



## **MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

Présenté à la Commission des transports et de l'environnement  
dans le cadre du projet de loi n° 22, *Loi concernant l'expropriation*

Le 14 septembre 2023



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Une modernisation nécessaire et attendue.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Un cadre législatif plus équitable et agile.....</b>	<b>6</b>
2.1 Détermination des valeurs marchandes et des indemnités.....	6
2.2 Date de libération.....	7
2.3 Accélération du processus judiciaire et fixation de la réserve.....	8
2.4 Réalisation de travaux préparatoires.....	8
<b>3. Droit résultant de l'application de certains règlements municipaux – l'expropriation déguisée.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Dispositions transitoires.....</b>	<b>9</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>11</b>
<b>Synthèse des recommandations.....</b>	<b>12</b>

## Introduction

Les enjeux liés aux expropriations influencent directement la réalisation de projets d'utilité publique d'envergure, tels que le développement de réseaux de transport collectif, de logement social et communautaire ou encore l'amélioration des infrastructures stratégiques qui revêtent une importance capitale pour la métropole québécoise.

En venant codifier et préciser une mécanique centrale à ce processus, le projet de loi n° 22, *Loi concernant l'expropriation*, répond aux attentes de la Ville de Montréal dans la mesure où ses dispositions permettent d'assurer une meilleure prévisibilité des coûts d'expropriation, de réduire les coûts de l'indemnité versée et de raccourcir les délais quant à la prise de possession. Il fournit des méthodes d'évaluation, pose des balises qui permettent de réduire les coûts d'acquisition et détermine l'indemnité définitive.

L'adoption du projet de loi n° 22 facilitera la mise en œuvre par la métropole de chantiers stratégiques et structurants, au bénéfice de la communauté et des citoyens. Le projet de loi permettra l'acquisition de terrains et d'immeubles à un prix juste et équitable selon la valeur marchande et non fondé sur des valeurs futures pouvant être établies de façon arbitraire. La réalisation de plusieurs projets, par exemple des plans de protection des milieux naturels, l'aménagement ou l'agrandissement de parcs et la construction d'infrastructures dédiées à l'adaptation aux changements climatiques, seront simplifiés par ce projet de loi. Le projet de loi n° 22 contribuera à rendre plus accessible plus rapidement les projets d'aménagement du territoire portés par la Ville de Montréal et viendra appuyer la mise en œuvre des orientations gouvernementales en la matière.

### 1. Une modernisation nécessaire et attendue

Datant de 1973, la *Loi sur l'expropriation* régit toutes les expropriations permises au Québec. Au cours des quarante dernières années, son application a été ponctuée de maintes difficultés. La loi entretenait un système où l'acquisition d'un immeuble par expropriation coûtait plus cher que l'acquisition de gré à gré, et ce, dans un contexte où les pouvoirs publics expropriants étaient dans l'impossibilité de prévoir le coût de celle-ci. Ceci était en grande partie dû au fait que les délais étaient démesurément longs, au point de parfois remettre en question le développement même du projet.

En particulier, le calcul de l'indemnité principale (qui s'appuie sur la valeur au propriétaire qui correspond à une valeur spéciale à l'exproprié et non à une valeur marchande) s'est fait sur la base de règles imprécises qui ont laissé une grande place à l'interprétation des tribunaux. Au fil des ans, les indemnités financières ont ainsi souvent été accordées en fonction de considérations qui vont au-delà des désagréments de l'expropriation, par exemple la prise en compte d'hypothétiques projets qui ne pourraient pas se réaliser considérant les lois et la réglementation en vigueur. Cette situation a à maintes reprises fait subir à la Ville à la fois des retards significatifs dans la réalisation de ses projets ainsi que des coûts supplémentaires importants.

À titre d'exemple, citons le cas d'une expropriation qui aurait bénéficié du projet de loi n° 22, soit la création d'un espace public à Griffintown. Sous l'encadrement juridique actuel, la valeur au propriétaire lors de cette expropriation a été substantiellement plus élevée que ce qu'elle aurait été sous le projet de loi n° 22. De plus, la possibilité de contestations prolongées a entraîné des délais considérables, retardant de plusieurs années la création d'un espace vert essentiel dans ce secteur. Avec le projet de loi n° 22, l'indemnité serait basée sur l'usage le plus profitable prévu dans les trois ans suivant l'expropriation et le délai de contestation aurait été de 30 jours favorisant ainsi une mise en œuvre plus rapide et économique.

