

Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières du projet de loi n°22

Loi concernant l'expropriation

Commission des transports et de l'environnement (CTE)
C.P. PL 22

18 septembre 2023

Table des matières

Mise en contexte.....	3
Introduction	4
1. L'absence d'autorisation préalable pour l'expropriation (articles 4 et 5) ..	5
2. Les limites nécessaires à la contestation du droit à l'expropriation devant la Cour supérieure (articles 17 et suivants).....	5
3. Certains paramètres procéduraux à modifier.....	6
4. Certains paramètres d'indemnisation (articles 73 et suivants).....	8
5. Devancement de la date d'entrée en vigueur du projet de loi n° 22.....	9
Conclusion	10
Liste des recommandations	11

Mise en contexte

La mission de l'ARTM

Dans une perspective de développement durable et de cohésion régionale, l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) est responsable de planifier, organiser, financer, développer et faire la promotion du transport collectif dans la grande région métropolitaine de Montréal afin d'offrir une expérience de mobilité simple, intégrée, fluide et efficace (articles 5 et 6 de la Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain¹); sa mission peut se résumer ainsi :

- Établir une offre de transport en réponse aux besoins des usagers des services de transport collectif, incluant ceux à mobilité réduite
- Coordonner les services de transport collectif en prenant des mesures destinées à les améliorer et à les intégrer
- Pérenniser le financement métropolitain du transport collectif tout en assurant une gestion rigoureuse et responsable des ressources
- Gérer les actifs et les infrastructures de transport collectif
- Promouvoir le transport collectif, le transport actif et le covoiturage et contribuer à l'émergence d'une culture de la mobilité durable

Le territoire de l'ARTM

Le territoire de l'Autorité est constitué de ceux de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la communauté Mohawk de Kahnawake et de la Ville de Saint-Jérôme.

C'est également :

- 4 000 km² ;
- 4 millions d'habitants, soit près de la moitié de la population du Québec ;
- Près de 570 millions de déplacements annuels en transport collectif ;
- 4 lignes de métro ;
- 6 lignes de train ;
- Plus de 600 lignes d'autobus.

¹ RLRQ, chapitre A-33.3

Introduction

L'ARTM appuie cette réforme majeure de la Loi sur l'expropriation, attendue par le monde municipal et dans le domaine de la planification du transport en commun, et salue cette volonté clairement exprimée du gouvernement d'imposer des mesures audacieuses de réduction des coûts pour les corps expropriants, et des mesures efficaces de simplification des procédures d'expropriation.

En matière de transport collectif, nous savons tous que la réalisation des grands projets est complexe et que les coûts sont à la fois importants et directement influencés par les délais d'acquisition des biens immobiliers qui sont requis.

Par le projet de loi n° 22, le gouvernement manifeste clairement :

1. Sa reconnaissance de l'autonomie municipale (telle qu'énoncée par le projet de loi n° 122 sanctionné en 2017)² dans la réalisation de leurs projets, si importants pour la collectivité; et
2. Son intention de légiférer « une fois pour toutes » (et non à la pièce) sur des mesures efficaces pour toutes les expropriations à venir au Québec.

Par le projet de loi n° 22, l'ARTM souhaite obtenir les pouvoirs et leviers spécifiques déjà mis en place pour le REM (Loi concernant le Réseau électrique métropolitain (ci-après « LREM »))³ et pour certains grands projets (Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure (ci-après « LACPI »))⁴, qui seront désormais applicables à toutes les expropriations.

L'ARTM souhaite soumettre ses observations et ses propositions sur certains principes découlant du projet de loi tel que déposé, tout en laissant aux experts (notamment les juristes et évaluateurs agréés) le soin d'apporter leurs commentaires et suggestions éclairés sur les aspects plus techniques liés aux procédures et paramètres d'indemnisation.

