

CFP- 004M  
C.P. – PL 66  
Accélération de  
certains projets  
d'infrastructure

# MÉMOIRE

umq.qc.ca   

Le 20 octobre 2020

## Projet de loi n°66

Loi concernant l'accélération de certains projets  
d'infrastructure



La voix des GOUVERNEMENTS de proximité



présenté à :

Commission des finances publiques

*Projet de loi n° 66  
Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LA VOIX DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>1 La mise en chantier des projets municipaux</b>	<b>6</b>
<b>2 La compétence des municipalités en matière d'aménagement du territoire</b>	<b>7</b>
<b>3 Réforme de la Loi sur l'expropriation</b>	<b>8</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>11</b>
<b>SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS</b>	<b>12</b>

## LA VOIX DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

Depuis maintenant 100 ans, l'UMQ rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85% de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

## INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) souhaite faire part de ses commentaires aux membres de la Commission des finances publiques sur le projet de loi n° 66, Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure, déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 23 septembre dernier.

L'UMQ accueille favorablement la nouvelle pièce législative, puisqu'elle répond au Plan de relance municipal de l'UMQ, et particulièrement aux mesures pour accélérer la mise en chantier des projets routiers et de transports collectifs prévus dans le Plan québécois des infrastructures 2020-2030.

Le projet de loi confirme qu'il est prioritaire d'agir maintenant puisque la relance sera en partie tributaire de notre capacité à rebondir, de notre rapidité d'exécution, de notre flexibilité et de notre capacité d'adaptation. Le principe est connu, les infrastructures sont le premier véhicule pour relancer l'économie. Chaque dollar investi dans les infrastructures génère 1,64 \$ en croissance économique. L'investissement dans les infrastructures permet de créer des milliers d'emplois directs et indirects, augmente le chiffre d'affaires des petites et grandes entreprises et stimule les chaînes d'approvisionnement.

Ces importantes retombées sont nécessaires et réclamées par toutes les régions du Québec puisque les mesures de confinement des derniers mois, et celles mises de l'avant dans le cadre de la deuxième vague, génèrent des impacts sans précédent sur tous les secteurs d'activité.

Les commentaires de l'UMQ porteront spécifiquement sur trois volets, soient la mise en chantier des projets municipaux, la compétence des municipalités en matière d'aménagement du territoire ainsi que la réforme de la Loi sur l'expropriation.

## 1 La mise en chantier des projets municipaux

Au printemps dernier, l'UMQ a élaboré un Plan de relance municipal comprenant près d'une trentaine de mesures. Dans le cadre d'une vaste consultation des municipalités de toutes les tailles et de toutes les régions, ainsi que de plusieurs organisations économiques du Québec, la mise en chantier des projets d'infrastructure portés autant par le gouvernement du Québec que par les gouvernements de proximité, a fait l'unanimité comme mesure phare pour relancer l'économie.

Pour compenser la perte des capacités productives de l'économie québécoise, générer de la richesse dans toutes les régions et mettre au travail autant les petits que les grands entrepreneurs, l'UMQ propose les deux recommandations suivantes :

- Trouver un juste équilibre entre les projets de faible envergure (en deçà de 4 millions de dollars d'aide financière) et de grande envergure en octroyant aux municipalités les mêmes mesures d'allègement que celles mises de l'avant pour les projets du gouvernement du Québec dans le projet de loi n° 66, notamment les suivantes :
  - Aménagement du territoire :
    - Accélérer l'entrée en vigueur des règlements municipaux.
  - Environnement :
    - Soustraire certaines activités de l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle;
    - Limiter le nombre de documents requis pour une demande d'autorisation.
  - Expropriation :
    - Raccourcir les délais pour procéder à l'expropriation;
    - Donner au ministre un pouvoir discrétionnaire pour fixer l'indemnité provisionnelle.

L'UMQ propose que ces mesures d'accélération soient applicables pour les projets municipaux qui ont déjà rempli une ou plusieurs conditions :

- Règlement d'emprunt approuvé;
- Plans et devis complétés;
- Étude de sol réalisée;
- Certificat d'autorisation émis (le cas échéant).

présenté à :

Commission des finances publiques

*Projet de loi n° 66*

*Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*

- Diversifier les cibles d'investissement en élargissant les critères d'admissibilité du Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec 2019-2023 (TECQ) afin que les municipalités puissent déposer les projets identifiés aux plans triennaux d'immobilisations (hôtels de ville, garages municipaux, casernes de pompiers, équipements culturels, communautaires et sportifs).

Dans le cadre de la relance, les municipalités ne peuvent pas se permettre d'attendre plusieurs mois ou plusieurs années pour réaliser leurs projets structurants. Elles veulent passer à l'action dès maintenant, pour des retombées à court terme. Les besoins sont immédiats et urgents, c'est une question de vitalité économique, mais aussi de survie pour les régions du Québec.

