

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
SIÈGE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-031148-240
(500-06-000811-162)

DATE : 25 mars 2026

**FORMATION : LES HONORABLES YVES-MARIE MORISSETTE, J.C.A.
STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.A.
CHRISTINE BAUDOIN, J.C.A.**

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
APPELANT / INTIMÉ INCIDENT – défendeur
c.

DAMA METELLUS
INTIMÉ / APPELANT INCIDENT – demandeur

ARRÊT

[1] L'appelant, le procureur général du Québec, se pourvoit contre un jugement rendu le 21 juin 2024 par la Cour supérieure (l'honorable Silvana Conte)¹, qui accueille en partie l'action collective déposée par l'intimé, M. Dama Metellus, à titre de représentant de toutes les personnes physiques ou morales titulaires de permis de propriétaire de taxi au Québec délivrés avant le 15 novembre 2000², et condamne l'appelant à payer une indemnité d'expropriation de 143 873 463 \$, avec intérêt au taux légal et l'indemnité additionnelle. L'appelant soutient que la juge a erré en concluant à l'existence d'une expropriation déguisée et, subsidiairement, en déterminant que les membres du groupe

¹ *Metellus c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCS 2388 [jugement entrepris].

² Le groupe est plus précisément défini comme suit, au paragraphe 156 du jugement entrepris : « Toutes les personnes physiques ou morales titulaires de permis de propriétaire de taxi au Québec délivrés (ou qui sont réputés avoir été délivrés) pour la première fois avant le 15 novembre 2000, et ce, depuis le 28 octobre 2013 ».

avaient droit à une indemnité additionnelle à celle déjà versée volontairement par le gouvernement, qui totalise 873 436 701 \$.

[2] Pour sa part, l'intimé se porte appelant incident et plaide que la juge a erré en sous-évaluant l'indemnité d'expropriation accordée, laquelle serait en deçà de la compensation intégrale à laquelle les membres ont droit et qui correspond à la valeur marchande des permis de propriétaire de taxi en 2014. Il fait aussi valoir que la juge a commis une erreur en refusant d'accorder des dommages-intérêts punitifs en vertu des articles 6 et 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*³.

[3] Pour les motifs qui suivent, la Cour accueille l'appel principal et rejette l'appel incident.

1. CONTEXTE LÉGISLATIF ET FACTUEL

[4] Les parties soumettent un exposé conjoint des faits qu'elles complètent de manière exhaustive dans leurs mémoires respectifs. La juge expose aussi de façon détaillée dans son jugement le portrait de l'ensemble des éléments factuels pertinents. La Cour en reprend l'essentiel afin de permettre de bien cerner les enjeux du présent pourvoi.

a. La mise en place et l'évolution du régime de gestion de l'offre de l'industrie du taxi à partir de 1973

[5] En 1973, le gouvernement du Québec instaure un régime provincial uniforme de transport rémunéré de personnes par automobile afin de pallier les difficultés rencontrées par les municipalités à réglementer l'industrie du taxi⁴. Le fonctionnement du régime est conçu comme suit : le transport rémunéré de personnes par automobile est réservé aux titulaires de permis de propriétaire de véhicule-taxi délivrés conformément au cadre réglementaire applicable, qui plafonne le nombre maximal de permis par agglomération. Il s'agit essentiellement d'un système basé sur la gestion de l'offre. Il engendre ici le développement d'un marché secondaire de ces permis fondé sur des anticipations spéculatives quant à l'évolution de l'offre et de la demande de transport pressentie au moment de leur acquisition. En effet, leur valeur varie en fonction des fluctuations du marché, parfois sans lien direct avec les revenus générés par les activités de taxi qui sont déclarées, de sorte que ces permis servent à toutes fins utiles d'actifs financiers pour leur titulaire.

³ RLRQ, c. C-12.

⁴ *Loi des transports*, L.Q. 1972, c. 55; *Règlement sur le transport par véhicule-taxi*, A.C. 3495-73, (1973) 105 G.O.Q. II, n° 28, 5583, refondu plus tard : R.R.Q. 1981, c. T-22, c. 12, r. 22.

[6] La *Loi sur le transport par taxi*⁵, adoptée une décennie plus tard, en 1983, ne change pas ces paramètres. Le monopole des titulaires de permis de taxi et le caractère spéculatif des permis dans le marché du taxi demeurent intacts. De plus, afin d'exploiter personnellement leur entreprise de taxi, les titulaires de permis de taxi doivent aussi être titulaires d'un permis de chauffeur de taxi les autorisant à exercer ce métier⁶.

[7] La preuve administrée démontre sans contredit que l'acquisition d'un tel permis représente un investissement important pour son titulaire, puisqu'il lui permet de l'exploiter personnellement ou encore de le céder, le transférer, le louer, le donner ou le léguer selon les conditions prévues par règlement⁷. Ce permis peut aussi servir de garantie de prêt, être hypothéqué et être pris en compte, le cas échéant, dans les partages des biens lors d'un divorce. Il est assujéti aux lois fiscales provinciale et fédérale sur les gains en capital lors de sa vente ou de son transfert, pour une valeur qui, rappelons-le, fluctue au fil du temps en fonction de l'offre et de la demande, parfois indépendamment des revenus générés par l'activité de taxi. La délivrance d'un tel permis est aussi subordonnée au paiement de droits annuels et au respect des autres conditions prescrites par règlement, et il peut être renouvelé sur paiement de ces droits⁸.

[8] En contrepartie de ces attributs, le permis de propriétaire de taxi est strictement encadré et assujéti à de nombreuses conditions et restrictions. Son titulaire ne peut notamment le céder ou le transférer qu'avec l'autorisation préalable de la Commission des transports du Québec (« CTQ ») qui exerce un contrôle strict sur sa détention et sa circulation⁹. La CTQ dispose aussi de pouvoirs étendus pour restreindre, suspendre ou révoquer un permis, tant pour des manquements à la réglementation que pour des motifs liés à la qualité du service offert ou au non-paiement des droits, et ce, parfois, sans compensation pour le titulaire¹⁰.

[9] Après ces premiers jalons, la *Loi sur le transport par taxi* est remplacée par la *Loi concernant les services de transport par taxi*¹¹ (« *Loi de 2001* ») adoptée en juin 2001 et mise en vigueur en juin 2002, à laquelle s'ajoute le *Règlement sur les services de transport par taxi*¹². Visant notamment à « [établir] les règles applicables aux services de transport par taxi [...] afin d'accroître la sécurité des usagers, d'améliorer la qualité des

⁵ *Loi sur le transport par taxi*, RLRQ, c. T-11.1.

⁶ *Id.*, art. 4.

⁷ La valeur importante de ces permis est notamment soulignée lors de débats parlementaires portant sur la réforme du régime des décennies plus tard, au cours desquels il est affirmé que « Dans certains cas, elles vont au-delà de 100 000 \$ » : Assemblée nationale, *Journal des débats*, 36^e lég., 2^e sess., vol. 37, n^o 65, 6 décembre 2002, 15 h 31 (S. Ménard).

⁸ *Loi sur le transport par taxi*, RLRQ, c. T-11., art. 23-25.

⁹ *Id.*, art. 37, qui reprend le droit antérieur quant au transfert des permis sous réserve d'une autorisation préalable : *Règlement no 6 sur le transport par véhicule-taxi*, A.C. 3495-73, (1973) 105 G.O.Q. II, n^o 28, 5583, art. 6.60.

¹⁰ *Id.*, art. 26 et s.

¹¹ *Loi concernant les services de transports par taxi*, RLRQ, c. S-6.01 [*Loi de 2001*].

¹² *Règlement sur les services de transport par taxi*, RLRQ, c. S-6.01, r.3.

services offerts [et] d'assurer une gestion de l'offre de services de transport par taxi qui tient compte des besoins de la population »¹³, ce nouveau corpus législatif reconduit sans autre formalité le système de gestion de l'offre. Il précise toutefois que les permis de propriétaire de taxi – nouveau vocable désignant le permis de taxi tel qu'il existait sous le régime antérieur – délivrés après le 15 novembre 2000 ne peuvent désormais plus être transmis, grevés d'un intérêt ou même cédés comme c'était le cas sous l'ancien régime législatif¹⁴, restreignant ainsi pour la première fois le régime de gestion de l'offre mis en place. L'on retient que la négociabilité des permis est maintenue uniquement pour les permis de propriétaire de taxi émis avant cette date, qui sont les seuls désormais à posséder une valeur marchande et à pouvoir être transigés, toujours sous réserve de l'autorisation préalable de la CTQ¹⁵. En outre, la *Loi de 2001* prévoit que le gouvernement peut fixer le nombre maximal de permis pouvant être délivrés pour chaque agglomération qu'il identifie, consacrant ainsi un mécanisme explicite de contingentement de l'offre¹⁶.

[10] L'article 4.1 de la *Loi de 2001* établit par ailleurs que le titulaire d'un permis de propriétaire de taxi est réputé exercer une activité économique organisée de prestations de services à caractère commercial, et que son permis de propriétaire de taxi et l'automobile qui y est rattachée constituent, ensemble, du capital affecté à l'exploitation de son entreprise. De plus, comme sous le régime antérieur, le titulaire doit posséder à la fois un permis de propriétaire de taxi rattaché à une automobile autorisée par la CTQ et un permis de chauffeur de taxi pour pouvoir offrir ou effectuer lui-même un service de transport par taxi¹⁷.

[11] La Cour a déjà reconnu qu'un permis de propriétaire de taxi possède une valeur autonome importante, distincte d'un simple privilège ou encore d'une licence d'exploitation consentie par l'État¹⁸. Cela étant, cette valeur créée par le régime législatif en place demeure entièrement encadrée par celui-ci, qui confère par ailleurs à la CTQ des pouvoirs étendus de réglementation et de contrôle. L'article 79 de la *Loi de 2001* l'autorise notamment à délivrer, renouveler, transférer, modifier, suspendre ou révoquer ces permis, à imposer des conditions ou restrictions particulières aux titulaires, notamment quant à la qualification des chauffeurs, et à prendre toute autre mesure qu'elle juge nécessaire pour assurer le respect du régime. Ces pouvoirs démontrent que, bien que les permis aient une valeur autonome, leur existence, leur maintien et leur exploitation restent entièrement tributaires du cadre légal imposé.

¹³ *Loi de 2001*, art. 1.

¹⁴ *Id.*, art. 19 et 20.

¹⁵ *Id.*, art. 19-23.

¹⁶ *Id.*, art. 5.1 et 10.1.

¹⁷ *Id.*, art. 5. Notons d'ailleurs que ces deux types de permis se distinguent du permis d'intermédiaire en services de transport par taxi, permettant à son titulaire d'offrir aux propriétaires et chauffeurs de taxi des services de publicité de répartition d'appel ou services de même nature dans une agglomération donnée.

¹⁸ *Ceracaise c. Catalfamo*, 2007 QCCA 40, paragr. 24.

b. La fragilisation du régime de gestion de l'offre de taxi : l'arrivée d'Uber sur le marché (2014-2019)

[12] En octobre 2014, après avoir débuté ses activités ailleurs dans le monde, Uber Technologies inc., par l'entremise de l'entreprise Uber Canada (« Uber »), se déploie sur le marché du Québec. Uber commence rapidement à offrir des services de transport d'abord à Montréal, puis dans plusieurs autres villes au Québec, dont Québec, Laval, Gatineau et Longueuil. Tous reconnaissent que les activités d'Uber, qui consistent à jumeler des passagers avec des chauffeurs à partir d'une application mobile, sont illégales à cette époque sur le territoire québécois et contreviennent de front à la *Loi de 2001*, puisque les chauffeurs d'Uber ne sont ni titulaires de permis de propriétaire de taxi, ni même titulaires de permis de chauffeur de taxi.

