

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Mémoire
Projet de loi 22
Loi concernant l'expropriation

14 septembre 2023



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus·es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertise leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures.

VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales.

VALEURS

Dans le but de réaliser notre mission et notre vision, la Fédération, nos administrateurs et chaque membre de notre équipe sont guidés par les valeurs suivantes :

L'intégrité

La réussite de l'organisation est fondée sur la confiance que nous accordent les municipalités locales et régionales. Pour conserver celle-ci, nos décisions sont prises dans le respect de la mission, de la vision et des valeurs de notre organisation.

L'imagination

Face aux situations inhabituelles et dans un esprit d'entreprise, nous concevons et proposons à nos collègues et partenaires des solutions innovantes permettant de sortir des sentiers battus et de nous distinguer, tout en respectant nos valeurs.

La rigueur

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en considérant tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

La proactivité et le travail d'équipe

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en considérant tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

Notre agilité et nos connaissances nous permettent d'anticiper les situations nouvelles et de résoudre activement les problèmes de notre organisation ou ceux de nos partenaires, et ce, grâce à la complémentarité de notre équipe et la collaboration qui nous anime.

L'engagement

L'action de chacun des membres de notre équipe est motivée par la passion et guidée par la volonté de réussir notre mission ainsi que par la vision de l'organisation.



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	4
1 FIXATION DE L'INDEMNITE D'EXPROPRIATION	5
2 CONTESTATION DU DROIT A L'EXPROPRIATION	8
3 EXPROPRIATION DEGUISEE	8
4 ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI	13
5 PROTECTION DES MILIEUX NATURELS ET DE LA BIODIVERSITE : UN ENJEU QUI DEMEURE ENTIER.....	14
CONCLUSION.....	16
RESUME DES RECOMMANDATIONS.....	17

INTRODUCTION

Le 25 mai dernier, la ministre des Transports déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi 22, *Loi concernant l'expropriation*, lequel vise à remplacer l'actuelle *Loi sur l'expropriation* (RLRQ, c. E-24). Il prévoit un nouvel encadrement afin de permettre notamment l'accélération de la procédure d'expropriation de droits qui portent sur un immeuble, une meilleure prévisibilité des coûts d'acquisition immobilière et la réduction des coûts et délais y étant associés.

La Fédération québécoise des municipalités remercie les membres de la Commission des transports et de l'environnement de l'opportunité qui lui est offerte de présenter ses commentaires et recommandations sur le projet de loi. Nous sommes persuadés que les propositions incluses dans ce mémoire seront considérées avec attention par le gouvernement et l'ensemble des élus de l'Assemblée nationale. Elles sont faites dans le respect du nécessaire équilibre entre les droits et les responsabilités de chacun.

La révision de la procédure d'expropriation était attendue par les municipalités. Le présent projet de loi donne d'ailleurs suite à l'engagement prévu à l'article 4.14 du Partenariat 2020-2024 *Pour des municipalités et des régions encore plus fortes* conclu entre le gouvernement et les représentants du monde municipal, dont la Fédération, et réitéré par le premier ministre du Québec en mai 2022.

Pour la FQM, une telle modernisation est nécessaire pour tenir compte de l'évolution des responsabilités des municipalités relatives à l'expropriation, mais également en regard des nouvelles responsabilités qui leur sont dévolues relativement à la gestion du territoire, à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et dans la lutte aux changements climatiques. Le gouvernement a lui-même confirmé la nécessité d'une telle refonte au cours des dernières années par l'adoption de diverses pièces législatives visant à créer des cadres d'exception à la *Loi sur l'expropriation* pour faciliter et accélérer la réalisation de plusieurs projets d'infrastructures.¹

La FQM accueille donc favorablement la démarche gouvernementale qui vise à moderniser la *Loi sur l'expropriation* afin de l'adapter aux réalités contemporaines. Certains éléments du projet de loi font directement écho aux propositions soumises par la FQM. Toutefois, des modifications nous apparaissent nécessaires afin d'assurer l'atteinte des objectifs qui sous-tendent la refonte.

Enfin, la FQM constate que le projet de loi 22 n'apporte pas de solution en matière de conservation des milieux naturels ou de toutes autres obligations imposées aux municipalités par une loi ou un règlement du gouvernement en matière de protection de l'environnement. Considérant l'impact de plus en plus marqué des changements climatiques sur nos communautés et la forte volonté municipale de contribuer à la lutte et à l'adaptation de nos territoires, la FQM tient à réitérer au gouvernement l'urgence de proposer une solution législative claire en regard des enjeux liés à l'exercice des pouvoirs réglementaires municipaux visant la protection et à la conservation des milieux naturels.

