

Mémoire de la Ville de Québec

CTE - 010M
C. P. PL 22
Loi concernant
l'expropriation



Présenté à
la Commission des transports
et de l'environnement

Sur le projet de loi 22
Loi concernant l'expropriation

Le 19 septembre 2023

Table des matières

Introduction	3
1. L'indemnité d'expropriation	4
2. La procédure d'expropriation	4
3. L'expropriation déguisée	4
4. Entrée en vigueur et effet immédiat	6
Conclusion	7
Annexe.....	8
Amendements souhaités au projet de loi.....	8
Autres demandes de la Ville de Québec transmises précédemment au ministère des Transports et de la Mobilité durable	12

Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission des transports et de l'environnement de cette opportunité de présenter ses commentaires relativement au projet de loi 22, *Loi concernant l'expropriation*.

Depuis de nombreuses années, la Ville de Québec souhaite une réforme de la *Loi sur l'expropriation* afin que l'indemnité d'expropriation soit fixée en fonction de la valeur réelle de l'immeuble. Le concept de la valeur au propriétaire, actuellement au cœur de la loi en vigueur, fait en sorte que l'indemnité d'expropriation peut dépasser largement la valeur marchande du bien exproprié. Il en résulte que, dans certains cas, il est plus avantageux pour le propriétaire d'être exproprié que de transiger de gré à gré et ce sont les contribuables qui font les frais de son enrichissement. Le projet de loi 22 répond à cette demande de la Ville de Québec et nous remercions la ministre des Transports et de la Mobilité durable d'en avoir pris l'initiative. Nous appuyons la méthode de détermination de l'indemnité qu'elle propose dans ce projet de loi.

Le projet de loi 22 contient également des dispositions visant à répondre aux demandes du monde municipal afin d'encadrer les recours fondés sur l'expropriation déguisée. Il édicte une procédure intéressante pour le traitement de tels recours, mais telles que rédigées, ces dispositions comporteraient des inconvénients majeurs que nous aborderons dans le présent mémoire.

Cette réforme du droit de l'expropriation arrive au moment où la Ville de Québec réalise son projet de tramway, soit le plus important projet d'infrastructure de son histoire et celui entraînant le plus grand nombre d'acquisitions immobilières. Afin de pouvoir bénéficier des avantages qu'offre cette nouvelle loi dans le cadre de ce projet, nous proposerons des amendements aux dispositions relatives à sa prise d'effet et son entrée en vigueur.

En terminant, nous aborderons en annexe les amendements que nous requérons au projet de loi à l'étude, ainsi qu'une liste des demandes que nous avons déjà adressées au ministère des Transports et de la Mobilité durable, en espérant qu'il y soit donné suite dans le projet de loi 22.

1. L'indemnité d'expropriation

Dans un premier temps, il convient de saluer les modifications apportées par cette réforme qui permettront d'assurer une meilleure prévisibilité des coûts d'acquisition immobilière et de les réduire dans une certaine mesure. Le projet de loi 22 répond à une demande fondamentale du monde municipal de réformer la méthode de détermination de l'indemnité d'expropriation afin qu'elle soit basée sur la valeur réelle de l'immeuble plutôt que sur le concept de valeur au propriétaire. L'approche retenue est claire, elle est conforme à ce qui existe déjà ailleurs au pays et elle constitue une avancée majeure que nous appuyons entièrement.

La *Loi sur l'expropriation* n'établissait pas de paramètres clairs encadrant la fixation de l'indemnité d'expropriation. L'évolution de la jurisprudence a entraîné au fil des ans une augmentation des indemnités versées aux parties dessaisies et un élargissement des concepts en leur faveur. Le projet de loi clarifie les paramètres des différentes méthodes d'évaluation et reprend les principes de la *Loi sur la fiscalité municipale*, comme le réclamait la Ville de Québec. De plus, l'encadrement de la détermination de l'indemnité pour un usage autre que l'usage effectif permettra d'éviter l'enrichissement important des expropriés. Le projet de loi assure une bonne équité entre le droit des expropriés et celui des contribuables qui paient le coût des expropriations.