² *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 2017 c.13

³ RLRQ, c.R-25.02

⁴ RLRQ, c.A-2.001

1. L'absence d'autorisation préalable pour l'expropriation (articles 4 et 5)

L'article 4(3) du projet de loi réitère que toute expropriation doit être décidée ou autorisée au préalable par le gouvernement, sauf pour une municipalité, une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, un centre de services scolaire ou une commission scolaire.

Il n'y a pas de raison, croyons-nous, que cette série d'exceptions ne comprenne pas les organismes de transport tel l'ARTM.

L'article 5 est par ailleurs très approprié en ce qu'il vient codifier la jurisprudence de nos tribunaux et éliminer ainsi toute ambiguïté quant à la séquence temporelle des autorisations requises par certains projets.

Bref, toute modification qui a pour effet de réduire les délais « en amont » ne peut qu'être bénéfique à la réalisation plus rapide de projets d'envergure de transport collectif.

Recommandation 1 : Modifier l'article 4 du projet de loi n° 22 afin de préciser que l'autorisation préalable du gouvernement pour exproprier ne s'applique pas à l'ARTM.

2. Les limites nécessaires à la contestation du droit à l'expropriation devant la Cour supérieure (articles 17 et suivants)

D'abord, le renversement de la règle en ce qui a trait à la suspension des procédures en cas de contestation devant la Cour supérieure (auparavant automatique par le simple dépôt de cette contestation), est certainement un pas dans la bonne direction.

Il faut se rappeler la finalité de ce recours exceptionnel, soit de contester la légalité du droit d'exproprier, principalement si :

1. Le corps expropriant n'a pas compétence,
2. Il agit de mauvaise foi, ou
3. Il agit sous un faux prétexte.

Ce droit fut malheureusement maintes fois utilisé pour retarder indûment les procédures (de plusieurs mois minimalement à plusieurs années), et ainsi la prise de possession des immeubles expropriés, comme levier de négociation sur l'indemnité d'expropriation.

Force est de constater que manifestement, les grands projets de transport collectif ne sauraient être visés par l'un ou l'autre des trois cas de figure précités.

De plus, la genèse de certains grands projets récents a révélé à quel point ces contestations ont des impacts directs et importants sur les délais et les coûts de réalisation; ces contestations obligent en effet les corps expropriants à maintenir leurs équipes en place (les bureaux de projets par exemple), tout en attendant la fin du processus judiciaire avant de pouvoir démarrer véritablement les expropriations. Ces contestations ont également pour effet de perturber de façon importante la gestion normale et l'échéancier de réalisation des projets de cette envergure.

À l'instar de ce qui a déjà été consacré législativement pour le projet du REM⁵ et par la LACPI⁶, il est nécessaire, dans un souci de réduction des coûts et des délais, de prévoir la possibilité pour le gouvernement d'abolir ce droit de contestation dans le cadre des grands projets de transport collectif, qui ne peuvent être ralentis par de telles contestations, alors que la finalité de ces projets est claire.

Il s'agit là d'un recul eu égard aux dispositions de la LREM et de la LACPI, qui se doit d'être corrigé pour éviter toute incertitude juridique (et les délais qui en découleraient) quant à des expropriations d'envergure, et ce, dans l'intérêt public.

Recommandation 2 : Modifier l'article 17 du projet de loi n° 22 afin de permettre au gouvernement du Québec de prévoir que le droit de l'expropriant à l'expropriation ne peut être contesté pour les grands projets de transport collectif.

3. Certains paramètres procéduraux à modifier

L'ARTM approuve d'emblée toutes les mesures du projet de loi n° 22 propres à accélérer le démarrage du processus d'expropriation. Elle accueille ainsi favorablement :

- La consécration législative de la possibilité de réaliser des travaux préparatoires avant l'expropriation (articles 141 à 143), sans être contraints au bon vouloir des propriétaires visés pour ce faire;
- L'absence de description technique requise lorsque l'expropriation vise un immeuble complet (article 8);
- La détermination de l'indemnité provisionnelle par l'expropriant dans tous les cas, à l'instar de la LERM et de la LACPI (articles 22 et suivants);
- La durée prévue de quatre (4) ans d'une réserve (au lieu de deux (2) ans), sans avis de renouvellement (article 151).

