

Mémoire de la STM sur le projet de loi 22 – Loi concernant l'expropriation



Société de transport de Montréal

18 septembre 2023

Table des matières

Résumé	IV
Synthèse des recommandations	V
Présentation de la STM.....	VI
1. Introduction.....	1
1. Une réforme pour réduire les coûts et les délais de réalisation des projets d'infrastructure publique	2
1.1. L'impact des coûts d'acquisition sur les coûts de projets.....	2
1.2. Réduire les coûts et les délais de réalisation des projets d'infrastructure publique.....	2
2. Construction de tunnel : des clarifications nécessaires pour protéger les bénéfices de la réforme.....	4
2.1. Compléter la définition de tunnel	4
2.2. Une protection pour les tirants et boulons d'ancrage du roc.....	4
2.4. Servitude légale limitant à 250 kilopascals la contrainte appliquée sur le tunnel	6
2.5. Des dispositions mal adaptées aux projets de grande ampleur.....	6
3. Des propositions pour bonifier les bénéfices de la réforme	8
3.1. Réduire les délais en retirant l'autorisation préalable du gouvernement.....	8
3.2. Permettre l'expropriation pour autrui pour réduire les coûts.....	8
3.3. Devancer l'entrée en vigueur de la réforme.....	9
4. Se donner les moyens de capter la valeur générée par le transport collectif.....	10
4.1. Une opportunité de se donner les leviers nécessaires pour réaliser les revenus immobiliers du prolongement de la ligne bleue et du réseau existant du métro	10
4.2. Autoriser l'expropriation pour réaliser des projets de développement axés sur les transports collectifs (TOD)	11
5. Conclusion	13

Résumé

La STM partage l'ambition du gouvernement d'améliorer la réalisation des projets d'infrastructure de transport collectif et d'en réduire les coûts. À ce titre, elle applaudit le *Projet de loi n° 22, Loi concernant l'expropriation* (PL 22). En encadrant les indemnités qui peuvent être versées et en simplifiant les processus d'expropriation, le PL 22 va permettre de réduire les délais et les coûts des projets d'infrastructure de transport collectif.

La STM est l'un des plus grands donneurs d'ouvrage en construction du Québec, avec des investissements d'environ 2 G\$ par année. Chaque année, elle réalise des dizaines de projets en milieu urbain denses. Elle doit notamment remplacer une dizaine de postes de ventilation mécaniques au cours des dix prochaines années et installer plus de 91 ascenseurs pour rendre le réseau du métro complètement accessible. La STM est donc très familière avec la réalité du cadre d'expropriation au Québec et sur les risques que celui-ci fait porter aux projets d'infrastructures publiques. Dans le cas du prolongement de la ligne bleue (PLB), les coûts d'acquisition de terrain représenteront environ 800 M\$, soit près de 13 % des coûts totaux de projets.

Le cadre légal actuel n'encadre pas les indemnités qui peuvent être réclamées. Il prévoit des étapes non nécessaires qui ajoutent aux délais et la contestation du droit d'expropriation peut suspendre entièrement le processus. Le PL 22 vient encadrer et clarifier les différents paramètres des indemnités envisageables, ce qui permettra de réduire les coûts. Il simplifie également le processus d'établissement des indemnités provisoires et d'accès aux terrains expropriés, ce qui réduira les délais. En permettant de réaliser des travaux préparatoires, il favorisera une meilleure planification et une meilleure prise de décision. Enfin, il établit que la contestation du droit d'expropriation n'entraîne plus de suspension automatique de la procédure, ce qui améliorera la prévisibilité des coûts et délais. En somme, le PL 22 aura pour effet d'améliorer la prévisibilité des processus d'expropriation et de réduire les délais autant que les coûts de réalisation des projets. Ce faisant, il facilitera la réalisation des projets d'infrastructure publique au Québec.

Sur la base de son expérience comme gestionnaire du métro et de nombreux projets de réfection et de construction d'infrastructures connexes, la STM propose des clarifications aux dispositions entourant le transfert de plein droit lors de la construction de tunnel pour préserver ou accroître les avantages de la réforme. Parmi celles-ci, soulignons la nécessité d'avoir une définition de tunnel qui couvre l'ensemble des infrastructures souterraines connexes. De même, l'ajout d'une nouvelle contrainte où le transfert de plein droit ne peut s'appliquer que lorsque le tunnel se trouve à plus de quinze mètres de profondeur n'est pas en phase avec la réalité du métro de Montréal. Cette nouvelle contrainte viendrait rendre nécessaire un grand nombre d'acquisitions additionnelles et devrait donc être retirée.

Dans la foulée d'une réforme qui vise à simplifier les processus d'expropriation, les sociétés de transport devraient être exemptées de l'obligation d'obtenir une autorisation gouvernementale, à l'instar des municipalités et des centres de services scolaires. De même, elles devraient pouvoir exproprier pour le compte d'autres entités pour lesquelles elles peuvent déjà réaliser des travaux. Ces deux propositions permettraient aussi de réduire les coûts et délais des projets.

Enfin, le PL 22 constitue une opportunité à ne pas rater pour mettre en œuvre des leviers nécessaires pour générer des revenus pour le transport collectif par le biais du développement immobilier autour des stations. À court terme, la STM doit obtenir les leviers légaux d'ici la fin de l'automne pour réaliser les revenus immobiliers attendus pour le PLB. Dans une perspective plus large, autoriser l'expropriation pour réaliser des développements axés sur les transports collectifs permettrait de réellement optimiser le plein potentiel de retombées du transport collectif structurant en maximisant la construction de logement et la constitution de milieux de vie complets autour des stations, tout en finançant le transport collectif.

Synthèse des recommandations

Relativement aux dispositions entourant la construction de tunnel, la STM recommande de :

- Compléter la définition prévue à l'article 165 en ajoutant les termes « les structures auxiliaires, centres d'attachement, galeries de ventilation et puits »;
- Ajouter à l'article 166 « Dans l'éventualité où l'installation d'ancrage est nécessaire au-delà d'une épaisseur de cinq mètres entourant la paroi intérieure bétonnée du tunnel, le volume souterrain transféré inclut également celui occupé par les tirants et boulons »;
- Retirer la limitation de quinze mètres de profondeur pour les transferts de plein droit;
- Élargir la limite de 250 kilopascals prévue à l'article 166 pour l'appliquer sur l'ensemble du volume du tunnel, et non seulement sur sa surface supérieure;
- Remplacer les termes « titulaire d'un droit portant sur l'immeuble » par « propriétaire de l'immeuble » dans les articles 166 et 167;
- Clarifier à l'article 168 que le plan peut être un plan préliminaire et sujet à changement si les travaux ne sont pas exécutés au moment de son dépôt;
- Augmenter à 18 mois le délai d'un an suivant la fin des travaux pour le dépôt du plan définitif à la lumière de l'obligation de lotissement;
- Clarifier la capacité de construire et de détenir la propriété d'un tunnel passant sous des propriétés appartenant à l'État.

