Consultation concernant le Projet de loi 22 sur l'expropriation

COMMENTAIRE

Déposé à la Commission des transports et de l'environnement
le 21/09/2023

RNCREQ
Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

La **force d'un réseau** au service
de l'environnement et du développement durable

Recherche
Gabriel Larocque, coordonnateur de projets en action climatique, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)
Bérénice La Selve, recherchiste, RNCREQ
Andréanne Paris, directrice générale, Conseil régional de l'environnement de la Montérégie
Alexandre Turgeon, directeur général, Conseil régional de l'environnement de la Capitale-Nationale

Rédaction
Bérénice La Selve, recherchiste, RNCREQ
Alexandre Turgeon, directeur général, Conseil régional de l'environnement de la Capitale-Nationale

Regroupement national
des conseils régionaux de l'environnement du Québec
Maison du développement durable #380A
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal, QC, H2X 3V4
514 861-7022
www.rncreq.org

Table des matières

Présentation du RNCREQ et des CRE..... 4
Portée du Commentaire..... 5
Introduction..... 5
1. Pouvoir en matière zonage et pouvoir réglementaire des municipalités..... 6
2. Des compensations encadrées..... 6
3. Application immédiate de la Loi..... 7
Conclusion..... 8
Récapitulatif des recommandations..... 8
Bibliographie..... 9

Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay–Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les dix-sept CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser la préservation de l'environnement, l'équité sociale et le développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation, en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. Les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – principalement des groupes environnementaux, des organismes parapublics et municipaux, ainsi que des citoyen.ne.s et des entreprises.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux : changements climatiques, protection de la biodiversité, matières résiduelles, santé des lacs, gestion de l'eau, énergie, forêts, etc.

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions en leur nom.

Au fil des années, le Regroupement des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais qui lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable

Portée du Commentaire

Le projet de loi 22 proposant des modifications à la Loi sur l'expropriation a été présenté par la ministre des Transports et de la Mobilité durable à l'Assemblée nationale le 25 mai 2023.
Ce projet de loi fait partie du grand chantier lancé par le gouvernement pour réformer l'aménagement du territoire au Québec, et fait suite aux consultations sur la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, la réforme de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et les nouvelles Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT).

Le RNCREQ considère ce chantier comme important et nécessaire, cependant en cette rentrée parlementaire chargée il n'a pas été en mesure de se pencher sur le détail du contenu du projet de loi.

En ces circonstances, le RNCREQ n'est pas en mesure de proposer une analyse détaillée du Projet de loi, mais va livrer un commentaire sur les enjeux qui lui semblent les plus importants. Toutes les positions du RNCREQ en matière d'aménagement du territoire tendent vers la protection des écosystèmes afin qu'ils puissent continuer de rendre les services écosystémiques nécessaires à la santé de la population québécoise et à sa souveraineté alimentaire, dans le respect du principe de justice environnementale.

Introduction

La nécessité et l'urgence de protéger la biodiversité au Québec est inscrite dans le Cadre Mondial de la biodiversité, aussi nommé Accord Kunming-Montréal (2022). Suite à cet accord, le Québec s'est fixé l'objectif de protéger 30% de son territoire d'ici 2030.

Cependant, l'atteinte de cette cible est compromise par toutes sortes d'obstacles. Parmi eux, le risque de poursuites pour expropriation déguisée auquel sont exposées les municipalités et MRC freine grandement la conservation en terre publique, et plus particulièrement l'adoption des Plans régionaux des Milieux humides et hydriques (PRMHH), alors que ces Plans accusent déjà un retard important et que la protection de ces milieux est particulièrement urgente dans un contexte de changements climatiques où les niveaux des eaux souterraines et de surface atteignent des minimums historiques, causant des difficultés d'accès à l'eau potable et des conflits d'usage (RNCREQ, 2023, *Mémoire sur la Loi instituant le Fonds bleu*).
Le besoin criant de protection de la biodiversité se fait sentir non seulement pour les MHH mais pour tous les autres types de milieux naturels, qu'il s'agisse des écosystèmes forestiers, des milieux ouverts ou de la canopée urbaine.

