

900-B-12-F

FOLD ON THIS LINE

OFFICE SPECIALTY FORM 99

4

Le chapitre sixième

L'EXPROPRIATION ET SES OBJECTIFS

- 1 - Propriété du sol et expropriation
- 2 - Homologation
- 3 - Spéculation et conditions d'une politique de développement



Bibliothèque Nationale du Québec

I. PROPRIÉTÉ DU SOL ET EXPROPRIATION

Le droit qu'a l'État d'être propriétaire n'a pas besoin d'être justifié. Il est ancestral. Ce droit a le même contenu qu'il s'agisse de l'État ou des administrations locales. Au Québec, il a été étendu aux corporations municipales et scolaires pour leur permettre d'exercer les pouvoirs qui leur ont été délégués.

Le chapitre sixième

L'EXPROPRIATION ET SES OBJECTIFS

L'extension progressive du rôle des diverses administrations publiques les conduit à accroître leurs biens fonciers à mesure que l'aménagement des ressources et du territoire les force à intervenir, cette intervention se faisant de plus en plus massive.

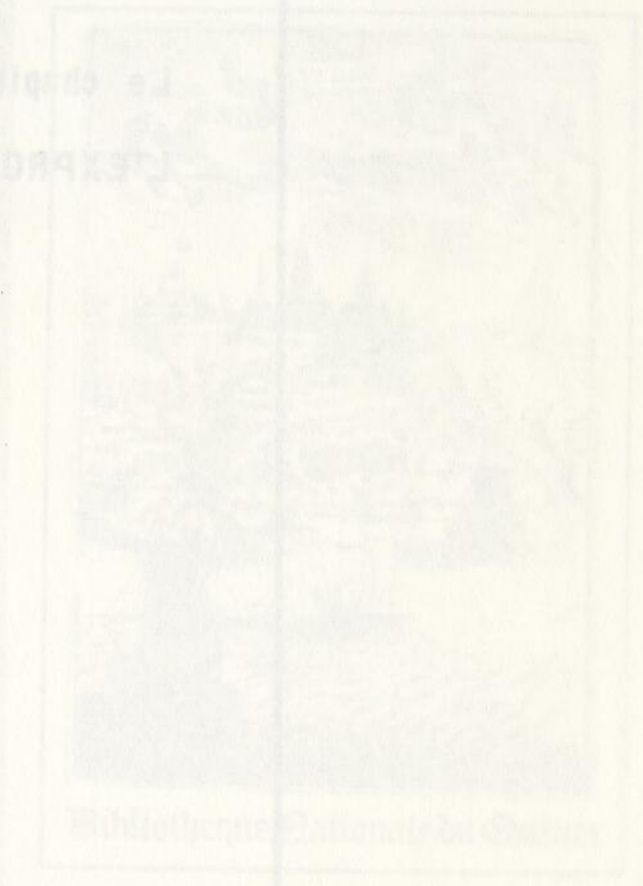
L'instrument dont l'État et les corporations municipales et scolaires font usage quand leur est pas possible d'acquiescer le sol de gré à gré est l'expropriation.

La reconnaissance du fait que certains corps publics et corporations autonomes ont pour tâche de rendre des services au public et ont par suite la charge d'installer certains équipements généraux nécessaires au fonctionnement de la société a entraîné l'extension du droit d'expropriation à ces organismes. Ainsi, les compagnies d'électricité, les sociétés de chemins de fer, les universités, etc., en sont devenues pourvues.

- 1 - Propriété du sol et expropriation
- 2 - Homologation
- 3 - Spéculation et conditions d'une politique de développement



Le chapitre sixième
L'EXPLORATION ET LES OBJECTIFS



OFF

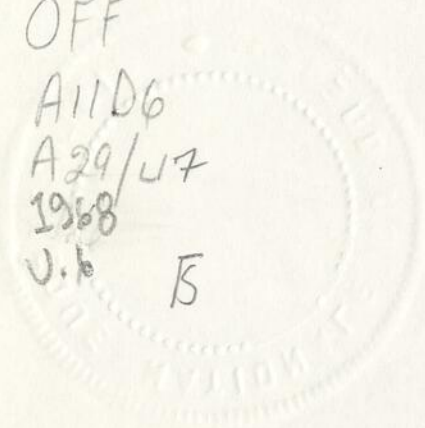
A11D6

A29/U7

1968

J.6

B



1.

PROPRIÉTÉ DU SOL ET EXPROPRIATION

Le droit qu'a l'Etat d'être propriétaire n'a pas besoin d'être justifié. Il est ancestral. Ce droit a le même contenu qu'il s'agisse de l'Etat ou des administrations locales. Au Québec, il a été étendu aux corporations municipales et scolaires pour leur permettre d'exercer les pouvoirs qui leur ont été délégués.

L'extension progressive du rôle des diverses administrations publiques les conduit à accroître leurs biens fonciers à mesure que l'aménagement des ressources et du territoire les force à intervenir, cette intervention se faisant de plus en plus massive.

L'instrument dont l'Etat et les corporations municipales et scolaires font usage quand il ne leur est pas possible d'acquérir le sol de gré à gré est l'expropriation.

La reconnaissance du fait que certains corps publics et corporations autonomes ont pour tâche de rendre des services au public et ont par suite la charge d'installer certains équipements généraux nécessaires au fonctionnement de la société a entraîné l'extension du droit d'expropriation à ces organismes. Ainsi, les compagnies d'électricité, les sociétés de chemins de fer, les universités, etc., en sont-elles pourvues.