2. La procédure d'expropriation

Le projet de loi présente une autre avancée importante puisqu'il précise la procédure applicable à une instance d'expropriation. La procédure est équilibrée et n'est pas au seul bénéfice de l'expropriant. Plusieurs mesures sont à l'avantage de l'exproprié, comme l'allongement de certains délais ou la fixation de l'indemnité provisionnelle initiale à un minimum de 100 % de la valeur marchande.

Diverses lois sont venues alléger la procédure d'expropriation au fil des ans pour la réalisation de projets spécifiques, et le projet de loi consacre plusieurs de ces allègements dans la procédure régulière, ce que nous accueillons aussi favorablement.

Notre analyse nous incite néanmoins à demander quelques amendements. Nous produisons une liste de ces demandes en annexe au présent mémoire.

3. L'expropriation déguisée

Depuis au moins les dix dernières années, les municipalités du Québec font face à un nombre grandissant de recours judiciaires visant à obtenir le versement d'une indemnité d'expropriation pour un acte municipal, souvent un règlement d'urbanisme, qui a un effet de dépossession d'un droit sur un immeuble ou qui supprime tout usage raisonnable d'un immeuble. De plus en plus, les propriétaires visés par ce type de mesures prohibitives réclament des autorités publiques le paiement d'une indemnité au lieu de demander la nullité de telles mesures. Ce recours en indemnité est communément appelé « recours en expropriation déguisée ».

Jusqu'à présent, ces recours en expropriation déguisée ont essentiellement été accueillis par les tribunaux dans des cas où la portée de l'acte ou du règlement en cause outrepassait les pouvoirs de la municipalité l'ayant adopté. En outre, ces recours ont surtout été accueillis lorsque les conditions d'ouverture du recours en nullité n'étaient plus satisfaites, ce qui empêchait le propriétaire de l'immeuble de faire sanctionner l'invalidité de l'acte ou du règlement. Récemment, la Cour d'appel du Québec semble néanmoins avoir ouvert la porte aux recours en expropriation déguisée, même à l'encontre d'actes ou de règlements qui respectent les limites des pouvoirs conférés aux municipalités (*Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350).

Pourtant, nous comprenons, et comprenons toujours qu'un acte ou un règlement municipal valide, c'est-à-dire conforme aux pouvoirs conférés à la municipalité, ne peut donner ouverture à un recours en expropriation déguisée, même s'il supprime tout usage raisonnable d'un immeuble. En effet, ces actes et ces règlements, comme ils sont nécessairement autorisés par la loi étant donné qu'ils sont valides, constituent des limites inhérentes au droit de propriété au sens de l'article 947 du *Code civil du Québec*¹ et de l'article 6 de la *Charte des droits et libertés*. Or, il nous semble que les limites au droit de propriété prévues par la loi ne donnent pas ouverture au recours en expropriation déguisée, puisque de telles limites font partie, au Québec, de la définition même du droit de propriété. On ne peut prétendre être privé d'un droit dans un immeuble, par expropriation déguisée ou autrement, lorsque ce droit est exclu d'emblée de la notion même de droit de propriété par le *Code civil du Québec*.

Malheureusement, les articles 170 et 171 du projet de loi à l'étude induisent l'idée qu'un acte ou un règlement municipal, même valide, qui a un effet de dépossession sur un immeuble ou qui supprime tout usage raisonnable de cet immeuble, donne systématiquement ouverture à un recours en expropriation déguisée contre l'organisme municipal par son propriétaire. Ces dispositions du projet de loi compromettent ainsi l'utilisation, par les municipalités, des pouvoirs de prohibition que leur confèrent spécifiquement certaines lois, notamment à des fins de sécurité publique ou de protection des milieux humides et hydriques, des sources d'eau potable ou du patrimoine, une telle réglementation étant fortement susceptible d'engendrer la suppression de tout usage raisonnable des immeubles visés.

Il appert en effet que par ces dispositions, les municipalités se verront, par exemple, obligées d'acquiescer toutes les propriétés où une prohibition complète d'usages, même adoptée en toute conformité avec les pouvoirs prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, affectera le droit de propriété. Cela s'appliquera notamment lorsque cette prohibition sera édictée en vertu du pouvoir permettant aux municipalités de prohiber tous les usages en raison de la présence de contraintes naturelles et anthropiques. Si ces dispositions sont adoptées telles quelles, les municipalités n'auront pas les moyens financiers d'assurer la conservation des milieux humides d'intérêt ou la sécurité en fortes pentes, notamment.