**Recommandation n° 1 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec d'octroyer aux municipalités les mêmes mesures d'accélération que celles mises de l'avant pour les projets du gouvernement du Québec dans le présent projet de loi.**

**Recommandation n° 2 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec d'élargir les critères d'admissibilité du Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ) afin que les municipalités puissent déposer les projets identifiés aux plans triennaux d'immobilisations.**

## **2 La compétence des municipalités en matière d'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire est une composante fondamentale des pouvoirs des municipalités. Plusieurs grands principes guident la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) :

- L'aménagement est une responsabilité politique;
- Les pouvoirs en aménagement sont partagés entre les divers intervenants;
- L'aménagement nécessite une concertation des choix et des actions des divers intervenants.

En étant responsables de l'aménagement de leur territoire, les municipalités ont des pouvoirs importants, dont celui de veiller à la protection et au bien-être de leur population. Par exemple, par le biais de leur plan d'urbanisme, les municipalités agissent sur la cohésion sociale et sur le développement harmonieux de leur territoire. Elles assurent notamment une cohérence entre les choix d'intervention dans les dossiers sectoriels, en définissant les politiques d'intervention en matière d'implantation d'équipements et d'infrastructures et en coordonnant les interventions ainsi

présenté à :

Commission des finances publiques

*Projet de loi n° 66*

*Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*

que les investissements des services municipaux. Les gouvernements de proximité ont donc une vision d'ensemble de l'aménagement de leur territoire qui ne se limite pas à une mission particulière telle que l'éducation ou la santé.

Avec le projet de loi n° 66, le Législateur donne la possibilité au gouvernement du Québec de déroger à certains principes de la LAU, tels que la subsidiarité ou la concertation des choix, et ce, pour la réalisation de certains projets prioritaires. Ainsi, les interventions gouvernementales, telles que définies à l'article 149 de la LAU, n'auraient plus à être soumises à un examen de conformité et les organismes publics responsables de la réalisation des projets pourraient contourner la réglementation municipale si elle faisait obstacle.

L'UMQ partage la nécessité de réduire les délais administratifs pour mettre en chantier dès maintenant les projets d'infrastructure. Cependant, il est essentiel que le gouvernement du Québec travaille en étroite collaboration avec les municipalités afin que les projets s'intègrent harmonieusement dans les milieux de vie. Ce partenariat ne veut pas dire qu'on ajoute des délais supplémentaires. Il pourrait au contraire accélérer la mise en œuvre de certains projets, en plus de contribuer à la bonification de ceux-ci. Plusieurs projets cités en annexe du présent projet de loi sont des équipements publics qui marqueront le paysage québécois pour les prochaines générations.

**Recommandation n° 3 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec de collaborer étroitement avec les municipalités pour favoriser une implantation harmonieuse des projets d'équipements et d'infrastructures au sein des milieux de vie.**

### 3 Réforme de la Loi sur l'expropriation

Les mesures d'assouplissement en matière d'expropriation, qui s'arriment à celles mises en place pour la réalisation du Réseau électrique métropolitain ainsi que du Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec, ainsi que les limites pour les coûts d'acquisition, sont pour l'UMQ une démonstration claire que la Loi sur l'expropriation doit être réformée à brève échéance.

Chaque année, des sommes importantes sont dépensées par les municipalités pour acquérir des immeubles afin de réaliser des projets municipaux. Lorsque la négociation de gré à gré s'avère infructueuse, les municipalités n'ont d'autre choix que d'acquérir les immeubles visés par voie d'expropriation. Les indemnités payables au propriétaire fixées en vertu de la Loi et de son interprétation jurisprudentielle, s'avèrent nettement supérieures à la valeur marchande de l'immeuble, et souvent aléatoires en fonction du type de propriétaire (ex. : particulier ou promoteur immobilier).

présenté à :

Commission des finances publiques

*Projet de loi n° 66**Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*

De plus, lorsque requis, l'utilisation du recours judiciaire engendre des délais imprévisibles, souvent sur plusieurs années, ce qui peut entraîner une augmentation démesurée des coûts d'acquisition, et dans certains cas, l'abandon du projet.

Afin d'illustrer financièrement les conséquences engendrées par le concept de « valeur au propriétaire » décrites ci-dessus, voici trois décisions du Tribunal administratif du Québec :

- Dans la décision de 2013 du Tribunal administratif, section des affaires immobilières, dans la cause « Ville de Brossard c. 9131-4781 Québec inc. », un promoteur immobilier s'est vu octroyer une indemnité de près de 1,4 M\$, à la suite d'une procédure d'expropriation de trois lots situés dans le Quartier DIX30. Le Tribunal a établi la valeur au propriétaire en tenant compte des intentions de la partie expropriée et de l'usage potentiel de son actif.

