

Le 21 septembre 2023

Madame Jennifer Maccarone, présidente  
COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
3<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1A 1A3  
[cte@assnat.qc.ca](mailto:cte@assnat.qc.ca)

**PAR COURRIEL**

**Objet :     Projet de loi n° 22 intitulé *Loi concernant l'expropriation***

---

Madame la Présidente,

L'Association du transport urbain du Québec (ci-après « **ATUQ** ») a pris connaissance avec intérêt du projet de loi n° 22 intitulé *Loi concernant l'expropriation* (ci-après « **Projet de loi** ») qui a été présenté à l'Assemblée nationale par Mme Geneviève Guilbault, Vice-première ministre et ministre des Transports et de la Mobilité durable, le 25 mai 2023.

\* \* \*

L'ATUQ est composée de dix membres<sup>1</sup>, soit les neuf sociétés de transport en commun du Québec et exo (ci-après « **les membres** » ou « **les sociétés de transport en commun** »), lesquels exploitent des services de transport en commun sur le territoire des plus grandes municipalités du Québec, totalisant plus de 60% de la population. Les membres de l'ATUQ assurent plus de 99% des déplacements effectués en transport en commun au Québec.

Au quotidien, le transport collectif offert par les membres de l'ATUQ donne non seulement l'opportunité à des milliers de citoyens de se déplacer de manière accessible et économique en milieu urbain, mais répond à une large gamme d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Certes, il bénéficie aux utilisateurs, mais également à la collectivité dans son ensemble puisqu'il génère un large éventail de bénéfices liés à l'environnement, à la santé, à la sécurité et à une multitude d'autres facteurs qui permettent d'améliorer la qualité de vie de la collectivité. De ce fait, l'ATUQ et ses membres sont de réels partenaires du gouvernement dans

---

<sup>1</sup> Exo, Réseau de transport de la Capitale (RTC), Réseau de transport de Longueuil (RTL), Société de transport de Laval (STLaval), Société de transport de Lévis (STLévis), Société de transport de Montréal (STM), Société de transport de l'Outaouais (STO), Société de transport de Saguenay (STSaguenay), Société de transport de Sherbrooke (STSherbrooke), Société de transport de Trois-Rivières (STTR).

l'atteinte de ses cibles, et notamment, la diminution des GES et la mise en place d'une économie verte. Pour ce faire, les membres de l'ATUQ ont de nombreux projets de développement, mais aussi de maintien des actifs. On peut ainsi penser au projet de prolongation de la ligne bleue à la STM, mais également aux projets de tramways, de SRB, de voies réservées, de garages électrifiés et autres, en cours, en préparation ou en élaboration, partout dans les grandes villes du Québec.

Œuvrant dans des villes de 100 000 citoyens et plus, les projets de transport collectif des membres de l'ATUQ sont réalisés en milieu urbain dense déjà occupé où l'espace disponible est rare et la présence de riverains souvent inévitable. La localisation est généralement déterminée par la nature du projet. Bref, pour des organisations comme les sociétés de transport en commun, le pouvoir d'expropriation est un outil essentiel et incontournable. Ces expropriations permettent la mise en place de projets qui serviront l'ensemble des citoyens.

Aujourd'hui, l'ATUQ souhaite saluer le dépôt de ce Projet de loi. La révision en profondeur du cadre législatif entourant les expropriations pour en réduire les coûts, les délais et l'imprévisibilité était une demande portée par l'ATUQ au nom de ses membres dans les dernières années. Il s'agissait d'ailleurs de l'une de nos recommandations présentées dans le cadre de la consultation sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires. Nous souhaitons ainsi remercier la ministre de son écoute et de sa volonté de donner aux sociétés de transport en commun et autres organismes publics de nouveaux outils pour réaliser leurs projets dans des délais plus courts, à meilleur coût, tout en conservant une approche équilibrée envers les expropriés et en favorisant l'intérêt commun.