Pour réduire encore davantage les coûts et délais des projets, la STM recommande de :

- Exempter les sociétés de transport de la nécessité d'obtenir une autorisation préalable du gouvernement pour exproprier;
- Permettre aux sociétés de transport d'exproprier pour le compte d'autrui, comme des entreprises de réseaux techniques urbains (RTU), des villes ou d'autres entités pour lesquelles elles peuvent réaliser des travaux;
- Faire entrer en vigueur le projet de loi 22 dès sa sanction.

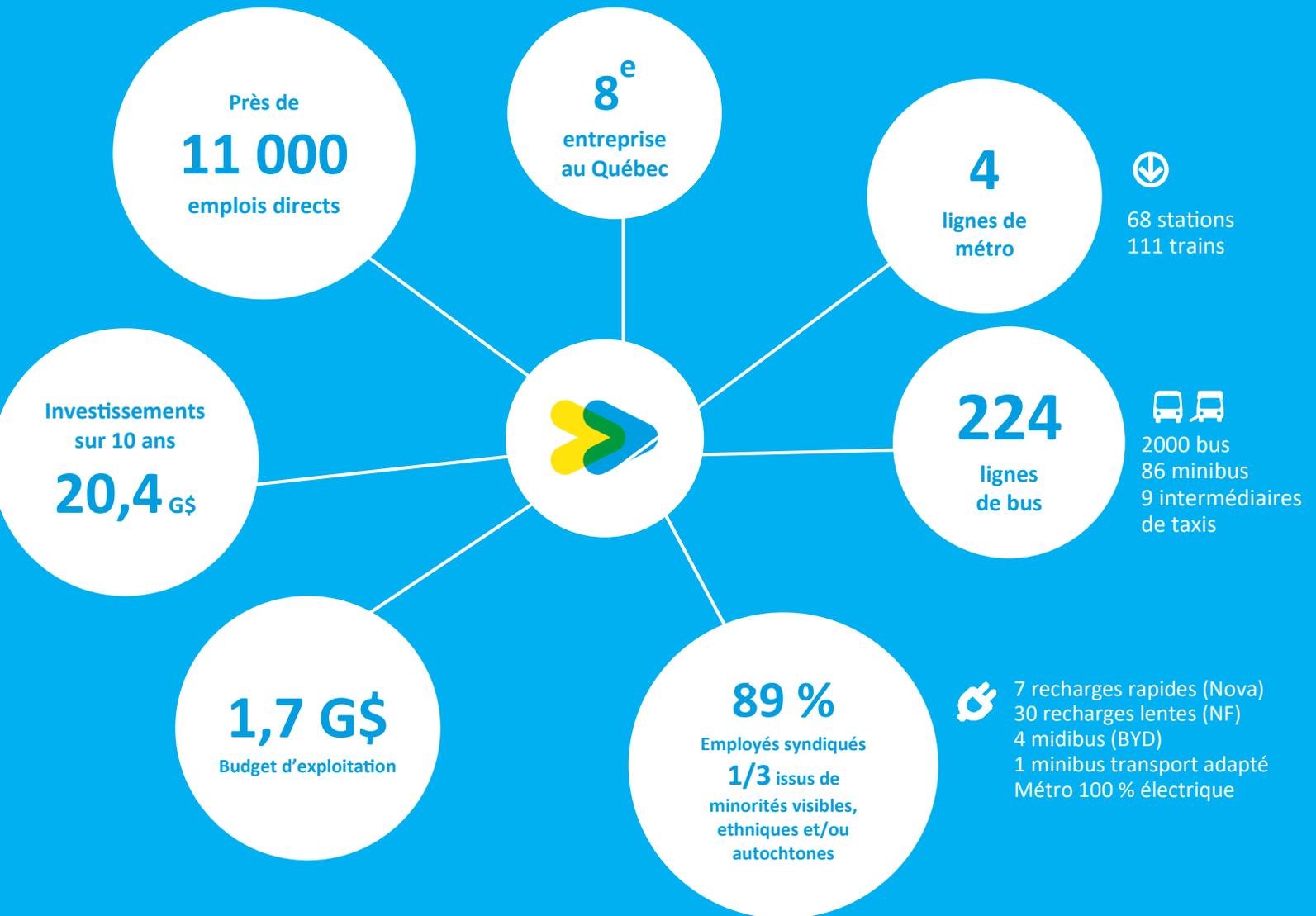
Pour se donner les moyens de capter la valeur générée par le transport collectif, la STM recommande de :

- Modifier la LSTC (art. 92.4) pour permettre aux sociétés de transport de s'unir à un promoteur immobilier pour tout contrat de construction d'une infrastructure de transport collectif et du redéveloppement immobilier aux abords ou au-dessus d'une telle infrastructure;
- Clarifier la LSTC (art. 86) pour reconnaître comme « activité connexe » les activités de gestion ou de développement immobilier relatives aux propriétés d'une société de transport;
- Autoriser l'expropriation pour réaliser des développements axés sur les transports collectifs dans un rayon déterminé autour des stations.

La STM

en bref

Entreprise publique de transport collectif, la Société de transport de Montréal (STM) est au cœur du développement durable de la région de Montréal. À juste coût, elle exploite et maintient un réseau performant et intégré – métro et bus – qu'elle contribue à développer.



1. Introduction

La STM est l'un des plus grands donneurs d'ouvrage en construction du Québec, avec des investissements d'environ 2 G\$ par année. Avec son réseau de métro qui s'étend sur 71 km de tunnel, elle possède le plus important parc d'actifs souterrain du Québec. Près de 11 G\$ devront être investis au cours des dix prochaines années pour moderniser ses actifs, dont 75 % ont plus de 40 ans. Le projet de prolongement de la ligne bleue (PLB) représente des investissements de plus de 6 G\$ et constitue le plus important projet public de développement de transport collectif depuis les années 1980.

En raison de ces projets et de ce parc d'actifs qui se trouve en plein cœur de la métropole, la STM doit constamment acquérir des propriétés en milieu urbain dense, que ce soit pour l'installation d'ascenseurs, la réfection ou la construction d'un nouveau puits de ventilation mécanique ou d'un poste de distribution. L'expropriation est donc souvent un processus inévitable dont la complexité actuelle vient ajouter aux coûts et délais de réalisation de ses projets.