⁵ LREM, article 8 alinéa 2

⁶ LACPI, article 18 (3)

Ces mesures sont en effet essentielles au démarrage rapide des projets d'expropriation.

L'ARTM propose toutefois d'aller encore plus loin dans la mise en place de ces mesures d'accélération, en prévoyant :

- Le retrait de l'obligation d'obtenir un plan signé par un arpenteur-géomètre dans le cas de l'expropriation d'un lot rénové en entier ;
- La possibilité de référer à la valeur uniformisée prévue au rôle d'évaluation aux fins de la détermination de l'indemnité provisionnelle.

Ce faisant, les expropriants ne seraient pas tributaires des délais attribuables à la réalisation préalable des travaux des arpenteurs-géomètres et des évaluateurs agréés pour lancer les procédures d'expropriation.

Recommandation 3 : Modifier l'article 8 du projet de loi n° 22 pour éliminer la nécessité d'obtenir un plan signé par un arpenteur-géomètre dans le cas de l'expropriation d'un lot complet, vacant et cadastré.

Recommandation 4 : Modifier les articles 22 et suivants du projet de loi n° 22 afin de prévoir la possibilité pour un expropriant de référer à la valeur uniformisée prévue au rôle d'évaluation aux fins de la détermination de l'indemnité provisionnelle.

Également, dans un souci de transparence et afin d'éviter l'émission de permis/autorisations/certificats avant la signification des procédures d'expropriation, l'ARTM propose d'élargir à toutes les expropriations l'« effet de gel » déjà prévu à l'article 155 de la *Loi sur les sociétés de transports en commun*⁷, qui se lit comme suit :

*« **155.** Lorsque la Société de transport de Montréal décrète, par résolution, l'expropriation d'un bien ou l'imposition, sur celui-ci, d'une réserve pour fins publiques, le secrétaire transmet sans délai au greffier de la ville concernée une copie conforme de cette résolution.*

À compter de la réception de cette résolution, la ville concernée ne peut, sauf pour une réparation urgente, délivrer un permis ou un certificat ou accorder une autorisation pour une construction, une modification ou une réparation visant un tel bien. Cette prohibition cesse six mois après la date de l'adoption de cette résolution.

⁷ RLRQ c.S-30.01

Il n'est accordé aucune indemnité pour les bâtiments érigés ou pour les améliorations ou les réparations, autres que les réparations urgentes autorisées, effectuées sur l'immeuble au cours de la durée de la prohibition. Cependant, le Tribunal administratif du Québec peut accorder une indemnité de la façon prévue au titre III de la Loi sur l'expropriation ([chapitre E-24](#)). »

Cette modification législative permettrait, en toute transparence, d'éviter l'octroi d'indemnités pour des préjudices alors que la procédure d'expropriation est pourtant déjà en cours de réalisation, et ce, dès l'adoption d'une résolution par l'expropriant.

Recommandation 5 : Modifier le projet de loi n° 22 afin d'y insérer une mesure similaire à l'article 155 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* applicable à toutes les expropriations.

Enfin, l'ARTM est d'accord avec les nombreuses nouvelles mesures procédurales applicables devant le Tribunal administratif du Québec (ci-après « TAQ »), qui donneront des outils au Tribunal afin de mieux gérer les instances d'expropriation, toujours dans un souci de transparence et de collaboration (article 73), mais avec un encadrement rendu nécessaire en matière d'expropriation.

Qu'il suffise de mentionner ici les mesures suivantes, concrètes et innovantes :

- a) Le dépôt séparé des expertises et des contre-expertises;
- b) La possibilité d'interrogatoire au préalable;
- c) La possibilité pour le TAQ de trancher une panoplie de demandes incidentes, souvent fondamentales avant le débat au mérite sur l'indemnité d'expropriation.