Par conséquent, pour clarifier toute la question des recours en expropriation déguisée, les articles 170 et 171 du projet de loi devraient être modifiés pour y préciser qu'une limitation au droit de propriété imposée par un acte ou une réglementation municipale valide, c'est-à-dire conforme à l'habilitation législative, n'entraîne pas l'obligation d'indemniser le propriétaire ou d'acquiescer sa propriété, même si elle a un effet de dépossession d'un droit sur un immeuble ou qu'elle supprime tout usage raisonnable de l'immeuble. Cela devrait valoir tant pour les

¹ 947. La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi.

actes ou règlements édictés en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* que pour ceux édictés aux termes de toute autre loi, telle que la *Loi sur les compétences municipales* ou une charte municipale.

Une telle précision au projet à l'étude assurerait notamment qu'une municipalité ne soit pas tenue d'indemniser un propriétaire lorsqu'elle exerce les pouvoirs réglementaires prévus aux paragraphes 16 et 16.1 de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui autorisent les municipalités à « prohiber tous les usages, activités, constructions ou ouvrages » compte tenu de certains facteurs, tels que la topographie du terrain, la proximité de milieux humides et hydriques, des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain, ou d'autres cataclysmes.

Par ailleurs, même en regard de l'exercice d'autres pouvoirs réglementaires, et bien que ce soit la tendance jurisprudentielle, il serait utile de préciser qu'un règlement restrictif ne peut être contesté que par la personne qui en est propriétaire au moment où la restriction est adoptée. La personne qui acquiert un terrain alors qu'il est déjà sous le couvert, notamment d'un zonage de conservation naturelle, ne devrait pas pouvoir exiger d'indemnité de ce fait. Il appert en effet qu'un tel zonage peut être établi avec l'assentiment du propriétaire au moment où il intervient, par exemple dans le contexte de l'approbation d'un plan d'aménagement d'ensemble.

Cela dit, pour les cas de règlements restrictifs invalides, c'est-à-dire qui outrepassent les limites des pouvoirs prévus par la loi habilitante, nous accueillons favorablement les mesures proposées par le projet de loi 22 visant à :

- préciser que le recours se prescrit dans les trois ans après l'entrée en vigueur de l'acte municipal;
- prévoir que l'indemnité immobilière est fixée selon la *Loi concernant l'expropriation*;
- offrir à la municipalité le choix de retirer la contrainte réglementaire ou d'acquérir l'immeuble.

Il serait toutefois utile de préciser qu'une telle modification réglementaire visant à retirer une contrainte n'est pas assujettie à la procédure référendaire ou à une autre procédure d'approbation ou de contestation, autrement, la municipalité pourrait se voir empêchée de procéder au retrait.

4. Entrée en vigueur et effet immédiat

L'article 244 du projet de loi prévoit que la nouvelle loi entrera en vigueur six mois suivant sa sanction. L'article 240 fait en sorte que toute instance d'expropriation commencée avant cette entrée en vigueur demeurera régie par la loi ancienne.

La Ville de Québec prévoit acquérir prochainement plus de 400 immeubles aux fins de la réalisation du tramway, dont quelque 200 par voie d'expropriation. Si la date d'entrée en vigueur de la loi était devancée au moment de sa sanction, cela permettrait de bénéficier des avantages offerts par celle-ci dans le cadre de ce projet.

Il ne serait pas incongru de conférer à cette loi un effet immédiat, dans le contexte où la *Loi d'interprétation* prévoit généralement que, lorsqu'une disposition législative est remplacée ou

refondue, les procédures intentées sont continuées et les prescriptions commencées sont achevées sous les dispositions de la loi nouvelle (art. 13). C'est également l'approche qu'a retenue le législateur dans le cadre de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* et dans le cadre de la réforme du *Code de procédure civile*.

