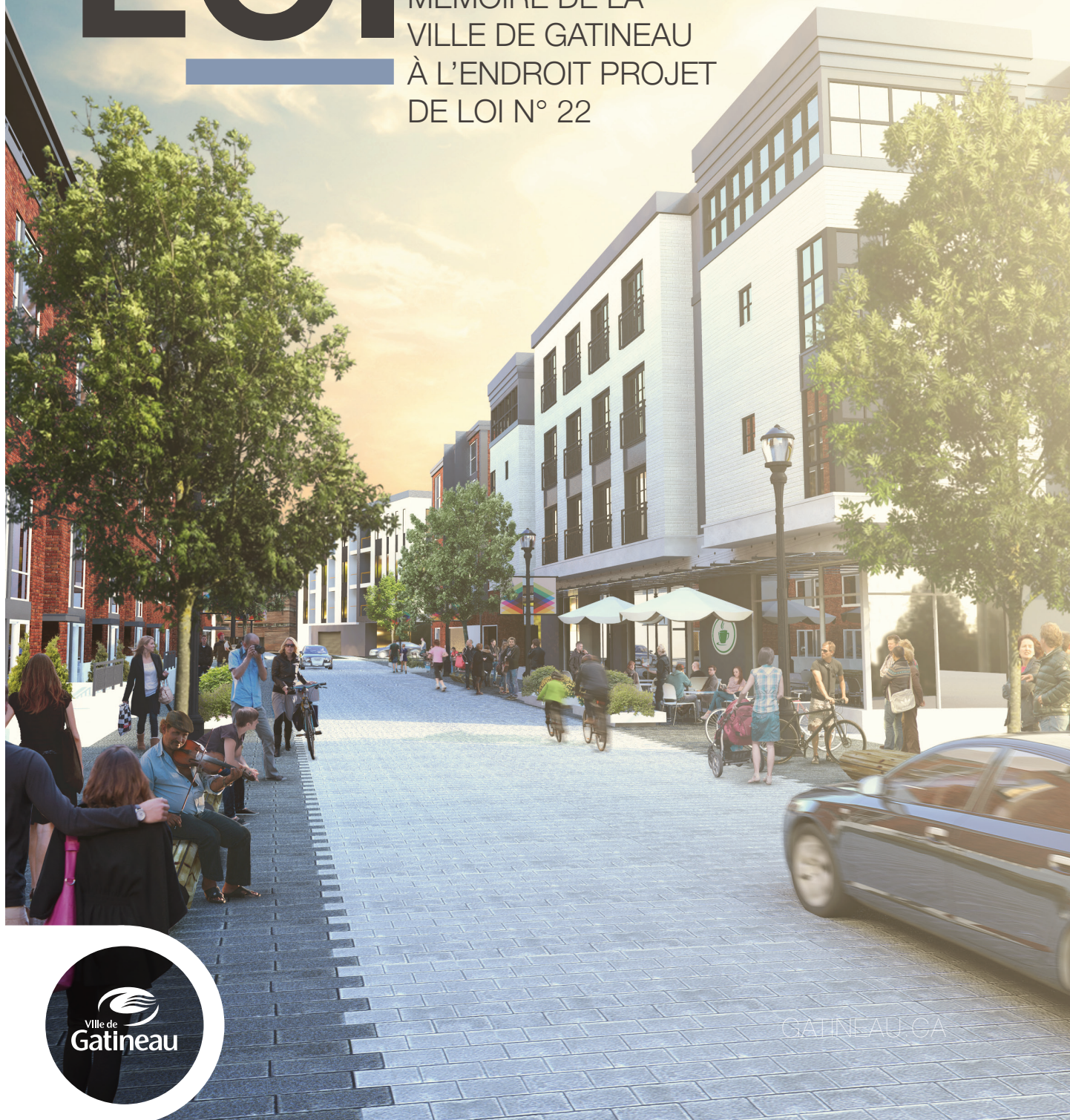


CTE - 031M
C. P. PL 22
Loi concernant
l'expropriation

PROJET DE LOI 22

MÉMOIRE DE LA
VILLE DE GATINEAU
À L'ENDROIT PROJET
DE LOI N° 22



GATINEAU.CA

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1/ Le projet de loi et son accueil par la Ville de Gatineau	4
2/ Les impacts de la Loi sur l’instruction publique sur les activités de la Ville de Gatineau	6
3/ La contestation du droit à l’expropriation	8
4/ Le passif environnemental des lots expropriés	10
5/ Le rôle foncier, moyen de preuve au stade provisionnel	11
6/ Le recours en expropriation déguisée, et son impact pour la Ville de Gatineau	12
CONCLUSION ET SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	14

INTRODUCTION

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques entreprises par la Commission des transports et de l'environnement sur le projet de loi n° 22 (ci-après « PL22 »), *Loi concernant l'expropriation*, voici les commentaires de la Ville de Gatineau.