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

3

Cela étant, la Commission se prononce sur deux points. Le premier concerne l'exercice du droit d'expropriation; le second, les buts de l'expropriation, c'est-à-dire la possession ultime du sol.

A- Exercice du droit d'expropriation

La concurrence d'une multitude d'autorités, toutes détentrices du pouvoir d'expropriation, engendre une situation anarchique.

En premier lieu, le droit de préemption inhérent au droit d'expropriation tient lieu de toute priorité et de toute justification.

En second lieu, ce droit s'exerce sur des propriétés dont le choix n'est fondé que sur la prise en considération des intérêts spécifiques de l'organisme détenteur du droit, sans qu'il soit tenu compte de l'importance relative de la fonction pour laquelle il est constitué par rapport à l'ensemble des fonctions urbaines. Cette situation prive de tout sens la planification urbaine et va souvent à l'encontre de la somme des intérêts de la collectivité.

Il convient de corriger sans plus tarder pareil état de choses. On a trop oublié que l'expropriation n'est pas une fin en soi, mais que les critères de son efficacité

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

se trouvent dans le développement - dont elle est avec une égale puissance tantôt un stimulant, tantôt un frein.

Le seul emploi de la puissance publique crée des pressions intenses qui rendent extrêmement malaisée l'utilisation du sol à une autre fin que celle prévue, lorsque cette dernière n'est pas acceptable au point de vue de l'urbanisme. Il importe que l'utilisation des terrains expropriés soit conforme aux indications du plan d'urbanisme.

C'est pourquoi la Commission estime que l'exercice du droit d'expropriation devrait, dans chaque cas, faire l'objet d'une autorisation préalable. La corporation municipale accorderait cette autorisation en fonction des exigences clairement définies du plan d'urbanisme et de la planification urbaine, étant entendu que le plan d'urbanisme s'exécute suivant le processus démocratique.

De plus, et pour les mêmes raisons, le recours au droit d'expropriation doit être soumis à des dispositions rigoureuses et uniformes. Cet objectif ne peut être atteint que par l'application d'une loi-cadre relative à l'expropriation. Une telle loi, à élaborer en fonction de la primauté du pouvoir municipal en matière d'urbanisme, devra définir les conditions et la procédure obligatoirement applicables à tous les organismes habili-

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

5.

En effet, les municipalités sont investies du pouvoir énormément à se prévaloir du droit d'expropriation.

Un premier pas a été fait dans cette direction par l'institution d'un Comité d'enquête sur l'expropriation, qui aurait mandat d'établir une politique d'expropriation pour les ministères. L'élargissement du champ de l'enquête (sous la conduite de ce Comité ou de tout autre organisme) à tous les aspects de l'expropriation est d'une urgente nécessité, l'élaboration d'une loi-cadre d'expropriation y étant subordonnée.

B- Buts de l'expropriation

En ce qui concerne les buts de l'expropriation, il est important de rappeler que les responsabilités de la corporation municipale, contrairement à celles des organismes parastataux ayant le droit d'exproprier, s'étendent à l'ensemble des activités de la société urbaine et touchent, de ce fait, toutes les fonctions urbaines.

Les "fins publiques"

La Loi des cités et villes sanctionne ce principe en donnant à la corporation municipale le droit d'exproprier "pour fins publiques". Cependant, en l'absence d'une définition précise de ce que sont ces "fins publiques", le terme a été interprété dans un sens restrictif qui correspond à une conception traditionnellement limitée et antinomique des responsabilités de la corporation municipale.

L'expropriation pour fin d'implantation publique, l'expropriation pour fin de rénovation et l'expropriation pour fin de développement.

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

En effet, les municipalités sont investies du pouvoir énorme de fournir un ensemble de services à la collectivité urbaine et d'implanter les équipements requis à cette fin. Mais elles ne jouissent que d'un contrôle négatif sur le développement dont ces services sont l'ossature, car elles n'ont encore aucun moyen d'assurer la réalisation effective de ce développement conformément aux besoins d'ensemble de la collectivité urbaine. (Les normes générales d'aménagement que fixent les règlements de zonage et de construction, seuls instruments actuellement à la disposition des municipalités, ne sont évidemment applicables qu'au moment de l'aménagement dont l'initiative est entièrement subordonnée aux décisions de l'entreprise individuelle). L'expropriation municipale doit donc permettre non seulement l'implantation des équipements nécessaires à la fourniture des services requis par le développement, mais aussi l'exécution d'autres opérations dont, en cette matière, la responsabilité revient à la municipalité.

Développement,
fins publiques

De l'avis de la Commission, il convient de préciser et d'élargir le sens de l'expression "fins publiques" de manière à rendre compte de la responsabilité totale de l'administration municipale à l'égard du développement dont l'implantation d'équipements publics n'est que l'une des conditions. L'examen des divers objectifs de l'expropriation va mettre en relief cette nécessité. Nous analyserons successivement l'expropriation pour fin d'implantation publique, l'expropriation pour fin de rénovation et l'expropriation pour fin de développement.

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

7

1.1

Situation actuelle

Expropriation pour fin d'implantation de services publics

Les pouvoirs d'expropriation dont disposent à l'heure actuelle les corporations municipales visent uniquement l'acquisition des terrains nécessaires aux implantations projetées. La structure des lots peut évidemment être telle que l'expropriation doive couvrir un territoire s'étendant au-delà des limites requises par la réalisation d'un projet spécifique. Mais, en pratique, les corporations municipales ne peuvent rien faire de cette partie excédentaire sauf la revendre.

