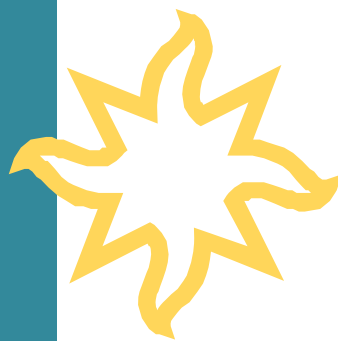


Consultations particulières sur
le projet de loi n° 22, Loi
concernant l'expropriation

Un jalon nécessaire pour un aménagement du territoire à la hauteur des défis

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission des
transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec
Septembre 2023



Ordre des
Urbanistes du
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC	3
INTRODUCTION	4
L'EXPROPRIATION ET L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE	6
COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 22	8
L'EXPROPRIATION DÉGUISÉE	8
LE CALCUL DES INDEMNITÉS	11
LA DIFFÉRENCIATION DES MODALITÉS SELON LES MOTIFS	12
L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA NOUVELLE LOI	14
L'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT ET L'ACCOMPAGNEMENT	15
CONCLUSION	17
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	18

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à un haut standard de qualité et que les urbanistes agissent selon les règles d'éthique professionnelle énoncées dans le Code de déontologie des urbanistes visant à garantir la protection du public.

Son registre compte plus de 1700 membres, dont les candidats et candidates à la profession. Ses membres interviennent à tous les niveaux de planification et de contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communauté métropolitaine, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et organismes à but non-lucratif, etc.

Le rôle de l'Ordre est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission, il appuie son action sur des valeurs d'intégrité, d'excellence, de bienveillance, de collaboration, de proactivité et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur des projets structurants en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin que, à terme, tout le Québec puisse en bénéficier.

INTRODUCTION

D'entrée de jeu, mentionnons que les urbanistes ne sont pas des experts de l'expropriation. Les membres de notre profession ne sont généralement pas directement responsables ni des procédures d'expropriation ni de l'évaluation des immeubles. Nous ne sommes pas des juristes à la fine pointe des débats sur l'évolution de la jurisprudence et des notions du droit. Les urbanistes sont néanmoins très interpellés par le sujet, car l'expropriation est un élément essentiel dans le coffre à outils de mise en œuvre de la planification en aménagement du territoire, de la réalisation d'infrastructures publiques et, plus largement, des projets urbains.

L'époque de la rénovation urbaine, lorsque des entités publiques expropriaient allègrement afin de construire des autoroutes, de démolir les taudis et de reconstruire un bâti urbain perçu comme désuet est depuis longtemps révolue. Toutefois, dans un contexte de consolidation et de requalification urbaine, l'expropriation demeure parfois nécessaire, que ce soit pour la construction d'infrastructures de transport collectif, pour la conservation des milieux naturels et la création de parcs et autres espaces verts ou encore pour sécuriser des terrains pour des bâtiments publics. De plus, les crises interreliées des changements climatiques et de la perte de la biodiversité appellent à une plus grande intervention des autorités publiques sur le territoire.

Il est évident qu'une réforme du régime d'expropriation est nécessaire au Québec. Il existe une accumulation de problèmes liés au cadre actuel, dont les délais qui s'allongent dû à la judiciarisation des dossiers ainsi que des indemnités de plus en plus élevées, qui prennent en compte non seulement la valeur actuelle des immeubles, mais aussi des hypothèses de développement futur. La notion de l'expropriation déguisée est aussi de plus en plus évoquée pour contester les règlements d'urbanisme des municipalités, créant une incertitude juridique et décourageante celles-ci à utiliser pleinement leurs pouvoirs de réglementation en matière de conservation.

Au cours des dernières années, il y a aussi eu une accumulation de régimes d'exception. C'est notamment le cas pour les grands projets de transport collectif tels que le Réseau express métropolitain (REM), le Réseau structurant de transport collectif de Québec, de même que le prolongement de la ligne bleue du

métro de Montréal, qui ont tous bénéficié de mesures afin d'accélérer les processus d'expropriation. La Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure (ancien projet de loi n° 66) prévoit également de telles mesures pour d'autres projets publics dans les domaines de la santé, de l'éducation et des transports. Le recours systématique aux régimes d'exception pour les projets majeurs et stratégiques démontre que le cadre général n'est pas optimal et qu'il doit être réformé. Il s'agit d'une demande du milieu municipal, notamment de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et des grandes villes, qui ont multiplié les interventions. L'Ordre et le milieu de l'aménagement du territoire partagent ces préoccupations et se sont déjà positionnés en faveur d'une réforme, notamment sous forme de lettre ouverte en novembre 2021¹.