D'entrée de jeu, la Ville de Gatineau tient à exprimer le fait qu'elle est très heureuse de participer à cette refonte de la *Loi concernant l'expropriation*. Il appert que Gatineau envisage plusieurs projets d'envergure sur son territoire qui ne manqueront pas de profiter des différentes dispositions déjà envisagées par le PL22.

Par ailleurs, et depuis les modifications récentes apportées à la *Loi sur l'instruction publique*, différents enjeux s'imposent aux villes comme Gatineau, enjeux qui peuvent aujourd'hui faire l'objet de constats propres à aménager le PL22 afin de l'adapter au mieux aux orientations gouvernementales provinciales, comme aux besoins de la Ville de Gatineau dans la mise en œuvre de ces dernières, dont notamment en ce qui a trait à l'implantation de nouvelles écoles sur son territoire.

Aussi, sans toutefois se limiter à ces axes, ce mémoire se propose d'aborder un enjeu qui nous semble important dans le contexte à venir, à savoir la question du passif environnemental des lots expropriés à des fins d'utilité publique, qu'ils le soient à des fins municipales ou à des fins provinciales.

Dans le même élan, la Ville de Gatineau émet d'importantes recommandations relatives au fardeau qu'elle doit supporter actuellement dans le cadre des expropriations réalisées pour un objet provincial, que ce soit en termes de versement des indemnités aux expropriés, ou en termes d'exposition judiciaire et de mobilisation de ses ressources à des fins provinciales.

En somme, les propositions qui suivent visent essentiellement à poursuivre le dialogue entre nos paliers de gouvernement de sorte d'assurer le meilleur partage des ressources et infrastructures publiques. Elles ont aussi pour fin de sensibiliser le législateur aux lourdes conséquences de mesures déjà imposées aux municipalités pour des objets provinciaux, et à la charge qui grève leurs ressources afin de défendre ces objets auprès des tribunaux.

Ultimement, l'administration équitable et diligente du bien public sont au cœur de notre intervention, et ce dans l'esprit de servir au mieux l'intérêt de la population québécoise présente sur le territoire de Gatineau.

LE PROJET DE LOI ET SON ACCUEIL PAR LA VILLE DE GATINEAU



La Ville de Gatineau précise d'emblée qu'elle accueille favorablement les modifications proposées par le PL22.

Tout d'abord, il importe de mentionner que le PL22 offre à Gatineau un ensemble d'outils importants lui permettant une meilleure appréhension des éléments hors de son contrôle dans la quantification de l'indemnité finale et globale à être versée à la partie expropriée.

La codification et la clarification des critères permettant de fixer les indemnités admissibles offrent une meilleure prévisibilité budgétaire pour Gatineau.

Par ailleurs, le critère de la juste valeur marchande tel que retenu permettra de conserver les débats judiciaires dans des limites rationnelles, et non plus de laisser place, notamment, à des hypothèses spéculatives de développement éventuel et/ou futur, dont l'impact sur la valeur des lots similaires n'avait d'autre effet que celui spéculatif; une conséquence sévère pour le développement et la croissance municipale compte tenu du fardeau financier alors toujours plus lourd.

Cela permettra, nous l'espérons, d'assurer à Gatineau de pouvoir mieux cerner ses besoins budgétaires eu égard aux projets qu'elle envisage, sans voir ses budgets grevés de cet aspect non prévisible.

Enfin, le PL22 propose un encadrement clair des indemnités accessoires et des troubles et inconvénients pouvant résulter de l'expropriation. Ces limites permettront aussi à Gatineau d'assurer une meilleure planification des fonds associés aux projets d'infrastructures publiques, et ce par une meilleure prévisibilité budgétaire de ces projets comme par le contrôle des dépassements de coûts importants dont ces projets pouvaient, jusqu'alors, faire l'objet.