La STM partage l'ambition du Gouvernement d'améliorer la gestion et la livraison des projets de transport collectif. Le dépôt du projet de loi 22 – *Loi concernant l'expropriation* (PL 22) était donc attendu depuis longtemps.

La STM reconnaît l'importance de préserver un équilibre entre les droits individuels et l'intérêt collectif dans la réalisation de projets d'infrastructures publiques. Par ce mémoire, elle souhaite présenter sa perspective de gestionnaire de projets sur les impacts du cadre actuel et du nouveau cadre proposé par le PL 22 sur la réalisation de projets d'infrastructures publiques. Des clarifications et ajustements seront proposés pour les articles qui portent sur le transfert de plein droit lors de la construction de tunnel, des dispositions que la STM connaît bien. D'autres propositions seront également mises de l'avant pour réduire les délais et les coûts des processus d'acquisition. Enfin, la STM veut inviter le gouvernement à profiter de l'opportunité que représente le PL 22 pour lever des obstacles à la génération de revenus pour le transport collectif par le biais du développement immobilier.

1. Une réforme pour réduire les coûts et les délais de réalisation des projets d'infrastructure publique

1.1. L'impact des coûts d'acquisition sur les coûts de projets

L'acquisition de terrain en milieux urbains denses peut influencer significativement les coûts ou les délais des projets de transport collectif, selon leur nature. Pour les postes de ventilation, les coûts d'acquisition représentent en moyenne autour de 5 % des coûts de projets. Pour la construction du centre de transport Stinson réalisé dans un secteur plus industriel, ces coûts représentaient également 5 % des coûts de réalisation du projet. Ce dernier projet, où deux propriétaires et une dizaine de locataires ont dû être expropriés, illustre bien la complexité du processus d'expropriation actuel : le dossier a fait l'objet de multiples recours et procédures judiciaires, de sorte qu'il n'est toujours pas complété, près de dix ans suivant l'ouverture du centre de transport.

Pour le PLB, les coûts d'acquisition sont plutôt estimés à environ 800 M\$, soit 13 % des coûts complets¹. Une comparaison des coûts du PLB avec des projets comparables, identifiés dans le cadre d'un balisage international effectué en 2018, permet d'apprécier l'importance de cette variable. Les coûts totaux par kilomètre du PLB se situaient dans la moyenne des projets comparables, mais largement sous la moyenne en soustrayant l'acquisition de terrain. En fait, les coûts d'acquisition de terrain du PLB étaient les plus élevés par kilomètre de tous les cas comparables. Pour ces autres cas, les coûts étaient en moyenne de 3 ou 4 %. La moyenne des coûts d'acquisition pour les projets de maintien d'actifs est 3 à 5 % des coûts des projets.

1.2. Réduire les coûts et les délais de réalisation des projets d'infrastructure publique

Le cadre légal actuel rend les processus d'expropriation longs, imprévisibles et très coûteux. Une cause importante des coûts élevés tient au fait que la loi actuelle n'encadre pas la détermination de la valeur des biens expropriés, basée notamment sur la notion de *valeur au propriétaire*, et le type de préjudices pour lesquels un propriétaire peut demander compensation. Le concept de valeur au propriétaire dépasse celui de la valeur marchande pour couvrir tout avantage actuel ou potentiel au propriétaire dont, par exemple, les bénéfices éventuels d'un projet que le propriétaire souhaitait réaliser à partir de son bien. Une cause de délais dans le cadre actuel tient à la détermination de l'indemnité provisionnelle en matière commerciale, industrielle et agricole, par le biais d'une instance devant le TAQ, laquelle peut prendre plusieurs mois, voire des années, et sans laquelle la prise de possession de l'immeuble visé ne peut être accomplie. Enfin, une contestation du droit à l'expropriation a actuellement pour effet de suspendre automatiquement le processus d'expropriation et de rendre ainsi imprévisibles tant ses délais que les coûts finaux.

Les principaux bénéfices du nouveau cadre proposé par le PL 22 sont liés au fait qu'il vient agir sur ces éléments (Tableau 1). D'abord, le projet de loi vient remplacer le concept de valeur au propriétaire par celui de la valeur marchande dans la détermination de l'indemnité. Il établit aussi précisément, par le biais d'une liste exhaustive, le type de préjudices et la période pour lesquels un exproprié et ses locataires

¹ Il faut préciser que le PLB a bénéficié de la *Loi sur l'accélération de certains projets d'infrastructures* (LACPI). Le principal avantage de cette loi était la réduction des délais. La LACPI a en effet suspendu le droit de contester l'expropriation, permis à la STM d'établir les indemnités provisionnelles et retiré l'obligation d'obtenir l'autorisation du gouvernement pour recourir à l'expropriation, en plus de faciliter la modification de la réglementation d'urbanisme. La LACPI n'a pas cependant encadré la valeur ou la composition des indemnités qui sont les principaux facteurs agissant sur les coûts d'expropriation.

peuvent être compensés ainsi que les montants maximaux pouvant être réclamés pour certains types de préjudices, réduisant ainsi le coût des indemnités. Par exemple, l'indemnité pour perte de valeur de convenance est définie et plafonnée à 20 000 \$, tandis que l'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients est plafonnée à 5000 \$. Ces indemnités sont limitées aux seuls expropriés qui résident dans l'immeuble exproprié.

Ensuite, l'indemnité provisionnelle initiale est désormais fixée par le corps expropriant, de même que la date de prise de possession de l'immeuble, réduisant ainsi les délais, en attendant l'instance du TAQ qui établira les indemnités définitives. Enfin, la contestation du droit d'expropriation est maintenue, mais elle n'a plus pour effet de suspendre et retarder l'ensemble du processus, offrant ainsi une meilleure prévisibilité sur l'issue du processus.

L'ensemble de ces modifications auront pour effet d'améliorer la prévisibilité des processus d'acquisition et de réduire les délais ainsi que les coûts de réalisation des projets (tableau 1).

Ajoutons également que le PL-22 accorde au corps expropriant le pouvoir d'effectuer des travaux préparatoires, examens ou analyses sur un immeuble qu'il peut exproprier, sous réserve de la remise en état des lieux et de la réparation des préjudices subis. Ce nouveau pouvoir permet de mieux connaître les caractéristiques d'un site visé, de mieux planifier les interventions et donc de prendre de meilleures décisions.

En somme, la STM appuie et salue la réforme proposée par le PL 22 parce qu'il augmentera la prévisibilité des processus d'acquisition et qui réduira les coûts et les délais de réalisation des projets d'infrastructure publique.