¹ [Il faut réformer le régime d'expropriation](#). *Le Devoir*, 19 novembre 2021.

L'EXPROPRIATION ET L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

La société est actuellement confrontée à des crises multiples qui appellent à une plus grande intervention des acteurs publics sur le territoire. Tout d'abord, la crise climatique constitue une menace existentielle pour le bien-être de la planète et notre avenir. Il faut poser des actions décisives et ambitieuses, tant pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre et éviter le pire que pour nous adapter aux changements dorénavant inévitables. La liste des chantiers est longue : décarbonisation de l'économie, électrification, virage vers une mobilité plus durable, fin de l'étalement urbain et priorisation de la consolidation urbaine, adaptation et réduction de la vulnérabilité des communautés. Il s'agit d'un changement fondamental de notre rapport au territoire et de notre façon de l'aménager et de l'habiter.

Nous faisons aussi face à une crise de la biodiversité, soit la fragilisation des écosystèmes, provoquée par les changements climatiques, mais surtout la destruction et la dégradation des milieux naturels. Au Québec, les enjeux sont les plus critiques dans le sud de la province, particulièrement, dans les aires d'influence des grands centres, là où la pression au développement est la plus forte. Un effort mondial est nécessaire afin de freiner et de renverser cette tendance, notamment en mettant fin à l'artificialisation des sols et en instaurant des mécanismes de protection des milieux naturels. À cette fin, en marge de la COP15 à Montréal, le gouvernement québécois s'est engagé à atteindre une cible de conservation de 30 % de son territoire d'ici 2030. Cette deuxième crise implique aussi un changement fondamental de notre rapport au territoire.

Parallèlement à ces crises globales, le Québec, tout comme une bonne partie de l'Amérique du Nord, vit actuellement une crise de l'habitation, avec une offre de logements qui peine à suivre la demande et un problème de plus en plus aigu d'abordabilité, tant pour la location que pour l'achat. Il s'agit d'un enjeu complexe, mais il est clair qu'une partie de la solution passe par l'accélération de la production de logements. Compte tenu du contexte de crises environnementales, ce grand chantier doit se réaliser sans poursuivre l'étalement urbain, en consolidant et en densifiant les territoires déjà urbanisés, une tâche qui nécessite une plus grande intervention des municipalités.

Pour réussir ces transformations, un système d'expropriation optimisé doit faire partie du coffre à outils

des municipalités et du gouvernement : pour la conservation, afin de faciliter et de rendre moins onéreuse l'acquisition des milieux les plus fragiles et à plus haute valeur écologique ; pour la réalisation d'infrastructures publiques, en premier lieu de transport collectif. Le transport des personnes représente la plus grande source d'émission de GES au Québec ; il faut changer de paradigme en ce qui concerne la mobilité et mettre fin à l'auto-solo comme mode de transport par défaut. Pour ce faire, une expansion massive des réseaux de transport collectif est nécessaire. L'Ordre et ses partenaires du G15+ préconisent d'en doubler l'offre au cours de la prochaine décennie. Les projets majeurs de transport collectif, qui doivent s'insérer dans les milieux déjà urbanisés, nécessiteront forcément de procéder à des expropriations.

Au-delà du transport collectif, la construction d'autres équipements publics nécessite parfois d'exproprier, notamment dans une optique de localisation optimale, pour assurer l'accessibilité via les modes de transport durable et participer à la consolidation des milieux, et ce, afin de cesser de construire des écoles, des hôpitaux et des aréna en zone agricole ou au bord de l'autoroute. Dans le même ordre d'idées, l'expropriation s'avérera aussi nécessaire dans le cycle de consolidation et de requalification urbaine qui est en cours et qui devra s'intensifier au cours des prochaines années. Lors des opérations urbaines d'envergure, il sera important pour les villes d'avoir une plus grande maîtrise foncière afin de sécuriser des terrains pour les services et les espaces publics, pour améliorer la connectivité des rues et pour assembler des terrains visant à en faciliter le redéveloppement. Enfin, l'expropriation peut également être utilisée afin d'acquérir des éléments du patrimoine bâti et naturel et ainsi assurer leur protection et mise en valeur dans un contexte de transformation urbaine.