¹ Par exemple, la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, la *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*.

1 FIXATION DE L'INDEMNITE D'EXPROPRIATION

L'un des principaux griefs relatifs à la *Loi sur l'expropriation* consiste en l'imprévisibilité de la détermination de l'indemnité payable en raison d'une expropriation. La loi actuelle ne prévoit pas de balises légales afin d'encadrer l'indemnité ; les règles applicables ayant été déterminées par les tribunaux au fil des ans. La valeur de l'indemnité fait conséquemment l'objet des plus longs débats lors des audiences.

Le nouveau cadre législatif devrait permettre une plus grande prévisibilité en regard de la détermination de l'indemnité d'expropriation, et conséquemment une meilleure planification budgétaire pour les projets municipaux nécessitant l'acquisition de terrains, en plus de limiter les débats sur différents éléments de la fixation de l'indemnité.

Malgré plusieurs changements aux dispositions applicables, il est difficile de déterminer si cela permettra d'obtenir une certaine prévisibilité des indemnités à verser.

1.1 INDEMNITE PRINCIPALE

Nous accueillons positivement la modification à l'indemnité immobilière introduite par le projet de loi 22 qui sera désormais basée sur la valeur marchande de l'immeuble fondée notamment sur les usages autorisés en date de l'expropriation. Il s'agit là d'un montant qui peut s'évaluer de façon relativement certaine et qui est généralement fondé sur des transactions pouvant s'y comparer. La mise en place d'un tel paramètre devrait permettre aux municipalités de procéder à l'acquisition d'immeubles à des coûts plus justes et prévisibles.

Avec le projet de loi, l'usage le meilleur et le plus profitable (l'UMEPP) demeure applicable pour la fixation de l'indemnité. Toutefois, il est désormais précisé (article 87) que la concrétisation de cet usage doit être probable, et non seulement possible, de se concrétiser dans les trois ans qui suivent la date de l'expropriation. Bien qu'intéressante, il nous apparaît nécessaire que cette notion d'« usage probable » soit précisée, notamment en regard des critères qui permettent d'en faire la démonstration.

Recommandation n° 1

Que soient précisés, en regard de la notion d'usage probable prévue à l'article 87, des critères permettant de démontrer la probabilité de concrétisation d'un projet dans les trois ans suivant la date d'expropriation.

1.2 INDEMNITE ACCESSOIRE

Bien que le projet de loi fait référence à la valeur marchande comme demandé par les municipalités, l'indemnité à payer demeure constituée d'une indemnité principale et d'une indemnité accessoire. Ainsi, à l'indemnité principale vient s'ajouter plusieurs autres indemnités comme c'est le cas actuellement, lesquelles visent à réparer le préjudice ou les dommages causés directement par l'expropriation. De ce fait,

il est trop tôt pour dire si le montant de l'indemnité sera effectivement moindre avec le projet de loi 22, ou à tout le moins, davantage prévisible.

Dans le cadre légal en vigueur, ces mêmes dommages sont invoqués et débattus lors du processus d'expropriation. Les municipalités ne peuvent aucunement prévoir les montants qui seront réclamés puisqu'elles disposent rarement des informations requises pour les estimer et il revient à l'exproprié d'en faire la preuve. Le montant de cette indemnité additionnelle est actuellement basé sur des éléments subjectifs qui exigent souvent un exercice « prospectif ». C'est par exemple le cas lorsqu'une indemnité pour une perte de profit d'un promoteur sur le prix de vente de terrains lotis est accordée. Dans de tel cas, il s'agit d'évaluer le profit si les terrains étaient vendus.

Il est néanmoins possible de dire que le projet de loi a le mérite de préciser les postes d'indemnisation qui avant étaient laissés à l'interprétation des tribunaux. Il vient également prévoir des méthodes de calcul pour certaines indemnités, limitant de ce fait les débats d'expert sur la méthode de calcul appropriée.

Enfin, le projet de loi vient établir certains plafonds notamment pour les indemnités de perte de valeur de convenance et l'indemnité de troubles, ennuis et inconvénients.

Ainsi, les municipalités bénéficieront d'une plus grande prévisibilité pour les projets nécessitant l'acquisition d'immeubles.

1.3 INDEMNITE POUR PERTE DE VALEUR DE CONVENANCE

Le projet de loi prévoit, à l'article 103, le paiement de l'indemnité pour la perte subie par une partie dessaisie en raison de la valeur personnelle qu'elle attribue à l'immeuble « lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié ». Cette indemnité pour perte de valeur de convenance est fixée à un maximum de 20 000 \$. La FQM est favorable à la mise en place d'un plafond.

