



Montréal, le 23 novembre 2023

Par courriel seulement

Madame Geneviève Guilbault, *vice-première ministre du Québec et ministre des Transports*,
ministre@transports.gouv.qc.ca

Madame Andrée Laforest, *ministre des Affaires municipales*, ministre@mam.gouv.qc.ca

Monsieur Benoit Charette, *ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs*,
ministre@environnement.gouv.qc.ca

Objet : Appel à la cohérence gouvernementale et à la réouverture des débats relatifs au projet de loi n° 22 – Loi concernant l'expropriation

Madame la vice-première ministre,
Madame la ministre,
Monsieur le ministre,

Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) constate que le débat sur l'expropriation s'est déporté de l'étude du projet de loi n° 22¹ vers l'étude du projet de loi n° 39². Nous tenons à manifester notre déception et nos inquiétudes de voir la protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques reléguées au rang de préoccupations secondaires.

Le projet de loi n° 22 avait spécifiquement pour objet d'encadrer le phénomène de l'expropriation déguisée, en réponse aux demandes du milieu municipal, environnemental et citoyen. Or, s'attaquer à l'expropriation déguisée revient presque exclusivement à parler des pouvoirs de conservation, non seulement municipaux, mais aussi provinciaux.

À cet égard, l'issue de l'étude détaillée du projet de loi n° 22 est navrante :

- Omission complète d'encadrer l'expropriation déguisée ;

¹ *Loi concernant l'expropriation.*

² *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives.*

- Refus de conférer une portée rétroactive au projet de loi et d’ainsi répondre aux cris d’alarme des instances municipales, celles-ci étant aux prises avec d’importants recours en matière d’expropriation déguisée en raison de l’exercice de leurs pouvoirs de conservation, notamment les poursuites de l’ordre de centaines de millions de dollars contre la Communauté métropolitaine de Montréal ;
- Retrait des articles 170 et 171, seules dispositions à s’intéresser à l’expropriation déguisée qui, bien qu’imparfaites, auraient pu faire l’objet d’une modification plutôt que d’un retrait ;
- Rejet des propositions d’amendements visant à intégrer un régime propre à l’expropriation en contexte de protection de l’environnement, de conservation et de lutte contre les changements climatiques.

Madame la vice-première ministre du Québec, vous avez exprimé que le débat relatif à la protection des milieux naturels, à des objectifs environnementaux ou à la protection de la biodiversité devra se faire avec votre homologue des affaires municipales, dont relèverait ce débat³.

Avec égard, une telle affirmation nous semble parfaitement contraire à vos propos, pourtant tenus le même jour, selon lesquels le projet de loi n° 22 aurait fait l’objet d’une consultation auprès des différents ministères, notamment auprès du MELCCFP⁴. Est-ce donc dire que malgré le cheminement du projet de loi à travers l’ensemble des ministères, le gouvernement n’aura su atteindre la cohérence nécessaire en matière de protection de l’environnement ? Ou encore qu’aucun ministère n’aura jugé suffisamment urgents les appels à l’aide du monde municipal, environnemental et citoyen face au phénomène de l’expropriation déguisée ?

À titre de rappel, soulignons qu’à l’heure actuelle, plus d’une dizaine de MRC ont adopté des résolutions soulignant leur refus de mettre en vigueur leurs plans régionaux de protection des milieux humides et hydriques (PRMHH) à défaut d’une réponse législative adéquate aux problématiques de l’expropriation déguisée⁵. La paralysie des pouvoirs de conservation environnementale perdure de même en raison de la crainte instillée chez les instances municipales par les recours en expropriation déguisée et par les indemnités prohibitives susceptibles d’en découler sous le régime légal actuel. Tout cela alors qu’il y a urgence d’agir en matière de protection de l’environnement et de lutte contre les changements climatiques.

³ COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L’ENVIRONNEMENT, Assemblée nationale du Québec, *Étude détaillée du projet de loi n° 22*, 9 novembre 2023, séance de 14h31, commentaire de la vice première ministre du Québec, l’honorable Geneviève Guilbault, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/video-audio/archives-parlementaires/travaux-commissions/AudioVideo-101839.html>, à 4min45sec.