Ainsi, l'expropriation est parfois nécessaire pour assurer un bon aménagement du territoire. Cela sera encore plus vrai pour affronter efficacement nos défis collectifs. Or, à l'heure actuelle, le régime d'expropriation est complexe et lourd. Il freine l'action des administrations publiques. Un rééquilibrage est indispensable, particulièrement dans la foulée de l'adoption de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT). Cette politique vise, entre autres, à rehausser les attentes envers les municipalités et à encourager un plus grand souci du territoire dans les interventions de l'État. Tout porte à croire que les nouvelles orientations du gouvernement en aménagement du territoire (OGAT), attendues l'année prochaine, mettront le cap sur la consolidation, la création de quartiers mixtes aux abords des points d'accès au transport collectif et la protection des milieux naturels. Afin de concrétiser ces attentes et de faire émerger des projets concrets s'inscrivant dans cette vision, les

municipalités ont besoin d'outils optimisés.

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 22

L'Ordre salue la volonté du gouvernement de s'attaquer à cet enjeu complexe et sensible et nous sommes très heureux du choix de la ministre Guilbault de procéder à une refonte globale de la Loi sur l'expropriation. Nous accueillons favorablement le projet de loi n° 22 et adhérons à ses grands objectifs visant à réduire les délais, mieux encadrer les indemnités et favoriser une plus grande prévisibilité. Cela constitue un pas en avant important pour rééquilibrer les droits et les obligations des expropriants et des expropriés. Plusieurs éléments intéressants sont à souligner, dont ceux s'attachant à accélérer et à fluidifier les démarches, la non-suspension des procédures en cas de contestation, la possibilité d'effectuer des travaux préparatoires en amont du transfert, le remplacement du concept de « valeur au propriétaire » par la valeur marchande, l'encadrement de la notion d'« usage le meilleur et le plus profitable » et la limitation des indemnités aux préjudices directement causés par l'expropriation. Même s'il ne réglera pas toutes les problématiques constatées, il s'agit d'une base sur laquelle construire.

→ Recommandation 1 : Adopter le projet de loi n° 22 après avoir intégré des bonifications lors de l'étude détaillée.

Notre mémoire n'aborde pas l'ensemble des enjeux et des dispositions du projet de loi, compte tenu de l'expertise relative des urbanistes sur plusieurs éléments techniques de l'expropriation. Nous formulons des commentaires et des propositions de bonification en lien avec quatre grands sujets abordés dans le projet de loi : l'expropriation déguisée, le calcul des indemnités, la différenciation des dispositions selon les motifs de l'expropriation ainsi que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

L'EXPROPRIATION DÉGUISÉE

L'expropriation déguisée, parfois appelée « l'expropriation de fait », est une notion issue de la jurisprudence pour décrire un cadre réglementaire tellement restrictif qu'il revient à une expropriation *de facto* d'une propriété. Les dernières années ont vu une multiplication de poursuites judiciaires évoquant cette notion contre les municipalités. Plusieurs litiges sont d'ailleurs pendants. Notons, par exemple, celles contre la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en lien avec les règlements de contrôle intérimaires imposant un moratoire sur le redéveloppement de terrains de golf ainsi que ceux de protection des milieux naturels.

La menace de poursuites constitue une source d'insécurité pour les municipalités et un frein à la pleine utilisation de leurs pouvoirs de conservation. Or, compte tenu de la nécessité d'agir pour conserver les milieux naturels et la biodiversité, et pour atteindre l'objectif de 30 % du territoire protégé, il est essentiel de déployer des mesures de conservation sur de grands pans du territoire. Il n'est pas du tout réaliste d'imaginer que la protection doive passer par l'acquisition publique de tout milieu naturel d'intérêt ; il faut pouvoir limiter au minimum le potentiel de développement sur les terrains d'intérêt écologique, y compris ceux de tenure privée. Les municipalités doivent avoir les coudées franches et il ne faut plus considérer les milieux naturels comme du territoire en attente de développement.