Nous souhaitons néanmoins profiter de la présentation du présent Projet de loi pour recommander certains amendements qui, tout en respectant les objectifs visés par le Projet de loi tel que proposé, amélioreraient d'autant plus l'agilité des sociétés de transport en commun et tiendraient compte de certains enjeux qui leur sont propres ou les impactent. Nos recommandations portent sur les sujets suivants :

- 1) Exempter les sociétés de transport en commun et exo de l'obligation d'obtenir l'autorisation du gouvernement préalablement à toute expropriation;
- 2) Permettre l'expropriation pour autrui et l'acquisition d'un immeuble pour une personne morale de droit public;
- 3) Assurer la prise d'effet rapide d'une décision d'un organisme public d'imposer une réserve pour fins publiques ;
- 4) Accélérer l'entrée en vigueur de la *Loi concernant l'expropriation*.

## **Sommaire des recommandations**

1. Autoriser les sociétés de transport en commun et exo à effectuer une expropriation ou imposer une réserve pour fins publiques sans obtenir d'autorisation gouvernementale préalable, en étendant aux sociétés de transport en commun l'exception prévue au paragraphe 3 du deuxième alinéa de l'article 4 du Projet de loi 22.

2.1. Permettre aux sociétés de transport en commun et exo d'exproprier pour le compte d'autrui, pour des entités pour lesquelles elles peuvent réaliser des travaux

2.2. Autoriser les sociétés de transport en commun et les personnes morales de droit public à convenir d'ententes pour permettre à l'une de confier à l'autre le mandat d'acquérir tout bien (incluant les immeubles et/ou droit immobilier)

3. Donner effet à la réserve pour fins publiques à compter de l'adoption de la résolution du conseil de la société de transport en commun ou l'organisme public qui décrète cette imposition

4. Accélérer l'entrée en vigueur de la *Loi concernant l'expropriation* dès sa sanction

## 1. EXEMPTER LES SOCIÉTÉS DE TRANSPORT EN COMMUN ET EXO DE L'OBLIGATION D'OBTENIR L'AUTORISATION DU GOUVERNEMENT PRÉALABLEMENT À TOUTE EXPROPRIATION

Il découle des dispositions actuelles de la *Loi sur l'expropriation*<sup>2</sup> que les sociétés de transport en commun doivent, préalablement à toute expropriation, obtenir une autorisation du gouvernement. Elles doivent également obtenir une telle autorisation pour l'imposition d'une réserve pour fins publiques. En effet, bien que la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (RLRQ, c. S-30.01) prévoit que les sociétés de transport en commun sont autorisées à exproprier « *selon les dispositions de la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24) tout bien, situé sur son territoire ou à l'extérieur de celui-ci, dont elles ont besoin pour la réalisation de leur mission.* »<sup>3</sup>, la *Loi sur l'expropriation* ne leur permet pas de le faire sans autorisation gouvernementale. L'article 36 de la *Loi sur l'expropriation* (texte actuellement en vigueur) prévoit effectivement que, de façon générale, toute expropriation doit être « autorisée préalablement par le gouvernement, aux conditions qu'il détermine ».

Nous portons à votre attention que l'article 4 du Projet de loi 22 est au même effet et rendrait toujours nécessaire, si cette Loi entrerait en vigueur telle quelle, une autorisation gouvernementale avant qu'une société de transport en commun ne puisse procéder à une expropriation.

Cette autorisation gouvernementale (préalable à l'expropriation) n'est cependant pas requise pour une « *municipalité, une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, un centre de services scolaire ou une commission scolaire* » ni dans la loi actuellement en vigueur, ni dans le Projet de loi 22 tel que proposé. Ainsi, une municipalité (municipalité locale ou MRC<sup>4</sup>), une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, un centre de services scolaire ou une commission scolaire peut, en suivant la procédure prévue à la Loi et dans la mesure où il a compétence pour ce faire, entreprendre une procédure d'expropriation sans avoir à obtenir au préalable une autorisation du gouvernement.