[13] Les activités d'Uber sont vivement dénoncées tant par l'industrie du taxi que par le gouvernement, forçant le ministère des Transports du Québec à réagir rapidement afin de trouver des solutions à cet état de fait. Tel qu'en fait foi le jugement entrepris¹⁹, trois scénarios sont alors envisagés par le gouvernement : 1) maintenir le *statu quo* et tolérer la conduite illégale flagrante d'Uber; 2) intervenir de manière significative pour faire respecter les lois en vigueur; ou 3) adopter de nouvelles règles pour légaliser les activités d'Uber dans la province, tout en maintenant l'industrie du taxi.

[14] Après plusieurs échanges et consultations, le gouvernement adopte en juin 2016 la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les services de transport par taxi*²⁰. Cette loi modifie notamment l'article 89.1 de la *Loi de 2001* afin de permettre l'adoption de projets pilotes en matière de services de transport par taxi, lesquels peuvent être assujettis en toute légalité à des normes distinctes de celles applicables au régime général. Une fois cette étape franchie, le gouvernement annonce en septembre 2016 la conclusion d'une entente entre le ministre des Transports de l'époque et Uber concernant les modalités d'un projet pilote applicable à l'ensemble du territoire de la province, d'une durée d'un an²¹.

[15] Quelques jours seulement après cette annonce, et anticipant une baisse de la valeur des permis de propriétaire de taxi, l'intimé dépose une demande d'autorisation d'exercer une action collective, notamment au nom des personnes physiques ou morales titulaires de permis de propriétaire de taxi dans la province²².

¹⁹ Jugement entrepris, paragr. 39.

²⁰ L.Q. 2016, c. 22.

²¹ Il s'agit du *Projet pilote concernant des services de transport rémunéré de personnes demandés exclusivement par application mobile*, RLRQ, c. S-6.01, r 2.3.

²² *Metellus c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 4626. Selon le jugement d'autorisation, le groupe visait initialement tant les titulaires de permis de propriétaire de taxi que les titulaires de permis de chauffeurs de taxi pour certains territoires et agglomération.

[16] En parallèle, plusieurs acteurs de l'industrie du taxi se mobilisent. Une première demande en justice visant à faire déclarer illégaux et à faire cesser les services offerts par Uber est entreprise. Une seconde demande est aussi introduite en septembre 2016 contre la procureure générale du Québec afin de faire déclarer nulle l'entente de principe et le projet pilote mis en place en faveur d'Uber à l'automne. Ces deux recours sont rejetés par la Cour supérieure le 5 octobre 2017²³.

[17] Ce projet pilote, qui sera renouvelé à trois reprises, voit le jour par le biais d'un arrêté ministériel²⁴ qui en établit les conditions de mise en œuvre. Il instaure des normes et des règles spécifiques applicables à Uber, distinctes de celles établies dans la législation alors en vigueur et applicables aux chauffeurs et aux titulaires de permis de propriétaire de taxi. Uber est notamment autorisée à offrir des services de transport sur l'ensemble du territoire québécois selon son modèle d'affaires, sous réserve du paiement des droits exigés. Par ailleurs, durant cette période, le régime législatif applicable aux titulaires de permis de propriétaire de taxi est maintenu et demeure inchangé.

[18] Voici comment la juge en résume l'essence :

- Chaque partenaire-chauffeur Uber est autorisé à offrir ses services dans l'ensemble des agglomérations identifiées à l'annexe 1 de l'Arrêté ministériel 2016-16, alors que les chauffeurs de taxi ne bénéficiant pas du projet pilote sont restreints à desservir l'agglomération pour laquelle un permis de propriétaire de taxi auquel est identifié le véhicule est attribué;
- Le projet pilote met en place une banque d'heures en remplaçant la gestion de l'offre par la délivrance de permis de propriétaire de taxis, sans aucune limite d'heures travaillées. En conséquence, un nombre illimité de personnes peuvent devenir partenaires-chauffeurs et offrir UberX;
- Le projet pilote autorise les partenaires-chauffeurs à offrir UberX en se procurant un permis de classe 4C, sans devoir être titulaires d'un permis de propriétaire de taxi ou de chauffeur de taxi délivré en vertu de la Loi sur le taxi, et satisfaire les conditions propres à l'obtention d'un tel permis;
- La tarification édictée par le projet pilote diffère de celles devant être respectées par les autres joueurs de l'industrie; et,
- Les obligations financières découlant des exigences imposées aux partenaires-chauffeurs sont nettement moins importantes que celles assumées par les autres intervenants de l'industrie du taxi.²⁵

²³ *Regroupement des travailleurs autonomes Métallos, section locale 9840 c. Uber Technologies inc.*, 2017 QCCS 4447.

²⁴ *Arrêté numéro 2016-16 du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports en date du 30 septembre 2016*, (2016) 148 G.O.Q. II, 5247A.

²⁵ Jugement entrepris, paragr. 44. Notons que « UberX » désigne le service de transport offert par Uber.

c. L'abolition du monopole et du régime de gestion de l'offre : la *Loi de 2019*

[19] Ce projet pilote, qui aménage en quelque sorte les modalités d'une cohabitation de l'industrie traditionnelle du taxi et d'Uber selon de nouvelles bases, demeure en vigueur jusqu'en 2019. À ce moment, le projet de loi n° 17, intitulé *Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*²⁶ (« *Loi de 2019* ») est présenté à l'Assemblée nationale, puis adopté et sanctionné le 10 octobre 2019. Il pérennise cette cohabitation en permettant à Uber d'offrir ses services en toute légalité sur le territoire de la province et modifie de façon marquée le régime législatif applicable à l'industrie du taxi en place depuis 1973.

[20] En effet, le régime applicable à l'industrie de taxi, tel qu'il existait depuis près de 50 ans, est profondément transformé à compter de l'adoption de la *Loi de 2019*. D'abord, le 10 octobre 2019, l'article 19 de la *Loi de 2001* est modifié afin d'interdire toute cession, tout transfert ou toute prise d'intérêt des permis de propriétaire de taxi, incluant ceux délivrés avant le 15 novembre 2000. Puis, le 10 octobre 2020, la *Loi de 2019* entre en vigueur. Elle instaure un nouveau régime d'encadrement du transport rémunéré par automobile, notamment afin de légaliser et de légiférer les activités des chauffeurs utilisant des plateformes numériques comme Uber. En vertu de ce régime, les titulaires de permis de chauffeur de taxi sont désormais réputés être des chauffeurs autorisés par la Société de l'assurance automobile du Québec, et les véhicules auparavant rattachés aux permis de propriétaire de taxi sont également réputés être des automobiles autorisées²⁷. La *Loi de 2019* met en outre un terme définitif au monopole dont bénéficiaient les titulaires de permis de propriétaire de taxi, ainsi qu'à la gestion de l'offre de ces permis en ne reconduisant ni la structure des agglomérations ni la limite du nombre de permis par agglomération.

d. Les démarches gouvernementales et les mesures d'indemnisation mises en place (2018-2020)

[21] Il est important de souligner que de manière parallèle à ces diverses modifications législatives, et depuis l'arrivée d'Uber sur le marché, le gouvernement tient des consultations et envisage la mise en œuvre de plusieurs scénarios visant ultimement à offrir une compensation financière aux acteurs de l'industrie du taxi.

[22] En 2018, le gouvernement met d'abord sur pied le *Programme d'aide financière à la modernisation des services de transport par taxi*²⁸ et s'engage à verser 250 millions de

²⁶ *Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*, RLRQ, c. T-11.2 [*Loi de 2019*].

²⁷ *Id.*, art. 292 et 294.

²⁸ En vertu de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les services de transport par taxi*, L.Q. 2016, c 22, art. 47 et de la *Loi sur le ministère des Transports*, LRC 1985, c T-18, art. 12.30(1°)1). Voir également la pièce PGQ-2, Extrait du Plan économique du Québec 2018-2019, Mars 2018, et la pièce PGQ-11B, Tableau des sommes versées en vertu du Programme d'aide

dollars « afin de compenser les titulaires de permis de propriétaire de taxi au Québec pour la perte de valeur de leurs permis »²⁹. La preuve révèle toutefois qu'à cette époque, le gouvernement évaluait la perte de valeur globale des permis de propriétaire de taxi à 446 millions de dollars.

[23] Reconnaisant par ailleurs l'ampleur des répercussions de ces nouveaux paradigmes sur l'industrie du taxi, et particulièrement en ce qui concerne les titulaires de permis de propriétaire de taxi, le législateur délègue au ministre des Transports, à l'article 287 de la *Loi de 2019*, le pouvoir et le devoir de mettre en œuvre deux programmes d'aide financière distincts, l'un visant « à indemniser, dans la mesure prévue par ce programme, les personnes [...] qui, le 19 mars 2019, étaient titulaires d'un permis de propriétaire de taxi délivré avant le 15 novembre 2000 », et l'autre « destiné à offrir une aide financière additionnelle pour les personnes ayant des besoins de soutien personnel particuliers »³⁰. Ces nouveaux programmes s'additionnent à celui créé en 2018.

[24] À ce jour, le gouvernement a versé aux membres du groupe une indemnité cumulative de 873 436 701 \$, dont 598 666 839 \$ versés aux titulaires de permis de propriétaire de taxi, 25 520 295 \$ pour les besoins de soutien particuliers, ainsi que 249 249 571 \$ octroyés pour la modernisation de l'industrie du taxi en 2018.

[25] L'intimé estime toutefois cette aide insuffisante puisque, selon lui, les permis du groupe vaudraient en réalité plus d'un milliard de dollars. Il dépose donc sa demande introductive d'instance afin d'obtenir une indemnité représentant la pleine valeur du préjudice qu'il estime avoir été subi par lui et les autres titulaires de permis de propriétaire de taxi, et ce, après avoir obtenu l'autorisation d'exercer l'action collective³¹. Celle-ci sera modifiée substantiellement avant l'instruction. Alors qu'au départ, le recours de l'intimé vise la responsabilité civile de l'État pour sa faute alléguée d'avoir autorisé la venue d'Uber sur le marché et d'avoir aboli les permis de propriétaire de taxi, il se ravise. La dernière mouture de sa procédure telle que présentée devant la juge d'instance ne réclame plus de dommages compensatoires liés à cette théorie de la cause originale, mais se concentre désormais uniquement sur le volet d'expropriation desdits permis par l'État, ce qui ouvre la porte à l'octroi d'une juste indemnité d'expropriation conformément à l'article 952 du *Code civil du Québec*, en sus des dommages punitifs réclamés en vertu de la *Charte*.

financière à la modernisation des services de transport. Le gouvernement verse plus spécifiquement la somme de 249 249 571 \$.

²⁹ Pièce PGQ-2, Extrait du Plan économique du Québec 2018-2019, Mars 2018. Voir également le jugement entrepris, paragr. 50.

³⁰ *Loi de 2019*, art. 287. Voir aussi : Pièce PGQ-6, Programme d'indemnisation des titulaires d'un permis de propriétaire de taxi, M.A., vol. 15, p. 5677; Pièce PGQ-9, Programme d'aide financière additionnelle destinée à l'industrie du taxi, M.A., vol. 15, p. 5692.

