement...

... L'approche par exclusion, en revanche, reconnaît que la contamination environnementale d'un bien condamné implique nécessairement des lois de responsabilité environnementale et évite de soumettre le propriétaire d'un bien condamné à une double responsabilité. Si les frais de réparation ne sont pas admissibles dans le cadre d'une procédure de condamnation, le propriétaire ne sera pas obligé de remettre sa propriété à une autorité condamnante à un prix réduit, évitant ainsi tout risque de double responsabilité.

Pour la Cour suprême du Minnesota, le fait que l'expropriant n'ait pas poursuivi le propriétaire en justice pour la contamination

de ses biens importait peu; ce qui est important, c'est que l'expropriant aurait pu le faire. Exclure la preuve des coûts de remise en état d'un procès pour déterminer le montant de la compensation pour la valeur marchande du bien élimine la possibilité d'une double responsabilité.

La cour a observé que la juste valeur marchande des biens contaminés est souvent difficile à calculer en raison de la nature et de l'étendue de la contamination. Trouver des propriétés comparables n'est généralement pas possible. La cour a formulé cette pensée dans le passage suivant :

... Parce que la valeur marchande d'une propriété contaminée est « difficile à trouver » et que soumettre un propriétaire à une double responsabilité constitue une « injustice manifeste », nous estimons qu'il est approprié d'exclure les preuves relatives au coût de la réparation dans les procédures de condamnation.

Le tribunal a écrit qu'il était loisible à la partie expropriée de demander réparation auprès des propriétaires responsables, y compris la partie expropriée, par le biais d'une procédure judiciaire distincte. Une extension logique de cette observation est qu'une telle procédure aurait pour effet de trancher toute la responsabilité de la contamination plutôt que de faire porter toute la responsabilité à la partie expropriée par le biais d'une déduction à même l'indemnisation.

La Cour suprême du Minnesota a statué qu'une procédure d'expropriation ne comportait pas les mêmes garanties procédurales qu'une action en contamination de l'environnement, y compris la possibilité pour le propriétaire de contester la responsabilité de la contamination, d'intenter des actions en tierce partie contre les anciens propriétaires, d'invoquer certains moyens de défense ou de recouvrer auprès de la couverture d'assurance. Permettre une déduction pour les coûts de restauration - estimés ou réels - permet à l'expropriant d'éviter les procédures établies par la législation environnementale pour recouvrer

les coûts de restauration. Dans l'affaire *Moorhead*, cela signifiait que même si le propriétaire n'était pas tenu responsable de la contamination par une action environnementale, il était obligé de payer pour la contamination par le biais d'une indemnisation réduite.

#### ***Aladdin, Inc. c. Black Hawk County***

Dans *Aladdin, Inc. c. Black Hawk County*, 562 N.W. 2d 608; 1997 Iowa Sup. LEXIS 136 (Iowa S.C.) [*Aladdin*], la Cour suprême de l'Iowa a confirmé une décision d'un tribunal inférieur statuant qu'une commission d'indemnisation de l'expropriation avait réduit illégalement la valeur du terrain exproprié par le coût estimé de la dépollution des eaux souterraines existantes.

*Aladdin* exploitait une entreprise de blanchisserie sur une propriété qui avait été expropriée en vue de la construction d'une prison de comté. Dans les instances inférieures, on avait statué qu'une action en expropriation n'était pas l'instance appropriée pour déterminer la responsabilité en cas de contamination de l'environnement et qu'il était illégal de déduire les coûts de la remise en état de l'indemnisation.

La cour a conclu que :

L'indemnisation accordée dans le cadre d'une procédure de domaine éminent devient un substitut de la propriété saisie. Avant la condamnation, le propriétaire détient le bien à une certaine valeur marchande et le propriétaire, si le terrain est contaminé, a éventuellement des obligations légales en matière de contamination. Cependant, avant qu'un propriétaire foncier ne soit tenu pour responsable des coûts de nettoyage dans l'Iowa, une action doit être intentée par le DNR... Pour que le propriétaire d'une propriété assume les coûts de nettoyage, le DNR ou le citoyen doit prouver que le propriétaire a généré la contamination... Si cette procédure n'est pas suivie et que la valeur de la propriété condamnée est réduite du coût estimé de la dépollution, le propriétaire foncier ne recevra pas

une juste indemnité, car l'attribution sera inférieure à la pleine valeur. De plus, le propriétaire immobilier aura toujours la même responsabilité légale qu'auparavant en matière de nettoyage.

Le tribunal a également estimé qu'un propriétaire avait le droit de faire établir sa responsabilité pour les coûts de dépollution en cas de contamination par une procédure au cours de laquelle le propriétaire a la possibilité de démontrer qu'il n'a pas causé la pollution. La responsabilité en matière de coûts de remise en état doit être établie après l'expropriation devant les instances judiciaires compétentes.

#### **Remarques finales sur la jurisprudence américaine**

Il est important de noter que les tribunaux américains qui adoptent l'approche par exclusion le font en s'appuyant sur l'exigence d'une « juste indemnisation » en vertu du droit constitutionnel américain. Ces tribunaux estiment que, dans les circonstances appropriées, l'exigence d'une « juste indemnisation » a préséance sur la norme ordinaire d'indemnisation d'expropriation fondée sur la valeur marchande.

Il n'y a pas de principe constitutionnel de « juste indemnisation » au Canada. Les tribunaux canadiens ordonnent que l'indemnisation d'expropriation dépende des termes de la loi sur l'expropriation. La question est de savoir si l'approche par exclusion est applicable en vertu de la *Loi sur l'expropriation* afin de donner effet à l'intention de cette législation – à savoir d'indemniser et de tenir effectivement à couvert le propriétaire immobilier dans la mesure où l'argent le permet.

*Cet article est fourni dans le but de générer des discussions et de sensibiliser les praticiens à certains défis présentés dans la loi. Cet exposé ne doit pas être considéré comme un avis juridique. Toutes les questions relatives aux situations abordées aux présentes devraient être posées à des praticiens qualifiés dans les domaines du droit et de l'évaluation.*