Cas de Montréal

Dans le cas de Montréal, toutefois, la ville a le pouvoir d'exproprier jusqu'à une profondeur de 150 pieds de part et d'autre des limites de réalisation afin de permettre un "meilleur aménagement". Que signifie cette expression? Dans les conditions actuelles, la ville ne peut contrôler l'aménagement que par ses règlements de zonage, de construction et de lotissement. Elle ne peut viser que des "fins publiques" et n'a donc pas le pouvoir de se faire entrepreneur d'aménagements privés. Par conséquent, l'expression "meilleur aménagement" autorise concrètement Montréal à cadastrer plus rationnellement les lots, c'est-à-dire à faire du remembrement à l'intérieur des limites prescrites de 150 pieds. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect extrêmement important des responsabilités

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

8.

Les critères du
"meilleur aménagement"

municipales en matière d'aménagement. Il reste que l'aménagement lui-même obéit au jeu de l'offre et de la demande qui échappe au contrôle effectif de la ville.

Si l'on se place au point de vue de la municipalité, le "meilleur aménagement" est celui qui assure une utilisation optimum du territoire desservi par des équipements donnés dans une perspective de développement total et cohérent. Ce critère se traduit en termes de rentabilité: la rentabilité d'un investissement donné est liée à celle de la totalité des investissements municipaux.

Le financement d'une immobilisation particulière est garanti par le rendement de l'assiette fiscale totale de la ville, qui est lui-même fonction de la rentabilité de l'ensemble des investissements et donc de l'utilisation des terrains que chacun des équipements dessert.

Les exigences de
la rentabilité immobilière

Le financement d'une immobilisation donnée est ainsi lié à l'utilisation du sol environnant. Cette utilisation est fonction de l'intervention de deux facteurs qui peuvent se combiner pour déséquilibrer le jeu de l'offre et de la demande. Le premier est l'usufruit de la propriété foncière, c'est-à-dire la possession de la plus-value ou, en d'autres termes, le prix attaché à l'offre de terrain. Le second est la rentabilité de la valeur immobilière totale (valeur foncière

I. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

plus valeur bâtie) en fonction de l'utilisation que la demande est disposée à faire du sol. Le taux de rentabilité de la valeur immobilière totale est déterminé par un rapport relativement "inélastique" de la valeur foncière à la valeur bâtie, la hausse de celle-ci étant la conséquence directe de la hausse de celle-là. C'est dire l'influence décisive de la plus-value foncière sur la constitution de la valeur immobilière totale. Mais c'est également insister sur la capacité de capitalisation de l'entrepreneur face aux exigences de la rentabilité.

Position privilégiée des propriétaires

Dans des conditions de concurrence parfaite, la demande peut être satisfaite lorsque l'offre individuelle excède le maximum déterminé par le critère de rentabilité de la valeur immobilière totale. Mais ces conditions ne peuvent exister, étant donné que l'implantation d'équipements publics a pour effet de limiter le territoire où l'offre de terrains est faite et, par conséquent, d'augmenter la demande en même temps que de raréfier l'offre. Ce déséquilibre met l'offrant, c'est-à-dire le propriétaire, en position non seulement de récupérer à son profit la plus-value dont les implantations publiques sont les seuls agents initiaux, mais de même de déterminer la hausse des valeurs immobilières et, par conséquent, le taux de la rentabilité totale.

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

10.

Plus la demande s'intensifie dans la zone circonscrite par la disponibilité en services publics, plus les conditions de la concurrence sont affectées au profit de l'offre, plus par conséquent les détenteurs de terrain sont en mesure de déterminer les conditions de développement.

Prenons l'exemple de l'élargissement d'une rue. Cet ouvrage apporte aux propriétaires des terrains adjacents une véritable aubaine (le vocabulaire fiscal anglais l'a précisément appelée un "windfall profit") qui se traduit par une hausse des prix de l'offre. Cette hausse peut avoir des conséquences néfastes tant sur le développement urbain que sur le rendement futur de l'assiette fiscale.

Réduction et concentration de la demande

La hausse des valeurs réduit le volume de la demande en privilégiant en quelque sorte la capacité financière de l'entrepreneur. Elle tend, en outre, à concentrer géographiquement la demande là où les facteurs de rentabilité immédiate de l'entreprise individuelle sont portés au maximum. On objectera peut-être que cette évolution n'est la source d'aucune perte pour la ville, puisque l'investissement immobilisé dans les opérations d'élargissement de rues, par exemple, est couvert par des recettes fiscales qui enregistrent la hausse des valeurs. Ce raisonnement serait fondé si l'on ne tenait pas compte du fait que, dans un endroit

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

Freinage du développement

donné, la concentration et le développement ne peuvent dépasser un certain plafond sans engendrer une congestion telle qu'elle occasionne des frais d'un montant supérieur au profit des propriétaires et donc au rendement des taxes foncières que ceux-ci ont à payer.

Cette conséquence est d'autant plus onéreuse que la concentration de la demande et la hausse des valeurs à l'intérieur d'un secteur s'accompagnent d'un freinage au développement des territoires dont le mouvement de concentration s'écarte. Dans l'attente d'un développement de ces territoires, les propriétaires ont tendance à ne pas apporter d'améliorations aux biens immobiliers existants qui, par conséquent, tombent en désuétude.