³¹ *Metellus c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 4626; Une action collective contre Uber est aussi autorisée dans *Jean-Paul c. Uber Technologies Inc.*, 2017 QCCS 164.

2. LE JUGEMENT ENTREPRIS

[26] La juge d'instance trace d'abord l'historique du système et des structures mis en place depuis 1973 par le gouvernement, visant à régir l'industrie du taxi. Outre l'évolution des diverses loi adoptées au fil du temps, elle s'attarde à la nature et à la portée du permis de propriétaire de taxi, tel que créé par le législateur, et détermine qu'il est entièrement distinct d'un permis de chauffeur de taxi ou d'intermédiaire en services de transport de taxi. Elle souligne d'ailleurs à juste titre qu'un permis de propriétaire de taxi, selon le texte même de la loi, constitue un bien en capital affecté à l'exploitation de l'entreprise de son titulaire.

[27] Elle s'attarde ensuite aux circonstances de l'arrivée d'Uber sur le marché québécois – qui propose une offre de services de transport par des personnes conduisant leur propre véhicule, sans détenir un permis de propriétaire ni de chauffeur de taxi – et le dilemme que cette situation engendre alors pour le gouvernement et l'industrie du taxi. La juge fait état des modifications législatives ayant précédé l'adoption du projet pilote, lequel, après avoir été renouvelé à quelques reprises, mènera à l'adoption de la *Loi de 2019*. Comme elle l'explique, la *Loi de 2019* recadre et restructure complètement les règles applicables à l'industrie du taxi, abolissant les permis de propriétaire de taxi tout en offrant d'indemniser leurs titulaires, et crée une classe de permis universelle applicable à tous les chauffeurs de taxi et d'Uber. Elle examine également les diverses indemnités payées par le gouvernement aux titulaires de permis de propriétaire de taxi à travers les programmes développés à cette fin.

[28] La juge circonscrit enfin le principal enjeu soulevé par le recours : déterminer si l'abolition des permis de propriétaire de taxi par le gouvernement constitue une expropriation déguisée et, dans l'affirmative, si l'indemnité versée par le gouvernement à l'ensemble de ses titulaires est juste.

[29] Partant des principes relatifs au droit de la propriété consacrés à la fois par la *Charte des droits et libertés de la personne*³², à son article 6, et au Titre deuxième du Livre 4 du *Code civil du Québec*, et plus particulièrement les articles 947 et 952 *C.c.Q.*, elle rappelle que le législateur peut, de façon directe ou déléguée, restreindre l'exercice du droit de propriété « pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité »³³. Comme l'exercice du pouvoir d'expropriation est strictement encadré par la loi, elle précise que l'expression « expropriation déguisée » est utilisée lorsque celle-ci survient *de facto* ou en dehors des balises prévues par la loi, notamment celles de la *Loi concernant l'expropriation*³⁴.

³² RLRQ, c. C-12.

³³ Art. 952 *C.c.Q.* et jugement entrepris, paragr. 73.

³⁴ *Loi concernant l'expropriation*, RLRQ, c. E-25.

[30] Dans cette même veine, la juge cite les principes énoncés par la Cour dans l'arrêt *Dupras c. Ville de Mascouche*³⁵ et ceux de la Cour suprême dans l'arrêt *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*³⁶ au sujet des paramètres gouvernant l'expropriation déguisée en droit civil québécois. Comme elle l'explique, le principe de l'expropriation déguisée prend assise lorsqu'un acte d'une autorité publique ou une réglementation prive un particulier ou une entreprise de l'usage d'un bien, voire supprime toute utilisation raisonnable de celui-ci. Elle estime que son existence dépend des circonstances propres à chaque espèce et rappelle à juste titre que la bonne foi ou le caractère fautif de l'autorité est sans incidence. En effet, seul l'effet concret du règlement ou de l'acte importerait, et un règlement restrictif d'usage, même valide, n'empêcherait pas la reconnaissance d'une expropriation déguisée.

[31] En se fondant sur ces principes, la juge conclut que l'intimé a satisfait au fardeau de démontrer que l'abolition des permis de propriétaire de taxi, dans les circonstances propres de l'espèce, constitue une expropriation déguisée de la part de l'État. Elle souligne que ce permis constitue un bien régi par une définition légale précise, affecté au capital de l'entreprise de son titulaire, qui lui conférant l'ensemble des attributs d'un droit de propriété, dont la possibilité qu'il serve à garantir des prêts, qu'il puisse être hypothéqué, vendu, loué ou cédé.

[32] Puis, appliquant l'arrêt *Annapolis* rendu par la Cour suprême en 2022³⁷, elle détermine qu'il est suffisant que le propriétaire d'un bien démontre que la loi ou la réglementation adoptée par l'ordre gouvernemental habilité a pour conséquence de le déposséder de son bien ou de le priver de toute possibilité raisonnable de l'utiliser. Ainsi, contrairement au droit de l'expropriation issu de la *common law*, le droit civil québécois n'exigerait pas la démonstration que le gouvernement s'est également approprié le bien visé, ou qu'il en a retiré un privilège au détriment du propriétaire. Elle estime donc qu'en l'espèce, l'abolition des permis de propriétaire de taxi est équivalente à une négation absolue du droit de propriété et suffit à la caractériser d'expropriation.

[33] De surcroît, elle est d'avis que même si les membres du groupe peuvent dans les faits poursuivre l'exploitation de leur entreprise de taxi en raison des règles transitoires leur octroyant le statut de titulaire d'un permis de chauffeur qualifié aux termes de la *Loi de 2019*, il n'en demeure pas moins que leur bien en capital affecté à cette exploitation a été annihilé, les privant ainsi de la jouissance de leur droit de propriété.

[34] Cette première étape étant franchie, la juge examine ensuite si l'indemnité de plus de 873 000 000 \$, versée par le gouvernement aux titulaires de permis de propriétaire de taxi correspond à une juste indemnité, tel que le requiert l'article 952 C.c.Q. Elle souligne que cet article établit une présomption contre l'expropriation sans indemnité et que ce

³⁵ *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, paragr. 27-29.

³⁶ *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 46-48.

³⁷ *Ibid.*

droit présumé à l'indemnisation « ne peut être écarté que par un texte législatif clair indiquant une intention contraire – c'est-à-dire l'intention de ne pas accorder d'indemnité »³⁸.

[35] Examinant le texte de l'article 287 de la *Loi de 2019* qui établit le calcul de l'indemnité accordée par le gouvernement, elle détermine, contrairement aux arguments présentés par l'appelant, que celui-ci n'exprime pas une intention claire du législateur de priver les titulaires de permis de propriétaire de taxi d'une indemnité complète pour l'abolition de leur permis. Elle souligne que le gouvernement a considéré la possibilité d'écarter toute indemnité supplémentaire, mais s'est ravisé.

[36] Comme la valeur de l'indemnité doit en principe correspondre à la valeur marchande du bien exproprié au moment où l'expropriation s'est cristallisée, elle rejette l'argument avancé par l'intimé selon lequel l'entrée sur le marché du taxi d'Uber le 29 octobre 2014, doit être considérée comme le début du processus d'expropriation, puisque l'État a toléré cette situation. En effet, à cette époque, les titulaires de permis de propriétaire de taxi exploitaient pleinement leur permis et les transigeaient de la même manière qu'auparavant. Elle rejette aussi l'argument subsidiaire de l'appelant – qui, par ailleurs, conteste à la fois l'existence d'une expropriation et la possibilité qu'une indemnité supplémentaire soit octroyée – selon lequel, dans l'hypothèse où la juge conclurait à une telle expropriation, celle-ci ne pourrait avoir débuté avant l'adoption de la *Loi de 2019*.

[37] Après une revue exhaustive de la preuve présentée, et tout en expliquant bien son raisonnement, elle fixe plutôt la date du début du processus d'expropriation au 9 septembre 2016, date qui correspond à la fois à la conclusion de l'entente avec Uber créant le projet-pilote, première étape d'un processus qui se poursuivra jusqu'en octobre 2019, et au point de départ pour le calcul des indemnités.

[38] Constatant que les experts arrivent à une juste valeur marchande presque identique des permis en 2016, elle calcule la moyenne des deux valeurs avancées, à laquelle elle soustrait la valeur des équipements et des indemnités déjà obtenues dans le cadre des trois programmes d'aide financière. Elle évalue l'indemnité restante à 143 873 463 \$, en sus de l'intérêt et de l'indemnité additionnelle à compter de la date du dépôt de la demande l'autorisation d'exercer l'action collective.

[39] Finalement, la juge rejette la demande d'octroi de dommages punitifs formulée par l'intimé sur la base d'une atteinte illicite et intentionnelle au droit de propriété des membres du groupe en vertu des articles 6 et 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, vu qu'aucune illicéité ou preuve d'intentionnalité n'avait été démontrée.

³⁸ Jugement entrepris, paragr. 90, citant *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 21.

3. LA POSITION DES PARTIES EN APPEL

[40] L'appelant conteste devant la Cour l'analyse et les conclusions de la juge quant à l'existence même d'une expropriation déguisée. Il soutient que celle-ci confond les pertes économiques résultant de la refonte du régime légal de l'industrie du taxi – soit les conséquences résultant d'un exercice légitime du pouvoir législatif de l'État dans l'intérêt public – avec la suppression par l'État de tout usage raisonnable d'un droit de propriété. L'appelant fait valoir que le régime de permis a pour seul objet de permettre l'exploitation d'une entreprise de taxi, laquelle a été préservée et maintenue malgré les modifications législatives. Il reproche ainsi à la juge d'avoir accordé un poids excessif à la seule valeur marchande des permis, alors que les attributs du droit de propriété liés à l'*usus* et au *fructus* demeurent intacts pour les titulaires des anciens permis de propriétaire de taxi. Il ne saurait donc être question à son avis d'une négation absolue du droit de propriété, ni partant, d'une expropriation déguisée.

[41] Dans l'hypothèse cependant où la Cour confirmerait l'existence d'une expropriation en l'espèce, l'appelant affirme que les membres ont déjà été suffisamment indemnisés par l'État et que la juge a commis une erreur révisable en leur accordant une indemnité en sus de celle volontairement octroyée.

[42] L'intimé plaide que la juge n'a commis aucune erreur révisable en concluant à l'expropriation déguisée des membres, l'existence de celle-ci étant essentiellement une question de fait. Se portant par ailleurs appelant incident, l'intimé se concentre surtout sur le volet financier du dossier, reprochant à la juge d'avoir sous-évalué la perte des titulaires de permis de propriétaire de taxi en fixant le point de départ de l'expropriation en 2016 plutôt qu'en 2014. Selon lui, le montant accordé ne correspond pas à la juste valeur marchande desdits permis à la date du début du processus d'expropriation, ce qui crée une injustice flagrante pour les membres³⁹. L'intimé remet aussi en question la conclusion de la juge quant à son refus d'accorder des dommages punitifs en l'espèce.

4. LES QUESTIONS EN LITIGE

[43] La Cour propose de reformuler les questions en litige comme suit :

- 1) L'abolition du régime des permis de propriétaire de taxi par le gouvernement constitue-t-elle une expropriation au sens de l'article 952 C.c.Q.?
- 2) Dans l'affirmative, les membres ont-ils droit à une indemnité additionnelle à celle prévue par la loi et les programmes gouvernementaux,

³⁹ L'intimé réclame 291 144 124 \$ en indemnité d'expropriation en sus de l'indemnité déjà versée par les programmes gouvernementaux.

et, le cas échéant, quelle est la juste indemnité à laquelle ils peuvent prétendre?