Les sociétés de transport en commun doivent déjà obtenir l'autorisation de la ville où elles opèrent avant d'exproprier. Or, bien que les municipalités aient elles-mêmes le pouvoir d'exproprier sans autre autorisation, les sociétés de transport en commun doivent, elles, obtenir

---

<sup>2</sup> RLRQ, c. E-24

<sup>3</sup> Art. 92 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*

<sup>4</sup> Art. 2 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (RLRQ, c. O-9).

en plus de l'autorisation municipale, l'autorisation du gouvernement. Cette étape additionnelle ajoute évidemment des délais dans les projets et impacte les coûts à la hausse.

D'autre part, le régime actuel, qui sera reproduit si le Projet de loi 22 est adopté tel quel, a pour effet de permettre à des organismes municipaux qui ont compétence en matière de transport collectif (par exemple, une MRC qui aurait déclaré sa compétence en la matière ou une régie intermunicipale) d'exproprier sans l'autorisation du gouvernement. Ces organismes municipaux peuvent ainsi entreprendre une procédure d'expropriation sur un bien dans le cadre de l'exercice de leur compétence en matière de transport (ex. : stationnement incitatif, garage, etc.) sans autorisation du gouvernement. Ces organismes auraient donc des pouvoirs plus grands que ceux des sociétés de transport en commun qui œuvrent pourtant dans de plus grandes villes et desservent une population plus importante.

Cette obligation d'obtenir préalablement un décret du Conseil des ministres (autorisation gouvernementale) s'applique également si une société de transport en commun veut imposer une réserve pour fins publiques suivant la Loi (actuelle ou Projet de loi 22). En effet, pour imposer une réserve, les mêmes autorisations que pour une expropriation doivent être obtenues. (article 75 de la Loi sur l'expropriation (actuelle) et article 145 du Projet de loi 22).

La Loi sur le Réseau de transport métropolitain<sup>5</sup>, créant et régissant exo, quant à elle, ne prévoit même pas qu'exo est autorisé à exproprier selon les dispositions de la *Loi sur l'expropriation*. Un changement à cet égard serait donc requis.

**Recommandation :**

1. Autoriser les sociétés de transport en commun et exo à effectuer une expropriation ou imposer une réserve pour fins publiques sans obtenir d'autorisation gouvernementale préalable, en étendant aux sociétés de transport en commun l'exception prévue au paragraphe 3 du deuxième alinéa de l'article 4 du Projet de loi 22.

---

<sup>5</sup> RLRQ, c. R-25.01

## 2. PERMETTRE L'EXPROPRIATION POUR AUTRUI ET L'ACQUISITION D'UN IMMEUBLE POUR UNE PERSONNE MORALE DE DROIT PUBLIC

Plusieurs projets réalisés par les sociétés de transport en commun impliquent des ententes avec les municipalités locales sur le territoire desquelles ils sont réalisés. Dans plusieurs cas, ces projets ont des objectifs communs (projets incluant du transport collectif, transport actif, voirie, aqueduc, égouts, etc.). Les lois qui régissent les sociétés de transport en commun et les municipalités leur permettent de conclure des ententes pour la réalisation de travaux en commun, la dispense de services, l'acquisition de biens meubles, etc. Les lois ont été bonifiées à cet égard en 2019<sup>6</sup>.

Les ententes pour des travaux communs permettent de procéder plus rapidement, à moindre coût et minimiser les impacts sur les citoyens qui n'ont pas à subir deux chantiers distincts dans un même quartier ou une même rue.

Toutefois, ni la loi actuelle, ni le Projet de loi 22 ne permettent à une société de transport en commun de procéder à une expropriation pour le compte d'un tiers, tels qu'une ville ou un autre organisme public à qui elle a pourtant légalement le droit de s'unir pour effectuer des travaux communs. Un tel pouvoir éviterait des procédures d'expropriation en parallèle qui augmentent les coûts et les délais des projets.

