

Loi sur l'expropriation

Chronique du 1^e juin 2023

Jeudi dernier, le gouvernement Legault a déposé un projet de loi modifiant la **Loi sur l'expropriation**¹. Inchangée depuis 1973 – depuis donc 50 ans – la loi actuelle fixe l'indemnité suivant la « **valeur au propriétaire** », c'est-à-dire en fonction des revenus que celui-ci pourrait théoriquement tirer de son terrain. La nouvelle version de la Loi fixera pour sa part l'indemnité en fonction de la « **valeur marchande** » du terrain :

- La **Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)** et l'**Union des municipalités du Québec (UMQ)** sont aux anges, elles qui demandaient depuis des lustres cette modification;
- Les promoteurs immobiliers sont d'une opinion contraire.

L'impact du changement de la Loi

Québec a étudié différents scénarios visant à identifier les impacts attendus de la nouvelle mouture de la Loi. Il en ressort qu'elle permettra de réduire le coût des expropriations respectivement :

- De 43 % dans le cas d'un club de golf (7,7 M\$, versus 13,4 M\$);
- De 26 % dans celui d'un commerce existant (2,1 M\$, versus 2,9 M\$);
- De 9 % dans le cas d'une résidence (355 600 \$ versus 383 000 \$).

Qu'est-ce qui justifie de tels écarts de taux, pourra-t-on se demander ?

L'économie urbaine insiste sur le fait que ce qui définit la valeur d'un terrain, c'est d'abord et avant tout sa localisation. Cela dit, à localisation donnée et dans l'optique d'une éventuelle expropriation, trois facteurs vont permettre de comprendre la différence entre « **valeur au propriétaire** » et « **valeur marchande** »

- 1) L'état initial ou historique de la propriété visée;
- 2) La réglementation qui y est attachée;
- 3) Le fait, ou non, que la propriété ait effectivement été mise en valeur conformément à ce que la réglementation permettait.

Prenons l'exemple d'un terrain de golf. Son propriétaire dit : « *Je vous demande **13,4 M\$**, parce que c'est la somme nette que j'encaisserai avec mon projet de 500 logements* » (**valeur au propriétaire**). Sauf que ledit terrain est zoné « récréatif » et qu'il ne s'y trouve pour l'heure que de la pelouse, des trappes de sable et des arbres.

¹ Tommy Chouinard, *Expropriations : Québec change les règles du jeu et Indemnités en cas d'expropriation : Les promoteurs immobiliers inquiets*, La Presse, éditions des 23 et 24 mai 2023.

La première chose à faire serait d'obtenir un changement de zonage, de **récréatif à résidentiel** en l'occurrence. Un promoteur immobilier se présente au propriétaire du golf et offre de le lui acheter. Le promoteur accepte de courir le risque de ne jamais obtenir le changement de zonage espéré. Dans ce contexte, combien offrira-t-il au propriétaire du golf : suivant la simulation du MTQ, ce sera **7,7 M\$ (valeur marchande)**.

Supposons pour finir que la réglementation ait été modifiée et qu'un projet de 500 maisons ait été complété. La municipalité se rend compte qu'elle doit acquérir 6 propriétés afin de donner suite aux demandes insistantes de la population pour une nouvelle école. En vertu de la **Loi sur l'expropriation révisée**, et toujours suivant le scénario MTQ, elle paiera à chaque propriétaire non pas les **383 600 \$** demandés en jouant sur le fait que l'acquéreur est une institution publique (**valeur au propriétaire**) mais bien la somme correspondant aux transactions récentes réalisées dans le secteur entre vendeurs et acquéreurs privés, somme légèrement majorée des frais de déménagement et autres babioles, pour un total de **355 600 \$ (valeur marchande)**.

On aura compris qu'il serait possible de multiplier à l'infini ce type d'exemples.

Conséquence de la loi actuelle

Vous vous souvenez de ces deux femmes autochtones tuées à quelques heures d'intervalle sur l'autoroute 20, en août dernier. Ces femmes résidaient au centre d'hébergement pour Inuits **Ullivik**. Or, comme on peut le voir à l'image ci-contre, le Centre Ullivik est situé en zone industrielle de Dorval, à deux pas de l'A-20.