Tableau 1. Les principales modifications au régime d'expropriation proposés

	Cadre actuel	PL 22	Effet du nouveau cadre
Évaluation de l'immeuble	Valeur au propriétaire	Valeur marchande	Réduction des coûts
Composition de l'indemnité	Non définies dans la loi	Les types d'indemnités sont définis et encadrés par une liste exhaustive	Réduction des coûts
Indemnité provisionnelle	Établie dans le cadre d'une instance devant le TAQ* qui peut prendre des mois, voire des années	Établie par le corps expropriant	Réduction des délais (et donc des coûts)
Indemnité définitive	Fixée par le TAQ	Fixée par le TAQ	Aucun changement
Contestation du droit d'expropriation	La contestation suspend automatiquement la procédure d'expropriation, notamment la procédure en fixation de l'indemnité provisionnelle	Ne suspend plus automatiquement la procédure d'expropriation	Plus de prévisibilité
Travaux préparatoires	Non permis dans la loi	Pouvoir accordé au corps expropriant	Meilleure : <ul style="list-style-type: none"> • connaissance du site • planification • décision

*En matière commerciale, industrielle et agricole.

2. Construction de tunnel : des clarifications nécessaires pour protéger les bénéficiaires de la réforme

Les articles 165 à 169 du PL 22 sont d'un intérêt particulier pour la STM, car ils portent sur le transfert de plein droit de volumes souterrains occupés par un tunnel et d'une épaisseur de cinq mètres entourant la paroi intérieure de celui-ci dans le cadre sa construction. Ces articles reprennent et remplacent des dispositions de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC) dont certaines concernent spécifiquement la STM (LSTC, art. 154). Le transfert de plein droit se fait « *sans formalité ni indemnité, mais sous réserve d'une demande d'indemnité en réparation des préjudices subis en raison de ce transfert de droit* », reconnaissant ainsi que, sauf exception, un propriétaire d'une surface ne sera pas impacté par la construction d'un tunnel sous sa propriété. Ce mode d'acquisition est le plus avantageux lors de la construction d'un tunnel et de ses infrastructures afférentes puisqu'il réduit au minimum les procédures associées.

Cette section présente des clarifications qui devraient être apportées au projet de loi, d'après l'expérience de la STM en matière de construction de tunnel de métro et des infrastructures afférentes.

2.1. Compléter la définition de tunnel

L'article 165 propose une définition de *tunnel* qui « comprend également toute infrastructure souterraine, notamment les stations, les gares, les garages et les stationnements ». Le PL 22 corrige ainsi une lacune importante de l'article 154 de la LSTC. En effet, en l'absence de définition élargie, la STM se voit régulièrement contrainte d'acquiescer des volumes souterrains pour la construction des différentes infrastructures afférentes au métro, dont, par exemple, les volumes souterrains des stations du PLB, les postes de ventilation mécanique ou les puits d'ascenseur, autant d'infrastructures qui passent souvent sous un grand nombre de propriétés². Pour réduire les risques inhérents à une énumération incomplète, la STM recommande d'ajouter à la définition de l'article 165 « les structures auxiliaires, centres d'attachement, galeries de ventilation et puits », qui sont autant d'infrastructures essentielles inhérentes au métro.

Recommandation :

- Compléter la définition prévue à l'article 165 en ajoutant les termes « les structures auxiliaires, centres d'attachement, galeries de ventilation et puits »

2.2. Une protection pour les tirants et boulons d'ancrage du roc

La construction d'infrastructures souterraines de quelque nature que ce soit exige fréquemment l'installation de tirants et de boulons permanents pour consolider le roc. Selon les conditions de roc, ces tirants et boulons absolument essentiels peuvent fréquemment dépasser l'épaisseur de cinq mètres entourant la paroi intérieure du tunnel à laquelle il est fait référence au premier alinéa de l'article 166. La formulation actuelle de cet article n'offre pas de protection adéquate pour ces ancrages et devrait être amendée à cette fin, par exemple avec l'ajout du texte suivant : « Dans l'éventualité où l'installation

² La STM devrait remplacer dix postes de ventilation mécaniques au cours de dix prochaines années et installer plus de 91 ascenseurs pour rendre le réseau du métro complètement accessible.

d'ancrages est nécessaire au-delà d'une épaisseur de cinq mètres entourant la paroi intérieure bétonnée du tunnel, le volume souterrain transféré inclut également celui occupé par les tirants et boulons ».

Recommandation :

- Ajouter à l'article 166 « Dans l'éventualité où l'installation d'ancrage est nécessaire au-delà d'une épaisseur de cinq mètres entourant la paroi intérieure bétonnée du tunnel, le volume souterrain transféré inclut également celui occupé par les tirants et boulons ».

2.3. Limitation du transfert de plein droit à une profondeur de quinze mètres

La formulation actuelle de l'article 166 limite l'application du transfert de plein droit aux cas où la limite supérieure du tunnel se trouve à une distance *d'au moins quinze mètres* de la surface. Cette limitation ne s'applique pas actuellement à la STM. Elle n'existait pas initialement dans la LSTC, mais y figure maintenant dans les dispositions (162,3) s'appliquant exclusivement à la Société de Transport de Québec (Réseau de Transport de la Capitale) suivant l'adoption en 2019 de la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*³. L'intention semblait alors de protéger les propriétaires en surface de préjudices ou dommages potentiels résultant de la construction du tunnel ou du transfert de plein droit⁴. Bien qu'il aurait pu le faire à ce moment, le législateur n'a pas alors étendu cette limitation au métro de Montréal en laissant intact l'article 154 de la LSTC.

Cette exclusion du métro apparaît tout à fait justifiée puisque cette contrainte ne correspond pas à la réalité ou à l'expérience du métro de Montréal, dont la majorité des stations et de nombreuses sections des tunnels se trouvent à moins de quinze mètres de profondeur. Parmi les projets récents, notons la voûte du garage Côte-Vertu et son tunnel de raccordement, inaugurés en 2022, qui se trouvent respectivement à 13,3 et 15,6 mètres de la surface. Pour le prolongement de la ligne bleue, environ 23 % du tracé du tunnel projeté, ce qui représente environ 80 propriétés touchées, se trouvera à moins de quinze mètres de la surface (Figure 1). Quant au prolongement de métro à Laval, toutes les stations et environ 20 % des tunnels se trouvent également à moins de quinze mètres de la surface. L'application de cette contrainte inédite du quinze mètres impliquerait donc une augmentation des besoins d'acquisition, ce qui ajouterait en outre des coûts et des délais additionnels.