La notion de « résidence » n'y est pas définie. Or une personne peut avoir plus d'une résidence. Nous nous questionnons à savoir si le terme « résidence » fait référence uniquement à la résidence principale ou à toutes les résidences.

L'article 77 du Code civil du Québec définit la résidence d'une personne comme étant « le lieu où elle demeure de façon habituelle ; en cas de pluralité de résidences, on considère, pour l'établissement du domicile, celle qui a le caractère principal. »

Afin d'éviter des débats inutiles, nous sommes d'avis qu'il faudrait ajouter une définition de résidence à la fin de l'article 103, afin de préciser l'objectif poursuivi par le législateur.

Ainsi, si l'objectif est que cette disposition s'applique à toutes les résidences, il est proposé d'ajouter l'alinéa suivant à la fin : « *Au sens de la présente section, on entend par : « résidence » les lieux où une personne demeure de façon occasionnelle ou habituelle. »* »

Alternativement, si l'objectif est que cette disposition ne s'applique qu'à la résidence principale, il est proposé d'ajouter ce qui suit: « *Au sens de la présente section, on entend par : « résidence » le lieu où une personne demeure de façon habituelle et qui a le caractère principal. »* »

Recommandation n° 2

Que l'article 103 du projet de loi qui vise l'indemnité pour perte de valeur de convenance soit modifié par l'ajout, à la fin, d'une définition de résidence.

1.4 INTERETS AUTOMATIQUES SUR CERTAINES INDEMNITES ET DOMMAGES-INTERETS

L'article 122 du projet de loi a pour effet de rendre automatiques les intérêts sur certaines indemnités alors que ce n'était pas le cas avec la *Loi sur l'expropriation*.

Nous pensons que le juge devrait continuer de pouvoir utiliser sa discrétion afin de déterminer si des intérêts devaient s'appliquer ou non. D'autant plus qu'une indemnité supplémentaire est déjà prévue à l'article 119 du PL 22 pour compenser les inconvénients liés à la procédure d'expropriation.

Nous proposons de laisser la discrétion au tribunal de choisir si les intérêts doivent s'appliquer ou non en fonction des faits de chaque dossier.

Ainsi, il est recommandé de modifier l'article 122 par l'introduction au début du premier alinéa des mots suivants : « Le Tribunal peut ordonner que » afin qu'il se lise comme suit : « Le Tribunal peut ordonner que portent intérêt au taux légal : (...) »

Recommandation n° 3

Que l'article 122 du projet de loi soit modifié afin de prévoir que le paiement d'intérêts sur certaines indemnités soit laissé à la discrétion des tribunaux.

Il en va de même pour l'article 128 qui a pour effet de rendre automatiques les intérêts sur certaines indemnités et dommages-intérêts alors que ce n'était pas le cas auparavant. À l'instar de ce qui précède, nous pensons que le juge devrait continuer de pouvoir utiliser sa discrétion afin de déterminer si des intérêts devaient s'appliquer ou non.

Ainsi, il est recommandé de modifier l'article 128 par l'introduction au début du premier alinéa des mots suivants : « Le Tribunal peut ordonner que » afin qu'il se lise comme suit : « Le Tribunal peut ordonner que portent intérêt au taux légal à compter de la date où survient le préjudice, les dommages-intérêts et l'indemnité accordés en vertu des articles 123 à 126. (...) »

Recommandation n° 4

Que l'article 128 du projet de loi soit modifié afin de prévoir que le paiement d'intérêts sur certaines indemnités et dommages-intérêts soit laissé à la discrétion des tribunaux.

2 CONTESTATION DU DROIT A L'EXPROPRIATION

Bien que la contestation du droit de l'expropriant à l'expropriation demeure prévue à l'article 17 du projet de loi 22, un changement important est apporté. En effet, si auparavant l'article 44 de la Loi prévoyait que cette contestation avait pour effet de suspendre les procédures d'expropriation, sauf autorisation contraire de la Cour supérieure, c'est maintenant l'inverse. La contestation n'opère pas sursis de la procédure d'expropriation, sauf décision contraire de la Cour supérieure. Nous sommes favorables à une telle modification qui pourrait avoir un impact bénéfique sur les délais.

3 EXPROPRIATION DEGUISEE

Au cours des dernières années, au Québec, on constate une augmentation significative des recours intentés contre les municipalités sur la base d'une expropriation dite « déguisée ». Le fondement de ces recours est souvent un changement de zonage restrictif effectué par les municipalités, notamment dans une volonté de protection de l'environnement.