Pour l'ensemble du milieu municipal québécois et en particulier pour la Ville de Montréal, la situation actuelle a donc des impacts importants. Pour cette raison, la Ville de Montréal a soumis ces dernières années des demandes de modifications à la *Loi sur l'expropriation*. Depuis avril 2020, suite à un engagement de revoir la *Loi sur l'expropriation* lors de la signature du *Partenariat 2020-2024 – Pour des municipalités et des régions encore plus fortes*, la Ville de Montréal a présenté au groupe de travail créé par le Ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) une série de modifications visant à moderniser le cadre juridique :

- Que la valeur au propriétaire soit remplacée par la valeur marchande comme c'est déjà le cas dans la majorité des provinces canadiennes;
- Que la loi prévoit un accès préalable à l'immeuble pour y effectuer des tests, notamment pour déceler la présence de contaminants ou la capacité portante du terrain afin de guider le corps expropriant dans le choix du site ou la détermination du montant de l'indemnité provisionnelle, et ce, dès le début du processus d'expropriation;
- Que certains éléments factuels soient exclus de la valeur de l'immeuble comme, par exemple, l'augmentation de la valeur résultant d'une activité illégale ou l'augmentation de la valeur occasionnée par la modification d'un règlement de zonage ou par l'adoption d'un projet particulier d'urbanisme;
- Que l'indemnité provisionnelle puisse être fixée unilatéralement par l'expropriant.

En ce qui a trait à l'indemnité accessoire qui comprend les dommages directement causés par l'expropriation, la loi actuelle ne les définit pas précisément. Il en a résulté que ceux-ci ont été au fil des ans établis par la jurisprudence. Ils sont ainsi très difficiles à anticiper lors de la préparation du budget d'expropriation. La Ville de Montréal jugeait crucial que cette portion de l'indemnité soit balisée dans la loi afin de permettre une meilleure planification des budgets d'expropriation, pour assurer une uniformité des indemnités pour dommages et ainsi qu'une équité entre les expropriés. Une indemnité mieux définie favorise également les règlements hors cour et contribue à diminuer les coûts et les délais, et ce, tant pour l'expropriant que pour l'exproprié. La Ville de Montréal était également d'avis que le législateur devrait aussi prévoir la date d'évaluation et encadrer la date de prise de possession.

## **2. Un cadre législatif plus équitable et agile**

Le projet de loi s'avère plus complet, plus précis et beaucoup mieux structuré que le cadre législatif actuellement en vigueur. Il définit des concepts clés, en plus de détailler la marche à suivre pour les recours de mise en réserve et d'expropriation. Les modifications apportées visent à mieux anticiper les coûts, prévoir et réduire les délais en plus de préciser les méthodes d'évaluation à implanter. Nous détaillons ci-dessous certains des principaux éléments d'intérêt pour la Ville de Montréal et le monde municipal.

### **2.1 Détermination des valeurs marchandes et des indemnités**

La Ville de Montréal accueille avec grand intérêt la révision proposée à l'égard des mécanismes de calcul de l'indemnité définitive. En balisant l'indemnité définitive dans le texte de la loi plutôt que d'en faire un droit jurisprudentiel, comme c'est le cas actuellement encadrant cette procédure au lieu de se baser sur le cas par cas, chaque citoyen exproprié aura droit à une indemnité établie en vertu des mêmes principes et la situation sera plus équitable pour tous. Un tel système favorise des règlements plus justes, idéalement hors cour, et évite d'enrichir à outrance un individu qui souhaite personnellement tirer profit de la réalisation d'un projet à vocation collective.

Pour une municipalité, l'encadrement des mécanismes d'indemnités a des retombées positives bien concrètes : il signifie que les budgets liés à l'expropriation deviendront prévisibles et moins susceptibles d'être augmentés en cours de processus et plus uniformes d'un dossier à l'autre. À l'heure où les finances publiques subissent des pressions de toutes parts, que les taux d'endettement des municipalités sont importants et où la capacité de payer des citoyens a largement atteint sa limite, une telle mesure arrive à point nommé pour maintenir la possibilité de continuer à mettre en place des projets d'intérêt collectif.