Les articles 170 et 171 du projet de loi constituent un début d'encadrement du phénomène de l'expropriation déguisée, en prévoyant un délai de prescription de trois ans pour contester les règlements et en prévoyant un encadrement des indemnisations. Selon nous, ces mesures sont intéressantes, mais inadéquates. Plusieurs questions importantes restent sans réponse ; notamment le projet de loi ne balise pas ce qui constitue une suppression de « tout usage raisonnable » et donc une expropriation de fait. Concrètement, ce sera aux tribunaux de trancher en fonction de la jurisprudence actuelle. Ainsi, la judiciarisation des dossiers risque de se poursuivre, ce qui ne permettra pas d'atteindre l'objectif de la prévisibilité.

L'Ordre propose le cadre suivant : préciser, dans la loi, que les dispositions réglementaires visant la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de développement (SAD) ainsi que les règlements de contrôle intérimaires (RCI) régionaux et métropolitains ne constituent pas une expropriation de fait et donc ne donnent pas lieu à des indemnités. Cette approche permettrait de valoriser la planification et de sécuriser sa mise en œuvre, tout en laissant la porte ouverte à des contestations en cas d'abus et d'actes arbitraires. À titre d'exemple, un tel encadrement permettrait d'adopter sans crainte des dispositions de zonage permettant de protéger les territoires d'intérêt écologique ou bien les bâtiments patrimoniaux identifiés

au SAD, mais favoriserait la contestation d'un règlement réduisant radicalement le potentiel d'un terrain urbain sans assise dans la planification. Une telle mesure pourrait également encourager une actualisation plus fréquente des SAD.

Les SAD sont le produit d'une démarche d'ensemble de planification ; ils doivent respecter les orientations du gouvernement en aménagement du territoire (OGAT) et entrer en vigueur seulement après avoir reçu un avis de conformité de la ministre des Affaires municipales, au nom du gouvernement. De plus, ils sont alimentés par des études spécialisées et sont généralement le fruit de longues négociations et d'arbitrages, en premier lieu entre les différentes municipalités de la MRC, ensuite entre la MRC et le gouvernement, dans un processus porté par le ministère des Affaires municipales, mais impliquant une dizaine de ministères et d'organismes gouvernementaux. Quant aux RCI, ils sont également assujettis à l'avis de conformité de la ministre.

De plus, il importe de noter que certains règlements contestés découlent justement de la concordance aux SAD et, ultimement, du PMAD et des OGAT, donc des attentes du gouvernement vis-à-vis la planification des municipalités. C'est le cas, par exemple, des bois et corridors forestiers métropolitains du PMAD de la CMM, qui découlent de l'Orientation 8 de l'Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la CMM en vue de l'élaboration d'un PMAD. Ainsi, nous voyons une possibilité d'incohérence dans la mise en œuvre de l'article 171 : on donne à la municipalité le choix de faire cesser un effet (abroger un règlement) qu'elle est possiblement obligée d'adopter selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Cette situation sera particulièrement problématique lorsque les nouvelles OGAT seront adoptées l'année prochaine, instaurant des obligations supplémentaires en lien avec la conservation. L'adoption des Plan régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH) augmentera aussi les risques de litiges, compte tenu que les MRC devront modifier leurs SAD afin d'en tenir compte. Ainsi, de nouveaux territoires à protéger, généralement de tenure privée, seront prochainement intégrés aux SAD et seront concernés par des dispositions de zonage plus restrictives.

Nous sommes convaincus que la disposition proposée représenterait une approche équilibrée qui réduirait les risques de contestations juridiques des règlements d'urbanisme ou, du moins, des probabilités de succès de celles-ci. Et ce, même si certains débats peuvent persister au sujet des dispositions d'un règlement relevant de la stricte concordance au SAD versus la prérogative de la

municipalité locale. Enfin, afin de donner à la loi une portée plus large, nous proposons d'ajouter une référence à la Loi sur les compétences municipales, qui constitue, pour les municipalités, l'assise de leur compétence générale en environnement.