1

En ce qui regarde de l'indemnité provisionnelle et des critères prévus au PL22, Gatineau estime que le processus proposé permet de transférer efficacement la propriété des lots visés par les projets municipaux, tout en préservant un dialogue avec la partie expropriée qui puisse permettre à cette dernière de recevoir un bon accompagnement tout au long du processus.

Notamment, les différentes indemnités supplémentaires que l'expropriée pourra demander à l'expropriante, pourront, si elles sont fondées et justifiées, permettre à cette dernière de mieux comprendre les impacts de l'expropriation sur les personnes concernées, comme les besoins de l'expropriée tout au long du processus.

Gatineau estime que ces clarifications, comme la simplification de cette étape préparatoire au transfert de propriété permettra d'entretenir de bonnes relations avec les expropriées par un accompagnement adéquat lors de l'expropriation.

Bien qu'il soit prématuré à ce jour d'en donner un avis définitif, Gatineau estime que le PL22, de manière générale, est justifié et doit être favorablement accueilli. Toutefois, elle estime qu'il conviendra d'effectuer un suivi attentif auprès des municipalités de l'application des modifications qu'il propose.

En ce sens, la Ville de Gatineau assure sa disponibilité auprès du ministre concerné afin que ce suivi puisse s'effectuer dans le meilleur intérêt des Gatinoises et de Gatinois.

LES IMPACTS DE LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE SUR LES ACTIVITÉS DE LA VILLE DE GATINEAU

2

Depuis l'adoption du projet de loi 40 modifiant la *Loi sur l'instruction publique*, la Ville de Gatineau a pu accumuler divers commentaires relativement à l'impact de ces modifications sur ses activités et son budget, notamment et surtout en matière d'expropriation.

Bien que la *Loi concernant l'expropriation* s'occupe essentiellement du processus d'expropriation en lui-même, la Ville de Gatineau soumet que ses commentaires au ministre concerné dans le cadre du projet de loi 40 sont toujours d'actualité.

Notamment, elle se questionne sur les fins municipales d'un processus d'expropriation réalisé pour et à l'acquis du Centre de service scolaire, et dans le cadre de la compétence provinciale en matière d'éducation publique.

La Ville de Gatineau s'inquiète de la possibilité de contester la légalité du processus ainsi envisagé, et propose dans le même temps une solution dans la section subséquente : (L)a contestation du droit à l'expropriation.

Aussi, la Ville de Gatineau constate que les fonds utilisés à ces fins, même si des transferts peuvent ultimement avoir lieu, restent soumis à un déficit potentiel du fait de la *Loi sur l'instruction publique* et des modifications apportées par le projet de loi 40.

Notamment, il conviendrait que le Centre de services scolaires (ci-après, le « Centre ») verse à la municipalité l'indemnité finale et globale réellement versée à l'expropriée, et non une indemnité fixée par le Centre, en vertu d'une évaluation mandatée et fournie par le Centre au soutien de sa décision unilatérale quant au quantum de cette indemnité, et ce sans égard au quantum fixé par le Tribunal administratif du Québec à la suite d'un débat contradictoire sur ce point.

2

La Ville de Gatineau estime qu'il y aurait donc lieu de procéder rapidement à un réajustement des éléments sur lesquels des données ont été recueillies dans l'application des modifications apportées récemment à la *Loi sur l'instruction publique*, afin d'assurer à la population la meilleure répartition des richesses collectives, et d'éviter, à terme, de laisser les municipalités supporter à elles -seules le fardeau des besoins qui sont au cœur de la mission provinciale que relèvent avec cœur les Centres de services scolaires du Québec.

RECOMMANDATION

Prenant exemple sur la situation ainsi exprimée par l'application des modifications récentes à la *Loi sur l'instruction publique*, la Ville de Gatineau recommande que les expropriations réalisées pour un objet provincial, et imposées par le législateur provincial, soient réalisées par la province;

Subsidiairement, que ces projets soient entièrement supportés par les budgets provinciaux.

À défaut, que les transferts provinciaux soient fondés sur l'indemnité adjugée par le tribunal et que devra verser la municipalité à l'expropriée, incluant les indemnités additionnelles accordées à l'expropriée, ainsi que les frais judiciaires et les frais d'expertise.

