

MÉMOIRE DE LA VILLE DE MASCOUCHE

Présenté à la Commission des transports et de l'environnement
dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 22 –
Loi concernant l'expropriation



INTRODUCTION

La réforme de la *Loi sur l'expropriation* est souhaitée depuis un bon moment par la Ville de Mascouche, si bien que la Ville appuie le projet de loi n° 22, la *Loi concernant l'expropriation*, présenté par la ministre des Transports et de la Mobilité durable, madame Geneviève Guilbault.

La Ville de Mascouche croit que l'intérêt collectif doit parfois primer sur les intérêts privés, notamment lorsqu'il est question de protection de l'environnement et du patrimoine, de même que pour le développement de logements sociaux et communautaires. Ce projet de loi aidera certainement les municipalités locales à disposer d'une meilleure latitude pour intervenir dans ces domaines en fixant des balises permettant l'acquisition d'immeubles à moindre coût, tout en permettant une compensation juste et équitable aux propriétaires expropriés.

En ce sens, la Ville salue le projet de loi n° 22 qui constitue une approche équilibrée, se fondant sur la « juste valeur marchande » au lieu de la « valeur au propriétaire » à titre d'indemnité principale. Le projet de loi n° 22 devrait permettre aux municipalités d'avoir une certaine prévisibilité quant à l'indemnité totale qui devra être versée à l'occasion d'une expropriation.

Pour la Ville, il n'a jamais été question d'obtenir des terrains de citoyens au rabais. Toutefois, il y avait lieu de revoir la législation puisqu'en vertu de la loi actuelle, les tribunaux ont souvent écarté le zonage en vigueur pour retenir un usage pourtant prohibé afin de fixer la valeur potentielle future. Le silence de la loi actuelle a donc fait en sorte que les tribunaux ont accordé des indemnités sur des éléments purement spéculatifs, faisant fi des pouvoirs discrétionnaires du conseil quant au développement du territoire, ce dernier n'ayant aucune obligation de desservir l'ensemble des secteurs de la municipalité.

Aussi, lorsqu'une modification à la réglementation municipale découle d'un exercice de concordance en conséquence d'orientations gouvernementales en matière d'aménagement, la Ville de Mascouche est d'avis que cette compensation juste et équitable ne devrait pas être payée par les municipalités locales qui ont beaucoup d'autres efforts à réaliser pour la lutte et l'adaptabilité du territoire aux changements climatiques. Or, les indemnités versées ou qui pourraient devoir l'être nuisent considérablement aux efforts des municipalités en matière environnementale considérant la réalité financière des municipalités.

La Ville de Mascouche souhaite donc faire part à l'Assemblée nationale des éléments qu'elle appuie particulièrement ainsi que de certains amendements dont le projet de loi n° 22 pourrait bénéficier.



1. La fixation de l'indemnité en fonction de la juste valeur marchande

La protection d'espaces verts et d'espaces naturels est un des volets des efforts environnementaux que les corps publics doivent assumer. Néanmoins, en fonction de la loi actuellement en vigueur, les municipalités locales sont limitées dans cet effort considérant les indemnités devant être versées aux expropriés, ce qui se fait nécessairement au détriment des autres efforts que les municipalités doivent faire notamment en matière environnementale. La saine gestion des ressources financières des municipalités ne doit pas constituer un frein à la préservation de nos milieux naturels. Or, considérant les indemnités devant être versées en se fondant sur des éléments parfois purement spéculatifs, mais aussi en tenant compte des honoraires professionnels élevés devant être déboursés dans des dossiers d'expropriation, la Ville croit que l'actuelle *Loi sur l'expropriation* nuit à l'effort collectif qui doit être fait pour protéger nos espaces naturels.

La Ville de Mascouche appuie l'actuelle proposition pour que la fixation de l'indemnité se fasse en fonction de la juste valeur marchande de l'immeuble selon un usage réalisable et permis par la réglementation, et que cet usage soit probable et non seulement possible, dans les trois ans qui suivent la date d'expropriation.