3) La juge a-t-elle commis une erreur révisable en rejetant la demande d'octroi de dommages punitifs formulée par l'intimé?

5. L'ANALYSE

[44] Avant de se pencher sur les questions soulevées par le présent pourvoi, un rappel des principes guidant le droit de l'expropriation et de ses composantes essentielles s'impose, afin de permettre de bien saisir les pourtours et les nuances.

A. Les sources de l'expropriation et de l'expropriation déguisée

i. L'expropriation en droit civil québécois

[45] Au Québec, comme dans les autres systèmes de droit occidentaux de tradition civiliste ou de *common law*, le droit de l'expropriation est indissociable du droit de propriété dont les attributs sont ici consacrés par l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et par l'article 947 C.c.Q. Le droit de propriété ne revêt pas un caractère absolu et est susceptible d'être limité dans la mesure prévue par la loi⁴⁰.

[46] L'expropriation consiste en l'exercice du pouvoir par une autorité publique, de priver un propriétaire de la jouissance des attributs de son droit de propriété sur un bien pour des fins publiques légitimes, pourvu qu'une juste indemnité préalable lui soit versée. Étant donné l'importance accordée à la propriété privée, l'exercice de ce pouvoir d'exproprier est strictement encadré⁴¹.

[47] D'abord au Québec par la *Loi concernant l'expropriation*⁴², qui établit la procédure à suivre et en régit les modalités d'exercice. Ensuite, et surtout, par l'article 952 C.c.Q., qui codifie les éléments fondamentaux du droit à l'expropriation et qui a pour ancêtre immédiat l'article 407 C.c.B.C., lequel s'inspire lui-même du libellé de l'article 545 du *Code civil* français qui est toujours en vigueur et sous sa forme d'origine depuis 1804⁴³.

⁴⁰ Art. 947 C.c.Q.; *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ. c. C-12, art. 6.

⁴¹ *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, paragr. 1. Voir aussi l'excellente analyse du juge Michel Yergeau des composantes essentielles du droit à l'expropriation dans *8811571 Canada inc. c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 4554, paragr. 54 et suivants.

⁴² RLRQ, c. E-54. La *Loi concernant l'expropriation* est toutefois essentiellement une loi de procédure : *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)*, 1991 CanLII 46 (CSC), [1991] 3 R.C.S. 349, p. 377-378.

⁴³ L'article 407 *Code civil du Bas-Canada* et l'article 545 du *Code civil* français énoncent tous deux que « [n]ul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ». La disposition française tire d'ailleurs sa source de la *Déclaration des droits de l'homme* de 1789, à son article 17.

[48] L'article 952 C.c.Q. est ainsi rédigé :

952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

[49] Cette disposition reconnaît à tout propriétaire le droit d'être indemnisé lorsqu'il est, en fait ou en droit, contraint de céder sa propriété privée. Elle s'applique lorsque l'autorité publique ou un acteur délégataire de ce pouvoir public, exerce ses compétences de manière à acquérir un bien privé ou pour contraindre son propriétaire à s'en départir, que ce bien soit meuble ou immeuble, corporel ou incorporel. Ainsi, aujourd'hui comme hier, l'expropriation dans notre tradition civiliste ne peut se concrétiser que par le biais d'une loi ou d'un règlement autorisant licitement la dépossession pour cause d'utilité publique et repose sur « une présomption contre l'expropriation sans indemnisation »⁴⁴, renversable uniquement par une disposition législative écartant expressément tout droit à indemnité⁴⁵.

[50] Cette cession sous contrainte peut emprunter deux formes. D'une part, l'expropriation peut être « directe » ou « de droit » si une autorité, pour acquérir formellement le titre de propriété sur le bien d'autrui, exerce une habilitation claire et expresse à cette fin que lui confie une loi particulière, en empruntant alors la procédure spéciale qu'elle prévoit, à laquelle elle renvoie ou qui est prévue la *Loi concernant l'expropriation*, selon le cas. D'ailleurs, en raison de l'atteinte grave qu'elles portent au droit de propriété, ces dispositions expropriatrices commandent une interprétation restrictive et rigoureuse, afin de ne pas priver les titulaires de leurs droits en l'absence d'une intention législative claire⁴⁶.

[51] D'autre part, l'expropriation peut être « indirecte », « de fait » ou encore « déguisée » lorsque l'autorité publique, agissant en dehors du cadre législatif, pose un acte « qui a pour effet de déposséder un particulier ou une entreprise d'un bien ou d'enlever à toute fin pratique toute possibilité d'usage d'un bien »⁴⁷. On parle alors d'une loi ou d'un règlement qui produit un effet expropriateur⁴⁸, lequel doit équivaloir à une

⁴⁴ *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 47. Voir également *Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.*, 2021 QCCA 630, paragr. 25.

⁴⁵ Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5e éd., Montréal, Thémis, 2021, paragr. 1594-1595; Marc-André Lechasseur, *La propriété et l'intérêt public : L'expropriation déguisée en droit comparé*, Montréal, Yvon Blais, 2023, p. 244.

⁴⁶ Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5e éd., Montréal, Thémis, 2021, paragr. 1589. Voir également *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, paragr. 79.

⁴⁷ *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 18, paragr. 113, citant Pierre Delisle, Joseph-André Roy, Alain Roy et Denis Savoie, *L'expropriation, la réserve pour fins publiques et l'expropriation déguisée : procédures et principes d'indemnisation*, Brossard, Wolters Kluwer, 2017, p. 548.

⁴⁸ *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, paragr. 2; *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 48-48; *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350,

« “négation absolue” de l’exercice du droit de propriété ou encore à “une véritable confiscation” de l’immeuble »⁴⁹. Un exemple classique, et dont on retrouve plusieurs illustrations dans la jurisprudence québécoise, est celui d’un conseil municipal qui adopte un règlement de zonage dont l’effet est de priver un propriétaire de la jouissance de son immeuble en empêchant « toute utilisation raisonnable » de sa propriété sans par ailleurs lui verser d’indemnité. Deux voies s’offrent au propriétaire lésé. Il peut demander la nullité ou l’inopposabilité à son égard de la disposition à l’origine de sa dépossession, ou encore se prévaloir de l’article 952 C.c.Q. afin d’exiger une indemnité juste, équivalant à la valeur du bien dont il a été spolié⁵⁰. C’est ce second recours que l’intimé a exercé en première instance et qui fait l’objet du présent appel.

[52] Pour apprécier pleinement si ce recours fondé sur l’article 952 C.c.Q. s’applique bien aux faits en l’espèce, il convient d’abord de présenter les particularités respectives du droit de l’expropriation en droit civil québécois et en *common law* canadienne. Cette brève revue s’impose d’autant plus que l’expropriation exige de concilier l’intérêt public avec la protection de la jouissance individuelle des biens, se situant ainsi à un point de convergence du droit privé et du droit public, tout en faisant appel à des conceptions du droit de la propriété qui diffèrent d’une tradition juridique à l’autre.

ii. Une analyse comparative de l’expropriation au Canada

[53] Le droit canadien de l’expropriation n’a cessé d’évoluer sous la plume de la Cour suprême dans une série d’arrêts qui en campe les pourtours et les modalités d’exercice⁵¹, et qui diffère à certains égards, de la conception civiliste qui prévaut au Québec. Sans prétendre en faire une revue exhaustive, les parties ont, à juste titre, guidé la Cour vers certaines décisions afin d’appuyer leurs arguments respectifs et d’illustrer notamment l’évolution du concept et des biens susceptibles d’être expropriés.

[54] En 1979 d’abord, dans l’arrêt *Manitoba Fisheries Ltd.*⁵², la Cour suprême s’est penchée sur la question de savoir si l’achalandage d’une entreprise pouvait constituer un

paragr. 27-29; *Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.*, 2021 QCCA 630, paragr. 25-26; *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1375, paragr. 17.

⁴⁹ *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, demande d’autorisation d’appel à la Cour suprême du Canada rejetée le 2 février 2012, n° 34440. Voir également *Ville de Québec c. Rivard*, 2020 QCCA 146, paragr. 64; *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 18, paragr. 114. *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2037, paragr. 29.

⁵⁰ *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, paragr. 2; *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d’Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 47. Voir également Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5^e éd., Montréal, Thémis, 2021, paragr. 1594.

⁵¹ Voir notamment: *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533; *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, 2006 CSC 5; *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d’Halifax*, 2022 CSC 36; *St. John’s (Ville) c. Lynch*, 2024 CSC 17.

⁵² *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, 1978 CanLII 22 (CSC).

bien susceptible d'expropriation⁵³. Dans cette affaire, l'appelante Manitoba Fisheries achetait du poisson aux pêcheurs des lacs du Manitoba afin de le transformer et de l'exporter hors de la province. L'adoption d'une loi fédérale qui conférait à un nouveau mandataire de la Couronne le monopole de l'exportation du poisson d'eau douce a toutefois eu pour effet de la contraindre à cesser ses activités. La Cour suprême a conclu que cette mesure législative avait privé l'entreprise de son achalandage, lequel avait été entièrement accaparé par le mandataire de la Couronne, constituant dans les faits, une expropriation pour laquelle elle devait être indemnisée, puisque la loi n'autorisait pas une telle dépossession sans indemnisation⁵⁴. Il s'agit de l'une des rares illustrations en jurisprudence d'une expropriation d'un bien autre qu'immobilier.

[55] Quelques années plus tard, en 1985, la Cour suprême a retenu dans l'arrêt *Tener*⁵⁵ qu'un décret instituant un parc provincial sur des biens-fonds grevés de claims miniers produisait un effet expropriateur qui ouvrait droit à l'indemnisation. Les *Tener*, titulaires de claims leur conférant le droit d'explorer et d'extraire des minéraux, se sont vu progressivement refuser toute activité d'exploitation, jusqu'à être privés de la possibilité même d'exercer ce droit. Pour la Cour suprême, l'intérêt en cause constituait un droit réel immobilier unique, « de la nature d'un droit d'extraction qui comprenait à la fois les claims miniers et les droits de superficie nécessaires à leur jouissance »⁵⁶, pour lequel l'interdiction totale d'accès au parc en a entraîné l'anéantissement, vidant les claims de toute utilité. Ainsi, privant totalement les propriétaires de l'exercice de leurs droits, l'État a *de facto* obtenu le bénéfice concret de conserver le bien-fonds libre de toute charge⁵⁷.

[56] Puis en 2006, s'inspirant des enseignements dégagés dans ces arrêts, la Cour suprême énonce pour la première fois de manière formelle la règle de *common law* dite de « l'appropriation par interprétation » ou « *constructive taking* » dans l'arrêt *Chemin de fer Canadien Pacifique*⁵⁸. Cette règle vise l'appropriation de fait d'un bien ou d'une propriété privée par une autorité publique exerçant ses pouvoirs de réglementation, mais en dehors du cadre légal d'une expropriation officielle. Sous réserve des distinctions que nous examinerons, l'appropriation par interprétation correspond conceptuellement à l'expropriation déguisée telle que reconnue en droit civil québécois.

[57] La Cour suprême y formule ainsi la règle relative à l'appropriation par interprétation sous la forme d'un test à deux volets qui requiert à la fois: « 1) l'acquisition

⁵³ *Id.*, p. 108 : « [...] l'achalandage, même s'il est par sa nature un bien incorporel, fait autant partie des biens de l'entreprise que les locaux, les installations et le matériel utilisés pour fabriquer le produit dont la qualité engendre l'achalandage. ».