LA CONTESTATION DU DROIT À L'EXPROPRIATION

3

La Ville de Gatineau est heureuse de constater que le PL22 précise que la contestation par l'expropriée de la légalité du processus n'opère pas sursis de ce dernier, sauf pour le demandeur à en faire la demande et à l'obtenir auprès de la Cour supérieure.

Toutefois, compte tenu des chances de succès d'une telle demande de sursis, compte tenu de la nature de certains projets d'envergure, et étant donné les termes de la *Loi sur les cités et villes* (ci-après, la « L.C.V. ») dont notamment son article 570, la Ville de Gatineau estime approprié de proposer que certains projets dont les fins municipales sont évidentes puissent être soustraits au contrôle judiciaire prévu par les articles 17 et suivants du PL22, si les motifs de contestation ne visent qu'à questionner les éléments suivants :

- La nécessité d'exproprier pour l'exécution des travaux ordonnés dans les limites des attributions du conseil (art. 570, al. 1, par. a) L.C.V.)
- Le besoin de l'expropriation pour toutes fins municipales, et les fins municipales déclarées par le conseil comme telles art. 570, al. 1, par. c) L.C.V.).

Dans le même élan, Gatineau estime nécessaire de déterminer, à même la L.C.V. comme au sein du PL22, le contenu et la portée des projets entendus comme étant déterminés « à des fins municipales ». À ce titre, nous soumettons comme exemple la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, RLRQ c A-2.001.

La Ville de Gatineau précise enfin que l'ensemble des documents permettant de déterminer le bien fondé du mode d'acquisition choisi par la municipalité sont déjà fournis par cette dernière au dossier du Tribunal administratif du Québec, et que la Cour supérieure, saisie d'un contrôle de la légalité du processus d'expropriation, a la charge de demander au TAQ ces documents, si la partie demanderesse ne les fournit pas au soutien de sa demande ou sous d'autres considérations.

3

Un filtrage des demandes pourrait alors s'opérer si les conclusions recherchées ne reposaient que sur des motifs portant sur les fins municipales recherchées et sur la nécessité d'exproprier, deux éléments sur lesquels la municipalité reste le meilleur témoin pour en faire la preuve auprès de la Cour supérieure.

Cela permettrait d'éviter des débats judiciaires souvent inutiles et dont l'effet reste alors dilatoire à l'égard du processus d'acquisition, en plus de constituer un fardeau supplémentaire dans la saine administration de la justice.

RECOMMANDATION

C'est pourquoi la Ville de Gatineau recommande qu'il soit déterminé, à même la L.C.V. comme au sein du PL22, le contenu et la portée des projets entendus comme étant déterminés « à des fins municipales ».

En même temps, elle recommande que de tels projets soient listés et soustraits au droit de contester l'expropriation, tel que le prévoit à d'autres égards *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, RLRQ c A-2.001.

Enfin elle recommande que les contestations fondées sur la nécessité d'exproprier soient exclues de ce volet.

LE PASSIF ENVIRONNEMENTAL DES LOTS EXPROPRIÉS

4

La Ville de Gatineau souhaite aborder avec ses partenaires intergouvernementaux la question du passif environnemental des lots expropriés.

En effet, et bien que les frais de décontamination d'un lot soient des frais admissibles dans la détermination de l'indemnité finale et globale à être versée à l'expropriée, il se peut que ces frais ne soient pas suffisants pour une décontamination complète du site, eu égard à la valeur marchande des lieux.

La Ville de Gatineau souhaite que la prise en charge de ce passif fasse l'objet d'une entente avec le ministère de l'Environnement, afin que les municipalités ne soient pas seules à assumer ce passif.

Cela est d'autant plus important lorsque la municipalité doit exproprier pour des fins provinciales, notamment dans le cadre de la *Loi sur l'instruction publique*, pour les motifs déjà évoqués plus haut.

La Ville de Gatineau estime que des discussions devraient avoir lieu rapidement sur ce point, afin que ce dernier soit encadré à même le PL22, et elle demande à pouvoir faire état de cet élément lors des échanges à intervenir dans le cadre de la présente commission.

RECOMMANDATION

La Ville de Gatineau recommande ainsi que le passif environnemental des biens expropriés fasse l'objet d'une entente entre les paliers de gouvernement intéressés aux fins de supporter collectivement la décontamination de ces parties de territoire, notamment lorsque l'expropriation est réalisée dans un objet provincial.