Un délai dans l'application de ces dispositions du projet de loi 22 pourrait inciter les municipalités à retarder la réalisation de leurs acquisitions pour bénéficier des améliorations apportées par cette nouvelle loi en regard de la détermination d'indemnité d'expropriation.

Afin de pouvoir bénéficier rapidement des effets de cette réforme tant attendue, nous suggérons de prévoir, à tout le moins, que les dispositions de la loi nouvelle en matière d'indemnité d'expropriation soient d'application immédiate, et ce, dès la sanction de la loi.

Nous souhaitons également que les articles 170 et 171, une fois modifiés, s'appliquent, bien évidemment, aux actes et aux règlements municipaux adoptés avant l'entrée en vigueur de la loi et même aux procédures judiciaires toujours pendantes au moment de son entrée en vigueur, du moins à celles intentées depuis sa présentation.

Conclusion

Cette réforme du droit de l'expropriation répond largement aux attentes exprimées par la Ville de Québec en établissant, notamment des critères encadrant la détermination de l'indemnité d'expropriation. Ces critères permettront de réduire les coûts et assureront une meilleure prévisibilité. Nous suggérons que la nouvelle loi entre en vigueur dès sa sanction et qu'elle soit d'application immédiate.

Par ailleurs, des intervenants du monde municipal réclamaient que le législateur intervienne pour remédier à l'évolution jurisprudentielle récente en matière d'expropriation déguisée. Le gouvernement y répond dans ce projet de loi en précisant le délai de prescription, les modalités de détermination de l'indemnité et en permettant à la municipalité de retirer sa contrainte réglementaire plutôt que d'acquérir le bien. Ce faisant toutefois, il ne répond pas à notre principale préoccupation qui est celle de reconnaître qu'un règlement de zonage qui respecte l'habilitation législative ne donne pas lieu à un recours en expropriation déguisée. En consacrant la possibilité d'intenter un tel recours même lorsque la disposition habilitante permet expressément à la municipalité de prohiber tout usage sur un terrain, il pourrait inciter les municipalités à reculer dans la protection des zones de contraintes naturelles comme les milieux humides.

En terminant, nous vous remercions de l'attention que vous porterez aux demandes d'amendements contenues en annexe au présent mémoire. Elles y ont été placées non pas parce qu'elles sont de moindre importance, mais simplement pour respecter le temps alloué à notre allocution.

Annexe

Amendements souhaités au projet de loi

1. Le droit acquis au résidu

L'article 185 du projet de loi 22 répond à la demande de la Ville de Québec à l'effet d'élargir le champ d'application de l'article 74.7 de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*. Cet article a été introduit à la suite d'une demande formulée par la Ville de Québec dans le cadre de l'élaboration de la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* (ci-après : « LRSTC »).

Cette disposition fait en sorte que le résidu d'un immeuble qui est devenu dérogatoire à une norme d'implantation contenue dans un règlement de zonage en raison d'une acquisition partielle par la Ville aux fins de la réalisation du projet visé par la LRSTC bénéficie d'un droit acquis.

Nous avons jugé opportun de demander que l'application de cette disposition soit étendue à tous les cas où une partie de terrain est acquise à des fins d'utilité publique par un organisme public ou par une autre personne possédant un pouvoir d'expropriation.

L'article 256.4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, proposé par l'article 185 du projet de loi, le prévoit, mais il nécessite un ajustement. En effet, plutôt que de cibler les immeubles conformes ou protégés par droits acquis avant l'acquisition, il cible les immeubles conformes à la réglementation au moment de leur implantation. Ce faisant, il omet de prendre en compte tous les immeubles qui pourraient être protégés par droits acquis, dont ceux qui étaient dérogatoires au moment de leur implantation, mais qui sont devenus conformes à la suite d'une modification réglementaire. Également, certains immeubles qui étaient conformes à la réglementation municipale au moment de leur implantation peuvent ne pas bénéficier d'un droit acquis en raison du fait qu'ils dérogeaient à une autre loi à cette époque. Aussi, l'immeuble peut avoir perdu son droit acquis pour divers motifs survenus depuis sa constitution. La théorie des droits acquis revêt de nombreuses subtilités.