Effritement du développement

La concentration dans certains secteurs et la dégradation des secteurs contigus ont pour corollaire l'effritement du développement. En effet, un certain nombre d'entreprises qui auraient tout intérêt à s'installer dans le centre-ville où leur présence serait utile, ne peuvent s'y établir. Elles se tiennent en dehors du secteur de concentration où elles seraient dans l'impossibilité d'absorber le coût du terrain. Elles évitent également le secteur dégradé où le pourrissement des valeurs serait de nature à compromettre la rentabilité de leur installation. Ces entreprises sont donc contraintes de s'installer ailleurs. Elles accentuent ainsi les

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

12.

tendances souvent artificielles à l'expansion du tissu urbain et provoquent un effritement onéreux au point de vue de l'efficacité des fonctions urbaines.

Cet effritement, que l'on ne saurait caractériser comme une répartition consciente de l'ensemble des noyaux urbains, se solde par une perte continue de dynamisme et une croissance correspondante des coûts sociaux. Pour la ville, cela signifie une diminution de la rentabilité prévue pour chacun des équipements et donc pour le total des investissements municipaux.

Déficiences des modalités actuelles d'expropriation

A ce stade, considérons à nouveau les conditions actuelles d'exercice du droit d'expropriation. Il est clair qu'elles sont largement suffisantes pour assurer la réalisation matérielle des équipements. Mais il est également manifeste que, en ne permettant que cette réalisation, elles dissocient le droit d'expropriation des moyens de contrôler le développement et favorisent un émiettement qui affaiblit l'assiette fiscale de la municipalité et grève le financement de ses immobilisations.

C'est pourquoi une réforme du droit d'expropriation devrait donner aux corporations municipales le moyen effectif de lier l'implantation matérielle des équipements au développement.

est absurde de ne concevoir un "meilleur arrangement" que comme l'appendice d'une expropriation qui vise spécifiquement à l'implantation d'équipements publics.

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

De l'avis de la Commission, une telle réforme suppose:

Généralisation de l'expropriation des abords

1- la généralisation à toutes les corporations municipales du droit d'expropriation des abords ("excess condemnation") en vue d'un "meilleur aménagement";

Pas de revente inconditionnelle

2- la reconnaissance du fait que le "meilleur aménagement" visé par l'expropriation n'est pas assuré par la revente inconditionnelle de la partie excédentaire des terrains, revente qui est la seule porte de sortie ouverte aujourd'hui à la Ville de Montréal;

Possession municipale continue

3- la possibilité pour les corporations municipales de garder la possession des terrains excédentaires et de les louer en vue de protéger les équipements publics et leurs abords, d'orienter le développement du territoire desservi par ces équipements et, en corollaire, d'assurer la rentabilité maximum de leurs investissements.

1.2

Expropriation pour fin de rénovation

Rénovation et "meilleur aménagement"

Le droit d'exproprier pour fin de rénovation est implicitement contenu dans celui qui est reconnu à la Ville de Montréal en vue d'assurer un "meilleur aménagement". Mais il est absurde de ne concevoir un "meilleur aménagement" que comme l'appendice d'une expropriation qui vise spécifiquement à l'implantation d'équipements publics.

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

14.

Premièrement, cette conception est trop restrictive. Si la municipalité a une responsabilité en matière d'aménagement, elle doit pouvoir agir directement dans ce but.

Deuxièmement, l'oeuvre de rénovation assujettie à de telles restrictions est illusoire. Car, comme nous le notions plus haut, le "meilleur aménagement" visé par l'expropriation n'est pas assuré par la revente inconditionnelle des terrains sujets à cet aménagement.

Cela nous amène à définir les principes généraux auxquels une opération de réaménagement doit obéir.

Premier principe: La corporation municipale doit pouvoir exproprier, quand cela est nécessaire, pour les fins de rénovation que sont susceptibles de définir le plan d'urbanisme et, en particulier, le programme de développement applicable à la municipalité incorporé dans le plan d'urbanisme. Cela signifie qu'elle doit pouvoir exproprier ailleurs que dans les zones ouvertes à un droit d'expropriation excédentaire ("excess condemnation") dont la Ville de Montréal jouit présentement, le principe d'une généralisation de ce droit à toutes les corporations municipales étant par ailleurs censé admis. Par exemple, elle peut devoir le faire en tout endroit où un remembrement ou un rassemblement de terrains aux fins de rénovation s'impose.

Elargissement spatial des droits d'expropriation "excédentaire"

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

15

Participation municipale à la rénovation

Deuxième principe: La corporation municipale doit pouvoir disposer des biens expropriés de la manière convenant le mieux à l'entreprise de rénovation et, autant que possible, par voie de location. Cela implique qu'elle doit pouvoir participer à cette entreprise au-delà des opérations de remembrement et de rassemblement qu'elle peut nécessiter et sous d'autres formes que l'acte de cession.

Expropriation municipale pour aménagement privé

Troisième principe: La corporation municipale doit pouvoir exercer un droit d'expropriation aux fins de rénovation lorsque l'initiative de la rénovation vient de l'entreprise privée, qu'elle concorde avec les objectifs définis par la programmation du développement et que la réalisation des projets concernés se trouve bloquée.