4. Certains paramètres d'indemnisation (articles 73 et suivants)

Le projet de loi n° 22 vient mieux définir et préciser les règles d'indemnisation devant le TAQ, ce qui permet aux expropriants de mieux planifier l'ensemble des coûts attribuables au projet. Cela permet ainsi à toutes les parties de mieux connaître et cerner les enjeux liés à la détermination de la juste et valable indemnité d'expropriation dans ce nouveau contexte législatif.

L'ARTM tient à souligner son appui à :

- a) L'encadrement précis du choix de la méthode d'indemnisation (articles 75 à 81);

- b) Le recours à la valeur marchande comme base d'indemnisation immobilière (articles 84 et suivants) plutôt que la valeur au propriétaire, le Québec rejoignant ainsi la majorité des juridictions provinciales canadiennes;
- c) La définition plus précise des chefs de réclamation pour les préjudices (articles 96 et suivants), lesquels sont limités dans le temps (article 102(1)) et plafonnés dans certains cas (articles 104 et 106).

L'ARTM laissera le soin aux professionnels et experts du domaine de commenter plus précisément les paramètres d'indemnisation prévus au projet de loi n° 22.

5. Devancement de la date d'entrée en vigueur du projet de loi n° 22

Le projet de loi n° 22 prévoit sa mise en vigueur six (6) mois après la sanction de la loi (article 244). Également, les expropriations qui débiteront dans les six (6) mois de la sanction de la loi seront néanmoins visées par la loi ancienne (article 240).

L'ARTM recommande que la mise en vigueur de cette importante réforme ne soit pas décalée dans le temps, mais soit plutôt d'un effet immédiat dès la sanction de la loi.

Il n'y a en effet pas lieu de retarder indûment l'application de ce nouveau cadre légal régissant toutes les expropriations au Québec, et ce, dans l'intérêt public.

Recommandation 6 : Modifier les articles 240 et 244 du projet de loi n° 22 afin de prévoir l'entrée en vigueur et l'application de la nouvelle loi dès la sanction de celle-ci.

Conclusion

L'ARTM est d'accord avec la mise en place d'un cadre légal précis, moins coûteux et plus performant en matière d'expropriation au Québec par le projet de loi n° 22.

Ce travail est important et nécessaire.

En retenant dans le projet de loi n° 22 les pouvoirs spécifiques déjà établis par la LREM et la LACPI, mais cette fois pour l'ensemble des expropriations au Québec, ce nouveau cadre législatif aura des effets directs sur les délais de réalisation et sur les coûts (bien souvent directement reliés) des grands projets de transport collectif.

Par les mesures qu'il propose, le projet de loi bénéficiera à l'ensemble de la société et, dans le cas des projets structurants en transport collectif, favorisera le développement de la mobilité durable.

Liste des recommandations

Recommandation 1 : Modifier l'article 4 du projet de loi n° 22 afin de préciser que l'autorisation préalable du gouvernement pour exproprier ne s'applique pas à l'ARTM.

Recommandation 2 : Modifier l'article 17 du projet de loi n° 22 afin de permettre au gouvernement du Québec de prévoir que le droit de l'expropriant à l'expropriation ne peut être contesté pour les grands projets de transport collectif.

Recommandation 3 : Modifier l'article 8 du projet de loi n° 22 pour éliminer la nécessité d'obtenir un plan signé par un arpenteur-géomètre dans le cas de l'expropriation d'un lot complet, vacant et cadastré.

Recommandation 4 : Modifier les articles 22 et suivants du projet de loi n° 22 afin de prévoir la possibilité pour un expropriant de référer à la valeur uniformisée prévue au rôle d'évaluation aux fins de la détermination de l'indemnité provisionnelle.

Recommandation 5 : Modifier le projet de loi n° 22 afin d'y insérer une mesure similaire à l'article 155 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour toutes les expropriations.

Recommandation 6 : Modifier les articles 240 et 244 du projet de loi n° 22 afin de prévoir l'entrée en vigueur et l'application de la nouvelle loi dès la sanction de celle-ci.