Par conséquent, nous recommandons de modifier l'article 256.4 afin de prévoir que le droit qu'il confère bénéficie à l'immeuble qui, immédiatement avant cette acquisition, respectait la réglementation alors en vigueur ou était protégé par droits acquis, à l'instar du libellé de l'article 74.7 de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*.

Par ailleurs, la Ville de Québec est défavorable à l'adoption de l'article 256.5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, introduit également par l'article 185 du projet de loi.

Cette disposition vise, d'une part, à permettre à une municipalité d'autoriser par règlement l'implantation de tout ou partie d'une construction, d'un ouvrage ou d'un usage qui se trouvait sur une partie d'immeuble qui a été acquise à des fins d'utilité publique par une personne qui a un pouvoir d'expropriation. Elle prévoit toutefois qu'une telle autorisation ne peut pas être accordée si la construction n'était pas conforme à la réglementation applicable lors de son implantation, si l'implantation porte atteinte à la jouissance, par les propriétaires des immeubles voisins, de leur droit de propriété ou si l'implantation a pour effet d'aggraver les risques en matière de sécurité ou de santé publiques ou porte atteinte à la qualité de l'environnement ou au bien-être général.

Or, les municipalités ont déjà le pouvoir d'adopter un règlement pour autoriser l'implantation d'une construction ou d'un usage, et ce, sans les restrictions mentionnées à la disposition proposée. La Ville de Québec peut le faire aux termes de l'article 112 de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec* ou en vertu de 72.0.1 de cette *Charte* et l'ensemble des municipalités disposent de pouvoirs similaires prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

L'article 256.5 vise, d'autre part, à obliger le conseil de la municipalité à adopter un règlement donnant une telle autorisation à la demande d'une personne qui a un pouvoir d'expropriation afin de permettre le rétablissement, dans la mesure du possible, de toute construction, de tout ouvrage ou de tout usage qui se trouvait sur la partie acquise de l'immeuble.

Nous sommes défavorables au fait de devoir modifier la réglementation sous la dictée d'un tiers détenant des pouvoirs d'expropriation. Les élus municipaux doivent veiller à la cohérence d'ensemble des normes d'urbanisme qu'ils édictent et assurer la cohabitation harmonieuse des usages et des constructions.

Il serait utile, cependant, de prévoir qu'un règlement qui vise à permettre l'implantation d'une construction ou d'un usage qui se trouvait sur un immeuble ainsi acquis ne soit pas susceptible d'approbation référendaire.

2. Maintien de l'article 11 de la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*

Les articles 166 à 169 du projet de loi visent à conférer la propriété du volume souterrain lors de travaux de construction d'un tunnel lié à un projet d'infrastructure de transport. Une disposition à cet effet est prévue à l'article 11 de la *LRSTC* et l'article 214 du projet de loi prévoit en corollaire son abrogation. Or, les deux lois comportent des différences telles que nous demandons que l'article 11 de la *LRSTC* soit maintenu. La différence la plus significative concerne le transfert de propriété du volume souterrain sur le domaine de l'État. L'article 11 de la *LRSTC* opère le transfert de propriété du volume souterrain même sur le domaine de l'État, sous réserve des droits prévus à l'article 75 de la *Loi sur le patrimoine culturel*. Cette disposition réserve à l'État, en pleine propriété, des biens et sites archéologiques qui s'y trouvent.

L'article 166 du projet de loi prévoit pour sa part que la disposition ne s'applique pas aux biens du domaine de l'État. Cela ferait en sorte que la Ville serait privée du bénéfice de cette disposition pour la portion du tunnel qui serait située sous les routes appartenant à l'État, dont le boulevard Honoré-Mercier.

Autre différence notable, l'article 11 de la *LRSTC* prévoit que la Ville doit aviser le propriétaire de l'existence des travaux alors que l'article 166 du projet de loi l'oblige à transmettre un tel avis : « au titulaire d'un droit portant sur l'immeuble concerné par ces travaux ». Cela impliquerait de devoir aviser les titulaires de baux, de servitudes et les créanciers hypothécaires, notamment.

Pour ces raisons, nous demandons de ne pas abroger l'article 11 de la *LRSTC* et d'exclure l'application des articles 166 à 169 du projet de loi au projet de tramway.