Par ailleurs, la limitation de l'application du transfert de plein droit aux cas où la limite supérieure du tunnel se trouve à une distance *d'au moins quinze mètres* de la surface apparaît superflue puisque l'article 166 prévoit déjà que le transfert de plein droit se fait « sous réserve d'une demande d'indemnité en réparation des préjudices subis ». Un propriétaire subissant un préjudice en raison du transfert de propriété pour la construction du tunnel peut donc déjà faire valoir ses droits auprès du corps public. Par ailleurs, l'expérience récente ne permet pas de démontrer que le seuil de quinze mètres est requis, ou qu'il soit

³ La première mention d'une telle limitation est apparue en 2017 dans la *Loi sur le ministère des Transports du Québec*, suivant l'adoption de la *Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*.

⁴ Dans le journal des débats préalables à l'adoption de cette loi, un représentant du ministère des Transports a expliqué que le ministère voulait éviter un transfert de plein droit à tout ce qui se situe entre zéro et quinze mètres de profond puisque c'est dans cette tranche qu'un transfert pourrait entraîner le plus de risque de dommage pour les riverains étant donné qu'il s'agit de la profondeur où il y a des constructions usuelles.

Assemblée nationale, « Étude détaillée du projet de loi n° 26, Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec », *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, mercredi 12 juin 2019 - Vol. 45 N° 19.

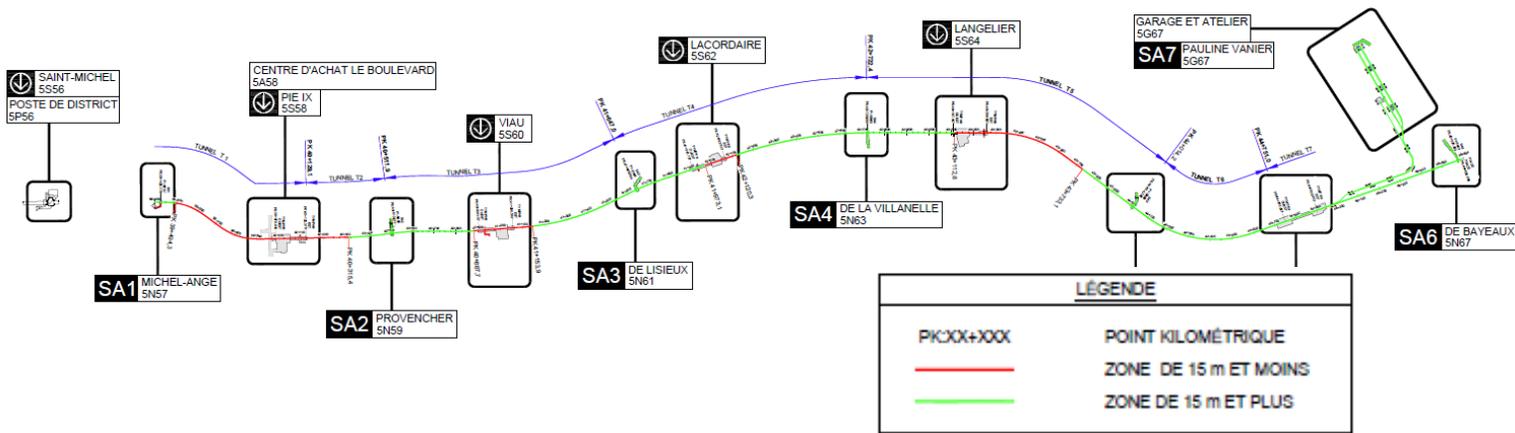
plus propice aux dommages : lors de la construction du prolongement à Laval, une seule réclamation pour dommages a été déposée puis retirée par la suite, tandis que pour le garage Côte-Vertu, aucune réclamation n'a été déposée.

En somme, cette limitation est superflue pour protéger les propriétaires riverains en surface et représenterait un recul pour la STM qui viendrait ajouter des coûts et délais d'acquisition dans un grand nombre de projets. La STM recommande son retrait.

Recommandation :

- Retirer la limitation de quinze mètres de profondeur pour les transferts de plein droit.

Figure 1. Profondeur du tracé du tunnel du prolongement de la ligne bleue



2.4. Servitude légale limitant à 250 kilopascals la contrainte appliquée sur le tunnel

L'article 166 prévoit que le corps expropriant est « réputé titulaire d'une servitude légale établie en faveur du volume occupé par le tunnel et limitant à 250 kilopascals la contrainte appliquée à la surface supérieure de ce volume ». Ce seuil vise à protéger l'intégrité du tunnel en limitant les charges qui peuvent s'appuyer sur sa surface. En cohérence avec l'épaisseur de cinq mètres entourant la paroi intérieure bétonnée du tunnel qui est transférée en surplus du volume occupé par le tunnel, lequel vise également à protéger l'intégrité de la structure, il y aurait lieu d'élargir la limitation de 250 kilopascals à l'ensemble du volume et non seulement à sa surface supérieure.

Recommandation :

- Élargir la limite de 250 kilopascals prévue à l'article 166 pour l'appliquer sur l'ensemble du volume du tunnel, et non seulement sur sa surface supérieure;

2.5. Des dispositions mal adaptées aux projets de grande ampleur

L'application de plusieurs dispositions des articles 166 à 168 serait difficile à concilier avec des projets de grande ampleur (par exemple : PLB, garage Côte-Vertu, etc.) dont les travaux s'étendent parfois sur de longues distances et toujours sur plusieurs années.

L'article 166 prévoit que le corps expropriant doit aviser le « titulaire d'un droit » « dès le début des travaux » pour l'informer des travaux et du transfert de plein droit. Dans l'année qui suit la fin des travaux,

le corps expropriant doit produire un plan et l'inscrire au Bureau de la publicité foncière et l'Officier de la publicité foncière et le mentionner au registre foncier. L'article 3042 du Code civil du Québec (CCQ) s'applique désormais, ce qui impliquera le lotissement du tunnel. Un titulaire de droit s'estimant lésé par le transfert dispose de six mois suivant la réception de l'avis pour déposer une demande d'indemnité (article 167). Par la suite, le corps expropriant dispose de 30 jours suivant la date où cette demande lui est signifiée pour produire un plan du tunnel (168).