→ **Recommandation 2 : Préciser que l'utilisation des pouvoirs de réglementation prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur le patrimoine culturel et la Loi sur les compétences municipales ne constitue pas une expropriation de fait et ne donne pas lieu à une indemnisation, particulièrement pour les dispositions réglementaires visant la mise en œuvre des orientations du schéma d'aménagement et de développement ainsi que les règlements de contrôle intérimaire régionaux et métropolitains.**

LE CALCUL DES INDEMNITÉS

Les urbanistes ne sont pas des experts de l'évaluation des immeubles. Ainsi, nous n'émettrons pas de commentaires détaillés sur les différentes approches de calcul des indemnités prévues dans le projet de loi, mais plutôt des commentaires d'ordre général. Pour nous, un ajustement s'impose en matière de calcul d'indemnités. Au-delà des délais, l'explosion de la valeur des indemnités liée à l'expropriation est un autre élément qui alourdit le fardeau des municipalités et la réalisation des projets d'aménagement. S'il est effectivement nécessaire de prévoir une compensation juste pour les parties expropriées, l'opérationnalisation actuelle de la notion de « l'usage le meilleur et le plus profitable » est un problème. Il est essentiel de ne pas récompenser la spéculation lors du calcul des indemnités : la référence doit être la valeur marchande, calculée à l'égard des usages actuellement permis sur le terrain et non sur la base d'éventuelles modifications de zonage.

En ce sens, les dispositions du projet de loi n° 22 sont encourageantes. Notons la « valeur marchande » comme base du calcul, la prise en compte d'un changement d'usage, seulement si probable sur un horizon de trois ans, ainsi que l'encadrement de l'indemnisation pour préjudices. Nous apprécions particulièrement que le calcul de la valeur marchande se limite aux usages permis par la réglementation au moment de l'expropriation. Il va de soi qu'il ne faut pas prendre en compte d'hypothétiques changements au zonage, sauf dans des cas exceptionnels, par exemple si une municipalité modifie les

usages autorisés dans le but de réduire la valeur des terrains ou s'il y a un écart important entre les usages permis dans le zonage et les usages permis dans le plan d'urbanisme ou le schéma d'aménagement et de développement.

Une autre nouveauté intéressante du projet de loi n° 22 est l'introduction d'une distinction en lien avec l'identité de la partie expropriée, en prévoyant une indemnité supplémentaire pour les résidences, soit l'indemnité pour perte de valeur de convenance. Cette piste de différenciation nous paraît prometteuse : exproprier le domicile d'un citoyen n'a pas les mêmes impacts dans la vie du propriétaire qu'exproprier un terrain non développé détenu par une société dans une optique spéculative. Sans excessivement alourdir la loi avec une pléthore de modalités différenciées qui s'efforcent de prévoir chaque cas d'espèce, la distinction entre les domiciles et les autres types d'immeubles nous paraît bénéfique, si des ajustements en faveur des droits des expropriés sont intégrés dans la loi.

→ **Recommandation 3 : Maintenir, comme prévu dans le projet de loi, la valeur marchande comme la base du calcul de l'indemnité immobilière, ainsi que la seule prise en compte des usages actuellement permis par les outils d'urbanisme pour la détermination de l'utilisation la meilleure et la plus profitable, ainsi que les autres dispositions encadrant le calcul des différentes indemnités accessoires.**

LA DIFFÉRENCIATION DES MODALITÉS SELON LES MOTIFS

L'Ordre favorise une réforme de l'expropriation, avant tout, pour avoir un meilleur outil afin de répondre aux grands défis actuels. En ce sens, il y aurait tout d'abord lieu de reconnaître formellement que l'expropriation peut viser non seulement la réalisation d'infrastructures ou équipements publics, mais aussi des objectifs plus larges visant l'intérêt commun, comme la lutte aux changements climatiques et la préservation de la biodiversité afin d'éviter toute ambiguïté. Il s'agit d'ailleurs d'une recommandation de l'UMQ que nous endossons. Une telle précision pourrait passer par un ajout à la Loi sur les compétences municipales, dans la section des dispositions sur les pouvoirs en matière d'environnement.