3. La date de libération

Au dernier alinéa de l'article 9, il est précisé qu'on entend par « date de libération » la date à laquelle « l'ensemble des parties dessaisies doivent avoir libéré l'immeuble exproprié ». Il serait utile de permettre que la date de libération puisse varier selon la partie dessaisie. Par exemple, il pourrait être possible, dans certains cas, de permettre aux locataires de terminer leur bail afin de réduire les coûts d'expropriation.

4. Corrections de l'avis d'expropriation

Aucune disposition du projet de loi ne semble permettre de corriger des erreurs ou des mentions inexactes dans l'avis d'expropriation ou dans l'avis de transfert; il serait utile de le préciser. C'est d'ailleurs spécifiquement prévu pour l'avis de réserve (art. 157).

5. Désistement postérieur à l'avis de transfert

L'article 31 permet à l'expropriant de se désister de la procédure d'expropriation avec le seul consentement de l'exproprié, ce qui sera très utile. Toutefois, à l'article 35, le moment où la demande de désistement de l'expropriant peut être présentée au TAQ n'est pas précisé. Il pourrait être clarifié qu'un tel désistement puisse se faire même après l'avis de transfert.

6. Recours de la partie dessaisie pour demeurer dans l'immeuble

L'article 41 du projet de loi permet à une partie dessaisie de s'adresser à la Cour supérieure afin d'être autorisée, pour des motifs graves, de demeurer en possession de l'immeuble exproprié pour la période et aux conditions qu'elle détermine. Contrairement à l'article 53.14 de l'actuelle *Loi sur l'expropriation*, aucun délai n'est prévu pour l'exercice de ce recours. Nous suggérons de prévoir qu'un tel recours doit être exercé au plus tard 30 jours avant la date de libération.

7. Procédure d'urgence

L'article 42 prévoit que la Cour supérieure peut, sur demande de l'expropriant, autoriser en tout temps le transfert du droit exproprié lorsque certaines conditions sont réunies. La disposition équivalente de la *Loi sur l'expropriation*, l'article 54, prévoit que l'inscription, sur le registre foncier, du jugement autorisant le transfert de propriété du bien exproprié permet à l'expropriant d'en prendre possession, alors que l'article 42 du projet de loi reporte cette prise de possession à 15 jours après la date de l'inscription du jugement autorisant ce transfert. Dans la mesure où l'urgence est démontrée, il faudrait minimalement que la disposition permette au juge de la Cour supérieure d'abrèger ce délai.

8. Homologation des décisions du TAQ

Nous demandons que la *Loi concernant l'expropriation* rende exécutoires les décisions du Tribunal administratif du Québec sans qu'il soit nécessaire de les faire homologuer par la Cour supérieure avant de pouvoir procéder à leur inscription au registre foncier.

9. Latitude du TAQ pour certaines décisions

Nous demandons que le projet de loi confère plus de latitude au tribunal à certains égards.

Ainsi, l'article 55 prévoit que le consentement des parties est nécessaire pour la production en preuve d'une expertise lors de l'audience, si celle-ci n'a pas été communiquée à l'autre partie et au tribunal dans les échéances prévues à cet article. Il en est de même des pièces, des déclarations écrites pour valoir témoignage et des déclarations sous serment détaillées qui doivent être communiquées au moins 30 jours avant la date de l'audience.

Le tribunal devrait pouvoir autoriser la production en preuve à l'audience des pièces et des déclarations sous serment, dont l'utilité peut n'apparaître qu'à ce moment.

À l'article 56, il est prévu que la date de l'audience ne peut pas être fixée tant que les documents demandés par une partie à l'autre n'ont pas été communiqués. Le tribunal devrait avoir la discrétion d'en décider autrement.

Dans le même sens, nous suggérons que l'article 58 confère au tribunal le droit de décider, sur demande d'une partie, de l'application des règles de preuve prévues à cette section de la loi, suivant les critères prévus à cette disposition. Le consentement des parties ne devrait pas être requis.

À l'article 69, nous demandons également que plus de latitude soit laissée au tribunal afin qu'il puisse autoriser l'audition d'un témoin qui n'aurait pas été annoncé lors de la conférence préparatoire.