Lorsque la Ville de Montréal souhaite exproprier un immeuble pour créer un parc, une nouvelle rue ou une infrastructure, le montant de l'indemnité sera, avec l'adoption du projet de loi, désormais basé sur la valeur marchande actuelle du terrain et non sur sa valeur potentielle future ou la « valeur au propriétaire ». Cette approche permettra de réduire les coûts pour la Ville de Montréal. Ce changement pourra aussi décourager la spéculation foncière dans des zones prévues pour des aménagements urbains.

Le projet de loi décrit bien les types de valeur et d'indemnité (valeur marchande, indemnités, frais, etc.) et la mécanique de calcul pour les établir. En ce sens, il sera plus facile pour la Ville de Montréal de prévoir l'ensemble des coûts d'acquisition dans le cadre d'une expropriation par l'encadrement, la définition et le calcul de ce qui peut être considéré comme indemnités accessoires.

La date d'évaluation sera donc plus rapprochée de la date du décret que dans la situation actuelle où la date d'évaluation correspond à la date de prise de possession par la Ville de

Montréal de l'immeuble exproprié. Le projet de loi encadre et définit le critère du « meilleur et le plus profitable usage ». Il s'agit de la méthode utilisée pour déterminer la meilleure utilisation possible d'un immeuble qui influencerait sa valeur (ex. : localisation, coefficient d'occupation des sols, usages, etc.). Auparavant, ce critère était fondé sur ce qui est réalisable en vertu de la loi (même à long terme). Le projet de loi introduit une nuance importante : cette utilisation doit non seulement être possible, mais également probable dans un délai de trois ans suivant l'expropriation. Cela pourrait avoir un impact significatif sur la manière dont la valeur du bien est déterminée et, par conséquent, sur le montant de l'indemnité versée au propriétaire.

De plus, les règlements de gré à gré (hors cour) pourraient augmenter considérablement les articles du projet de loi laissent moins de place à l'interprétation des différents experts et réduisant les écarts de valeur de l'indemnité principale. À cet égard, notons les précisions apportées à l'article 87 concernant l'usage à considérer pour l'établissement de l'indemnité qui doit être « probable, et non seulement possible, que cet usage se concrétise dans les trois ans qui suivent la date de l'expropriation ». De plus, l'article 101 indique qu'aucun usage dérogatoire aux lois et règlements municipaux ne peut être considéré. La Ville de Montréal soutient cette mesure, car ces ententes de gré à gré devraient diminuer les délais et le nombre des dossiers traités devant les tribunaux, et par conséquent, les coûts qui y sont associés.

La métropole salue également la volonté du gouvernement de corriger certaines aberrations en venant notamment exclure l'augmentation de la valeur résultant d'une activité illégale ou encore de la valeur occasionnée par l'annonce publique d'un projet de l'expropriant.

La Ville de Montréal souligne cependant que le projet de loi n° 22 demeure muet sur la mécanique de calcul de l'indemnité lors d'expropriation pour une courte durée (temporaire). Aussi, nous entrevoyons un risque de sous indemnisation des immeubles publics dont les caractéristiques sont non marchandes lorsqu'elles seront expropriées par la nouvelle définition de l'usage à l'article 87.

La Ville de Montréal s'interroge également sur la pertinence des dispositions prévues à l'article 35, lesquelles prévoient que tout désistement de la part d'une municipalité requiert qu'une décision du Tribunal administratif du Québec soit homologuée par une décision de la Cour supérieure. Dans le contexte montréalais, une telle mesure occasionnera assurément des délais inutiles.

## **2.2 Date de libération**

Par l'article 26, le projet de loi fixe la date de libération du site exproprié à deux mois pour un démembrement du droit de propriété et à quatre mois dans les autres cas, ce qui réduira de beaucoup les délais. Il deviendra plus facile pour la Ville de Montréal de mesurer le délai d'expropriation dans sa réalisation et sa gestion de projets d'infrastructures (ex. : pistes cyclables, construction de nouvelles canalisations, etc.) en plus de réduire le temps de traitement des dossiers d'expropriation. Aussi, la fixation des délais de date de libération améliore l'usage de l'expropriation lorsque la Ville de Montréal doit intervenir rapidement sur un

immeuble. À cet effet, les articles 27, 28 et 29 prévoient des dispositions pour devancer la date de libération, ce qui accroîtra l'agilité et l'efficacité de la Ville dans le traitement des dossiers.