### **Recommandation :**

2.1. Permettre aux sociétés de transport en commun et exo d'exproprier pour le compte d'autrui, pour des entités pour lesquelles elles peuvent réaliser des travaux

Dans le même ordre d'idée, mais ne concernant pas spécifiquement l'expropriation, les sociétés de transport en commun rencontrent également, de façon plus générale, des enjeux d'acquisitions d'immeubles.

Les articles de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et les dispositions des législations municipales permettant à ces organismes de s'unir (par exemple pour un projet incluant à la fois du transport collectif et du transport actif), ne leur permettent cependant pas d'acquérir un immeuble à l'égard duquel la fin pour laquelle l'acquisition est faite est « mixte ». Par exemple, un même immeuble pourrait devoir être acquis pour l'aménagement d'une voie réservée et pour

---

<sup>6</sup> Pour les sociétés de transport : art. 92.4 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, entré en vigueur le 10 janvier 2020. Pour les municipalités : art. 572.1 de la *Loi sur les cités et villes* (et 934.1 du *Code municipal*), lesquels s'appliquent pour plusieurs organismes municipaux (municipalités locales, MRC et régies intermunicipales), entré en vigueur le 10 janvier 2020

l'ajout de trottoirs ou autres ouvrages municipaux. Les dispositions introduites en 2019, et qui prévoient une « union » pour la réalisation de travaux et l'acquisition de biens, ne visent que certaines catégories de contrats (et non l'acquisition d'immeubles).

En d'autres termes, si, dans le cadre d'une acquisition par une société de transport en commun, le bien acquis n'entre pas dans sa « mission » mais plutôt dans celle d'une municipalité (compétence municipale telle que voirie, aqueduc, égouts, etc.), chaque partie devra elle-même faire ses propres acquisitions, ce qui, dans certains dossiers, peut compliquer les choses, dupliquer les processus, etc. Les dispositions concernées limitent la possibilité, relativement à ces acquisitions, qu'un organisme mandate l'autre pour ce faire.

Notez qu'avant 2019, l'article 89 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (qui a alors été abrogé pour être remplacé par l'article 92.4 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*) prévoyait ce qui suit :

« 89. Une société peut confier à une autre personne morale de droit public le mandat d'acquérir pour elle tout bien ou tout service.

Elle peut, lorsqu'elle projette d'acquérir pour elle un bien ou un service, recevoir de cette personne morale un tel mandat.

Les mandats visés au présent article sont à titre gratuit. Le ministre peut autoriser la société à conclure un achat visé au présent article sans formalisme d'attribution. »

Nous déduisons des discussions en commission parlementaire<sup>7</sup> que l'intention n'était pas, à l'époque, de retirer des pouvoirs aux sociétés de transport en commun mais force est de constater que le texte de la Loi a eu cet effet.

En d'autres termes, l'abrogation de cette disposition et son remplacement par des pouvoirs plus généraux prévus à l'article 92.4 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* ne permettent plus à une société de transport en commun de recevoir d'une municipalité un mandat pour l'acquisition d'un immeuble (ou un quelque autre démembrement du droit de propriété). Une

---

<sup>7</sup> *Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, projet de loi n°16 (26 novembre 2019), 1<sup>ère</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis, art. 130 et 131

telle acquisition (d'immeuble) ne constitue pas un contrat d'approvisionnement au sens de l'article 92.4 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*.

**Recommandation :**

2.2. Autoriser les sociétés de transport en commun et les personnes morales de droit public à convenir d'ententes pour permettre à l'une de confier à l'autre le mandat d'acquérir tout bien (incluant les immeubles et/ou droit immobilier).