Contrôle de la rénovation et possession du sol

Quatrième principe: Il faut que la participation initiale de la corporation municipale, sous forme d'expropriation, de remembrement, de rassemblement ou de cession, soit protégée par un droit de contrôle sur les opérations subséquentes. L'efficacité du contrôle dépend de l'existence d'un "droit de suite" sur le sol exproprié.

1.3

Expropriation pour fin de développement

Une municipalité en expansion peut se trouver dans l'obligation d'exproprier des terrains pour assurer le dévelop-

1. PROPRIETE DU SOL ET EXPROPRIATION

pement ordonné de l'agglomération. Il peut lui être nécessaire de posséder une réserve de terrains de manière à intervenir sur le marché et à pondérer le jeu de l'offre et de la demande dont les orientations opposées risquent de fausser le développement urbain.

Cette question est au fond celle des effets de la spéculation sur le développement. Nous en traitons dans une autre section consacrée à ce problème.

A l'heure actuelle, la loi accorde aux corporations municipales le droit d'homologuer pour leurs propres fins. Les corporations municipales peuvent aussi homologuer en faveur des commissions scolaires et des corporations épiscopales les espaces destinés aux écoles et aux églises.

Les remarques que nous avons formulées plus haut sur les conditions et la procédure de l'expropriation s'appliquent intégralement ici. L'homologation doit en toute circonstance se plier à ces normes qui concordent avec les propositions du plan d'urbanisme et, en particulier, avec le programme d'équipement.

1- Les conditions et la procédure d'homologation doit être régie par une loi-cadre d'homologation qu'il y aurait vraisemblablement lieu, les fins poursuivies étant les mêmes, d'incorporer à la loi-cadre d'expropriation.

2. HOMOLOGATION

Si l'on admet le droit des corporations municipales et scolaires, des gouvernements et des corporations publiques à la possession du sol pour la réalisation de fins publiques précises et si l'on accepte qu'elles disposent du droit d'exproprier à ces fins, la question se pose encore de savoir à quel moment doit intervenir la prise de possession. En particulier, dans quelle mesure peut-il être permis à la différer ?

A l'heure actuelle, la loi accorde aux corporations municipales le droit d'homologuer pour leurs propres fins. Les corporations municipales peuvent aussi homologuer en faveur des commissions scolaires et des corporations épiscopales les espaces destinés aux écoles et aux églises.

Les remarques que nous avons formulées plus haut sur les conditions et la procédure de l'expropriation s'appliquent intégralement ici. L'homologation doit en toute circonstance se plier à des normes qui concordent avec les propositions du plan d'urbanisme et, en particulier, avec le programme d'équipement.

Loi-cadre d'homologation

- 1- Les conditions et la procédure d'homologation doivent être régies par une loi-cadre d'homologation qu'il y aurait vraisemblablement lieu, les fins poursuivies étant les mêmes, d'incorporer à la loi-cadre d'expropriation.

2. HOMOLOGATION

Il convient cependant de souligner le fait que l'homologation peut faire l'objet d'un décret à un moment où la décision d'exproprier peut ne pas être encore définitive et que, contrairement à l'expropriation, elle est réversible et ne vaut que pour une période limitée. De plus, elle n'implique que de faibles déboursés pour la corporation municipale.

Il est, de ce fait, d'autant plus nécessaire d'édicter des normes précises garantissant l'objectivité des mesures et la protection des individus.

De telles normes devraient respecter plusieurs conditions dont deux, au moins, nous paraissent essentielles. Elles ont trait à l'établissement du coût d'acquisition et au calcul des compensations. Leurs montants devraient être déterminés dans le décret d'homologation, de sorte que:

- a) le propriétaire sache à quelle indemnité il peut prétendre,
- b) la collectivité n'ait pas à défrayer la totalité de la plus-value que, pour une part importante, elle a contribué à créer.

Elargissement du pouvoir d'homologation

- 2- Il faut élargir le pouvoir d'homologation en l'appliquant à tous les secteurs où peut s'exercer le pouvoir

d'expropriation, les deux opérations visant les mêmes "fins publiques".

Cependant, s'il est légitime que les organismes intéressés continuent d'exercer chacun le droit d'expropriation, il n'en va pas de même pour le droit d'homologation dont la jouissance devrait être réservée exclusivement aux corporations municipales. Ces dernières disposeraient, de la sorte, d'un moyen supplémentaire de faire respecter leur plan directeur d'urbanisme.

Lorsque la corporation municipale exercera son pouvoir d'homologation en faveur d'un organisme doté du pouvoir d'expropriation, cet organisme aura à en assumer les frais ainsi que le coût de la rescision éventuelle.

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

La Commission ne pourrait passer sous silence la question de la spéculation foncière et immobilière dont les effets sur le développement sont manifestes. L'intérêt que l'étude de cette question présente ici réside très précisément dans l'évaluation de ces effets et n'est pas dans une discussion sur le bien-fondé du profit auquel vise la spéculation.

Nous admettons au départ que la spéculation foncière et immobilière n'est pas moins justifiable, dans notre système socio-économique, que toute autre forme de spéculation financière fondée sur la recherche d'un profit à réaliser par des opérations consistant à acheter pour revendre. En ce sens, la spéculation est un mécanisme normal de la mise en marché.