→ **Recommandation 4 : Reconnaître formellement les mesures contribuant à la lutte aux changements climatiques et la préservation de la biodiversité comme motifs d'utilité publique**

pouvant justifier l'expropriation.

Comme mentionné, le projet de loi n° 22 introduit une distinction en lien avec l'identité de la partie expropriée, en privilégiant les occupants-propriétaires. Dans le même esprit, une autre piste à explorer serait de prévoir des modalités différenciées selon les motifs de l'expropriation, afin de faciliter des actions rapides et à grande échelle en matière de changements climatiques et de préservation de la biodiversité. Deux motifs nous paraissent particulièrement importants : la conservation des milieux naturels et le développement des infrastructures de transport collectif.

Premièrement, la conservation est particulièrement importante dans le contexte de la crise de la biodiversité et la possibilité de perdre à court terme des habitats et des écosystèmes irremplaçables. Il est aussi distinct, étant donné que les propriétés en cause sont généralement des terrains peu ou pas développés, sans résidences, sans activités économiques ni aménagements physiques majeurs. Par conséquent, la valeur de ces immeubles relève souvent davantage de la spéculation sur la possibilité de développements futurs que sur la valeur d'usage actuel. Compte tenu de cette réalité, il est justifiable de prévoir des modalités plus restrictives de calcul des indemnités, basées sur l'utilisation effective du terrain, en écartant toute prise en compte de changements d'usage et en limitant au minimum les différentes indemnités accessoires.

Deuxièmement, le développement du transport collectif est un autre chantier majeur et prioritaire. Rappelons que le transport des personnes représente la première source des émissions de GES, une source en augmentation qui éclipse les gains réalisés dans les autres secteurs, plombant le bilan carbone du Québec. Pour renverser cette tendance, il faut investir massivement en transport collectif. De plus, compte tenu du sous-investissement historique en transport collectif, et le choix passé implicite de structurer nos villes autour du réseau autoroutier, les nouvelles infrastructures doivent s'insérer dans des milieux déjà urbanisés, impliquant souvent des expropriations ciblées.

Or, les projets de transport collectif structurant sont actuellement très longs à réaliser. Il s'agit d'un enjeu de gouvernance et parfois de leadership politique, mais les défis liés à l'expropriation complexifient aussi leur réalisation. Justement, tous les projets structurants des dernières années, dont le REM, le Réseau structurant de transport collectif de Québec et le prolongement de la ligne bleue à Montréal, ont bénéficié de régimes d'exception pour faciliter l'expropriation. Ainsi, nous croyons qu'il y a aussi lieu de

prévoir des modalités propres à tous les projets d'infrastructures de transport collectif, dans une optique d'accélération des procédures.

→ **Recommandation 5 : Prévoir une différenciation des procédures d'expropriation selon les motifs, afin de prévoir :**

- **Des calculs d'indemnités plus restrictives pour les projets visant la conservation, et ;**
- **Des processus accélérés pour la réalisation des projets de transport collectif.**

L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA NOUVELLE LOI

L'article 244 du projet de loi prévoit une entrée en vigueur six mois après la sanction de la loi. Si la nécessité de donner du temps aux différents acteurs pour s'adapter à la nouvelle loi est compréhensible, nous nous questionnons sur le choix de prévoir un tel délai. En urbanisme, il existe la notion d'effet de gel : lorsqu'une municipalité annonce son intention de modifier un règlement d'urbanisme, l'émission des permis en lien avec la disposition visée est suspendue afin d'éviter que les propriétaires ne se précipitent pour déposer des demandes de permis avant la modification. Ainsi, l'effet de la nouvelle réglementation n'est pas affaibli par un volume de demandes qui devront être traitées selon l'ancien cadre.

Ce qui est prévu dans le projet de loi semble être complètement à l'opposé de ce principe : on prévoit un « délai de grâce » pour entamer des poursuites avant que les règlements ne changent ! Cette façon de faire est contraire aux bonnes pratiques et doit être modifiée pour que la loi entre en vigueur immédiatement. S'il est nécessaire, il faut intégrer des dispositions spéciales pour faciliter la transition de l'ancienne loi à la nouvelle. Nous préconisons l'allongement temporaire de certains délais de procédure et de prescription afin de donner une plus grande latitude pour effectuer les analyses juridiques nécessaires. Cependant, la date de sanction du texte législatif doit être la référence pour le changement de régime.