⁵⁴ *Id.*, p. 118.

⁵⁵ *R. c. Tener*, [1985] 1 R.C.S. 533, 1985 CanLII 76 (CSC).

⁵⁶ *Id.*, paragr. 11. Ces propos sont tirés des motifs minoritaires de la juge Wilson, qui sont concordants quant au résultat.

⁵⁷ *Id.*, paragr. 30.

⁵⁸ *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, 2006 CSC 5.

d'un intérêt bénéficiaire dans le bien-fonds ou d'un droit découlant de ce bien; et 2) la suppression de toutes les utilisations raisonnables du bien-fonds »⁵⁹.

[58] Près de quinze ans plus tard, la Cour suprême est venue préciser la portée du premier volet de ce test dans l'arrêt *Annapolis*, jugeant que l'acquisition d'un « intérêt bénéficiaire » doit être comprise comme l'obtention par l'État d'un avantage lié à une propriété privée, et non strictement comme l'acquisition réelle de la propriété comme telle⁶⁰. Dans le cadre de cet arrêt, la Cour suprême consacre une section aux similitudes conceptuelles existant entre la doctrine de l'appropriation par interprétation en *common law* et celle de l'expropriation déguisée en droit civil. Il est intéressant de reprendre les passages qui formulent l'essentiel de cet exercice comparatif, puisque les parties invitent la Cour à en tirer des conclusions qui ont un impact sur le présent pourvoi.

[59] Selon les juges majoritaires⁶¹, le régime québécois d'expropriation déguisée fondé sur l'article 952 C.c.Q. se concentre avant tout sur l'effet de la mesure sur la propriété, à savoir la suppression de toute utilisation raisonnable du bien, sans qu'il ne soit nécessaire de démontrer, comme en *common law*, l'appropriation physique ou l'acquisition par l'État d'un intérêt bénéficiaire. Leurs motifs sur ce point sont ainsi rédigés :

[46] Les parties et plusieurs intervenants ont invoqué des jugements de droit civil dans le cadre du présent pourvoi. Les similitudes conceptuelles entre la doctrine de l'appropriation par interprétation en *common law* et la doctrine de l'expropriation déguisée en droit civil ont été soulignées par certains auteurs. Nous faisons référence aux principes de droit civil pour leur « valeur de raison et d'illustration », en gardant à l'esprit que les précédents québécois servent d'autorités persuasives plutôt que contraignantes. Nous tenons à préciser que notre analyse ne fait pas abstraction des caractéristiques distinctes des traditions en *common law* et en droit civil.

[47] La doctrine de l'expropriation déguisée en droit civil québécois est fondée sur l'art. 952 du *Code civil du Québec* (« C.c.Q. ») : « Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. » L'article 952 établit une présomption contre l'expropriation sans indemnisation par l'État, tout comme la *common law* à travers la règle établie dans l'arrêt *De Keyser's Royal Hotel*, comme nous l'avons expliqué. Dans le contexte de règlements municipaux, un propriétaire faisant l'objet d'une expropriation déguisée peut contester la validité ou l'applicabilité du règlement en raison des principes de droit administratif ou, encore, réclamer une indemnité pour expropriation déguisée en application de l'art. 952.

⁵⁹ *Id.*, paragr. 30.

⁶⁰ *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 4, 38 et 44-45.

⁶¹ Les juges dissidents ne divergent pas sur ce point.

[48] Les tribunaux québécois ont reconnu que l'art. 952 du C.c.Q. établit un régime de responsabilité sans faute pour l'expropriation déguisée, à la différence des contestations en droit administratif de la validité d'un règlement fondées sur les motifs illégitimes de la municipalité. Il est maintenant bien établi dans la jurisprudence en matière d'expropriation déguisée que le test applicable à de telles demandes consiste à déterminer si l'action de l'État « supprim[e] toute utilisation raisonnable de l'immeuble ». Pour cette raison, l'expropriation déguisée au titre de l'art. 952 du C.c.Q. ne requiert aucun élément analogue au volet relatif à l'« acquisition » du test établi dans l'arrêt [Chemin de fer Canadien Pacifique]. Un règlement qui supprime toutes les utilisations raisonnables du bien suffit, à lui seul, à donner lieu à une expropriation déguisée en droit civil québécois.⁶²

[Références omises; soulignements ajoutés]

[60] L'intimé s'appuie ainsi sur ces passages de l'arrêt *Annapolis* pour soutenir qu'en l'espèce, il n'était pas nécessaire que l'État s'approprie les permis de propriétaire de taxi ou en retire un avantage quelconque, puisque leur seule abolition suffisait à conclure à une expropriation déguisée. Nous reviendrons sur la portée des extraits de l'arrêt *Annapolis* relatifs au droit civil québécois, lesquels ont été abondamment débattus par les parties à l'audience.

[61] De manière parallèle à l'évolution de la notion d'appropriation de fait dans les juridictions de *common law* canadienne, les tribunaux québécois, souvent inspirés par cette jurisprudence, ont également tracé les pourtours des conditions nécessaires à l'existence d'une expropriation déguisée au Québec⁶³. Cette jurisprudence québécoise a aussi évolué et la nécessité – à l'instar de la *common law* – de satisfaire à la fois au critère de la négation absolue du droit de propriété ou de la suppression totale de toute utilisation raisonnable du bien et à celui de l'acquisition d'un intérêt bénéficiaire dans celui-ci n'est pas toujours claire.

[62] Dès 1993, dans l'arrêt *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Itée*⁶⁴, qui portait sur l'application d'un règlement municipal ayant partiellement enclavé un terrain, notre Cour affirmait qu'elle ne pouvait conclure à une expropriation déguisée, car elle n'était « pas devant une situation où la réglementation réduit tellement l'exercice du droit de propriété qu'elle en rend un usage impossible [...] ou a pour effet de supprimer

⁶² *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 46-48.

⁶³ Voir notamment ; *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Itée*, [1993] R.J.Q. 1061, 1993 CanLII 3768 (QC CA); *Turgeon c. Plessisville (Ville)*, 1997 CanLII 10060 (QC CA); *Montréal (Ville) c. Benjamin*, JE 2005-151, 2004 CanLII 44591 (QC CA); *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165; *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1375; *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 18; *Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.*, 2021 QCCA 630; *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350; *Placements Mane Itée c. Québec (Ville de)*, 2006 QCCS 3709; *Société de développement de Gatineau (Sodevga) inc. c. Gatineau (Ville de)*, 2008 QCCS 6363; *Shahmoon c. Kirkland (Ville de)*, 2013 QCCS 2386; *Deragon c. Ville de Mont-Saint-Hilaire*, 2023 QCCS 3335; *Sauvé c. Ville de Léry*, 2023 QCCS 3986.

⁶⁴ *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Itée*, [1993] R.J.Q. 1061, 1993 CanLII 3768 (QCCA).

totallement l'achalandage d'une entreprise, tout en lui laissant ses biens »⁶⁵, se référant notamment à l'arrêt *Manitoba Fisheries*⁶⁶. Si cette décision pouvait laisser entendre, pour certains, que seule la négation du droit de propriété est déterminante, l'arrêt *Montréal (Ville) c. Benjamin*⁶⁷ de 2004 vient certainement nuancer cette perception. Sous la plume du juge Forget, la Cour y précise que l'expropriation déguisée par la municipalité, en raison du règlement de zonage en cause, avait procédé en deux étapes, soit « un zonage restrictif et une appropriation des lieux »⁶⁸, et que « [c]'est à ce dernier moment que l'expropriation déguisée se concrétise »⁶⁹. De plus, à l'issue du versement par la municipalité de l'indemnité d'expropriation, cette dernière est déclarée propriétaire de l'immeuble⁷⁰.

[63] Quelques années plus tard, dans l'arrêt *Wallot c. Québec*⁷¹, la Cour réfère expressément à l'arrêt *Chemin de fer Canadien Pacifique* pour conclure à l'inexistence d'une expropriation déguisée, puisque l'effet de la réglementation municipale ne s'apparentait pas à une véritable confiscation du bien par la Ville :

[51] Tout d'abord, il n'est pas démontré que le règlement ampute le droit de propriété de ses attributs fondamentaux dont celui de l'usage exclusif. On ne peut de plus considérer que l'avantage que les appelants retirent de leur bien-fonds est désormais passé aux mains de l'intimée. En somme le règlement ne fait pas en sorte que la propriété des appelants est devenue virtuellement publique.

[...]

[53] En somme, l'intimée ne tente pas ici d'acquérir de façon indirecte des propriétés riveraines, mais vise essentiellement par sa réglementation à contrôler l'usage de ces propriétés, et ce, dans l'intérêt collectif des [résidents] de la Ville de Québec. Comme l'écrivait la Juge en chef McLachlin dans *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Ville de Vancouver* :

[33] [...] La Ville n'a gagné rien de plus qu'une certaine assurance que le terrain sera utilisé ou aménagé selon sa vision, sans même exclure l'utilisation antérieure ou actuelle du terrain. Il ne s'agit pas d'un type d'avantage qui peut être considéré comme une « appropriation ». [nos soulignements]

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Cet arrêt de la Cour suprême a également fait l'objet d'une analyse par notre Cour en 1997, dans son appréciation de l'existence d'une expropriation déguisée : *Turgeon c. Plessisville (Ville)*, 1997 CanLII 10060 (QC CA).

⁶⁷ *Montréal (Ville) c. Benjamin*, JE 2005-151, 2004 CanLII 44591 (QC CA).

⁶⁸ *Id.*, paragr. 82.

⁶⁹ *Id.*, paragr. 65.

⁷⁰ Notre Cour a en effet confirmé la conclusion du juge de première instance qui « déclare la [ville] propriétaire dudit immeuble » : *Benjamin c. Montréal, (Ville, Cité de Côte Saint-Luc)*, 2003 CanLII 33374 (QC CS).

⁷¹ *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165.

[...]

[54] On ne peut donc adhérer à l'idée voulant que le règlement consiste en une prohibition totale d'usage. En l'absence d'une preuve concluante voulant que ses effets correspondent à une « véritable confiscation », les appelants ne peuvent soutenir, dans les circonstances de la présente affaire, être l'objet d'une expropriation déguisée.⁷²

[Soulignements ajoutés aux paragraphes 53 et 54]

[64] Dans ce même arrêt, la Cour reconnaît que le critère de la « véritable confiscation » du bien par l'autorité publique coexiste avec celui de la « négation absolue » de l'exercice du droit de propriété (en s'inspirant entre autres de l'arrêt *Tener*) :

[47] Les tribunaux ont donc reconnu que, pour être considérée illégale, une restriction réglementaire doit équivaloir à une « négation absolue » de l'exercice du droit de propriété ou encore à « une véritable confiscation » de l'immeuble. Les limitations qui tendent à ne stériliser qu'une partie de ce droit sans toutefois priver son titulaire de l'utilisation raisonnable de sa propriété ne seront pas jugées abusives.⁷³

[65] L'arrêt *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*⁷⁴, rendu en 2020, présente également un intérêt particulier pour notre analyse, d'autant plus que son contexte factuel s'apparente davantage à celui du dossier en l'espèce. L'appelante avait acquis des claims miniers dans une région reconnue pour son potentiel uranifère et, alors qu'elle cherchait à obtenir les autorisations nécessaires à la réalisation d'un projet d'exploration, le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs a refusé de délivrer le certificat d'autorisation pour des motifs liés à l'environnement et à l'intérêt de la communauté Crie. Soutenant que ses claims miniers avaient été vidés de toute utilité en raison de ce refus, l'appelante a intenté un recours en expropriation déguisée qui fut rejeté en première instance. La Cour a confirmé le rejet du recours en distinguant notamment ces circonstances de celles de l'arrêt *Tener*, soulignant que Strateco conservait la possession de ses claims et que l'État n'en avait tiré aucun avantage concret :

[121] Dans l'affaire *R. c. Tener*, la Cour suprême décide que le décret pris par la province de la Colombie-Britannique pour créer un parc sur les biens-fonds assujettis aux claims miniers détenus par les propriétaires constitue une

⁷² *Id.*, paragr. 53-54.