Cependant, lorsque les municipalités et MRC exercent leurs pouvoirs en matière de zonage afin de maintenir un milieu naturel dans son état naturel, elles s'exposent à des poursuites pour expropriation déguisée (aussi appelée expropriation de fait). En effet, plusieurs jugements récents ont montré qu'un tribunal peut déterminer que les limites imposées au développement d'un terrain par un zonage de conservation constituent pour les propriétaires une "expropriation de fait", donnant lieu à une indemnisation, et ce alors que la municipalité ne saisit pas le bien mais en limite simplement l'usage.
Il s'agit d'un enjeu de taille puisque selon le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) les poursuites actuellement en cours pour des faits d'expropriation déguisée à des fins de conservation totalisent plus de 1 milliard de dollars. De plus, même si le tribunal tranche en faveur de la municipalité, elle doit tout de même s'acquitter de ses frais d'avocat.
Paralysées par des poursuites pour des montants parfois très élevés, les municipalités ne peuvent mener à bien leurs projets de conservation.

Le CQDE identifie dans son mémoire "l'absence de balises légales claires" comme la cause de cette situation (CQDE, 2023, *Mémoire sur le Projet de loi 22 concernant l'expropriation*).
Le RNCREQ souscrit à cette analyse. En effet, bien que le cadre légal soit supposé faciliter les comportements favorables à la protection des milieux naturels et à l'adaptation aux changements climatiques, le Projet de loi sous sa forme actuelle n'aborde pas les enjeux de conservation et ne permet donc pas aux municipalités, particulièrement aux plus petites d'entre elles, de sortir de la paralysie à

laquelle les réduit le risque de poursuites lorsqu'elles exercent leur prérogative en matière de conservation.

Le RNCREQ émet dans ce Commentaire plusieurs recommandations visant à protéger la biodiversité en intégrant la notion d'expropriation à des fins conservation dans la loi sur l'expropriation, en mettant fin au financement de la spéculation immobilière par les fonds publics grâce à l'encadrement des compensations, et enfin à mettre en oeuvre le plus rapidement possible la Loi intégrant les recommandations ci-dessous afin de résoudre rapidement les poursuites actuellement en cours.

1. Pouvoir en matière zonage et pouvoir réglementaire des municipalités

Le RNCREQ partage la vision de l'UMQ qui souligne dans son mémoire que "par sa nature, la réglementation d'urbanisme affecte nécessairement la valeur des immeubles" (UMQ, 2023, *La réforme de la loi sur l'expropriation*). Lorsqu'elles exercent leurs compétences en zonage de manière à se conformer aux objectifs gouvernementaux en matière de conservation, les municipalités entrent nécessairement en conflit avec certains désirs de développement. Le fait qu'exercer leur mandat les expose à des poursuites en expropriation déguisée les place dans l'impossibilité de remplir leurs devoirs, et donc d'atteindre les objectifs gouvernementaux.

Le RNCREQ est d'avis que le pouvoir de zonage des municipalités doit être conforté par la Loi sur l'expropriation.
En effet, afin de pouvoir atteindre les objectifs nationaux de conservation, les municipalités doivent pouvoir restreindre certains usages sans être obligées de compenser les propriétaires des terrains ; c'est là l'essence même de leur pouvoir tel que reconnu par la Loi sur l'aménagement du territoire.
Ainsi, si une municipalité choisit de faire passer un ensemble de propriété d'un usage résidentiel à un usage forestier autorisant une certaine exploitation de la ressource forestière, elle ne devrait en aucun cas avoir à compenser un propriétaire pour ce changement.
De plus, le RNCREQ est d'avis qu'une telle compensation serait un dédommagement pour des développements spéculatifs, puisqu'ils n'existent pas encore au moment du changement de zonage. Or, les fonds publics n'ont selon le RNCREQ pas vocation à financer la spéculation immobilière. Ces dédommagements n'ont donc pas lieu d'être.

Enfin, le RNCREQ est d'avis que la cadre réglementaire devrait clarifier que la conservation de certains milieux naturels qui ont de tous temps eu une valeur foncière moindre, tels que les milieux humides et hydriques (MHH), ne constitue pas une expropriation.

Afin d'éviter que les municipalités soient accusées d'expropriation déguisée lorsqu'elles exercent leurs compétences, le RNCREQ recommande de clarifier le cadre réglementaire des pouvoirs municipaux en matière de zonage et de réglementation.

Le RNCREQ recommande que seules les expropriations à des fins de conservation restreignant tous les usages fassent l'objet d'une compensation financière auprès des propriétaires.