Enfin, certaines organisations proposent que des dispositions du projet de loi soient rétroactives, notamment pour régir les litiges en cours. N'ayant pas une expertise poussée en lien avec les questions juridiques et les répercussions potentielles d'une telle mesure, l'Ordre ne formule pas de recommandation officielle à ce sujet. Nous sommes néanmoins d'avis qu'il s'agit d'une piste intéressante à explorer.

→ **Recommandation 6 : Prévoir que la loi entre en vigueur dès sa sanction.**

L'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT ET L'ACCOMPAGNEMENT

Enfin, nous tenons à formuler deux dernières recommandations qui débordent du cadre du projet de loi n° 22, mais néanmoins importantes pour favoriser une plus grande acceptabilité sociale de l'expropriation. Elles s'adressent aux ministères et organismes gouvernementaux faisant appel à l'expropriation, d'abord le ministère des Transports et de la Mobilité durable, puis les organismes municipaux.

Tout d'abord, les projets nécessitant l'utilisation du pouvoir d'expropriation se doivent d'être exemplaires. Dans le passé, l'expropriation a trop souvent été utilisée pour construire des infrastructures de transport qui ont dégradé les environnements urbains, ainsi que des bâtiments qui n'ont pas rehaussé la qualité des milieux. Justement, le fait que la Loi sur l'expropriation relève du ministère des Transports témoigne du fait que, historiquement, l'expropriation a le plus souvent été utilisée au service de l'expansion du réseau routier et, donc, d'un paradigme de développement territorial non durable. Nous avons maintenant besoin de projets qui nous rapprochent de nos objectifs climatiques, qui contribuent à la résilience des collectivités, qui améliorent la qualité des milieux de vie et qui sont aussi de qualité sur le plan de l'architecture. Les projets doivent également être sensibles à leur environnement et respectueux du patrimoine bâti et naturel.

La Vision stratégique de la PNAAT le résume bien : « Pour atteindre nos ambitions, l'État doit et jouera un rôle de premier plan. Pour ce faire, il adoptera les meilleures pratiques afin de léguer des projets durables et créateurs de valeur économique, sociale, environnementale et culturelle » (p. 29). Ce souci doit aller au-delà des ministères porteurs de la PNAAT (MAMH/MCC) pour être intégré dans les façons de faire des principaux porteurs de projets gouvernementaux (MTMD, SQI, MSSS, MEES, HQ, MFQ) ainsi que dans le milieu municipal. Comme mesure de mise en œuvre de la PNAAT, le gouvernement doit mettre en place divers mécanismes assurant la prise en compte des enjeux d'aménagement au sein des ministères, la cohérence des projets avec nos engagements en matière de climat, de qualité architecturale et d'intégration urbaine des projets. Il s'agit d'une contrepartie essentielle à une réforme facilitant l'expropriation.

→ Recommandation 7 : Mettre en place des mécanismes pour encourager l'exemplarité des projets d'équipements et d'infrastructures du gouvernement, incluant ceux faisant appel à l'expropriation.

Le gouvernement doit également offrir un accompagnement aux acteurs impliqués dans les processus d'expropriation, afin d'assurer une transition fluide vers le nouveau régime. Bien sûr, ce n'est pas de son rôle d'offrir un accompagnement personnalisé, mais il faut développer des outils pour aider les parties expropriantes et expropriées à bien comprendre leurs obligations et leurs droits, ainsi que pour diffuser les meilleures pratiques en la matière. Nous préconisons, à l'instar de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, la production de guides à l'intention des différentes parties. Des campagnes ciblées d'information et de sensibilisation pourraient aussi s'avérer pertinentes.

→ Recommandation 8 : Accompagner les acteurs dans la transition vers la nouvelle loi, en organisant des campagnes de sensibilisation et en créant des guides de bonnes pratiques à l'intention des parties expropriantes ainsi que des outils de vulgarisation pour les expropriés.