LE RÔLE FONCIER, MOYEN DE PREUVE AU STADE PROVISIONNEL

5

La Ville de Gatineau soumet que l'article 53.11 de la *Loi sur l'expropriation* doit être en partie repris dans le PL22.

L'évaluation foncière consiste à évaluer la valeur réelle du bien visé par l'évaluation, comprise dans un marché concurrentiel. En d'autres mots, elle donne une excellente idée de la valeur marchande du bien visé par l'expropriation.

En ce sens, et compte tenu de la forte valeur probante de la valeur inscrite au rôle foncier, la Ville de Gatineau soumet que cette valeur peut servir aux fins de la détermination de l'indemnité provisionnelle à être versée.

Cela permettra d'éviter une accumulation d'évaluations visant à démontrer quelle est la plus haute valeur marchande, à ce stade, et ainsi, de procéder avec plus de certitude dans les délais prévus au transfert de propriété du bien exproprié.

Ainsi, la valeur marchande à déterminer au stade provisionnel peut correspondre à la valeur au rôle foncier.

RECOMMANDATION

La Ville de Gatineau recommande par conséquent que le rôle foncier, tel que déjà prévu par l'article 53.11, al. 2 de la *Loi concernant l'expropriation*, fasse preuve de la valeur marchande du bien exproprié à l'expropriation.

LE RECOURS EN EXPROPRIATION DÉGUISÉE, ET SON IMPACT POUR LA VILLE DE GATINEAU

6

La Ville de Gatineau prend note de la codification telle qu'envisagée et qui concerne la question de l'expropriation déguisée.

Dans le même temps, elle fait siennes les remarques à ce sujet émanant de la Ville de Montréal, tout comme de l'Union des municipalités du Québec, rappelant toutefois ce qui suit.

Lorsqu'une mesure législative est prise par une municipalité, elle l'est, dans la plupart des cas, sous deux volets différents.

D'une part, une municipalité peut régler ou résoudre de son propre chef, et la règle alors implantée s'appliquera sur son territoire ou à l'aire déterminée par ladite règle, sous réserve de se voir contestée, invalidée et ainsi, supprimée.

Dans un tel cas, le recours prévu par le *Code de procédure civile* auprès de la Cour supérieure permet au justiciable de se faire entendre.

Advenant une situation d'exercice abusif de son pouvoir par la municipalité, ou une situation de mauvaise foi, ou encore de discrimination, comme une situation où la règle est implantée en dehors des compétences déléguées à la municipalité, l'on peut s'attendre raisonnablement à ce que la règle soit invalidée.

Il est aussi possible qu'une faute soit démontrée de manière probante, et attribuée à la municipalité, lors de cet exercice législatif, auquel cas des dommages pourront être accordés par la Cour au demandeur. Précisons toutefois que la validité ou l'invalidité d'une mesure ne présume pas de l'existence d'une faute au sens du droit civil.

D'autre part, une municipalité peut régler ou résoudre pour des objets provinciaux, sous l'impulsion de la province, voire sous l'obligation imposée par cette dernière, dans le cadre d'un projet provincial qui s'impose aux municipalités tel que cela se présente dans le cadre de la *Loi sur l'instruction publique*, ou dans le cadre de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, par exemple, mais sans s'y limiter.

Dans ce cas, la règle implantée par la municipalité subira le même sort que précédemment, pour les mêmes motifs, et auprès du même forum, avec les mêmes conséquences potentielles. Le justiciable dispose du même recours et ne subit aucune conséquence de ce dernier cas de figure, sauf peut-être à fonder plus aisément son recours étant donné les termes de la *Loi sur les cités et villes* en matière d'expropriation.

6

Cependant, dans le second cas de figure, et d'après les expériences récentes, il appert que c'est la municipalité qui subit les effets judiciaires des mesures imposées par la province, à ses frais, par l'utilisation de ses propres ressources, mobilisant ainsi tant son budget que son personnel, quand la mesure contestée ne consiste pas en l'expression directe de la municipalité puisque la règle à la source du litige est prise par le palier provincial, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la municipalité.

Dans le même élan, la municipalité poursuivie dans cette situation vient alors à défendre le projet provincial, indissociable de la mesure subsidiaire prise dans ce contexte.

En d'autres mots, la municipalité devient l'outil de la province, sans que cette dernière n'assume le fardeau de la mesure qu'elle impose.