⁷³ *Id.*, paragr. 47; Voir également : *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1375, paragr. 17; *Ville de Montréal c. Astral Media Affichage*, 2019 QCCA 1609, paragr. 99; *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2037, paragr. 29; *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 18, paragr. 114; *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, paragr. 27.

⁷⁴ *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 18.

expropriation. La juge Wilson est d'avis que le décret équivaut à « une négation absolue du droit d'accéder au bien-fonds et d'extraire les minéraux pour se les approprier » emportant comme conséquence « de déposséder les intimés de leur droit d'extraction ».

[122] La situation ici est fort différente puisque Strateco détient toujours ses claims et que l'État ne lui a rien retiré ni revendiqué. Strateco ne perd rien et l'État n'acquiert rien à la suite de l'annonce du Ministre et de son refus de délivrer le certificat d'autorisation. On ne peut donc parler ici de dépossession.⁷⁵

[66] Plus récemment, dans l'arrêt *Dupras c. Ville de Mascouche*⁷⁶, la Cour a conclu qu'un règlement de zonage interdisant toute construction sur la propriété de l'appelante la privait dans les faits de toute « utilisation raisonnable » de son terrain, ouvrant droit à une juste indemnité selon l'article 952 C.c.Q., et reconnaissant ainsi l'existence d'une expropriation déguisée. En contrepartie de la juste indemnité versée, il fut ordonné à l'appelante de passer titre et donc de transférer la propriété de son terrain à la ville⁷⁷.

[67] Ainsi, contrairement à ce que plaide l'intimé, la Cour, dans l'arrêt *Dupras*, n'affirme pas que l'acquisition, la cession ou l'appropriation de l'immeuble par la ville, ou encore son enrichissement corrélatif, n'est pas nécessaire en droit civil pour établir une expropriation déguisée. La Cour reconnaît plutôt, eu égard aux faits de la cause, que « l'appropriation physique » du terrain par la puissance publique⁷⁸ – à savoir la preuve que cette autorité « agissait comme si le terrain lui appartenait »⁷⁹, en posant des gestes qui témoignent de son *animus domini*, « tels que la création, l'entretien ou la signalisation de différents sentiers et pistes passant sur le terrain »⁸⁰ – n'est pas requise pour démontrer qu'une expropriation déguisée d'un bien foncier a eu lieu. Toutefois, et tel que nous le verrons une restriction au seul usage à des fins de parc qui profite non pas à l'autorité municipale à titre de propriétaire, mais *de facto* à l'ensemble de ses citoyens implique aussi et de fait, une telle appropriation.

[68] En essence donc, la Cour ne fait que rappeler qu'en cas d'expropriation illicite, la preuve de la négation absolue ou de la suppression de toute utilisation raisonnable d'un immeuble privé en raison d'un règlement municipal suffit à déduire, en matière immobilière, l'acquisition, la cession, l'appropriation ou l'annexion de l'immeuble par l'autorité, soit son enrichissement corrélatif.

[69] Cet arrêt est d'ailleurs le plus récent auquel la Cour suprême fait référence dans *Annapolis* pour conclure que l'expropriation déguisée au titre de l'article 952 C.c.Q. ne

⁷⁵ *Id.*, paragr. 121-122.

⁷⁶ *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350.

⁷⁷ *Id.*, paragr. 60 et 66.

⁷⁸ *Id.*, paragr. 28.

⁷⁹ *Id.*, paragr. 33.

⁸⁰ *Ibid.*

requiert aucun élément analogue au volet relatif à l'acquisition d'un intérêt bénéficiaire comme en *common law* et que seul le second volet suffit, soit l'existence d'une mesure légale ou réglementaire qui supprime toutes les utilisations raisonnables du bien visé. Examinons donc maintenant la portée des paragraphes 46 à 48 de l'arrêt *Annapolis*.

iii. La portée de l'arrêt Annapolis

[70] Tel que déjà mentionné, les parties ont beaucoup insisté sur l'interprétation et la portée à donner aux propos de la Cour suprême dans cet arrêt quant aux pourtours du droit de l'expropriation en droit civil québécois. L'appelant invite la Cour à considérer la section et les commentaires relatifs au droit civil comme un simple *obiter dictum*. Sans surprise, l'intimé plaide le contraire et soutient que la Cour suprême a définitivement écarté en droit québécois la nécessité de démontrer le premier critère du test formulé dans *Chemin de fer Canadien Pacifique*, soit l'acquisition d'un intérêt bénéficiaire dans le bien-fonds ou d'un droit découlant de ce bien, afin de conclure à une expropriation déguisée.

[71] La Cour ne retient ni l'une ni l'autre de ces assertions⁸¹. La Cour suprême rappelle d'abord à juste titre que l'article 952 C.c.Q. établit une présomption contre l'expropriation sans indemnisation de l'État, tout comme celle qui prévaut en *common law*. Par la suite, elle ne fait que constater et reprendre l'état du droit au Québec, tel qu'énoncé dans plusieurs décisions de notre Cour. Elle réfère notamment au paragraphe 27 de l'arrêt *Dupras*⁸², qui énonce que « l'appropriation par la Ville [...] n'est pas un prérequis à une expropriation déguisée, celle-ci pouvant résulter du seul effet d'un règlement restrictif »⁸³. Puis, elle conclut que « l'expropriation déguisée au titre de l'art. 952 du C.c.Q. ne requiert aucun élément analogue au volet relatif à l'« acquisition » du test » de la *common law*, et qu'un « règlement qui supprime toutes les utilisations raisonnables du bien suffit, à lui seul, à donner lieu à une expropriation déguisée en droit civil québécois »⁸⁴. Or, le principe sur lequel elle s'appuie pour conclure ainsi doit être recadré dans son juste contexte.

[72] S'il est tout à fait exact d'affirmer qu'en droit québécois, la jurisprudence n'exige pas formellement un test en deux étapes comme en *common law*, le résultat est cependant analogue. Il ne peut en effet être fait abstraction du texte même de l'article 952 C.c.Q. qui comprend intrinsèquement et explicitement la notion de cession – partant, l'existence d'un transfert entre un cédant et un cessionnaire – ce qui implique nécessairement une appropriation de fait en tout ou en partie, un avantage ou un transfert

⁸¹ Cela dit, ces observations, pour intéressantes qu'elles soient, ne constituent pas une composante essentielle du dispositif de l'arrêt.

⁸² *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 48.

⁸³ *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, paragr. 27.

⁸⁴ *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 48.

de propriété, si non directement par l'État (ou la municipalité, par exemple), du moins en faveur du public ou dans son intérêt.

[73] Ce principe découle d'abord du droit français⁸⁵, qui exigerait « la transmission de la propriété privée au domaine public [sans quoi] il serait impossible de concevoir comment il y aurait expropriation là où il n'y a pas de mutation de propriété »⁸⁶. En effet, la doctrine française, et plus particulièrement les auteurs Planiol et Ripert, précisent « qu'on ne saurait voir une expropriation "là où il n'y a ni translation de propriété, ni même dépossession de tout ou une partie du fonds, mais seulement diminution de ses avantages et de sa valeur" »⁸⁷. Ainsi, le droit français, duquel découle l'expropriation telle que codifiée au C.c.Q., n'occulte nullement l'idée d'une appropriation ou d'un bénéfice pour l'expropriant. Si cette exigence n'y est pas formulée dans les mêmes termes que la *common law*, elle n'en demeure pas moins inhérente à la notion même d'expropriation, laquelle suppose, par définition, une mutation juridique ou une dépossession au profit de la puissance publique. Comme le précise d'ailleurs l'auteur Archambault dès 1990, référant alors à l'article 407 C.c.B.C., « sans verser dans le juridisme aigu, on peut croire que le mot "céder" signifie, au Québec comme en France, "transférer la propriété" et non, trop largement "être privé de la propriété" »⁸⁸.

[74] Cette conception s'inscrit dans une continuité de l'évolution du droit québécois, tel qu'il ressort notamment des arrêts de la Cour cités au paragraphe [48] de l'arrêt *Annapolis*, lesquels font presque tous référence à une logique d'appropriation ou de confiscation par l'autorité publique pour conclure ou non à une expropriation déguisée⁸⁹.

[75] Ensuite, toutes ces mêmes décisions reprises par l'arrêt *Annapolis* concernent des propriétés foncières et par définition des biens immobiliers. Cela emporte nécessairement que leur propriétaire ne peut les déplacer dans un autre ressort, pour les utiliser ou les vendre, lorsqu'une règle de droit d'application géographiquement limitée stérilise ou accapare leur utilité, notamment en empêchant toute utilisation raisonnable du terrain à des fins privées.

⁸⁵ Article 545 *Code civil* français.

⁸⁶ Jean-Denis Archambault, « Les troubles de jouissance et les atteintes aux droits d'autrui résultant de travaux publics non fautifs », (1990) 21:1 *R.G.D.* 5, p. 39, citant De Lalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 8^e éd., Tome I, Paris, L.G.D.J., 1892, p. 12, p. 83 et 85.

⁸⁷ *Id.*, p. 39, citant Marcel Planiol et Georges Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, 12^e éd., t. III « Les biens », Paris, L.G.D.J., 1952, p. 334-335.

⁸⁸ *Id.*, p. 47. Voir notamment : *Montréal (Ville) c. Benjamin*, J.E. 2005-1512004, CanLII 44591 (QCCA), paragr. 65-82; *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, paragr. 53-54; *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1375, paragr. 17; *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2037, paragr. 29-30; *Municipalité de Saint-Colomban c. Boutique de golf Gilles Gareau inc.*, 2019 QCCA 1402, paragr. 64; *Ville de Québec c. Rivard*, 2020 QCCA 146, paragr. 64-66; *Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.*, 2021 QCCA 630, paragr. 25.

[76] Aussi, pour des raisons historiques, le domaine éminent sur toutes les terres qui ne sont pas la propriété de personnes physiques ou morales est dévolu à la province elle-même, sinon, lorsque la loi en dispose ainsi, au dominion ou à la ville où la propriété foncière est située⁹⁰. Ce principe est consacré aux articles 918 et 937 C.c.Q. Cela implique que la négation de l'ensemble des droits d'un propriétaire privé sur son immeuble en raison de mesures réglementaires, se traduit nécessairement, en fait ou en droit, par la rétrocession, à l'État ou à la ville selon le cas, du droit de propriété. Cette rétrocession implique donc nécessairement l'enrichissement du patrimoine de l'autorité concernée. Cela diffère toutefois du cas de la perte de valeur ou d'utilité d'un bien meuble à la suite d'une mesure prise par l'État. Dans ce cas de figure, cette perte ne profite pas nécessairement au patrimoine public par son apport ou son enrichissement corrélatif, mais peut se solder par une simple négation du droit de propriété pour une cause d'utilité publique, sans plus.