De plus en plus, les municipalités se retrouvent dans des situations où elles ne souhaitent pas exproprier un citoyen, mais simplement exercer et rencontrer les nouvelles exigences qui découlent de législations adoptées à l'Assemblée nationale pour faire face aux nouveaux enjeux.

Par exemple, c'est le cas lorsqu'une municipalité ou une MRC adopte des règlements en matière d'urbanisme et de gestion du territoire introduisant des restrictions relatives aux milieux humides ou hydriques ou encore en cherchant à protéger le couvert forestier ou encadrer l'utilisation du sol soumis à des contraintes particulières. L'obligation d'élaborer et d'adopter un Plan régional des milieux humides et hydriques (PRMHH), imposée récemment par le législateur en est un autre exemple.

Tous ces cas constituent des situations où le législateur a reconnu la nécessité d'intervention municipale, certaines étant même obligatoires en vertu de la loi.

Or, l'adoption de règles sur ces questions comportant nécessairement de nouvelles contraintes ou limitations quant à l'utilisation des immeubles en cause, sont toutes susceptibles de donner lieu à des recours en expropriation « déguisée » devant la Cour supérieure.

Paradoxalement dans une telle situation et alors qu'elle ne souhaite que restreindre l'utilisation du droit de propriété pour des motifs légitimes, une municipalité est susceptible d'être condamnée à payer une indemnité équivalente à celle de l'expropriation.

3.1 CODIFICATION DE L'EXPROPRIATION DÉGUISEE

Le projet de loi 22 prévoit l'encadrement des recours en réparation d'un préjudice subi en raison de son effet de dépossession d'un droit portant sur un immeuble ou de son effet de suppression de tout usage raisonnable de ce droit qui résulte de certains actes municipaux. Nous saluons la volonté exprimée par le gouvernement de vouloir agir sur cette importante problématique.

Toutefois, nous sommes préoccupés par l'impact de la codification de la notion d'expropriation déguisée sur les municipalités, lequel est difficile à évaluer.

En effet, le projet de loi prévoit, à l'article 171, que lorsque la Cour supérieure déclare qu'un droit sur l'immeuble a fait l'objet d'un effet de dépossession ou de suppression de tout usage raisonnable, l'organisme municipal est tenu à la réparation des préjudices déjà subis et doit alors choisir entre se porter acquéreur du droit et payer l'indemnité d'expropriation correspondante ou modifier l'acte municipal afin de faire cesser l'effet de dépossession ou de suppression d'un usage raisonnable.

La codification de l'expropriation « déguisée » ne doit pas mener à une confirmation du législateur que le pouvoir attribué aux municipalités par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) de régir ou de prohiber tous les usages à un effet expropriant automatique lorsque l'objectif est la protection de l'environnement.

Déjà, la jurisprudence récente laisse une incertitude juridique qui risque d'avoir un effet dissuasif ou même paralysant pour les municipalités qui pourraient hésiter ou renoncer à utiliser certains de leurs pouvoirs règlementaires par crainte d'être condamnées à verser des indemnités importantes pour une expropriation qu'elles n'auraient pas effectuée autrement.

Dans ce contexte, il est demandé au gouvernement de s'assurer que les modifications actuellement proposées à la procédure d'expropriation aux articles 170 et 171 n'ont pas pour effet de conserver, voire renforcer l'obligation pour les municipalités qui adopteront des règlements pour protéger l'environnement de compenser financièrement les propriétaires, ce qui ne saurait constituer une réponse satisfaisante à la problématique précédemment identifiée.

Recommandation n° 5

Que le législateur s'assure que le pouvoir attribué aux municipalités par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) de régir ou de prohiber tous les usages n'a pas un effet expropriant automatique lorsque l'objectif est la protection de l'environnement.

3.2 PRESCRIPTION DU RECOURS EN INDEMNITE

En matière d'expropriation déguisée, le projet de loi 22 vient établir que le recours en indemnité se prescrit dans les trois ans après la date d'entrée en vigueur de l'acte municipal. Actuellement, le recours en indemnité se prescrit dans les trois ans du moment où le requérant acquiert la connaissance ou la compréhension d'une situation d'expropriation dite « déguisée ».

Cette proposition est accueillie positivement par nos membres.

3.3 MULTIPLICATION POTENTIELLE DES RECOURS

Actuellement, les recours en « expropriation déguisée » ont comme prémisse de base l'article 952 du Code civil du Québec :

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

Sur cette base, c'est le « propriétaire » qui peut prendre un tel recours.