CONCLUSION

L'expropriation est une question sensible. D'un côté, il s'agit d'un pouvoir exceptionnel de l'État pour contraindre les propriétaires privés à transférer leurs biens sans leur consentement. De l'autre, c'est aussi un pouvoir nécessaire afin de réaliser des projets qui sont au bénéfice de la collectivité, voire de la planète. En tant qu'ordre professionnel, l'Ordre des urbanistes du Québec est guidé par la notion de protection du public, ce qui comprend tant les citoyens considérés individuellement que les collectivités. Lorsque les deux risquent d'être en conflit, il faut trouver un juste équilibre entre les considérations individuelles et collectives. Dans le contexte actuel, nous avons besoin d'actions collectives ambitieuses afin d'affronter plusieurs défis. Comme démontré, l'expropriation est parfois un outil incontournable pour réaliser les projets et un régime optimisé est nécessaire. Lorsqu'on considère l'impact du régime d'expropriation sur la collectivité, il ne faut pas seulement penser aux coûts des projets assumés par les contribuables ; il faut aussi considérer le coût de l'inaction : les milieux naturels perdus, les travailleurs privés d'options de transport collectif performant, les enfants n'ayant pas d'école ou de parc à distance de marche, et le Québec entier qui n'atteint pas ses cibles en conservation et en réduction d'émission de GES.

Le territoire est une ressource limitée et l'immobilier est fondamentalement social, bien plus que d'autres types de biens. Les choix d'utilisation et de développement des terrains ont des impacts importants sur les autres, tant positifs que négatifs. De plus, la valeur d'un immeuble (et la croissance de celle-ci) est aussi bien le résultat de choix collectifs que des investissements du propriétaire : de sa desserte en infrastructures, des équipements publics à proximité, de la qualité de l'environnement autour, de sa localisation par rapport aux emplois et services, etc. Selon nous, un rééquilibrage est nécessaire en faveur de la collectivité.

Le projet de loi n° 22, projet de loi concernant l'expropriation, constitue un jalon important pour ce rééquilibrage et mérite d'être adopté par l'Assemblée nationale. Toutefois, il laisse en suspens des questions importantes, notamment celle de l'expropriation déguisée. Nous encourageons sa bonification à l'issue des consultations afin de mieux atteindre les objectifs énoncés de réduction de délais, d'encadrement des indemnités et surtout de prévisibilité.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** : Adopter le projet de loi n° 22 après avoir intégré des bonifications lors de l'étude détaillée.
- **Recommandation 2** : Préciser que l'utilisation des pouvoirs de réglementation prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur le patrimoine culturel et la Loi sur les compétences municipales ne constitue pas une expropriation de fait et ne donne pas lieu à une indemnisation, particulièrement pour les dispositions réglementaires visant la mise en œuvre des orientations du schéma d'aménagement et de développement ainsi que les règlements de contrôle intérimaire régionaux et métropolitains.
- **Recommandation 3** : Maintenir, comme prévu dans le projet de loi, la valeur marchande comme la base du calcul de l'indemnité immobilière, ainsi que la seule prise en compte des usages actuellement permis par les outils d'urbanisme pour la détermination de l'utilisation la meilleure et la plus profitable, ainsi que les autres dispositions encadrant le calcul des différentes indemnités accessoires.
- **Recommandation 4** : Reconnaître formellement les mesures contribuant à la lutte aux changements climatiques et la préservation de la biodiversité comme motifs d'utilité publique pouvant justifier l'expropriation.
- **Recommandation 5** : Prévoir une différenciation des procédures d'expropriation selon les motifs, afin de prévoir :
 - Des calculs d'indemnités plus restrictives pour les projets visant la conservation, et ;
 - Des processus accélérés pour la réalisation des projets de transport collectif.
- **Recommandation 6** : Prévoir que la loi entre en vigueur dès sa sanction.

- **Recommandation 7** : Mettre en place des mécanismes pour encourager l'exemplarité des projets d'équipements et d'infrastructures du gouvernement, incluant ceux faisant appel à l'expropriation.

- **Recommandation 8** : Accompagner les acteurs dans la transition vers la nouvelle loi, en organisant des campagnes de sensibilisation et en créant des guides de bonnes pratiques à l'intention des parties expropriantes ainsi que des outils de vulgarisation pour les expropriés.

RÉDACTION

*David Alfaro Clark, urbaniste
Conseiller aux affaires publiques et gouvernementales*