- L'obligation de signifier un avis à tout « titulaire de droit », plutôt qu'au seul propriétaire de la propriété, apparaît trop large dans un contexte de transfert de plein droit dans le cadre de la construction d'un tunnel souterrain. Cette obligation devrait se limiter au propriétaire de l'immeuble, comme prévu présentement à l'article 154 de la LSTC. À titre d'exemple, les titulaires d'une servitude de passage sur la propriété, tout comme les créanciers hypothécaires, devraient être avisés selon les dispositions du PL-22, alors qu'ils ne seront nullement touchés par le transfert des volumes occupés par le tunnel.
 - **Recommandation** : remplacer les termes « titulaire d'un droit portant sur l'immeuble » par « propriétaire de l'immeuble » dans les articles 166 et 167.
- La combinaison du délai de dépôt d'une demande d'indemnité (six mois suivant la réception de l'avis) et du délai de dépôt du plan prévu à l'article 168 (30 jours suivant la signification de ladite demande) pourrait créer des enjeux pratiques. Le plan final pourrait ne pas être disponible puisque les travaux pourraient ne pas être terminés. De plus, la détermination exacte du volume souterrain de cinq mètres entourant la paroi intérieure bétonnée du tunnel ne peut se faire qu'après la fin des travaux, puisque le positionnement final du tunnel pourrait varier en raison de contraintes souterraines découvertes en cours de réalisation. Ainsi, si ce plan doit être préparé avant la fin des travaux, l'article 168 devrait préciser qu'il s'agirait, le cas échéant, d'un plan préliminaire, sujet à changement.
 - **Recommandation** : Clarifier à l'article 168 que le plan peut être un plan préliminaire et sujet à changement si les travaux ne sont pas complétés au moment de son dépôt.
- L'application de l'article 3042 du CCQ oblige la création de lots distincts pour les parties expropriées et le résidu des propriétés affectées. Considérant le grand nombre de propriétés pouvant être affectées dans le cadre d'un projet de grande ampleur (plus de 400 pour le PLB), le délai d'un an suivant la fin des travaux pour déposer les plans finaux pourrait poser des enjeux s'il faut ajouter le lotissement de centaines de propriétés. Ce délai devrait conséquemment être ajusté.
 - **Recommandation** : augmenter à 18 mois le délai d'un an suivant la fin des travaux pour le dépôt du plan définitif à la lumière de l'obligation de lotissement.

2.6. Construction d'un tunnel sous des propriétés appartenant à l'État

Le quatrième alinéa de l'article 166 soustrait les biens du domaine de l'État aux dispositions de transfert de plein droit prévues. Cet article semble en contradiction avec l'article 151 de la LSTC qui permet à la STM de percer le tunnel sous tout immeuble, quel qu'en soit le propriétaire, ainsi qu'avec l'article 156 de la LSTC qui prévoit que la STM est seule propriétaire des biens afférents au métro. Par exemple, le trajet actuel du PLB prévoit de passer sous certains immeubles appartenant à l'État.

Recommandation :

- Clarifier la capacité de construire un tunnel et d'en détenir la propriété s'il passe sous des propriétés appartenant à l'État.

3. Des propositions pour bonifier les bénéfices de la réforme

3.1. Réduire les délais en retirant l'autorisation préalable du gouvernement

Les sociétés de transport qui exproprient doivent obtenir une autorisation préalable du gouvernement alors que les villes, les communautés métropolitaines, les régies intermunicipales et les commissions et centres de services scolaires sont exemptés de cette obligation (3^e par., 2^e al. art., 4). Celle-ci apparaît étrange puisque la STM, en plus d'être l'un des plus grands donneurs d'ouvrage du Québec, est une entité municipale dont un grand nombre de décisions doivent déjà être autorisées par la ville, la CMM et l'ARTM⁵. Notamment, la STM doit obtenir l'autorisation de la ville pour exproprier et celle de l'ARTM pour « acquérir tout bien requis pour le prolongement du métro ». La nécessité d'obtenir une autorisation du gouvernement vient ajouter des délais dans les processus d'expropriation, ce qui se traduit par des coûts additionnels et peut impacter l'échéancier de livraison des projets. Notons que le législateur avait reconnu cet enjeu avec la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructures publiques* où la STM avait été exemptée de cette obligation. La STM recommande donc d'exempter de manière permanente les sociétés de transport de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable du gouvernement pour exproprier afin de réduire les délais et coûts associés à cette étape.

Recommandation :

- Exempter les sociétés de transport de la nécessité d'obtenir une autorisation préalable du gouvernement pour exproprier.

3.2. Permettre l'expropriation pour autrui pour réduire les coûts

Actuellement, la STM ne peut exproprier que pour son propre compte. Depuis quelques années, les sociétés de transport peuvent s'unir à une ville, à un organisme public ou à des entreprises de réseaux techniques urbains (RTU) dans le but d'exécuter des travaux. De telles unions permettent de réaliser des économies avec des projets intégrés où les besoins de plusieurs entités seront réalisés par le biais d'un contrat avec un seul entrepreneur.

Dans la foulée de ces projets intégrés, il serait bénéfique que la STM puisse exproprier pour autrui, particulièrement pour le déplacement de RTU. Actuellement, lorsque la STM doit déplacer une infrastructure appartenant à une ville ou un RTU dans le cadre de travaux, elle doit ensuite relocaliser son infrastructure et procéder à une acquisition (parfois une expropriation) subséquente, dont les coûts sont ensuite imputés au projet de la STM. Procéder en deux étapes accroît les coûts liés à ces opérations.

Recommandation :

- Permettre aux sociétés de transport d'exproprier pour le compte d'autrui, comme des entreprises de réseaux techniques urbains (RTU), des villes ou d'autres entités pour lesquelles elles peuvent réaliser des travaux.

⁵ La ville de Montréal approuve le budget, le programme des immobilisations, le plan stratégique organisationnel (PSO), les expropriations ainsi que les règlements d'emprunt. La CMM approuve le PSO, les règlements d'emprunt ainsi que la part du programme des immobilisations qui concerne le métro. L'ARTM autorise les acquisitions nécessaires aux prolongements du métro et le programme des immobilisations de la STM doit être produit en conformité avec le plan stratégique de développement de l'Autorité. À l'exception de celles qui portent sur le métro, ces obligations sont également applicables aux autres sociétés de transport.

3.3. Devancer l'entrée en vigueur de la réforme

Tel qu'il est illustré dans la section 2, le PL 22 permettra de réduire de manière considérable les délais et les coûts des processus d'acquisition, en plus d'augmenter significativement la prévisibilité de ces processus. Son entrée en vigueur est toutefois prévue seulement six mois après la sanction du projet de loi. Considérant l'importance de la réforme et des bénéfices qui en sont attendus, la STM recommande de faire entrer en vigueur la nouvelle loi dès la sanction du projet de loi

Recommandation :

- Faire entrer en vigueur le projet de loi 22 dès sa sanction.