Or, la rédaction de l'article 170 proposé semble élargir cette notion en permettant spécifiquement au « titulaire d'un droit portant sur l'immeuble » de prendre un recours en réparation du préjudice subi en raison de l'effet de dépossession de son droit sur cet immeuble ou de suppression de tout usage raisonnable de cet immeuble qui résulte d'un acte municipal pris en vertu de la LAU.

Le projet de loi prévoit la définition de droit comme suit :

« Droit » un droit de propriété, un démembrement de ce droit ou un autre droit réel immobilier ;

Pour éviter la multiplication des recours de cette nature pour une seule et même « expropriation déguisée », il convient de conserver le mot « propriétaire » de l'article 952 du CCQ.

Il est donc recommandé de modifier les articles 170 et 171 comme suit :

Modifier l'article 170 par l'introduction au premier alinéa, après « Le recours », des mots suivants : fondé sur l'article 952 du Code civil du Québec; et par le remplacement au premier alinéa de « d'un titulaire d'un droit portant sur un immeuble » par « d'un propriétaire ».

Modifier l'article 171 par le remplacement, partout où cela s'applique, de « titulaire » par « propriétaire »; et par l'ajout, partout où cela s'applique, après « droit » de « de propriété ».

Recommandation n° 6

Que les articles 170 et 171 du projet de loi soient modifiés afin d'assurer qu'il ne puisse y avoir plus d'un recours sur une même expropriation déguisée.

3.4 DELAI DE DECISION SUIVANT UN JUGEMENT EN EXPROPRIATION DEGUISEE

Le projet de loi prévoit, à l'article 171, la possibilité pour une municipalité défaite devant les tribunaux dans une poursuite pour expropriation déguisée, dans un délai fixé suivant le jugement, soit de faire cesser l'expropriation déguisée, soit d'acquérir le bien selon l'indemnité fixée par la Cour. La mise en place d'un tel mécanisme répond à une demande de la Fédération, suivant certaines modifications.

Cela pourrait s'avérer utile dans les cas où la municipalité n'avait pas anticipé que sa réglementation supprimerait toutes les utilisations raisonnables d'un immeuble. Cependant, et nous tenons à le souligner, l'introduction de ce mécanisme ne règle pas la situation dans les cas d'une réglementation imposée par des objectifs, des orientations ou des directives provenant du gouvernement et pour lesquels les municipalités n'auront pas la possibilité de modifier leur réglementation et devront conséquemment payer l'indemnité d'expropriation.

Le délai pour que la municipalité prenne une décision à la suite d'un jugement la condamnant à payer une indemnité peut soulever des problèmes d'interprétation.

Ainsi, nous pouvons nous questionner si « *Dans le mois qui suit...* » implique qu'on ne dépasse pas le mois en cours, qu'on doit prendre une décision dans le mois suivant le mois de la décision, si c'est 28, 30 ou 31 jours, etc.

Par ailleurs, le délai nous apparaît trop court considérant tous les impacts financiers et réglementaires qui en découlent et le processus décisionnel municipal où les décisions se prennent par résolutions du conseil municipal. Le délai étant d'autant plus court lorsque l'acte municipal résulte d'une responsabilité déléguée par le gouvernement à la municipalité, comme c'est le cas quant à la protection des milieux humides.

Il est proposé que le délai imparti à une municipalité pour prendre une décision à la suite d'un jugement la condamnant à payer une indemnisation soit prolongé à 120 jours.

Recommandation n° 7

Que l'article 171 du projet de loi soit modifié, par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « le mois qui suit » par « les 120 jours qui suivent ».

3.5 MECANISME DE SCISSION D'INSTANCE ET APPEL

L'application du 2^e alinéa de l'article 171 relatif au mécanisme décisionnel introduit pour les organismes municipaux en cas de scission d'instance ou d'appel mérite d'être clarifiée. En effet, il est actuellement possible qu'il y ait une scission d'instance dans des dossiers d'expropriation déguisée. Ainsi, la Cour supérieure tranche d'abord sur l'existence d'une expropriation déguisée et dans un deuxième temps sur le montant de l'indemnité. Les parties peuvent par conséquent en appeler du jugement qui traite de l'existence de l'expropriation déguisée sans que le montant de l'indemnité soit déterminé.

Or, dans la formulation actuelle de l'article 171, on réfère à « ce jugement ». Dans la mise en application de cet article et plus particulièrement du 2^e alinéa, une scission d'instance pourrait poser un problème puisque l'organisme municipal doit avoir toute l'information nécessaire pour prendre une décision éclairée. La décision de la Cour supérieure devra donc faire état de l'existence ou non d'une « expropriation déguisée » et du montant de l'indemnité définitive.