**3. ASSURER LA PRISE D'EFFET RAPIDE D'UNE DÉCISION D'UN ORGANISME PUBLIC D'IMPOSER UNE RÉSERVE POUR FINS PUBLIQUES**

Les organismes publics qui sont autorisés par la Loi à exproprier un bien ou autre droit, peuvent imposer une réserve sur celui-ci « *sous réserve d'avoir obtenu les mêmes décisions ou autorisations que celles requises pour l'expropriation, avec les adaptations nécessaires* » (voir article 75 de la *Loi sur l'expropriation* et l'article 145 du Projet de loi 22). Les sociétés de transport en commun ont donc ce pouvoir, sous réserve d'obtenir une autorisation de la ville qui autorise son budget et du gouvernement.

L'imposition d'une réserve pour fins publiques représente un geste important pour l'organisme public dans la planification de ses projets. Cela lui permet, notamment, de poursuivre sa réflexion relativement à l'acquisition d'un immeuble sans que le propriétaire n'ait, pendant cette réflexion, apporté des améliorations ou réalisé des constructions sur l'immeuble concerné qui pourraient éventuellement avoir un effet important sur l'indemnité d'expropriation ou même sur l'opportunité d'acquérir le bien.

En effet, la réserve interdit « pendant sa durée, toute construction, amélioration et addition sur l'immeuble qui en fait l'objet, à l'exception des réparations nécessaires. »<sup>8</sup>.

Or, l'imposition d'une réserve (geste de l'autorité publique manifestant son intention d'éventuellement acquérir un immeuble et présentant des contraintes pour le propriétaire) entre en vigueur « à la date d'inscription d'un avis d'imposition de réserve sur le *Registre foncier* et le demeure pour une période de 4 ans » (article 151 du Projet de loi 22 et article 79.2 de la *Loi sur l'expropriation*).

---

<sup>8</sup> Voir article 144 du P. L. 22

La problématique est la suivante. Le processus menant à l'imposition d'une réserve et, ultimement, à son inscription au Registre foncier, peut prendre quelques semaines et même quelques mois. Une société de transport en commun, ou tout autre organisme public, qui voudrait imposer une réserve pour fins publiques sur un immeuble doit suivre un processus où sa volonté d'imposer une réserve serait annoncée publiquement longtemps avant l'inscription au Registre foncier et conséquemment, longtemps avant la mise en vigueur de ladite réserve. Le caractère public du processus de prise de décisions des sociétés de transport en commun et autres organismes publics fait en sorte qu'un propriétaire pourrait, en pratique, être avisé quelques semaines ou mois avant la prise d'effet de la réserve. Dans ce cas, il pourrait générer des droits à la réalisation de travaux sur l'immeuble ou même réaliser de tels travaux, risquant ainsi de causer des dommages à la société de transport en commun qui, éventuellement, voudrait acquérir l'immeuble et qui aurait déjà manifesté son intention pour ce faire (puisque aucun avis ne pouvait alors être inscrit au Registre foncier vu le processus qui doit être suivi préalablement et qui est prévu à la Loi).

À titre d'exemple, la société de transport en commun qui souhaite imposer une réserve pour fins publiques sur un immeuble devrait l'annoncer dans l'ordre du jour du conseil d'administration publié sur son site internet, la résolution prise par le conseil d'administration de la société sera publique, puis la résolution de la ville autorisant à son tour l'imposition de la réserve sera aussi publique. Ce n'est que suite à tout ce processus public que la société de transport en commun peut signifier et publier l'avis d'imposition de la réserve au Registre foncier. Le propriétaire de l'immeuble aura eu plusieurs semaines pour agir, allant ainsi à l'encontre de l'objectif recherché par l'imposition d'une réserve.

Conséquemment, nous recommandons qu'une modification soit apportée à la Loi concernant l'expropriation (article 144 du Projet de loi 22) de façon à donner effet à la réserve à compter de l'adoption de la résolution du conseil de l'organisme public qui décrète cette imposition. La prise d'effet d'un avis de réserve à compter de la décision (résolution) de l'organisme pourrait être accompagnée d'une mesure de « publicité », notamment auprès de la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble, de façon à ce que l'inspecteur en bâtiment puisse en informer le propriétaire si ce dernier formule une demande de permis alors que la résolution adoptée produit ses effets.