### **2.3 Accélération du processus judiciaire et fixation de la réserve**

Le projet de loi maintient la possibilité pour un citoyen de contester un avis d'expropriation. La Ville de Montréal est toutefois satisfaite de constater qu'un tel recours ne suspend plus automatiquement la procédure d'expropriation. Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction, mais l'exproprié pourra quand même adresser une requête à la Cour supérieure pour demander la suspension des procédures d'expropriation, sans savoir dans quelles circonstances elle pourrait autoriser cette suspension, ce qui résultera malgré tout en des retards de certains projets municipaux.

Le projet de loi augmente également la durée de la réserve pour fins publiques à quatre ans et abolit la possibilité de renouvellement. Il prévoit que la requête en dommages suivant l'expiration de la réserve devra être intentée par le propriétaire dans les six mois qui suivent la date de l'expiration de la réserve. Considérant que présentement le délai de prescription pour intenter un tel recours est de trois ans, la Ville de Montréal approuve ce changement, car le nouveau délai étant plus court, ceci permettra de finaliser les dossiers plus rapidement.

### **2.4 Réalisation de travaux préparatoires**

Les dispositions législatives contenus dans les articles 141 à 143 permettent, sous certaines conditions, de débiter des travaux préparatoires avant la date de libération. Considérant les obligations de l'expropriant à évaluer la valeur marchande, l'indemnité définitive et prévoir la date de libération et les conditions d'exercice, le cas échéant, au moment du dépôt de l'avis d'expropriation, les dispositions des articles 141 à 143 représentent un compromis pour favoriser la réalisation du projet lié à l'expropriation. Pour la Ville de Montréal qui doit composer avec un passé industriel lourd et une densité du cadre bâti élevée, une telle mesure permettra de mieux connaître en amont les composantes physiques du lot visé et, par exemple, anticiper le degré de contamination du sol et sa capacité portante. La Ville de Montréal estime que c'est une excellente avancée.

## **3. Droit résultant de l'application de certains règlements municipaux – l'expropriation déguisée**

Les articles 170 et 171 prévoient un recours pour le titulaire d'un droit immobilier en réparation du préjudice subi en raison d'une expropriation déguisée qui résulte d'un acte municipal pris en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>1</sup> ou en vertu de la section sur la citation de biens patrimoniaux de la *Loi sur le patrimoine culturel*<sup>2</sup>. Les articles précisent que ce recours se prescrit par période de trois ans à partir de la date d'entrée en vigueur de l'acte municipal

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. A-19.1.

<sup>2</sup> RLRQ, c. P-9.002.

contesté. Lorsque les tribunaux déclarent qu'un droit sur l'immeuble a fait l'objet d'un effet expropriant, celle-ci détermine l'indemnité définitive à laquelle aura droit le titulaire et que cette indemnité immobilière est fixée selon la *Loi concernant l'expropriation*.

Le projet de loi précise que la municipalité peut ensuite déterminer si elle paye cette indemnité et devient propriétaire du terrain ou si elle remet l'usage du terrain au propriétaire comme avant. Jusqu'à tout récemment, les recours en expropriation déguisée étaient vraisemblablement accueillis dans des cas où la portée de l'acte ou du règlement en cause outrepassait les pouvoirs de la municipalité l'ayant adopté.

Par ailleurs, des décisions récentes en matière d'expropriation déguisée établissent que dorénavant, la validité de l'acte administratif de la municipalité n'est pas un obstacle à une condamnation pour expropriation déguisée. Ainsi, il peut y avoir une expropriation déguisée sans aucun acte illégal ou de mauvaise foi de la part de l'administration.