4. Se donner les moyens de capter la valeur générée par le transport collectif

Il est reconnu que le transport collectif structurant est un puissant levier pour le développement immobilier et l'augmentation des valeurs foncières. Partout dans le monde et ailleurs au Canada, de plus en plus d'autorités font le choix d'utiliser le développement immobilier comme levier de financement pour le transport collectif⁶.

Au Québec, alors que les enjeux de financement du transport collectif et de la mobilité sont criants, des obstacles nuisent à notre capacité de générer des revenus pour le transport collectif par le biais du développement immobilier. Le PL 22 constitue une opportunité importante pour lever certains de ces obstacles.

4.1. Une opportunité de se donner les leviers nécessaires pour réaliser les revenus immobiliers du prolongement de la ligne bleue et du réseau existant du métro

La nécessité de valoriser les terrains résiduels et droits aériens liés au PLB fait l'objet d'un large consensus. Elle figure notamment au rapport du groupe d'experts sur le prolongement de juillet 2021 qui prévoyait de générer 310 M\$ par le biais de la valorisation des sites et du financement innovant⁷. Une stratégie de mise en valeur immobilière des sites liés au PLB est en cours d'élaboration, alors que des promoteurs immobiliers ont déjà manifesté leur intérêt à procéder à des développements aux abords ou au-dessus de certaines infrastructures du PLB. Des obstacles empêchent toutefois actuellement la STM de réaliser ce potentiel de revenus.

D'abord, pour mettre en œuvre ces formes de développements conjoints, la STM doit pouvoir conclure des ententes avec les promoteurs immobiliers qui possèdent les terrains adjacents, notamment car les projets de développement pourront exiger de modifier la conception des stations pour permettre des hauteurs plus importantes. Or, la LSTC ne permet pas à la STM de s'unir à un tiers privé pour réaliser des travaux de construction requis pour le redéveloppement immobilier des terrains et espaces résiduels acquis dans le cadre d'un projet.

Notons que cette incapacité à s'unir à des tiers privés n'est pas un obstacle que pour le PLB. En raison du caractère contraignant du cadre bâti montréalais, il y a de nombreux cas où la STM doit négocier avec un propriétaire ou promoteur spécifique pour la réalisation de travaux. Une dérogation ministérielle a ainsi été nécessaire récemment pour la réalisation d'un projet de poste de ventilation mécanique et d'un édicule de station de métro à réaliser en plein centre-ville à intégrer à un projet de construction de nouvelle tour. Ce genre de situation se pose également pratiquement chaque fois qu'un projet de développement significatif survient près d'une station de métro et doit prévoir une connexion directe.

Par ailleurs, si la STM est autorisée à mener une « *activité commerciale connexe à son entreprise de transport en commun* » (article 86 de la LSTC), un flou persiste sur la possibilité de procéder à des développements immobiliers au titre de ces activités connexes. Cette ambiguïté fait courir un certain

⁶ Voir notamment Hazel, Georges, *La captation de la plus-value foncière comme source de financement du transport collectif pour le grand Montréal*, Rapport produit pour la Banque Nationale du Canada, mai 2015.

Translink, l'autorité organisatrice de transport, a lancé en 2022 un programme de développement immobilier autour des stations en 2022. Translink, [TransLink to launch Real Estate Development Program](#), 23 juin 2022.

Dans la grande région métropolitaine de Toronto, des programmes de développements axés sur les transports collectifs (« transit oriented communities ») existent pour maximiser les développements autour des stations de métro de la TTC et des gares de trains de Go Transit. Gouvernement de l'Ontario, [Transit-Oriented Communities](#), consulté le 10 août 2023.

⁷ ARTM, STM, Ville de Montréal, Société québécoise des infrastructures (SQI) et ministère des Transports du Québec (MTQ), *Ligne bleue du métro de Montréal : Projet de prolongement. Rapport du groupe d'experts*, juillet 2021.

risque de contestation potentielle des projets auxquels la STM pourrait s'associer. Vu la portée générale de l'article 86 de la LSTC et afin d'éviter tout risque de contestation, la loi devrait être clarifiée pour permettre aux sociétés de transport de réaliser des activités de gestion et de développement immobilier à l'égard de ses propriétés.

Des discussions ont déjà cours avec des promoteurs relativement au développement des droits aériens et des terrains adjacents aux futures stations. Pour l'une de ces stations, la conclusion d'une entente serait requise avec le promoteur d'ici la fin de l'automne 2023, pour compléter la conception et lancer l'appel d'offres pour le contrat d'excavation. Si la loi n'est pas modifiée d'ici l'automne, il sera impossible de réaliser le développement conjoint à cette station sans impacter l'échéancier du PLB. La STM recommande donc au gouvernement de profiter du PL 22 pour modifier sans attendre la LSTC afin de lui donner les leviers nécessaires pour réaliser les revenus anticipés grâce au développement conjoint autour des stations du PLB et du reste du réseau du métro. Ce faisant, il ouvrirait également la voie pour générer des revenus par le biais du développement immobilier dans le cadre d'autres projets de maintien d'actifs de la STM ainsi que d'autres projets de transports collectifs réalisés par d'autres organismes publics de transport collectif.

Recommandation :

- Modifier la LSTC (art. 92.4) pour permettre aux sociétés de transport de s'unir à un promoteur immobilier pour tout contrat de construction d'une infrastructure de transport collectif et du redéveloppement immobilier situé aux abords ou au-dessus d'une telle infrastructure.
- Clarifier la LSTC (art. 86) pour reconnaître comme « activité connexe » les activités de gestion ou de développement immobilier relatives aux propriétés d'une société de transport.

4.2. Autoriser l'expropriation pour réaliser des projets de développement axés sur les transports collectifs (TOD)

Comme le rapportait en 2015 l'expert international Georges Hazel dans un rapport produit pour la Banque Nationale, les méthodes de captation de plus-value foncière (CPVF) fondée sur le développement immobilier « ont le potentiel de recueillir des fonds beaucoup plus importants que n'importe quelle solution [de CPVF] axée sur la fiscalité »⁸. Celles-ci sont réparties en deux catégories, soit « celle où le fournisseur de services de transport collectif participe directement au développement immobilier et celle où le fournisseur travaille en partenariat avec l'industrie du développement immobilier, sans participer directement aux activités. » Plus les autorités exercent une implication forte et une maîtrise directe sur le projet, plus elles peuvent espérer des récompenses et retombées plus importantes⁹.