2. Des compensations encadrées

Les jugements récents indiquent que les propriétaires estimés victimes d'expropriation déguisée bénéficient de compensations calculées sur l'évaluation de la "valeur au propriétaire", c'est-à-dire de la valeur que la propriété aurait pu atteindre si le propriétaire avait été en mesure de la développer sans contrainte de zonage. Le RNCREQ est cependant d'avis que la compensation ne devrait en aucun cas dépasser la valeur de l'usage permis par le zonage. Ainsi, la valeur d'un terrain qui a toujours connu un

usage forestier devrait être estimée sur la base de son usage forestier, et non celle de développements hypothétiques.

Le RNCREQ considère donc que la notion de “valeur au propriétaire” s’apparente à de la spéculation et que la municipalité n’a pas à dédommager la spéculation.

Le ministère des Transports arrive à une conclusion similaire lorsqu’il propose de remplacer la “valeur au propriétaire” par la “valeur marchande” du terrain à “la date de l’avis d’expropriation” (Ministère des transports et de la mobilité durable, *Mémoire au conseil des ministres sur la Loi concernant l’expropriation*, p.3).

Le RNCREQ se fait l’écho du ministère et recommande que la valeur des compensations pour expropriation à des fins de conservation soit encadrée de manière à refléter la valeur marchande du terrain et non sa “valeur au propriétaire”.

3. Application immédiate de la Loi

Tel qu’indiqué dans l’introduction, les poursuites en expropriation déguisée atteignent un montant très élevé. De plus, le flou législatif actuel est tel qu’il permet même aux propriétaires d’engager des poursuites afin de faire changer le zonage de leur propriété (Robitaille c. Ville de Sorel-Tracy, 2021).

Tel que mentionné précédemment, même si la municipalité gagne le procès, elle doit payer ses honoraires d’avocat, ce qui constitue un montant non négligeable particulièrement pour les petites municipalités.

Le RNCREQ est d’avis qu’il faut faire cesser le plus rapidement possible ces poursuites qui coûtent cher à l’État et retardent d’autant la progression des programmes de conservation.

Le RNCREQ recommande de mettre en place le plus rapidement possible la nouvelle mouture de la Loi concernant l’expropriation de manière à clore le plus rapidement possible les poursuites en cours et à permettre le déploiement des mesures de conservation.

Conclusion

Le CQDE mentionne dans son mémoire la nécessité de trouver “un équilibre entre responsabilité individuelle et collective” (CQDE, 2023, p.5). Le RNCREQ est en accord avec cette position et ajoute que dans le contexte actuel de crise de la biodiversité, il est important de mettre dans la balance le droit des propriétaires à faire du profit en développant un terrain versus les impératifs de protection de la biodiversité, et de faire en sorte que la balance ne penche plus du côté des propriétaires.

Le RNCREQ estime donc qu’il est nécessaire et urgent que la Loi ferme la porte aux spéculations des propriétaires qui souhaitent développer leur terrain à l’encontre des mesures de conservation.

Le RNCREQ espère que ses recommandations seront entendues par la Commission et que la Loi sera modifiée de manière à permettre la conservation de la biodiversité québécoise, nécessaire à la santé et la qualité de vie de tous-tes les Québécois-es.

Récapitulatif des recommandations

Recommandation 1
Afin d’éviter que les municipalités soient accusées d’expropriation déguisée lorsqu’elles exercent leurs compétences, le RNCREQ recommande de clarifier le cadre réglementaire des pouvoirs municipaux en matière de zonage et de réglementation.

Recommandation 2
Le RNCREQ recommande que seules les expropriations à des fins de conservation restreignant tous les usages fassent l’objet d’une compensation financière auprès des propriétaires.

Recommandation 3
Le RNCREQ recommande que la valeur des compensations pour expropriation à des fins de conservation soit encadrée de manière à refléter la valeur marchande du terrain et non sa “valeur au propriétaire”, cette dernière s’apparentant à de la spéculation selon le RNCREQ.

Recommandation 4
Le RNCREQ recommande de mettre en place le plus rapidement possible la nouvelle mouture de la Loi concernant l’expropriation de manière à clore le plus rapidement possible les poursuites en cours et à permettre le déploiement des mesures de conservation.

Bibliographie

CQDE (2023). Projet de loi n° 22 – Loi concernant l'expropriation.

Institut canadien d'information juridique (2021). Robitaille c. la Ville de Sorel-Tracy, 2021 QCCS 3413.

Ministère des transports et de la mobilité durable (2023). Mémoire au Conseil des ministres sur la Loi concernant l'expropriation.

ONU (2022). Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal.

RNCREQ (2023). Mémoire sur la Loi instituant le Fonds bleu.

UMQ (2023). Mémoire sur la Loi concernant l'expropriation (à venir).