Centre Ullivik, Dorval

Début avril, je me suis rendu présenter une conférence aux étudiants du campus Terrebonne du Cégep de Lanaudière. Quel magnifique bâtiment, flambant neuf ! À ceci près qu'il est lui aussi situé en zone industrielle, à quelques pas de l'A-640. Les seuls commerces accessibles à pied sont un McDonald's et un Tim Horton, à l'évidence implantés à cet endroit pour mettre à profit une sortie de l'autoroute.



Campus Terrebonne du CÉGEP Lanaudière

La semaine dernière, le Journal de Montréal nous apprenait que quatre nouveaux CPE seront bientôt construits par Québec à proximité immédiate d'autoroutes, à Brossard, Val-d'Or, Saint-Hyacinthe et Magog, là encore en zones industrielles.

Ce ne sont là que quelques illustrations de cette pratique de la part des pouvoirs publics, incluant donc les villes, à localiser des services collectifs de tous types aux endroits les plus inappropriés, en l'occurrence en zones industrielles et à proximité immédiate d'autoroutes.



CPE Plaisir d'enfant, Brossard

Québec et les municipalités répondent que c'est là, d'une part, que les terrains sont les moins chers et, d'autre part, que le changement de zonage, d'industriel à institutionnel dans la majorité des cas, est le plus aisé puisque, placés sous leur responsabilité, il est en quelque sorte « auto-réalisé ».

Ce qu'il faut comprendre, c'est que ce sujet est en lien avec celui de l'expropriation :

- Des terrains mieux appropriés existent bel et bien;
- Ils sont toutefois plus chers;
- D'autant que les règles de l'expropriation en font littéralement exploser le prix.

En passant : 1,2 G\$ d'expropriations pour la Ligne Bleue

Le 8 octobre 2019, j'ai présenté à cette antenne la chronique *Métro d'Anjou : quand 1 G\$, c'est du p'tit change*. J'y dénonçais ce qui est, à mes yeux, le coût effarant de ce projet. L'un de mes arguments était les montants excessifs des expropriations, initialement annoncées à 341 M\$, quand les concepteurs de toutes les phases antérieures avaient eu à cœur d'abaisser au strict minimum les coûts d'acquisition des terrains, allant jusqu'à localiser des stations dans des parcs (Angrignon, Jolicoeur, Préfontaine, Henri-Bourassa), voire, quasi littéralement, dans des cimetières (De la Savane, Sauvé, Langelier).

L'article de La Presse nous apprend aujourd'hui que le montant des expropriations pour le prolongement de la ligne Bleue fut de **1,2 G\$**, chiffre qui est passé à deux doigts d'être plus élevé de plusieurs autres centaines de millions².

Je veux bien croire que la STM était assujettie à l'actuelle Loi sur l'expropriation. Ce qui ne n'empêchera pas de persister et signer : 1,2 G\$ de coûts d'acquisition de terrains, extravagance parmi d'autres qui conduit à une facture de 7,0 G\$, c'est dur à avaler !

Mot de la fin

Même si elle pourra faciliter les choses, notamment en ce qui concerne le projet de la CMM d'acquérir plusieurs golfs pour les transformer en grands parcs urbains, la Loi sur l'expropriation révisée continuera de se heurter à une « **valeur marchande** » très élevée de pratiquement tous les terrains urbains. Cela est vrai à Montréal plus que partout ailleurs au Québec.

D'ailleurs, concernant Montréal, le « **droit de préemption** », dont elle s'est abondamment prévalu depuis deux ans, lui permet déjà d'acquérir des immeubles à leur « **valeur marchande** » : au moins 9 fois sur 10, elle renonce, tout simplement parce que les immeubles visés sont trop chers.

² On se souviendra que réagissant à l'intention de la STM d'exproprier 1 million de pieds carrés des Galeries d'Anjou, la société Cadillac Fairview a sorti du chapeau un vaste projet de mise en valeur de cette partie de sa propriété, pour un investissement estimé à 2,5 G\$. Automatiquement, en vertu de la « **valeur au propriétaire** », le coût d'expropriation de cette seule propriété se serait chiffré à plusieurs centaines de millions. Sagement, la STM a déplacé la station terminus quelques centaines de mètres plus à l'Est, sur la propriété « gratuite » du MTQ, de part et d'autre de l'A-25.