Cette description introduit par ailleurs une distinction entre l'activité du spéculateur professionnel, qui achète pour revendre à un prix plus élevé, et celle de l'exploitant pour lequel la spéculation ainsi entendue n'est qu'une des sources possibles de profit immobilier. On songe notamment à la situation du propriétaire de taudis qui spéculé autant sur la demande de logements à bas prix que sur les perspectives de réaménagement. On peut également mentionner le cas de grandes institutions, financières ou autres, qui font de la thésaurisation immobilière en soustrayant de vastes propriétés aux opérations productives ou de développement,

Spéculateur et
exploitant spéculatif

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

21.

tout en se réservant la possibilité de réaliser par leur vente éventuelle des profits substantiels:

Cette distinction entre le spéculateur et l'exploitant spéculatif nous permet de circonscrire le champ de nos préoccupations au point de vue des effets de la spéculation sur l'aménagement des régions urbaines. Nous considérerons ces effets d'abord dans les zones d'expansion, ensuite dans les zones déjà développées.

A- Zones d'expansion:

Dans les zones d'expansion, où les spéculateurs proprement dits sont nombreux, l'activité de ces derniers est un moteur du développement mais obéit à des mécanismes économiques tels qu'elle entraîne trop souvent une prolifération inopportune. Quels sont donc ces mécanismes?

L'attraction que le placement foncier exerce sur le capital de risque est conditionnée par la perspective d'un profit supérieur au profit réalisable sur les placements ordinaires. En conséquence, la possession d'un terrain ne saurait être prolongée délibérément à des fins spéculatives au-delà du moment où l'accroissement du coût initial calculé sur la base des intérêts composés et des frais subsidiaires excéderait le profit spéculatif

Brièveté de la possession spéculative

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

22.

attendu. Le spéculateur est donc tenu de disposer de sa propriété dans un délai relativement "inélastique". Aux Etats-Unis, on a évalué à une durée moyenne de sept ans la période au terme de laquelle, dans les zones de développement, la vente doit avoir lieu pour demeurer profitable. Cette période est même souvent plus courte.

Ampleur de la concurrence des spéculateurs

En outre, le spéculateur est soumis à une concurrence dont l'ampleur est décrite par l'exemple suivant, emprunté à une étude sur la spéculation et le "sprawl" dans la région métropolitaine de Montréal*.

En 1959, 620,000 acres étaient détenues directement ou indirectement par des spéculateurs; de ce total, 450,000 étaient alors immédiatement disponibles pour le développement.

Pression sur les pouvoirs publics

Le jeu de ces divers facteurs pousse l'ensemble des spéculateurs à faire pression sur les pouvoirs publics pour que ceux-ci aménagent les services sans lesquels la vente serait impossible. Les conséquences de cette situation sont graves. Elles le sont sur le plan régional comme sur le plan local. A l'intérieur de l'agglomération, l'obéissance aveugle aux pressions spéculatives engendre la prolifération des noyaux urbains

* Claude Langlois, "Problems of Urban Growth in Greater Montreal, Association of Learned Societies, Section of the Canadian Geographers Association, 1961."

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

(dans l'île de Montréal, ces noyaux, au nombre d'une vingtaine en 1950, dépassaient la centaine en 1959), l'offre insuffisante de services à la population, la lourdeur excessive de leur coût, l'atrophie congénitale d'un grand nombre d'unités de développement. Ces effets, déjà inquiétants quand ils se manifestent à l'intérieur d'une agglomération, sont la source d'une désorganisation croissante des liaisons régionales.

Responsabilité des
pouvoirs publics

Soulignons que, si la spéculation est la cause première de cet état de choses, la responsabilité ultime en est essentiellement portée par les pouvoirs publics et, singulièrement, par les autorités municipales. Car c'est à celles-ci qu'il incombe de prendre les décisions relatives à l'implantation des services et au contrôle du développement des territoires sur lesquelles elles ont juridiction.

Nous n'avons considéré jusqu'ici que le cas de l'expansion dans des territoires totalement neufs du point de vue urbain. C'est là, en effet, que le lien entre l'expansion et la spéculation foncière proprement dite est le mieux observable. Il va sans dire que le phénomène se complique dès que les noyaux urbains ainsi formés acquièrent une certaine dimension. Nous touchons alors aux effets de la spéculation tels qu'ils se

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

24

manifestent dans les zones déjà développées, qui se prêtent à ce que nous avons appelé l'exploitation spéculative.

B- Zones déjà développées

Dans les zones déjà développées, la spéculation se manifeste à l'intérieur d'un territoire limité d'où la possibilité de croissance par expansion géographique est en principe éliminée. Du fait même que ces zones sont relativement saturées, elles se prêtent à une utilisation immédiatement profitable qui donne à l'exploitant spéculatif la liberté de refuser la vente beaucoup plus longtemps qu'il ne serait loisible au spéculateur dans les zones en voie de développement.

L'exploitant spéculatif jouit donc d'un pouvoir de décision qui détermine de facto les conditions de l'utilisation du sol. Nous allons nous en rendre compte en analysant l'exercice de ce pouvoir dans les secteurs qui se situent aux deux extrêmes de l'évolution de ces zones, c'est-à-dire dans les secteurs clés de l'essor urbain et dans ceux qui restent en état de stagnation.