⁴ COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L’ENVIRONNEMENT, Assemblée nationale du Québec, *Étude détaillée du projet de loi n° 22*, 9 novembre 2023, séance de 11h43, échange entre la député Désirée McGraw et la vice première ministre du Québec, l’honorable Geneviève Guilbault, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/video-audio/archives-parlementaires/travaux-commissions/AudioVideo-101837.html>, à compter de 30min45sec

⁵ Voir par exemple la récente résolution 2023-11-303 adoptée par la MRC de Pierre-De Saurel, jointe au courriel d’envoi du présent document, laquelle reprend l’ensemble des recommandations du CQDE quant au projet de loi n° 22.

Avec la résurgence du débat sur l'expropriation lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 39, le CQDE s'inquiète de voir ce sujet complexe abordé à l'emporte-pièce. Un encadrement législatif de l'expropriation déguisée sous le seul angle municipal est susceptible d'occulter l'importance d'adopter une réponse uniforme, tant pour l'exercice des pouvoirs de conservation provinciaux que municipaux. Une telle approche unidimensionnelle comporte de même le risque d'engendrer une importante asymétrie des pouvoirs de conservation et une multiplication des risques juridiques. Suffise-t-il de mentionner le risque que constitue la création de deux approches distinctes pour les instances municipales, soit un pouvoir explicite d'expropriation entraînant une indemnisation et un pouvoir d'exproprier un particulier, dans les faits, par l'exercice d'un pouvoir prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, sans pour autant avoir à l'indemniser. Sans compter tous les débats juridiques susceptibles de s'imposer par l'adoption d'une telle approche, de même que l'impossibilité, à toutes fins pratiques, pour le MAMH d'envisager une nouvelle réforme du tout nouveau régime d'indemnisation pour expropriation, tel que préconisé par le projet de loi n° 22 s'il était adopté.

Dans ce contexte, le CQDE appelle à la cohésion gouvernementale qui aurait dû s'imposer d'emblée. Si elle s'avère possible, une réouverture des débats relatifs au projet de loi n° 22, en étude détaillée, nous semble être la voie à envisager afin que soit abordé l'ensemble des notions relatives à l'expropriation en contexte de conservation, tout en favorisant une collaboration des ministères concernés et un emploi à plein escent de leurs expertises respectives. À défaut d'une telle possibilité, le dépôt sans délai d'un nouveau projet de loi, issu d'un effort concerté des ministères nous semble s'imposer afin d'accorder à la protection de l'environnement la place qui aurait déjà dû lui être dévolue dans le projet de loi n° 22.

Malgré toute prétention contraire, la protection de l'environnement, de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques transcendent la compétence d'un seul ministère. Il s'agit plutôt l'un des plus grands défis de notre époque. Les décisions de l'État doivent impérativement être en adéquation avec l'urgence d'agir.

Au regard des travaux importants réalisés par le CQDE sur la question de l'expropriation en contexte de conservation⁶, et de la large adhésion qu'ils ont suscitée, nous réitérons notre engagement à collaborer à l'intégration d'un régime équilibré afin de voir le Québec se doter d'outils porteurs pour l'environnement et le bien-être de nos collectivités.

Merlin Voghel, avocat

Centre québécois du droit de l'environnement

Courriel : merlin.voghel@cqde.org

c.c.

Désirée McGraw (Armand Djavidi), *députée de Notre-Dame-de-Grâce*, Étienne Grandmont (Guillaume Boivin), *député de Taschereau*, Paul St-Pierre Plamondon, *député de Camille-Laurin*, Joël Arseneau, *député des Îles-de-la-Madeleine*, Alexandre Shields, *Le Devoir*, Éric-Pierre Champagne, *La Presse*, Thomas Gerbet., *Radio-Canada*.

⁶ Pour consulter nos actions et notre mémoire, voir CQDE, *Nos actions*, « Loi sur l'expropriation », sept. 2023, en ligne: <https://www.cqde.org/fr/nos-actions/loi-sur-lexpropriation/>.