Afin de clarifier ce mécanisme et d'éviter un débat judiciaire inutile sur le sujet, nous sommes d'avis qu'il devrait donc être précisé que pour les recours fondés sur l'article 170, il ne peut y avoir de scission d'instance.

De plus, afin de clarifier le mécanisme d'application en cas d'appel, il y a lieu de préciser que l'appel du jugement de la Cour supérieure suspend l'application de l'alinéa 2 jusqu'à ce que la décision finale soit rendue tant sur l'existence de l'effet de dépossession d'un droit que sur le montant de l'indemnité définitive. Cela permettra d'éviter que l'organisme municipal soit dans l'obligation de prendre une décision sans avoir tous les éléments nécessaires à cette dernière.

Ainsi, il est proposé de modifier l'article 171 de la façon suivante : premièrement par l'ajout après le premier alinéa de l'alinéa suivant : « Dans le cadre du recours en vertu de l'article 170, il ne peut y avoir de scission d'instance. »; et deuxièmement, par l'ajout après le dernier alinéa de l'alinéa suivant : « L'appel d'une décision de la Cour supérieure en vertu de l'article 170 ou du présent article suspend l'exécution du 2^e et 3^e alinéa jusqu'à ce que la décision finale soit rendue tant sur l'existence de l'effet de dépossession d'un droit que sur le montant de l'indemnité définitive.

Recommandation n° 8

Que l'article 171 du projet de loi soit modifié afin de prévoir qu'il n'y a pas de scission d'instance de possible et de préciser le mécanisme en cas d'appel :

Premièrement par l'ajout après le premier alinéa de l'alinéa suivant : « Dans le cadre du recours en vertu de l'article 170, il ne peut y avoir de scission d'instance. »;

Et deuxièmement, par l'ajout après le dernier alinéa de l'alinéa suivant : « L'appel d'une décision de la Cour supérieure en vertu de l'article 170 ou du présent article suspend l'exécution du 2^e et 3^e alinéa jusqu'à ce que la décision finale soit rendue tant sur l'existence de l'effet de dépossession d'un droit que sur le montant de l'indemnité définitive.

3.6 VALEUR D'UN DROIT

Dans le cadre d'un recours fondé sur les articles 170 et suivant du projet de loi, le montant de l'indemnité sera fondé sur les sous-sections 2, 3, 5 et 7 de la section III du chapitre III du titre III de la partie I, dont notamment l'article 86. Or, il appert que la réglementation ou la résolution municipale adoptée et visée par le recours

pourrait avoir affecté la valeur du droit, mais l'article 86 exclut seulement la moins-value ou la plus-value attribuable à l'annonce publique du projet de l'expropriant.

Nous sommes d'avis que l'article 86 relatif à la valeur d'un droit devrait aussi, dans le cas des recours intentés sous l'article 170 du projet de loi 22, exclure la moins-value ou la plus-value attribuable à la réglementation ou la résolution municipale adoptée et visée par le recours. Pensons par exemple à l'impact sur la valeur d'un droit découlant de l'identification de milieux humides d'intérêt à forte valeur écologique dans le cadre de l'élaboration d'un plan régional sur les milieux humides et hydriques (PRMHH).

Ainsi, nous proposons une modification à l'article 86, au deuxième paragraphe du premier alinéa (aux sous-paragraphe d) i.), par l'ajout après les mots « de qui il exproprie » des mots suivants : « ou dans le cas d'un recours fondé sur l'article 170, de la moins-value ou de la plus-value attribuable à l'acte municipal visé ; ».

Recommandation n° 9

Que l'article 86 du projet de loi relatif à la valeur d'un droit devrait aussi, dans le cas des recours intentés sous l'article 170 du projet de loi 22, exclure la moins-value ou la plus-value attribuable à la réglementation ou la résolution municipale adoptée et visée par le recours.

4 ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI

Le projet de loi prévoit une entrée en vigueur six (6) mois suivant la sanction de la loi.

Ce délai pour l'entrée en vigueur nous apparaît trop long et pourrait entraîner une multiplication des recours en expropriation déguisée à brève échéance. En effet, puisque ce projet de loi est censé diminuer le montant de l'indemnité pour l'expropriation, il est à prévoir que ceux qui ont un intérêt pécuniaire précipiteront les recours en expropriation déguisée selon l'article 952 CcQ entre la sanction et l'entrée en vigueur pour bénéficier de l'ancien régime. Inversement, les expropriants pourront vouloir retarder leur procédure pour bénéficier du nouveau régime ce qui retardera inutilement leur projet.