Évaluation de l'évaluateur de la ville	Indemnité principale fixée par le Tribunal	Indemnité totale (principale et accessoire) fixée par le Tribunal
276 470 \$	504 000 \$	1 380 701 \$

- Dans la décision de 2013 du Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières, dans la cause « Ville de Carignan c. Monique Jacques », l'expropriation vise l'acquisition d'un terrain dans le but de permettre la construction d'une école. L'expropriée s'est vu octroyer une indemnité de plus de 1,8 M\$.

Évaluation de l'évaluateur de la ville	Indemnité principale fixée par le Tribunal	Indemnité totale (principale et accessoire) fixée par le Tribunal
1 236 000 \$	1 368 166 \$	1 823 578 \$

- Dans la décision de 2016 du Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières, dans la cause « Ville de Longueuil c. 9113-2506 Québec Inc. », l'expropriation vise l'acquisition d'un terrain dans le but de l'agrandissement du parc nature nommé Parc de la Cité. L'exproprié s'est vu octroyer une indemnité de plus de 4,5 M\$.

Évaluation de l'évaluateur de la ville	Indemnité principale fixée par le Tribunal	Indemnité totale (principale et accessoire) fixée par le Tribunal
2 592 000 \$	2 650 000 \$	4 539 565 \$

présenté à :

Commission des finances publiques

*Projet de loi n° 66*

*Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*

Selon l'UMQ, il est prioritaire de modifier la Loi sur l'expropriation pour faire en sorte que le régime d'indemnisation soit basé sur la valeur marchande, comme cela est le cas dans les autres provinces canadiennes. Le concept de la valeur au propriétaire était auparavant utilisé ailleurs au Canada, avant d'être abandonné au profit du concept de la valeur marchande par le gouvernement fédéral ainsi que par ceux de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, dans le cadre d'un mouvement global de réforme des législations en matière d'expropriation.

Les régimes d'indemnisation basés sur la valeur marchande permettent un rééquilibrage des forces entre parties expropriantes et parties expropriées, en favorisant un partage plus équitable des risques, et assurent une prévisibilité budgétaire pour la partie expropriante.

**Recommandation n° 4 : L'UMQ demande au gouvernement du Québec de réformer dès maintenant la Loi québécoise sur l'expropriation afin que l'indemnité soit basée sur la valeur marchande.**

## CONCLUSION

La sortie de crise ne sera pas aisée, surtout que maintenant, la pandémie de la COVID-19 touche l'ensemble des régions, sans distinction. Tous les secteurs de l'économie sont bouleversés et connaîtront un avenir incertain dans les prochaines années. Ainsi, la relance sera particulièrement ardue dans les régions où l'économie est basée sur un ou quelques secteurs d'activité, des régions qui dépendent des industries maritime, forestière et touristique et qui voient leur principal moteur de développement mis sur pause pour une période indéterminée.

À titre de gouvernements de proximité, les municipalités jouent un rôle majeur en matière de développement économique et leurs interventions rayonnent au-delà de leur territoire et de leur région. C'est pourquoi elles ont une volonté claire d'agir pour favoriser une relance économique sécuritaire, rapide et soutenue, et cela, en collaboration étroite avec le gouvernement du Québec.

Pour optimiser les retombées, la relance doit également se faire sur le terrain. Les municipalités connaissent mieux que quiconque les besoins et attentes de leurs milieux. Pour y arriver, les municipalités doivent détenir tous les outils en main pour participer efficacement et durablement à la relance de leur économie.

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

**L'Union des municipalités du Québec recommande à la Commission des finances publiques ce qui suit :**

### **RECOMMANDATION n° 1**

Octroyer aux municipalités les mêmes mesures d'accélération que celles mises de l'avant pour les projets du gouvernement du Québec dans le présent projet de loi.

### **RECOMMANDATION n° 2**

Élargir les critères d'admissibilité du Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ) afin que les municipalités puissent déposer les projets identifiés aux plans triennaux d'immobilisations.

### **RECOMMANDATION n° 3**

Collaborer étroitement avec les municipalités pour favoriser une implantation harmonieuse des projets d'équipements et d'infrastructures au sein des milieux de vie.

### **RECOMMANDATION n° 4**

Réformer dès maintenant la Loi sur l'expropriation afin que l'indemnité soit basée sur la valeur marchande.





La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

**POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ COMMUNIQUER AVEC :**

M. Fabrice Fortin  
Conseiller aux politiques  
Union des municipalités du Québec  
2020, boulevard Robert-Bourassa  
Bureau 210  
Montréal (Québec) H3A 2A5  
Tél. : 514-282-7700, poste 289  
Courriel : ffortin@umq.qc.ca

Union des municipalités du Québec  
2020, boulevard Robert-Bourassa, Bureau 210, Montréal (Québec) H3A 2A5

514282-7700 [umq.qc.ca](http://umq.qc.ca)   

**Rassembler  
Affirmer  
Accompagner**