3.1

Position dominante des exploitants spéculatifs dans les secteurs clés

Dans les secteurs clés de l'essor urbain

La demande tend à se concentrer et les exploitants spéculatifs sont en position d'exercer un oligopole, parfois même un monopole effectif. En effet, contrairement à ce

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

qui se passe dans les zones d'expansion géographique où les caractères de la demande et les conditions de l'offre sont tels qu'un choix très large est possible, le type de besoins correspondant à l'intensité et à la spécificité des fonctions remplies par les secteurs clés ne peut être pleinement satisfait ailleurs que dans ces secteurs. En d'autres termes, les conditions qui président à la localisation d'un immeuble dans le centre-ville imposent des limites très étroites au choix d'un emplacement et la réalisation du projet est donc à la merci des décisions du propriétaire du terrain adéquat. Ce propriétaire est ainsi dans une situation exceptionnellement privilégiée qui, du fait de l'importance des secteurs clés pour le développement urbain dans son ensemble, peut avoir des conséquences graves.

Ce qui nous préoccupe ici n'a rien à voir avec l'étendue du profit escompté par le propriétaire, ni même avec les effets inflationnistes que la hausse sensible des valeurs foncières exerce sur le coût du développement urbain quand celui-ci se réalise.

Ce qui nous concerne, c'est la possibilité où se trouve le propriétaire en question de freiner ou de fausser le développement.

Supposons, par exemple, une entreprise qui, pour la réalisation de ses projets, a besoin d'acheter dix lots contigus.

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

26

Elle parvient à prendre possession de neuf d'entre deux. Le propriétaire du dernier lot a donc le pouvoir, en refusant la vente, d'empêcher l'exécution du projet lors même que sa réalisation serait éminemment souhaitable pour la collectivité urbaine. Dans ces conditions, le réaménagement des secteurs clés n'obéit plus à aucune autre norme qu'aux seuls critères de rentabilité définis par le propriétaire immobilier qui n'est pas lui-même soumis au jeu d'une libre concurrence.

Fragmentation du
développement

Une telle situation a pour résultat une sélection excessive des formes d'aménagement dans des aires de plus en plus restreintes. Cette sélection engendre une fragmentation et un déséquilibre du développement, non seulement dans l'ensemble de l'agglomération, mais même à l'intérieur des secteurs clés. Elle condamne ainsi à la stagnation certaines parties des centres de la croissance urbaine et contribue à la dégénérescence ininterrompue d'autres secteurs.

3.2

Dans les secteurs en dégénérescence

Secteurs en
stagnation

on trouve, en particulier, les caractéristiques suivantes:

- l'état général des valeurs n'est pas de nature à inciter les entrepreneurs individuels à investir leurs fonds avec une assurance suffisante de protection;

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

27.

- le même raisonnement s'applique aux propriétaires individuels qui auraient les moyens et le désir d'améliorer leur bien-fonds mais qui, étant donné une dégradation générale de valeur qui est susceptible d'affecter leur investissement, choisissent plutôt de s'en défaire;
- restent donc les propriétaires qui trouvent profit à maintenir le statu quo. Ces propriétaires sont de deux sortes: les propriétaires résidents et les propriétaires non résidents:
 - A- les propriétaires résidents, ou bien n'ont pas le moyen de se procurer autre chose et trouvent dans ces habitations dégradées le seul type de logement qui soit à portée de leur bourse, ou bien sont indifférents à l'état physique du bien-fonds et préfèrent dépenser leur argent autrement. L'effet est exactement le même dans l'un et l'autre cas;
 - B- quant aux propriétaires non résidents, ils ont intérêt à ne pas renouveler leur capital immobilier qui, largement et parfois totalement amorti, leur procure un revenu grossi des sommes équivalant au coût d'entretien qu'ils ne défrayent pas.

Telle est la situation. L'exploitant spéculatif est celui qui en tire d'autant plus d'avantages que la demande totale augmente dans la ville pour n'importe quel type de terrain et que la demande sans cesse accrue pour la construction de logements à prix modique ou modéré dans les zones développées n'est pas satisfaite. Il en résulte une pression croissante sur les zones dégradées, pression qui se traduit

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

Conséquences

pour l'exploitant spéculatif par une expectative de profits toujours en hausse.

Il va sans dire que cette situation affecte aussi durement les autres types d'utilisation du sol dans ces zones.

Les conséquences sont inquiétantes:

Premièrement, toute entreprise de rénovation spontanée est étouffée dans l'oeuf.

Deuxièmement, par conséquent, le stock d'immeubles dégradés s'accroît sans cesse.

Troisièmement, un déséquilibre physique, lourd de conséquences sociales, s'aggrave entre les secteurs avantagés et les secteurs dégradés.

Quatrièmement, les profits des exploitants spéculatifs étant fondés sur une dépréciation maximum des valeurs immobilières qui se traduit par un rendement fiscal minimum, les propriétaires de ces zones ne portent pas leur part du coût des services publics dont dépend le maintien des profits. En fin de compte, la collectivité tout entière subventionne des opérations qui risquent de s'effectuer à l'encontre de ses propres intérêts.

3. SPECULATION ET CONDITIONS D'UNE
POLITIQUE DE DEVELOPPEMENTEffets généraux
de la spéculation

Ainsi, la spéculation a pour effet d'accentuer, tant dans les secteurs clés que dans les secteurs dégradés, les tendances opposées qui apparaissent entre les divers types de besoins en matière d'aménagement. Elle aggrave donc les malformations inhérentes à la multiplicité des initiatives individuelles (publiques et privées) qui sont à la source du développement.