La société de transport en commun, ou l'organisme public devrait néanmoins agir avec célérité dans ses démarches de façon à ce qu'il finalise son processus dans un certain délai, et ce, de façon à ne pas restreindre indûment les droits des propriétaires. Au besoin, le législateur pourrait choisir

de le préciser dans sa modification. Par exemple, si la société de transport en commun ou l'organisme public n'inscrit pas au Registre foncier la réserve dans un certain délai (par exemple, 90 jours de l'adoption de la résolution), il peut quand même poursuivre son processus mais les effets « anticipés » tombent.

Notez que le législateur a procédé ainsi à l'égard de plusieurs décisions d'organismes publics (en plusieurs matières), qui ont des effets sur la réalisation de projets. On veut visiblement éviter, en ces matières, que pendant les délais inhérents au processus (par exemple, adoption d'un règlement, consultation publique, consultation auprès de tiers, etc.), des projets ou des interventions se fassent, lesquels iraient à l'encontre de l'intention qui a clairement (et publiquement) été manifestée.

Voici quelques exemples où le législateur est ainsi intervenu et a donné effet à la décision de l'organisme public dès son adoption:

- Dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1) pour divers avis de motion annonçant l'adoption de mesures réglementaires qui imposeront certaines restrictions ou prohibitions (ex. modification d'un règlement de zonage, modification d'un règlement de lotissement, adoption ou modification d'un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), Règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux (et autres contributions), Avis de motion lié à une mesure de contrôle intérimaire (MRC) – zone agricole)
- Dans la *Loi sur le patrimoine culturel* (RLRQ, c. P-9.002) (ex. avis de motion annonçant un règlement d'identification ou un règlement de citation d'un bien patrimonial, avis d'intention du ministre de la Culture pour le classement d'un bien;
- Dans la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, c. C-47.1), les municipalités peuvent interdire, de façon provisoire dès l'avis de motion et le dépôt du projet de règlement, l'exécution de certains travaux ou l'utilisation d'un immeuble lorsque cette construction ou cette utilisation serait susceptible soit de créer des besoins excédant la capacité des systèmes d'alimentation en eau, d'égouts et d'assainissement des eaux, ou d'entraîner une insuffisance des ressources en eau ou d'en détériorer la qualité.

**Recommandation :**

3. Donner effet à la réserve pour fins publiques à compter de l'adoption de la résolution du conseil de la société de transport en commun ou l'organisme public qui décrète cette imposition

#### **4. ACCÉLÉRER L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI CONCERNANT L'EXPROPRIATION**

L'ensemble des sociétés de transport en commun membres de l'ATUQ sont d'avis, tel que mentionné précédemment, que la Loi concernant l'expropriation permettra d'avoir un positif sur la réalisation des projets de transport collectif, tant au niveau de coûts que des délais. Cette position est partagée par les villes où les sociétés de transport en commun œuvrent, lesquelles l'ont déjà mentionnée publiquement. À l'heure où les plusieurs projets de transport collectifs sont débutés ou sur le point de l'être, il importe de pouvoir bénéficier dès maintenant des avantages de ce Projet de loi. Malheureusement, il est actuellement prévu que la réforme entre en vigueur six mois après la sanction du Projet de loi. Une entrée en vigueur dès sa sanction permettrait la réalisation dès maintenant des avancées amenées par le Projet de loi.

**Recommandation :**

4. Accélérer l'entrée en vigueur de la Loi concernant l'expropriation dès sa sanction

\* \* \*

En espérant le tout utile à votre réflexion, veuillez accepter, Madame la Présidente, nos salutations distinguées.

Marc-André Varin  
Directeur général