Il est demandé que l'entrée en vigueur des dispositions soit faite à la date de sanction du projet de loi plutôt que six mois plus tard, comme actuellement prescrit.

Ainsi, il est proposé de modifier l'article 240 du projet de loi par le retrait des mots : « qui précède celle qui suit de six mois celle ». Il est également proposé de modifier l'article 244 par le retrait des mots : « qui suit de six mois celle ».

Subsidiairement, si pour d'autres considérants impératifs le délai de 6 mois était nécessaire, dans l'intérêt des municipalités, l'application des dispositions relatives au calcul de l'indemnité devrait s'appliquer dès la sanction de la loi de même que le mécanisme de choix prévu aux alinéas 2 et suivants de l'article 171 du projet de loi.



Ainsi, il est proposé de modifier l'article 240 comme suit :

240. Sous réserve de l'article 240.1 et 240.2, toute instance d'expropriation commencée, conformément à l'article 40 de la Loi sur l'expropriation, le (indiquer ici la date qui précède celle qui suit de six mois celle de la sanction de la présente loi) demeure régie par la loi ancienne.

240.1 Pour toute instance d'expropriation commencée conformément à l'article 40, le ou après le (indiquer la date de la sanction), le calcul de l'indemnité doit s'effectuer conformément à la présente Loi.

240.2 Les alinéas 2 et suivants de l'article 171 s'appliquent à tout jugement de la Cour supérieure rendu après le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi), qui fait droit à une demande en réparation du préjudice subi en raison de l'effet de dépossession du droit de propriété sur un immeuble ou suppression de tout usage raisonnable qui résulte d'un acte municipal pris en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ou en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel.

Recommandation n° 10

Que l'entrée en vigueur de la loi soit effective dès la date de sa sanction.

Qu'en cas de maintien du délai de 6 mois pour d'autres considérants impératifs que le délai pour l'application des dispositions relatives au calcul de l'indemnité s'applique dès la sanction de la loi de même que le mécanisme de choix prévu aux alinéas 2 et suivants de l'article 171 du projet de loi.

5 PROTECTION DES MILIEUX NATURELS ET DE LA BIODIVERSITÉ : UN ENJEU QUI DEMEURE ENTIER

Pour la FQM, il apparaît clairement que le projet de loi ne règle pas les enjeux juridiques et financiers liés à l'exercice des pouvoirs réglementaires municipaux en matière de protection et de conservation des milieux naturels (humides) ou pour se conformer aux autres obligations ou orientations imposées aux municipalités par le gouvernement en matière de protection de l'environnement ou d'aménagement du territoire.

Considérant que tous les milieux à protéger ne pourront faire l'objet d'une acquisition par le milieu municipal, il appert qu'une autre intervention du gouvernement, par voie législative ou financière, demeure nécessaire pour que les municipalités puissent respecter les objectifs fixés et les obligations imposées par le gouvernement de façon à continuer leurs efforts en matière de protection environnementale.



L'enjeu est significatif dans un contexte où de nombreuses responsabilités sont transférées au milieu municipal sans modification adéquate du cadre juridique lui permettant de les assumer pleinement. Les récentes décisions des tribunaux en matière de conservation des milieux naturels et humides en sont un bon exemple.

À l'aube de la mise en œuvre des PRMHH et du début prochain d'un large exercice de révision des schémas d'aménagement et de développement à travers le Québec pour tenir compte de l'adoption prochaine de nouvelles orientations gouvernementales, lesquelles incluront de nouvelles obligations en matière de protection des milieux naturels, de la biodiversité et du couvert forestier, la FQM demande à nouveau au gouvernement d'apporter sans délai les modifications législatives nécessaires pour éviter des recours juridiques contre les municipalités lorsqu'elles remplissent les responsabilités que lui a dévolues le gouvernement, notamment en matière de protection de l'environnement.

Malgré la volonté des élus de poser des gestes ambitieux pour le bien-être collectif, les municipalités et MRC du Québec ne peuvent assumer seules les contraintes et les coûts financiers qui découlent de la volonté gouvernementale.

Recommandation n° 11

Que le gouvernement révise sans délai le cadre législatif afin de permettre aux MRC et aux municipalités de protéger adéquatement les milieux naturels, les territoires sensibles et la biodiversité, comme exigé par le gouvernement du Québec, sans les mettre à risque sur le plan financier.