1- Il apparaît manifeste que ces imperfections ne sauraient être corrigées qu'en donnant à ce jeu de l'offre et de la demande un cadre dont la définition procède d'une connaissance des besoins d'ensemble de la société urbaine et d'une politique réaliste de développement. Cette responsabilité, avons-nous dit, incombe aux pouvoirs publics et singulièrement aux autorités municipales.

2- Si l'on examine le rôle de ces dernières, une double constatation s'impose. L'information et le contrôle dans l'administration municipale particulière ne sont pas suffisamment étendus pour qu'elle puisse mener sa tâche à bien sans la collaboration du secteur privé, des municipalités avoisinantes et, en dernier ressort, des autorités provinciales qui commandent des facteurs extrêmement importants de l'aménagement du territoire.

Conclusions

Remèdes

L'observation du phénomène spéculatif a mis en relief le jeu de l'offre et de la demande dans lequel il s'insère et certaines de ses imperfections les plus graves au point de vue développement.

Urbanisme

1- Il apparaît manifeste que ces imperfections ne sauraient être corrigées qu'en donnant à ce jeu de l'offre et de la demande un cadre dont la définition procède d'une connaissance des besoins d'ensemble de la société urbaine et d'une politique réaliste de développement. Cette responsabilité, avons-nous dit, incombe aux pouvoirs publics et singulièrement aux autorités municipales.

Collaboration

2- Si l'on examine le rôle de ces dernières, une deuxième constatation s'impose. L'information et la compétence d'une administration municipale particulière ne sont pas suffisamment étendues pour qu'elle puisse mener sa tâche à bien sans la collaboration du secteur privé, des municipalités avoisinantes et, en dernier ressort, des autorités provinciales qui commandent des facteurs extrêmement importants de l'aménagement du territoire.

...à l'élaboration
d'une politique de
développement

Comment cette collaboration peut-elle se concevoir? Ici, il faut faire une distinction entre la participation de tous les intéressés à l'élaboration d'une politique de développement et leur contribution à sa réalisation.

- a) En ce qui concerne la politique de développement, toute municipalité devrait disposer de pouvoirs suffisamment complets et précis en matière d'urbanisme et se trouver dans l'obligation d'y avoir recours quand la situation l'exige. Compte tenu du fait que le développement ne peut pas se concevoir comme une quantité déterminée dans les limites d'une seule municipalité, mais qu'il obéit à une logique qui considère l'ensemble de l'espace urbain à développer, les plans d'urbanisme sont l'expression d'une politique de développement qui doit être conçue en fonction des besoins de la région à centre urbain à laquelle le territoire de la municipalité impliquée appartient.

Cela signifie d'une part que les autorités concernées doivent agir en liaison avec les corporations municipales environnantes, ainsi qu'avec les autorités supérieures dont les décisions ont une influence majeure sur l'aménagement régional.

D'autre part, l'élaboration d'une politique de développement manquerait de réalisme si elle ne tenait compte

...à la réalisation
du programme

des points de vue du secteur privé dont les intérêts s'étendent à l'ensemble de l'espace urbain et dont la contribution à la réalisation du développement s'impose de toute évidence.

- b) En ce qui concerne précisément la réalisation du développement, les autorités municipales doivent, conformément à la politique établie par voie de collaboration, avoir les moyens de le diriger effectivement et donc d'éliminer les obstacles décrits plus haut.

Ces moyens reposent premièrement sur l'utilisation prioritaire des instruments de planification et en particulier d'un plan de l'équipement public.

Ils impliquent en second lieu que la municipalité puisse s'appropriier les terrains nécessaires au développement quand le jeu de l'offre ou de la demande présente des conditions de nature à l'entraver ou à le déséquilibrer. Elle doit aussi pouvoir mettre ces parcelles à la disposition de ceux qui veulent et peuvent développer conformément aux indications du plan. Elle y procédera en cédant les terrains à bail ou, quand cela est une condition sine qua non du développement désiré, par la revente des parcelles expropriées. Une cession à bail ou une vente ne sera effective que lorsque le projet d'aménagement pour l'exécution duquel la cession est faite aura été réalisé.

des points de vue du secteur privé dont les intérêts s'é-
tendent à l'ensemble de l'espace urbain et dont la con-
tribution à la réalisation de développement s'impose de
toute évidence.

b) En ce qui concerne précisément la réalisation du déve-
loppement, les autorités municipales doivent, confor-
mément à la politique établie par voie de collaboration,
avoir les moyens de le diriger effectivement et donc
d'éliminer les obstacles décrits plus haut.

Ces moyens reposent principalement sur l'utilisation
prioritaire des instruments de planification et en par-
ticulier d'un plan de l'équipement public.

Ils impliquent en second lieu que la municipalité puisse
s'approprier les terrains nécessaires au développement

quand le jeu de l'offre ou de la demande présente des
conditions de nature à l'entraver ou à le déséquilibrer.
Elle doit aussi pouvoir mettre ces parcelles à la dispo-
sition de ceux qui veulent et peuvent développer confor-
mément aux indications du plan. Elle y procède en
cédant les terrains à bail ou, quand cela est une condi-
tion sine qua non du développement désiré, par la ven-
te des parcelles expropriées. Une cession à bail
ou une vente ne sera effective que lorsque le projet
d'aménagement pour l'exécution duquel la cession est
faite aura été réalisé.



... à la réalisation
du programme

**Bookkeeper**[®]

Deacidification for Libraries and Archives

November 2009

BNQ



C 000 176 011