Le potentiel de retombées est plus limité si les terrains à valoriser ne sont que les espaces résiduels à l'issue de la construction de l'infrastructure. C'est pourquoi d'autres juridictions permettent de recourir à l'expropriation plus largement pour libérer des espaces importants autour des stations afin d'orchestrer un véritable développement axé sur les transports collectifs (« transit oriented development » – TOD). Ce faisant, l'autorité maximise non seulement le potentiel de revenus, mais également le potentiel de

⁸ Les solutions de CPVF axées sur la fiscalité désignent les différents mécanismes de redevances, taxes et droits de développements qui visent à capter la plus-value foncière. Hazel, Georges, *La captation de la plus-value foncière comme source de financement du transport collectif pour le grand Montréal*, Rapport produit pour la Banque Nationale du Canada, mai 2015.

⁹ Ibid.

développement, et elle peut mieux s'assurer que celui-ci atteint des objectifs tels que la construction de logements et la constitution de véritables milieux de vie complets.

Pour le projet de Grand Paris Express qui prévoit la construction de 200 km de métro et doit engendrer la construction de plus de 200 000 logements, l'autorité responsable peut ainsi recourir à l'expropriation dans un rayon de 600 mètres autour des stations¹⁰. Cette disposition doit permettre la construction de 8000 logements, dont 20 % de logements abordables¹¹. Plus près de nous, le gouvernement de la Colombie-Britannique a modifié la loi en 2022 pour permettre l'acquisition de terrains en vue de construire des logements et de procéder à des développements immobiliers dans un rayon de 800 mètres des stations de transport collectif¹². Dans cette optique, la province a octroyé 394 M\$ dans le budget 2023 pour acquérir des terrains afin de construire des logements.

La capacité à recourir à l'expropriation de la STM ou des sociétés de transport est actuellement limitée aux propriétés strictement nécessaires pour construire les infrastructures de transport collectif¹³. En vue de vraiment maximiser l'ampleur des projets de développements axés sur les transports collectifs ainsi que leurs retombées, le pouvoir d'expropriation devrait être élargi pour couvrir également les TOD et le développement immobilier. À l'instar des exemples cités plus haut, le gouvernement pourrait déterminer un rayon dans lequel ce pouvoir pourrait être exercé.

Soulignons que de tels développements devraient être planifiés adéquatement et conjointement avec les autorités municipales. De même, un tel pouvoir n'implique pas l'acquisition irréfléchie de propriétés déjà bâties dans le rayon visé, mais il permettrait de saisir les opportunités que représentent des propriétés avec un potentiel de réaménagement intéressant en fonction du coût d'acquisition à leur valeur marchande.

Pouvoir exproprier à des fins de développement permettrait également de valoriser les propriétés qui sont aujourd'hui expropriées de manière temporaire, seulement pour la durée de réalisation des travaux. Aujourd'hui, de telles expropriations sont très coûteuses, car elles impliquent souvent la plupart des coûts et indemnités (démolition, indemnités pour relocalisation, etc.) d'une expropriation permanente, en plus d'impliquer un loyer payé au propriétaire et des frais de restitutions du site en état à la fin des travaux. Un pouvoir d'expropriation élargi permettrait de générer des revenus grâce à ces propriétés à l'issue des travaux et de construire des logements, plutôt que de simplement représenter un coût pour le projet.

Recommandation :

- Autoriser l'expropriation pour réaliser des développements axés sur les transports collectifs dans un rayon déterminé autour des stations.

¹⁰ LOI n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (1), JORF n° 0128 du 5 juin 2010

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022308227>

¹¹ Figaro et AFP, « La Société du Grand Paris construira 8000 logements dans les nouveaux quartiers de gare », Le Figaro, 14 novembre 2022, <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/la-societe-du-grand-paris-construira-8000-logements-dans-les-nouveaux-quartiers-de-gare-20221114>

¹² Art. 24 à 27, Transportation Act [SBC 2004], chapitre 44, 29 mars 2023, gouvernement de la Colombie-Britannique, <https://www.bclaws.gov.bc.ca/>

¹³ L'article 92 énonce ainsi : « Une société peut, avec l'autorisation de la ville qui adopte son budget, exproprier [...] tout bien, situé dans son territoire ou à l'extérieur de celui-ci, dont elle a besoin pour la réalisation de sa mission. ». L'article 152 propose une formulation semblable pour la STM et le métro spécifiquement : « La [STM] peut exproprier sur son territoire tout bien nécessaire à son entreprise de transport terrestre guidé, par métro. ».

5. Conclusion

Le cadre actuel entourant l'expropriation rend les processus d'acquisition de terrains très longs, coûteux et imprévisibles. En clarifiant les différents paramètres des indemnités envisageables, le PL 22 aura pour effet d'améliorer la prévisibilité des processus d'expropriation et de réduire les délais autant que les coûts de réalisation des projets, en encadrant les indemnités à verser lors d'expropriations. Ce faisant, il facilitera la réalisation des projets d'infrastructure publique au Québec.

Sur la base de son expérience comme gestionnaire du métro et de nombreux projets de réfection et de construction d'infrastructures connexes, la STM a proposé plusieurs clarifications jugées nécessaires pour protéger ou maximiser les dispositions entourant le transfert de plein droit lors de la construction de tunnel. Parmi ces clarifications, soulignons la nécessité de compléter la définition de tunnel et celle de retirer la limitation de quinze mètres de profondeur pour les transferts de plein droit.

Dans la foulée d'une réforme qui vise à simplifier les processus et à réduire les coûts et délais, les sociétés de transport devraient être exemptées de l'obligation d'obtenir une autorisation gouvernementale pour exproprier, à l'instar des municipalités et des centres de services scolaires, tout comme elles devraient obtenir le pouvoir d'exproprier pour le compte d'autres entités pour lesquelles elles peuvent déjà réaliser des travaux.

Enfin, le PL 22 constitue une opportunité à ne pas rater pour mettre en œuvre des leviers nécessaires pour générer des revenus pour le transport collectif par le biais du développement immobilier. À court terme, la STM doit obtenir les leviers légaux d'ici la fin de l'automne pour réaliser les revenus immobiliers attendus pour le PLB. Un tel pouvoir pourrait également être mis à profit dans plusieurs cas de projets de modernisation d'actifs (poste de ventilation mécanique, installation d'ascenseurs, réfections de stations, etc.) qui exigent de négocier directement avec un partenaire privé spécifique. À plus long terme, permettre d'exproprier pour réaliser des développements axés sur les transports collectifs permettrait de réellement maximiser le plein potentiel de retombées du transport collectif structurant en permettant la construction de logement et la constitution de milieux de vie complets autour des stations.