CONCLUSION

À titre de responsable de l'aménagement du territoire, les municipalités ont et auront à faire face à des défis importants au cours des prochaines années. Pour pouvoir jouer leur rôle de leader dans le développement de leurs communautés, tout en protégeant les milieux naturels et la biodiversité, elles doivent avoir des outils pour leur permettre d'agir, et ce, sans avoir à supporter un fardeau financier dissuasif. Elles doivent également être en mesure de prévoir les coûts découlant de leurs décisions et leurs projets afin d'effectuer la meilleure planification de leur territoire.

Certaines des modifications introduites à la procédure d'expropriation par le présent projet de loi, notamment en regard de la détermination de l'indemnité, permettront une plus grande prévisibilité des coûts pour les projets nécessitant l'appropriation d'immeubles et constituent un pas dans la bonne direction. Le projet de loi nécessite toutefois différentes clarifications afin que les municipalités n'aient pas à assumer des frais juridiques afin de clarifier la procédure.

Enfin, il apparaît clairement que les problématiques juridiques et financières liées à l'exercice des pouvoirs municipaux de réglementer en matière de protection et de conservation des milieux naturels ou pour se conformer aux autres obligations ou orientations gouvernementales imposées par le gouvernement aux municipalités en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité demeurent entières et nécessitent, à très court terme, une réponse législative forte du gouvernement.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

Que soient précisés, en regard de la notion d'usage probable prévue à l'article 87, des critères permettant de démontrer la probabilité de concrétisation d'un projet dans les trois ans suivant la date d'expropriation.

➤ **Recommandation n° 2**

Que l'article 103 du projet de loi qui vise l'indemnité pour perte de valeur de convenance soit modifié par l'ajout, à la fin, d'une définition de résidence.

➤ **Recommandation n° 3**

Que l'article 122 du projet de loi soit modifié afin de prévoir que le paiement d'intérêts sur certaines indemnités soit laissé à la discrétion des tribunaux.

➤ **Recommandation n° 4**

Que l'article 128 du projet de loi soit modifié afin de prévoir que le paiement d'intérêts sur certaines indemnités et dommages-intérêts soit laissé à la discrétion des tribunaux.

➤ **Recommandation n° 5**

Que le législateur s'assure que le pouvoir attribué aux municipalités par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) de régir ou de prohiber tous les usages n'a pas un effet expropriant automatique lorsque l'objectif est la protection de l'environnement.

➤ **Recommandation n° 6**

Que les articles 170 et 171 du projet de loi soient modifiés afin d'assurer qu'il ne puisse y avoir plus d'un recours sur une même expropriation déguisée.

➤ **Recommandation n° 7**

Que l'article 171 du projet de loi soit modifié, par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « le mois qui suit » par « les 120 jours qui suivent ».

➤ **Recommandation n° 8**

Que l'article 171 du projet de loi soit modifié afin de prévoir qu'il n'y a pas de scission d'instance de possible et de préciser le mécanisme en cas d'appel :

Premièrement par l'ajout après le premier alinéa de l'alinéa suivant : « Dans le cadre du recours en vertu de l'article 170, il ne peut y avoir de scission d'instance. »;

Et deuxièmement, par l'ajout après le dernier alinéa de l'alinéa suivant : « L'appel d'une décision de la Cour supérieure en vertu de l'article 170 ou du présent article suspend l'exécution du 2^e et 3^e alinéa jusqu'à ce que la décision finale soit rendue tant sur l'existence de l'effet de dépossession d'un droit que sur le montant de l'indemnité définitive.

➤ **Recommandation n° 9**

Que l'article 86 du projet de loi relatif à la valeur d'un droit devrait aussi, dans le cas des recours intentés sous l'article 170 du projet de loi 22, exclure la moins-value ou la plus-value attribuable à la règlementation ou la résolution municipale adoptée et visée par le recours.

➤ **Recommandation n° 10**

Que l'entrée en vigueur de la loi soit effective dès la date de sa sanction.

Qu'en cas de maintien du délai de 6 mois pour d'autres considérants impératifs, que le délai pour l'application des dispositions relatives au calcul de l'indemnité s'applique dès la sanction de la loi de même que le mécanisme de choix prévu aux alinéas 2 et suivants de l'article 171 du projet de loi.

➤ **Recommandation n° 11**

Que le gouvernement révise sans délai le cadre législatif afin de permettre aux MRC et aux municipalités de protéger adéquatement les milieux naturels, les territoires sensibles et la biodiversité, comme exigé par le gouvernement du Québec, sans les mettre à risque sur le plan financier.