10. Acquisition par un tiers d'un droit sur un immeuble exproprié

L'article 70 prévoit les règles applicables lors de l'acquisition par un tiers d'un droit sur un immeuble exproprié. Il serait utile d'obliger l'exproprié à informer l'expropriant de la publication de l'acte de transfert et de prévoir une présomption à l'effet que toute indemnité est versée à l'exproprié tant que l'expropriant n'est pas informé de ce transfert.

11. Déplacement d'une construction

Le troisième alinéa de l'article 78 permet à une partie à l'instance de demander au tribunal d'ordonner le déplacement d'une construction sur un autre immeuble appartenant à l'exproprié, lorsque ce déplacement aura pour effet de permettre la réorganisation de l'ensemble constitué par des constructions et de diminuer le coût de l'expropriation. Nous croyons qu'il serait utile de prévoir que le déplacement puisse être demandé non seulement sur un autre immeuble, mais aussi sur le résidu de l'immeuble exproprié.

12. Avis d'intention

L'article 86 de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec* est visé par des modifications de concordance, mais nous demandons qu'une modification substantielle y soit aussi apportée.

Cette disposition a pour effet de produire un effet de gel, empêchant la délivrance de permis d'amélioration ou d'addition d'un immeuble, lorsque le comité exécutif ou le conseil d'arrondissement adopte une résolution demandant au service approprié la préparation des documents nécessaires à l'imposition d'une réserve ou d'une expropriation. En conséquence

de cet effet de gel, la disposition prévoit que le propriétaire de l'immeuble peut réclamer une indemnité à la Ville.

Nous demandons que les autorités aient la faculté de prévoir, dans cette résolution, qu'elle n'entraîne pas d'effet de gel et que, dans ce cas, le propriétaire ne peut pas réclamer cette indemnité.

Autres demandes de la Ville de Québec transmises précédemment au ministère des Transports et de la Mobilité durable

13. Exproprier pour le compte d'un tiers

La Ville de Québec demande au législateur de prévoir qu'elle puisse utiliser les pouvoirs d'expropriation prévus à la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* afin d'exproprier pour le compte d'un tiers dans le cadre de la réalisation du tramway.

La *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* octroie à la Ville de Québec le pouvoir d'utiliser une procédure allégée en matière d'expropriation et le premier alinéa de l'article 7 de cette loi édicte le champ d'application de ce pouvoir, en indiquant que : « (...) la Ville de Québec peut, dans le cadre de la réalisation du Réseau, exproprier tout bien nécessaire pour la construction et l'exploitation de ce réseau. »

La Ville souhaiterait pouvoir utiliser ces pouvoirs pour le compte d'entreprises offrant des services d'utilité publique. La construction du tramway nécessite des travaux préparatoires, notamment pour le réaménagement des réseaux techniques urbains (RTU). Ces réseaux sont la propriété de tiers, tels qu'Hydro-Québec, Bell Canada, Vidéotron, Énergir ou toute autre société de services publics. Ces sociétés doivent obtenir des droits sur des propriétés privées de façon à déplacer certaines de leurs infrastructures en prévision de travaux de construction du réseau. Bien que l'obtention de certains de ces droits peut être qualifiée de nécessaire pour la construction et l'exploitation du réseau, d'autres demandes, par exemple l'obtention de droits aériens au bénéfice d'Hydro-Québec dans le cadre de déplacement d'infrastructures souterraines, répondent difficilement à cette exigence de la Loi. Certains propriétaires privés refusent de consentir les droits additionnels requis aux sociétés, ce qui contraint l'exécution des travaux préparatoires et, à terme, impacte le calendrier de construction du réseau et les coûts. De plus, Hydro-Québec, qui détient des pouvoirs d'expropriation, ne souhaite pas les utiliser pour la réalisation du projet de tramway. Il serait donc utile de prévoir que la Ville de Québec puisse exproprier pour le compte de ces sociétés de services publics, incluant Hydro-Québec, aux fins de la réalisation du projet de tramway, et ce, sans que ces expropriations soient à proprement dit « nécessaires » à la construction et à la réalisation du projet.