À cette fin, un tribunal ne pourrait pas tenir compte d'un usage exercé qui est contraire à la réglementation pour établir l'indemnité ou qui est tellement hypothétique que cette démonstration exigerait une preuve complexe et coûteuse devant les tribunaux.

2. La notion d'usage probable doit exclure l'usage qui requiert une autorisation du conseil municipal

Le projet de loi n° 22 devrait prévoir spécifiquement qu'un usage qui est sujet à l'autorisation du conseil municipal ou à la conclusion d'une entente avec le conseil ne peut être considéré comme un usage probable pouvant se concrétiser dans les trois ans. Une telle disposition éviterait des débats sur un projet hypothétique qui requiert l'autorisation du conseil municipal à la suite notamment de négociations sur les conditions de réalisation. On peut penser aux cas où un projet serait visé par un règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble ou encore par un règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux.

Le pouvoir du conseil municipal de décider d'accorder ou non une autorisation pour un projet constitue un pouvoir reconnu par le législateur. Il s'agirait, dans le projet de loi n° 22, de reconnaître qu'un usage n'est pas probable s'il n'a pas été autorisé par le conseil lorsqu'il est assujéti, sur un territoire visé, à une approbation du conseil ou encore à la conclusion d'une entente avec la municipalité locale.



3. Prévoir une immunité aux municipalités ou un mécanisme de compensation pour les expropriations déguisées découlant d'une concordance réglementaire

La Ville de Mascouche est d'avis que le gouvernement doit prévoir un mécanisme de compensation par un fonds gouvernemental pour les municipalités locales ou encore une immunité pour celles-ci lorsqu'une indemnité d'expropriation plus élevée doit être versée en conséquence d'une concordance réglementaire provenant notamment d'une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

Cette immunité pourrait protéger les municipalités locales dès lors qu'un recours en expropriation déguisée découle de l'exercice d'un pouvoir réglementaire en aménagement du territoire ou encore en matière patrimoniale ou environnementale que la municipalité locale a dû adopter pour se rendre conforme notamment au schéma d'aménagement et de développement.

Par exemple, lorsqu'une municipalité locale doit augmenter la densité d'occupation du sol dans un secteur à cause d'orientations gouvernementales, la « juste valeur marchande » sera en conséquence beaucoup plus élevée, voire décuplée. On peut penser à l'exemple du pôle multifonctionnel de développement urbain orienté sur le transport collectif à la Ville de Mascouche à la suite de l'implantation de la Gare de Mascouche. Or, si le centre de service scolaire requiert un immeuble dans ce secteur pour construire une école, la Ville devra exproprier à un coût astronomique, alors qu'elle n'a pas décidé de la densité, ni du secteur où l'école serait construite.

Il s'agit d'un exemple, parmi d'autres, qui illustre comment une municipalité locale peut se retrouver à payer une facture très élevée, sans même avoir exercé sa discrétion dans ces décisions.

4. Des indemnités précisées et plafonnées

Lorsque la loi est silencieuse, les tribunaux ont la pleine discrétion afin d'analyser diverses indemnités réclamées. Une telle possibilité éloigne souvent les parties d'une entente de gré à gré, complexifie et alourdit les auditions en matière d'expropriation.

La Ville de Mascouche est en faveur des précisions et du plafonnement des indemnités pouvant être réclamées, ce qui dotera les tribunaux de meilleures balises pour déterminer les indemnités pouvant être accordées.



5. Une présomption au bénéfice des municipalités à l'article 7 du projet de loi n° 22

Il est prévu, à cet article, la possibilité pour l'expropriant d'acquérir un droit de propriété sur un immeuble situé à proximité de celui appartenant à l'exproprié et qui peut servir à rétablir la situation.

La Ville de Mascouche est d'avis que le terme « proximité » aurait lieu d'être précisé lorsqu'il s'agit d'une expropriation réalisée par une municipalité afin de créer une présomption que l'immeuble offert sur le territoire de la municipalité expropriante est réputé être à proximité.