[77] Ces particularités, de pair avec le contexte presque exclusivement immobilier dans lequel s'inscrivent les précédents de l'article 952 C.c.Q., ont tout naturellement influencé la formulation et le vocabulaire précis de ces arrêts.

[78] En effet, s'il « suffit » comme le précise la Cour suprême, au propriétaire privé qui veut établir l'expropriation déguisée de son immeuble, de démontrer la suppression de toutes les utilisations raisonnables de celui-ci par l'autorité publique, c'est parce que la rétrocession de sa propriété échoit nécessairement à cette dernière. En adoptant un règlement ayant un effet confiscatoire sur la propriété privée, l'autorité publique en cause s'en trouve *de facto* à en bénéficier. Mais l'utilisation de cette sémantique propre au domaine immobilier ne peut avoir pour conséquence de modifier les fondements essentiels des principes d'expropriation en droit québécois. Ceux-ci nécessitent en effet à la fois la suppression de toute utilisation raisonnable du bien et une appropriation corrélatrice par l'autorité à l'origine de la confiscation⁹¹.

[79] Comprendre autrement les propos de la Cour suprême dans l'arrêt *Annapolis*, ou leur donner une interprétation trop littérale, signifierait que toute suppression légale ou réglementaire d'un bien, incluant un bien meuble ou même d'une entreprise, ou encore, comme c'est le cas en l'espèce, d'un monopole créé par l'État, commanderait une indemnisation pour cause d'expropriation. Or, l'État qui retire par voie législative un

⁹⁰ Art. 918 et 936 C.c.Q. ; Francis Roy et Yaïves Ferland, « Le domaine public de l'État : titre et tenure », dans *Le droit foncier et l'arpenteur-géomètre*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016, p. 9 et s. (« Le pouvoir de « domaine éminent » correspond à la puissance publique en vertu du titre originaire de l'État, depuis un acte fondateur assimilé à la prise de possession formelle d'un territoire défini, dénommé ou délimité en des termes assez précis pour être distinct d'autres territoires voisins. Le domaine éminent [...] est le droit souverain perpétuel qui demeure sous-jacent et englobant l'ensemble des titres [...] »).

⁹¹ D'ailleurs la Cour suprême voyait déjà dans l'article 407 C.c.B.C., prédécesseur de l'article 952 C.c.Q., « une application particulière de la doctrine de l'enrichissement injustifié » ce qui suppose l'acquisition d'un avantage par l'État et l'appauvrissement corrélatif d'un particulier : *Lapierre c. P.G. (Qué.)*, [1985] R.C.S. 241, 1985 CanLII 66 (CSC), paragr. 70.

monopole à un groupe d'individus sans par ailleurs s'en approprier l'essence ou les fruits n'exproprie pas. Il gouverne.

[80] L'illustration de ce qui précède est amplement reprise par notre jurisprudence. Lorsque la Cour conclut à l'expropriation déguisée d'un immeuble après avoir déterminé que le propriétaire privé avait fait la démonstration de la négation absolue de tous les usages raisonnables de celui-ci, elle tient compte dans chaque cas d'espèce des agissements corrélatifs de l'autorité expropriante. L'on observe sans difficulté que le fait que l'autorité ait dans les faits, redestiné l'immeuble à des usages non privatifs, l'ait assimilé en tout ou en partie à son domaine, ou l'ait utilisé pour favoriser ses propres infrastructures contiguës, telle une route, un parc ou des aires récréatives lui appartenant, constitue une composante essentielle inhérente à la détermination d'un cas d'expropriation par cette autorité. Il s'agit pour ainsi dire d'une présomption de fait liée à la nature du bien immobilier qui dispense du fardeau de prouver l'acquisition ou l'enrichissement corrélatif mais ne fait pas pour autant disparaître l'appropriation sous quelque forme que ce soit à titre de caractéristique essentielle.

[81] En résumé, la Cour interprète la portée de l'arrêt *Annapolis* comme signifiant que pour établir l'expropriation déguisée d'un immeuble, il est suffisant en droit québécois de démontrer que la règle de droit visée a « supprimé toute utilisation raisonnable de l'immeuble » à des fins privées⁹², sans être aussi contraint de faire la preuve distincte que l'autorité poursuivie l'a fonctionnellement acquis ou s'est enrichie. D'ailleurs une appropriation dans un tel cas de figure se fera le plus souvent dans l'intérêt public, au bénéfice général des citoyens par exemple, plutôt que dans l'intérêt purement privé de l'autorité expropriante. Ce postulat s'explique non pas parce que l'« acquisition » du bien par l'État n'est pas requise en droit civil pour faire la preuve d'une expropriation déguisée, mais parce que l'appropriation ou l'« acquisition » effective du bien, en matière immobilière, est réputée découler de cette seule privation eu égard à la nature particulière des immeubles. Cela emporte donc seulement l'absence d'obligation pour le propriétaire privé affecté d'en faire la preuve. Tel que nous le verrons, la chose est cependant différente lorsqu'il s'agit d'exproprier un bien mobilier.

[82] Ainsi, bien que la jurisprudence québécoise, reprise par l'arrêt *Annapolis* ne fait pas nécessairement de l'appropriation une condition explicite du recours entrepris sous l'article 952 C.c.Q., comme c'est le cas en *common law*, cette exigence est néanmoins inhérente au principe de « cession », qui figure au premier plan de cet article, afin de conclure à l'expropriation déguisée en matière immobilière⁹³.

⁹² *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36, paragr. 48.

⁹³ Voir aussi la décision de la Cour d'appel fédérale qui conclut que, « bien que la jurisprudence québécoise ne fait pas nécessairement de l'appropriation une condition explicite du recours sous l'article 952, il appert que c'est le cas [...]. Donc, le recours à l'article 952 en vue d'obtenir une indemnité présuppose qu'il y ait eu une expropriation, c'est-à-dire, une appropriation. » : 9255-2504 *Québec Inc. c. Canada*, 2022 CAF 43, paragr. 99-100.

B. Application aux faits en cause

[83] La Cour estime que la situation particulière du présent dossier ne peut fonder un recours en expropriation déguisée. Trois fondements distincts motivent cette conclusion.

i. La nature véritable du permis de propriétaire de taxi

[84] Vu les arguments formulés par l'intimé et retenus par la juge, selon lesquels le permis de propriétaire de taxi constitue un bien en capital qui permettait de générer des revenus, un investissement majeur pour son titulaire, une assurance financière pour le futur, ou encore, un outil financier sans pareil, il est important de bien camper et recadrer la véritable nature du permis de taxi dans le contexte général du débat. Si ce permis peut effectivement revêtir les caractéristiques amenées par l'intimé, celles-ci ne peuvent toutefois à elles seules, en déterminer ou en définir la vraie substance.

[85] Le permis est d'abord et avant tout ce qu'il est : un permis, une autorisation administrative créée et délivrée par l'État, permettant à son titulaire d'exploiter une entreprise de taxi et d'en tirer des revenus. C'est de dénaturer ou de travestir la nature véritable du permis en cause que de le réduire et le restreindre à un outil financier spéculatif, dont la fonction principale est de générer des revenus, alors même qu'il n'existe et n'a de sens que dans le cadre d'un régime législatif visant à encadrer le transport rémunéré par taxi au bénéfice de ses usagers. Voyons plus précisément ce qu'il en est.

[86] Le permis de propriétaire de taxi et l'automobile à laquelle il est rattaché constituent selon la *Loi de 2001* « du capital affecté à l'exploitation [d'une] entreprise »⁹⁴. S'appuyant sur les articles 947 et 952 C.c.Q., la juge précise aussi à raison que ce permis est un bien intangible, lequel était grevé de plusieurs attributs, mais aussi de nombreuses restrictions tel que précédemment mentionné.

[87] En effet, le permis en cause demeure indissociable du cadre législatif de la *Loi de 2001* et strictement régi par lui. Il ne peut notamment ni exister ni être émis ou maintenu sans qu'un véhicule autorisé y soit attaché⁹⁵, lequel doit lui-même satisfaire aux exigences réglementaires applicables⁹⁶. Sa valeur est entièrement tributaire d'un marché étroitement contrôlé par l'État qui n'offre, précisons-le, aucune garantie de pérennité du maintien du régime en place. Chaque agglomération est assujettie à un nombre maximal de permis fixé par le gouvernement⁹⁷, ce qui a une incidence sur la valeur spéculative du permis et comme conséquence de créer un marché parallèle. En outre, le permis de propriétaire de taxi est délivré pour une durée maximale de cinq ans⁹⁸, renouvelable sous

⁹⁴ *Loi de 2001*, art. 4.1.

⁹⁵ *Id.*, art. 5.

⁹⁶ *Id.*, art. 8.

⁹⁷ *Id.*, art. 10.1.

⁹⁸ *Id.*, art. 11.

réserve du paiement de droits annuels⁹⁹, soumis à l'autorisation préalable de la CTQ pour toute cession ou tout transfert¹⁰⁰, et susceptible de suspension ou de révocation sans compensation¹⁰¹. Entièrement d'origine législative, ce permis pouvait donc uniquement exister et générer une valeur à l'intérieur du cadre législatif institué.

[88] Comme nous l'avons vu, ce cadre est profondément transformé à compter de l'adoption de la *Loi de 2019*, tant par l'interdiction de toute cession, de tout transfert ou de toute prise d'intérêt dans un permis de propriétaire de taxi à compter du 10 octobre 2019, que par le terme définitif qu'elle impose à la gestion de l'offre des permis de propriétaires de taxi en ne reconduisant ni le système des agglomérations ni la limite du nombre de permis par agglomération, et ce, à compter du 10 octobre 2020.

[89] Dans ce contexte de refonte complète du régime applicable, il y a lieu de déterminer si les effets de la *Loi de 2019* répondent aux exigences strictes de l'expropriation déguisée.

[90] À charge de redite, une telle conclusion requiert que la mesure en cause ait pour effet de priver le propriétaire de l'utilisation raisonnable de son bien, équivalant à une négation absolue de l'exercice du droit de propriété ou à une véritable confiscation par l'autorité publique¹⁰². Or, l'article 952 C.c.Q. étant codifié au Titre 2, « De la propriété », du Livre 4, « Des biens », du *Code civil du Québec*, encore faut-il que l'intérêt sur le bien en cause constitue un véritable droit de propriété au sens juridique du terme.

[91] Si les permis de propriétaire de taxi présentent certes des caractéristiques d'un bien patrimonial – étant encore une fois notamment qualifiés par la *Loi de 2001* de capital affecté à l'exploitation d'une entreprise et dotés d'une valeur économique propre –, la Cour estime qu'ils ne confèrent pas pour autant un droit de propriété susceptible d'une expropriation par l'État en l'espèce. En effet, en vertu de la *Loi de 2001*, ils étaient délivrés pour une durée limitée, soumis à renouvellement aux termes de certaines conditions, incessibles sans autorisation préalable, révocables par la Commission et indissociables d'un véhicule conforme aux exigences réglementaires. Si le droit de propriété peut effectivement faire l'objet de certaines limites légales¹⁰³, le degré d'encadrement législatif

⁹⁹ *Id.*, art. 16.

¹⁰⁰ *Id.*, art. 20.

¹⁰¹ *Id.*, paragr. 18.

¹⁰² *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, paragr. 47; *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1375, paragr. 17; *Ville de Montréal c. Astral Media Affichage*, 2019 QCCA 1609, paragr. 99; *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2037, paragr. 29; *Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCA 18, paragr. 114; *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, paragr. 27.