Par sa nature même, un acte ou un règlement municipal valide, c'est-à-dire conforme aux pouvoirs conférés à la municipalité, ne devraient pas donner ouverture à un recours en expropriation déguisée, même s'il a un effet de dépossession d'un droit sur un immeuble ou qu'il supprime tout usage raisonnable d'un immeuble. Ces actes et ces règlements, comme ils sont autorisés par la loi et qu'ils sont, de ce fait, nécessairement valides, constituent des limites inhérentes au droit de propriété.

Il serait judicieux de prévoir qu'aucune indemnité ne puisse être accordée si l'acte municipal est adopté conformément à la loi et qu'il est, dans l'intérêt public, adopté en conformité avec les outils d'urbanisme en vigueur ou en réponse à des circonstances qui le justifient, telles que la sécurité du public. De telles mesures visent notamment à rendre opérantes les actions municipales visant à protéger les milieux humides et hydriques, mettre en valeur des milieux naturels, limiter l'étalement urbain et mieux s'adapter aux changements climatiques.

#### **Recommandation 1**

Retirer les dispositions législatives relatives aux articles 170 et 171 du projet de loi n° 22 et afin de poursuivre la réflexion au sujet de la codification de l'expropriation déguisée et inclure de nouvelles dispositions dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur les cités et Villes* afin qu'aucune indemnité ne puisse être accordée si l'acte municipal est adopté conformément à la loi et qu'il est dans l'intérêt public.

#### **4. Dispositions transitoires**

Le projet de loi n° 22 prévoit une entrée en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois suivant sa sanction. La Ville de Montréal suggère que cette loi entre en vigueur le jour de sa sanction afin de ne pas retarder les futures expropriations qui auront tout intérêt à être traitées en vertu de cette nouvelle loi. Cette demande est particulièrement pertinente pour les articles 170 et 171

ayant trait à l'expropriation déguisée puisque les municipalités ont plusieurs dossiers actifs de cette nature.

## **Recommandation 2**

Prévoir que la *Loi concernant l'expropriation* soit en vigueur pour une application dès sa sanction, particulièrement quant à la fixation des indemnités.

## **Conclusion**

La Ville de Montréal accueille favorablement le projet de loi n° 22 qui encadre mieux le processus d'expropriation et de réserve ainsi que les coûts qui en découlent. La Ville de Montréal considère que le projet de loi n° 22 répond grandement aux demandes qu'elle avait formulées en lien avec la possibilité de mieux prévoir le budget d'une expropriation et d'en diminuer les coûts imposés aux citoyens et les délais encourus. Les nouveaux articles du projet de loi n° 22 permettront, au moment du dépôt de l'avis d'expropriation, une meilleure prédictibilité des coûts et l'accélération du processus menant à la prise de possession.

La Ville de Montréal est d'avis que l'application du projet de loi n° 22 facilitera la réalisation de projets porteurs pour le bénéfice de ses citoyens tout en diminuant l'influence des intérêts spéculatifs. Combinée au droit de préemption, cette révision du droit de l'expropriation permettra à la Ville de Montréal de mieux atteindre ses objectifs, par exemple la réalisation de ses grands projets d'immobilisation et la mise en oeuvre de son plan stratégique Montréal 2030 pour une ville plus résiliente et engagée dans la transition écologique, plus solidaire et inclusive, plus participative et innovante.

L'adoption du projet de loi n° 22 facilitera également la prise de possession des immeubles et des terrains nécessaires pour la mise en oeuvre de grands projets structurants, conformes aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire et en phase avec les outils de planification adoptés démocratiquement, tels que le Plan d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal ainsi que les schémas et les plans d'urbanisme montréalais.

Nous restons disponibles pour tout élément de clarification au regard de nos commentaires et recommandations partagées dans le présent mémoire.

## **Synthèse des recommandations**

### **Recommandation 1**

Retirer les dispositions législatives relatives aux articles 170 et 171 du projet de loi n° 22 et afin de poursuivre la réflexion au sujet de la codification de l'expropriation déguisée et inclure de nouvelles dispositions dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur les cités et Villes* afin qu'aucune indemnité ne puisse être accordée si l'acte municipal est adopté conformément à la loi et qu'il est dans l'intérêt public.

### **Recommandation 2**

Prévoir que la *Loi concernant l'expropriation* soit en vigueur pour une application dès sa sanction, particulièrement quant à la fixation des indemnités.