14. Biens accessoires ou utiles au projet de tramway

La Ville demande au législateur d'étendre les pouvoirs d'expropriation prévus à la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* non seulement à l'égard des biens nécessaires pour la construction et l'exploitation du Réseau, mais également à l'égard des biens accessoires ou utiles à celui-ci.

La *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* octroie à la Ville de Québec le pouvoir d'utiliser une procédure allégée en matière d'expropriation et cette loi circonscrit le champ d'application de ce pouvoir. L'article 2, al. 2, édicte que la Ville peut « acquérir tout bien requis pour la construction et l'exploitation du Réseau ». Le premier alinéa de l'article 7 de cette loi prévoit que : « (...) la Ville de Québec peut, dans le cadre de la réalisation du Réseau, exproprier tout bien nécessaire pour la construction et l'exploitation de ce Réseau. »

Ce critère de nécessité pourrait ne pas être satisfait dans tous les cas lorsque, notamment, l'expropriation est réalisée sur une voie où ne circulera pas le tramway. La question se pose également lorsqu'il s'agit de l'utilisation de ce pouvoir pour la réalisation d'une condition posée par le gouvernement pour ce projet, mais qui n'est pas relative au tramway.

Par ailleurs, le réaménagement d'un terrain visé par une acquisition requise pour le Réseau peut inclure l'achat d'un terrain à proximité qui n'est pas requis pour le Réseau. La nature évolutive du projet milite aussi pour une certaine souplesse dans le choix des acquisitions accessoires.

Nous demandons donc de modifier les articles 2 et 7 de la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* afin de permettre clairement à la Ville de Québec d'utiliser les pouvoirs d'acquisition de cette loi pour tout bien utile ou accessoire à la réalisation du Réseau.

15. L'expropriation d'une copropriété divise

La Ville de Québec demande que soient précisés les effets d'une expropriation sur un immeuble faisant partie d'une copropriété divise afin qu'elle emporte l'affranchissement de la déclaration de copropriété à l'égard de l'immeuble exproprié, sans autre formalité.

La Ville peut devoir exproprier des immeubles qui sont assujettis au régime de la copropriété divise en vertu de la publication d'une déclaration de copropriété. La doctrine est à l'effet qu'il est nécessaire d'affranchir l'immeuble de la déclaration de copropriété pour que le titre de propriété soit bon et valable, sans quoi il pourrait être frappé de nullité. La Ville ne peut pas s'assurer que le syndicat autorisera l'affranchissement dans le cadre d'une expropriation. Afin d'assurer un titre bon et valable à la Ville, il devrait être prévu que la publication de l'avis municipal de transfert de propriété emporte l'affranchissement de la déclaration de copropriété à l'égard de l'immeuble exproprié, sans autre formalité.

16. Assurer la sécurité des titres de propriété

La Ville demande au législateur d'assurer la sécurité des titres de propriété acquis par la Ville en prévoyant que les titres soient irréfragables dès leur publication au registre foncier.

Dans le cadre des acquisitions immobilières de la Ville pour la construction du tramway, la Ville effectue l'examen des titres de propriété. Il arrive parfois que les conseillers juridiques de la Ville identifient des problématiques ou des vices de titres qui sont de nature à rendre le titre de propriété de la Ville précaire. La Ville achète les immeubles requis sans garantie légale et à ses risques et périls. Les correctifs mis à la disposition de la Ville sont longs, coûteux et incertains.

De manière à assurer la sécurité juridique des acquisitions faites par la Ville, nous demandons de prévoir dans la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* que les titres de la Ville soient irréfragables dès leur publication au registre foncier.

17. Faciliter l'acquisition des ruelles sans maître

La Ville de Québec compte sur son territoire plus de 300 ruelles, dont certaines sont requises pour les réseaux techniques urbains, mais aussi pour des besoins en acquisition ou en nonaccès. Elles sont souvent sans maître, ou encore, le droit de propriété pourrait appartenir à des successions non réglées. Le recours à l'expropriation est difficile en l'absence de propriétaire à qui transmettre la procédure.

Nous demandons qu'un processus de création des droits requis par avis soit instauré et ajouté à la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec* en s'inspirant de la procédure de l'article 72 de la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, c. C-47.1), qui constitue une forme d'acquisition par dédicace.