¹⁰³ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ. c. C-12, art. 6; art. 947 C.c.Q.

et réglementaire en l'espèce est si important qu'il empêche de lui reconnaître les attributs classiques du droit de propriété, soit d'être absolu, exclusif et perpétuel¹⁰⁴.

[92] Ce bien en capital s'apparente davantage ici à un droit d'usage ou à un privilège important et particulier conféré par l'État. Par l'adoption de la *Loi de 2019*, l'État a aboli un privilège commercial important, mais il n'a pas procédé à la « négation absolue » d'un droit de propriété. Ainsi, la juge a erré en concluant que la *Loi de 2019* a privé les titulaires de permis de la jouissance d'un véritable droit de propriété¹⁰⁵.

ii. *L'exigence de la suppression de toutes les utilisations raisonnables du bien*

[93] Mais il y a plus. Même à supposer que le permis de propriétaire de taxi constitue un bien qui comporte l'ensemble des attributs d'un réel droit de propriété, il se présente ici un obstacle dirimant. L'appelant plaide avec raison que le gouvernement, en abolissant les permis de propriétaire de taxi et en les transformant en permis de chauffeur, n'a ni anéanti ni révoqué l'autorisation et le privilège d'offrir un service de transport qui constitue le fondement de toute l'activité première des membres. La preuve administrée est sans équivoque. Les titulaires ont continué à utiliser leur permis, à exploiter leur entreprise de taxi et à en tirer des revenus sous l'égide d'un nouveau cadre législatif, et ce, malgré l'abolition *stricto sensu* de leurs permis de propriétaire de taxi tels qu'ils étaient alors¹⁰⁶.

[94] Dans les faits, les titulaires de permis ont vu le gouvernement modifier la structure législative en place, ouvrir le marché du transport par taxi à un marché concurrentiel pour des raisons d'intérêt public, sans que par ailleurs, l'État n'en retire un quelconque avantage, contrairement à la situation qui prévalait dans *Manitoba Fisheries* par exemple.

¹⁰⁴ Voir notamment Benoît Moore (dir.), *Code civil du Québec : Annotations – Commentaires*, 10^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2025, art. 247 (Élise Charpentier) : un caractère absolu, exclusif et perpétuel, malgré la sujétion aux limites prévues par la loi.

¹⁰⁵ Notamment au paragraphe 88 du jugement entrepris.

¹⁰⁶ Tel qu'il appert notamment des extraits du témoignage des membres du groupe : Témoignage de Dama Metellus, 4 avril 2024, p. 35-36 et 40-43 (a continué de louer son permis à un chauffeur après l'adoption de la loi jusqu'après la COVID), M.A., vol. 20, p. 7654-7655 et 7659-7662; Témoignage de Max Pierre, 2 avril 2024, p. 62-65 (à l'adoption de la loi, il avait toujours son permis qu'il louait ou exploitait comme chauffeur), M.A., vol. 19, p. 7282-7285; Témoignage de Jean-Pierre Dérial, 2 avril 2024, p. 71-72 (exploitait toujours son permis en date de son témoignage), M.A., vol. 19, p. 7291-7292; Témoignage de Max-Louis Rosalbert, 2 avril 2024, p. 112 (exploite toujours son permis comme chauffeur en date de son témoignage), M.A., vol. 19, p. 7332; Témoignage de Jean-Gilbert Saint-Jean, 2 avril 2024, p. 142-144 (exploite son permis jusqu'en date de son témoignage; il a un contrat avec l'aéroport jusqu'en 2025), M.A., vol. 19, p. 7362-7364; Témoignage d'Ahmed El Mansouri, 3 avril 2024, p. 80-81 (a exploité son permis comme chauffeur jusqu'en 2023), M.A., vol. 19, p. 7451-7452; Témoignage d'Helga Julmé, 3 avril 2024, p. 30-32 (a continué d'exploiter son entreprise jusqu'en 2023), M.A., vol. 19, p. 7401-7402; Témoignage de Brahim M'Rabet, 3 avril 2024, p. 112 (a continué à travailler comme chauffeur jusqu'en février 2024), M.A., vol. 19, p. 7483; Témoignage d'Éric Brunelle, 3 avril 2024, p. 190 (opère toujours son entreprise de limousine (taxi spécialisé), M.A., vol. 19, p. 7561.

[95] Nous ne sommes donc pas devant une situation où la nouvelle législation réduit tellement l'essence des attributs des permis qu'elle les dénature complètement ou rend même leur usage impossible¹⁰⁷. En l'espèce, l'État n'a pas révoqué l'autorisation d'offrir un service de transport. Au contraire, après l'adoption de la *Loi de 2019*, les membres continuent à utiliser leurs permis, à exploiter leurs entreprises de taxi et à en tirer des revenus. Dans les faits, la loi n'a donc pas retiré tous les usages raisonnables du permis de propriétaire de taxi, mais a plutôt abrogé un privilège économique qui existait depuis 1973 et qu'il avait lui-même créé. Ainsi, si les intérêts économiques des membres ont certes été affectés par ces changements législatifs, ces derniers ont néanmoins pu poursuivre leurs activités commerciales en lien avec le caractère et la nature véritable du permis en question. Comme le plaide l'appelant, ce dont l'intimé se plaint en réalité n'est pas la perte effective de son permis de propriétaire de taxi, mais la perte de sa valeur économique ou de sa valeur de revente.

[96] Or, le seul préjudice économique résultant de l'imposition de restrictions à l'exploitation ne peut servir d'assise à un recours en expropriation, à moins que la réglementation n'équivaille à une véritable confiscation totale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce¹⁰⁸.

[97] L'intimé n'affirme pas que l'État a acquis pour son propre profit, à la suite de l'adoption des nouvelles mesures législatives, le monopole sur le transport de personnes par automobile qui leur était jusque-là dévolu, ou encore qu'il a transféré à un organe du gouvernement comme dans *Manitoba Fisheries* le régime qui prévalait, mais bien que l'ouverture du marché à la libre concurrence d'Uber a causé l'effondrement de la valeur spéculative de leurs entreprises de taxi fondée sur la prémisse erronée que le cadre réglementaire qui leur garantissait un certain achalandage et revenu ne changerait jamais.

[98] Ainsi, même si l'on tenait pour acquis que l'abolition des permis de propriétaire de taxi constitue une suppression de l'utilisation d'un bien comportant tous les attributs d'un droit de propriété, il semble clair que cet anéantissement n'est pas total, puisque demeurent le droit d'exploiter l'automobile rattachée au permis pour offrir un service de taxi par le biais de l'entreprise créée à cette fin et d'en tirer des revenus et profits propres à l'exploitation de cette entreprise, bien qu'avec un nombre considérablement accru de joueurs dans l'industrie.

iii. La nécessité d'une appropriation en l'espèce

[99] Sans reprendre l'analyse précédemment effectuée au sujet de la nécessité d'évaluer les deux composantes tirées de la jurisprudence visant à déterminer l'existence d'une expropriation déguisée, il semble clair que la présomption de fait liée à la nature du

¹⁰⁷ *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Itée*, 1993 CanLII 3768 (QC CA), [1993] R.J.Q. 1061.

¹⁰⁸ *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858, paragr. 49.

bien immobilier qui dispense du fardeau de prouver l'appropriation ou l'enrichissement corrélatif n'existe pas en matière mobilière. Ainsi, avant de conclure à l'expropriation d'un bien meuble, la Cour estime qu'il est nécessaire de démontrer non seulement l'abolition ou la suppression de tous ses usages raisonnables, mais également que l'usage, le contrôle ou l'avantage pouvant en être tiré, se trouve désormais entre les mains de l'autorité publique.

[100] En l'espèce, les permis de propriétaire de taxi tel qu'ils existaient ont été abolis. Ils n'ont pas été transférés ou mis sous l'égide du gouvernement ou de l'un de ses organismes. Cet état de fait ne pourvoit l'État d'aucun revenu qui aurait été autrement tiré par les titulaires des permis, d'aucun avantage ou autre bénéfice.

[101] Il ne s'agit donc pas d'un cas d'expropriation déguisé, mais de l'abolition d'un monopole qui conférait un avantage économique à une catégorie de personnes, par l'exercice légitime du pouvoir législatif de l'État d'encadrer différemment le transport rémunéré de personnes afin d'assurer la sécurité du public. L'effet de la mesure législative adoptée par la *Loi de 2019* n'est pas différent de la situation où l'État, sans l'arrivée d'Uber sur le marché, aurait plutôt décidé de déréglementer l'industrie du taxi, d'ouvrir le marché et de permettre à quiconque qui possède une voiture, d'exploiter une entreprise de taxi, mettant fin ainsi *de facto* à l'aspect du système de gestion de l'offre et aux composantes spéculatives du bien en question.

[102] Raisonner autrement signifierait que le gouvernement ne pourrait pas, dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs légitimes, mettre fin, modifier ni même moderniser des régimes législatifs dans l'intérêt public, s'il en résulte une perte économique susceptible d'être considérée comme une expropriation déguisée puisqu'elle abolit ou retire un droit, un avantage ou un privilège préalablement octroyé.

[103] Compte tenu de ce qui précède, il ne sera pas nécessaire de se pencher sur les autres questions en litige relatives à la valeur et à la suffisance de l'indemnité d'expropriation. Cela signifie que les membres du groupe devront se partager l'enveloppe de 873 436 701 \$ d'aide financière déjà versée sur une base volontaire par le gouvernement. À cet égard d'ailleurs, il est apparu clair à l'audience que l'intimé remettait en question la suffisance de l'indemnité versée, mais aussi et surtout, la manière inéquitable dont celle-ci aurait été distribuée et allouée entre les membres. Peut-être est-ce le cas, mais cette composante ne peut être évaluée et réformée par la Cour dans le cadre de ce recours basé sur l'expropriation déguisée des permis des membres.

[104] Quant au moyen d'appel de l'intimé appelant incident, sur lequel il a d'ailleurs très peu insisté à l'audience, relatif au refus de la juge d'octroyer des dommages punitifs pour atteinte illicite et intentionnelle fondée sur les articles 6 et 49 de la *Charte québécoise*, la Cour ne décèle aucun motif justifiant son intervention. La Cour supérieure conclut à juste titre, que l'intimé n'a pas fait la démonstration de l'existence d'une atteinte intentionnelle, condition pourtant essentielle à l'octroi de dommages punitifs. Or, rien dans

l'argumentation présentée en appel ne permet de remettre en cause ou d'infirmier cette appréciation ni d'identifier d'erreur révisable.

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

[105] **ACCUEILLE** l'appel principal;

[106] **INFIRME** en partie le jugement de première instance;

[107] **REJETTE** l'action collective intentée par M. Dama Metellus au nom des membres du groupe;

[108] **REJETTE** l'appel incident;

[109] **LE TOUT**, chaque partie payant ses frais.


YVES-MARIE MORISSETTE, J.C.A.


STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.A.


CHRISTINE BAUDOIN, J.C.A.

Me Maryse Loranger
Me Éric Cantin
Me Anne-Sophie Bordeleau-Roy
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Pour l'appelant / intimé incident

Me Bruce W. Johnston
Me Alexandra Gill
TRUDEL JOHNSTON & LESPÉRANCE
Me Wilerne Bernard
B.B.C.H.M. AVOCATS
Me Myriam Moussignac
COUV-TOIT ET ALS
Me Marc-Antoine Cloutier
TRIVIUM AVOCATS
Pour l'intimé / appelant incident

Date d'audience : 25 novembre 2025