6. Un ajustement à l'article 592 de la *Loi sur les cités et villes*

Considérant les montants impliqués dans les dossiers d'expropriation, il faudrait que l'alinéa 2 de l'article 592 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) précise qu'une décision du Tribunal administratif du Québec (TAQ) équivaut à un jugement lorsque la Ville adopte un projet d'emprunt pour acquitter une indemnité d'expropriation. De la sorte, ce règlement d'emprunt n'aurait qu'à obtenir l'approbation du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Actuellement, le MAMH ne considère pas les décisions du TAQ comme un jugement, si bien qu'une municipalité qui n'a pas les fonds nécessaires pour acquitter les indemnités dues en vertu d'une décision du TAQ doit adopter un règlement d'emprunt et le soumettre au processus des personnes habiles à voter. Une telle modification à la LCV permettrait à la municipalité locale de bénéficier du processus simplifié à l'article 592 LCV et de pouvoir payer les indemnités plus rapidement.

7. Préciser les articles 240 et 241 du projet de loi n° 22

Le projet de loi n° 22 doit préciser clairement que c'est la nouvelle loi qui s'appliquera pour un avis d'expropriation publié après l'entrée en vigueur de la loi, mais qui fait suite à un avis de réserve qui lui aurait été publié avant l'entrée en vigueur de la loi.



CONCLUSION

En somme, la Ville de Mascouche ne souhaite pas obtenir des terrains de citoyens au rabais. Ce qu'elle souhaite, c'est que les municipalités paient le juste prix et que celui-ci ne soit pas fondé sur des éléments purement spéculatifs. La Ville de Mascouche appuie donc le projet de loi n° 22 qui trouve le juste équilibre entre les expropriés et les expropriants.

Parmi les recommandations phares du présent mémoire, la Ville appuie particulièrement les éléments suivants du projet de loi :

- La fixation de l'indemnité en fonction de la juste valeur marchande, fondée sur l'usage le plus profitable pour la propriété sur un horizon de trois ans, ce qui constitue une nette amélioration par rapport à la loi actuelle afin de rétablir l'équilibre entre l'intérêt collectif et les intérêts privés;
- Les précisions prévues au projet de loi quant aux indemnités qui peuvent être réclamées de même que le plafonnement de certaines indemnités, soit pour les troubles, ennuis et inconvénients ainsi que pour l'indemnité de convenance.

La Ville suggère également certains amendements au projet de loi afin de poursuivre le travail de modernisation de la *Loi sur l'expropriation* :

- La notion d'usage probable doit clairement exclure l'usage qui requiert une autorisation du conseil municipal afin de respecter la discrétion du conseil à l'égard du développement de son territoire;
- Le projet de loi devrait prévoir une immunité au bénéfice des municipalités locales qui se voient poursuivies en expropriation déguisée lorsqu'elles doivent ajuster leur réglementation de zonage en fonction d'orientations, d'une législation ou de règlements gouvernementaux, notamment en matière d'aménagement du territoire et de protection d'espaces verts et naturels;
- L'article 7 du projet de loi n° 22 devrait créer une présomption à l'effet qu'un immeuble offert par l'expropriant sur le territoire de la municipalité est situé à proximité;
- L'article 592 de la *Loi sur les cités et villes* doit considérer la décision du TAQ comme un jugement;
- Les articles 240 et 241 du projet de loi n° 22 doivent être précisés afin de clarifier que c'est la date de l'avis d'expropriation qui détermine le régime applicable, peu importe s'il a été précédé ou non d'un avis de réserve publié en vertu de la *Loi sur l'expropriation* actuellement en vigueur.

La Ville de Mascouche croit ces ajustements nécessaires, d'autant plus qu'ils tiennent compte de la protection de tous et qu'ils permettront de doter les municipalités d'une meilleure flexibilité pour répondre aux besoins divers de la collectivité. La Ville remercie l'Assemblée nationale de tenir compte des présentes recommandations et demeure disponible pour collaborer à leur mise en œuvre.

VILLE DE MASCOUCHE
3034, chemin Sainte-Marie
Mascouche (Québec) J7K 1P1

Pour plus de renseignements, vous pouvez communiquer avec :
Me Charles Turcot
Assistant-greffier
charlesturcot@mascouche.ca
450 474-4133 poste 2720