La Ville de Gatineau estime que de tels recours ne doivent pas être supportés par les municipalités. En ce sens, elle estime que le recours en expropriation déguisée, s'il devait subsister au sein de la *Loi concernant l'expropriation* une fois modifiée, ce que Gatineau ne souhaite pas étant donné le recours déjà disponible et énoncé plus haut, doit être autrement pris en charge et autrement dirigé.

La Ville de Gatineau estime enfin que cette proposition doit avoir un effet rétroactif de manière à libérer les municipalités de la mobilisation actuelle de ses ressources à ces fins. À ce titre, cet effet rétroactif pourrait être fixé à la date de la sanction du projet de loi 40, modifiant la *Loi sur l'instruction publique*.

RECOMMANDATION

Pour ces motifs, la Ville de Gatineau recommande que les articles 170 et 171 soient supprimés du PL22.

Subsidiairement, elle recommande que ces recours soient autrement dirigés lorsqu'ils sont pris à l'égard de mesures prises pour des objets provinciaux, sous l'impulsion de la province, ou encore en vertu d'obligations édictées par le législateur provincial.

À défaut, que ces recours soient entièrement supportés par les budgets provinciaux et que les transferts appropriés soient faits afin d'assumer les indemnités versées le cas échéant, les indemnités additionnelles accordées à l'expropriée, les frais judiciaires et les frais d'expertise.

CONCLUSION ET SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS



Tout comme la Ville de Montréal et l'Union des municipalités du Québec, la Ville de Gatineau accueille favorablement le PL22.

Toutefois, elle estime que l'utilisation de ses ressources par le biais de la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur la qualité de l'environnement, notamment, constitue un fardeau supplémentaire duquel elle ne peut se charger, compte tenu par ailleurs d'une limite relative à la diversité des revenus qu'elle peut générer.

En ce qui regarde son propre territoire, la Ville de Gatineau relève déjà d'importants défis, tant environnementaux qu'en terme d'urbanisme, d'aménagement du territoire, qu'en transport, ou encore en ce qui regarde de la protection de son patrimoine.

C'EST POURQUOI LA VILLE DE GATINEAU RECOMMANDE CE QUI SUIT :

1. Que les expropriations réalisées pour un objet provincial, et imposées par le législateur provincial, soient réalisées par la province;
2. Subsidairement, que ces projets soient entièrement supportés par les budgets provinciaux;
3. À défaut, que les transferts provinciaux soient fondés sur l'indemnité adjugée par le tribunal et que devra verser la municipalité à l'expropriée, en incluant les indemnités additionnelles accordées et les frais de justice, incluant les frais d'expertise.
4. Que le recours en expropriation déguisée soit supprimé du PL22;
5. Subsidairement, que le recours en expropriation déguisée, pris dans le cadre d'un projet dont l'objet est provincial, ne soit pas dirigé contre les municipalités, et que telle mesure ait un effet rétroactif à la sanction du projet de loi 40 modifiant la Loi sur l'instruction publique;



6. À défaut, que ces recours soient entièrement supportés par les budgets provinciaux et que les transferts appropriés soient faits afin d'assumer les indemnités versées le cas échéant, les indemnités additionnelles accordées à l'expropriée, les frais judiciaires et les frais d'expertise.
7. Que le passif environnemental des biens expropriés fasse l'objet d'une entente entre les paliers de gouvernement intéressés aux fins de supporter collectivement la décontamination de ces parties de territoire, notamment lorsque l'expropriation est réalisée dans un objet provincial;
8. Qu'il soit déterminé, à même la L.C.V. comme au sein du PL22, le contenu et la portée des projets entendus comme étant déterminés « à des fins municipales »;
9. Que de tels projets soient listés et soustraits au droit de contester l'expropriation, tel que le prévoit à d'autres égards *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, RLRQ c A-2.001.
10. Que les contestations fondées sur la nécessité d'exproprier soient exclues du droit de contestation de l'expropriation.
11. Que le rôle foncier, tel que déjà prévu par l'article 53.11, al. 2 de la Loi sur l'expropriation, fasse preuve de la valeur marchande du bien exproprié à l'expropriation.

Espérant recevoir l'écoute de cette Commission, la Ville de Gatineau réitère sa disponibilité à échanger afin d'aborder les recommandations précisées à ce mémoire et remercie les membres de leur écoute et de leur attention particulière.

