Barreau du Québec

Cabinet de la bâtonnière
445, boul. Saint-Laurent
Montréal (QC) H2Y 3T8
514 954-3402 | 1 800 361-8495 | F 514 954-3407
www.barreau.qc.ca

Le 7 juin 2017

airaca-papi@assnat.qc.ca

Monsieur Alexandre Iracà, président
Commission des transports et de l'environnement
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Projet de loi nº 137 - *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*

Monsieur le Président,

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de loi nº 137 intitulé *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain* que vous avez présenté à l'Assemblée nationale le 11 mai dernier. Sans se prononcer sur l'ensemble du projet de loi nº 137, le Barreau du Québec désire vous faire part de ses préoccupations en regard du mécanisme d'expropriation prévu au projet de loi. Nous nous attardons aussi sur le rôle des municipalités.

> « Ce projet de loi vise à faciliter la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle infrastructure de transport collectif, annoncée publiquement comme le Réseau électrique métropolitain.
>
> À cette fin, le projet de loi prévoit plusieurs allégements concernant les formalités à accomplir en matière immobilière en vue d'acquérir, de gré à gré ou par expropriation, les biens nécessaires à la constitution du Réseau. »

Rappelons le principe de la juste et préalable indemnité prévu à l'article 952 du *Code civil du Québec* :

> « Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Commission des transports et de l'environnement
Déposé le : 2017-06-12
Nº : CTE-085
Secrétaire : L. Cameron

...2

Par ailleurs, l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec prévoit :

> « Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi[1]. »

Ainsi, le principe de protection du droit de propriété est fondamental dans une société comme la nôtre. Dans le contexte du projet de loi, nous comprenons que des modifications d'exception doivent être apportées à la *Loi sur l'expropriation*. Le Barreau du Québec estime cependant qu'un meilleur équilibre pourrait être atteint entre les pouvoirs des corps expropriants et le droit individuel des propriétaires.

Les modifications à la *Loi sur l'expropriation*

Les dispositions de l'article 6 du projet de loi ont pour effet de soustraire l'approbation que doit donner l'Exécutif du gouvernement du Québec en vertu de l'article 36 de la *Loi sur l'expropriation*[2], quelle que soit l'expropriation effectuée par une entité gouvernementale autre que municipale.

> **Art. 6** « Le ministre peut, pour la réalisation du Réseau, faire les acquisitions, de gré à gré ou par expropriation, visées au deuxième alinéa de l'article 11.1 de la *Loi sur le ministère des Transports* (chapitre M-28) aux conditions qu'il détermine, sans que le gouvernement n'en décide.
>
> Dès la signification d'un avis d'expropriation relativement à un bien nécessaire à la réalisation du Réseau, l'évaluation et la négociation en vue de son acquisition doivent être menées par le ministre. »

Par ailleurs, l'article 8 a pour effet également d'annuler le recours prévu à l'article 44 de la *Loi sur l'expropriation*, recours dit en contestation du droit d'expropriation.

> **Art. 8** « L'expropriation décidée par le ministre en vertu du deuxième alinéa de l'article 11.1 de la *Loi sur le ministère des Transports*, pour la réalisation du Réseau, n'a pas à être autorisée préalablement par le gouvernement ainsi que le prévoit la *Loi sur l'expropriation* (chapitre E-24).
>
> En ce cas, l'avis d'expropriation doit, en plus des mentions prévues à l'article 40 de la *Loi sur l'expropriation*, indiquer la date à laquelle l'exproprié, le locataire ou l'occupant de bonne foi devra avoir quitté les lieux. Le droit de l'expropriant à l'expropriation ne peut être contesté et le délai de 30 jours prévu à l'article 46 de cette loi débute à compter de la signification de l'avis d'expropriation. L'avis ministériel de transfert prévu à l'article 9 de la présente loi est substitué à l'avis de transfert de propriété prévu au paragraphe 1 de l'article 53 et à l'article 53.1 de la *Loi sur l'expropriation*. L'avis ministériel de transfert doit être transmis à l'exproprié; il n'a pas à être signifié. De plus, l'indemnité provisionnelle, dans les cas visés à l'article 53.13 de cette loi, est fixée par le ministre,

[1] *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.
[2] *Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c. E-24.

> incluant l'indemnité qu'il estime raisonnable pour le préjudice directement causé par l'expropriation, dans la mesure où les documents qui la justifient, requis par l'avis d'expropriation, ont été fournis dans les 30 jours de la signification de cet avis. Enfin, l'exproprié, le locataire et l'occupant de bonne foi ne peuvent demander de rester en possession du bien exproprié.
>
> En conséquence, ne s'appliquent pas à une telle expropriation le premier aliéna de l'article 36, la partie du paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 40 qui suit « Tribunal », les articles 44 à 44.3, la première phrase de l'article 53.2, l'article 53.3, le paragraphe 2 de l'article 53.4 et les articles 53.5, 53.7 et 53.14 de la *Loi sur l'expropriation*; ses autres dispositions s'appliquent avec les adaptations nécessaires. »

Ce recours de l'article 44 de la *Loi sur l'expropriation* vise expressément à sanctionner le pouvoir d'expropriation alloué législativement à un corps public désirant l'exercer. La vérification vise à assurer que les motifs pour lesquels l'expropriation est entreprise sont conformes avec les buts et objets dudit corps public. L'ensemble des procédures préliminaires doivent être rencontrées. La Cour supérieure peut également sanctionner la mauvaise foi dont pourrait faire preuve un corps expropriant à cette étape.

Les expropriations peuvent être effectuées par le ministre des Transports au profit de la Caisse de dépôt et placement du Québec (ci-après « la Caisse ») dans le cadre de son projet, la notion des approbations préalables étant réglées par les dispositions de l'article 6. Les objets semblent être en relation directe avec les amendements effectués à la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*[3].

Là où le bât blesse, c'est que ces modifications sont adoptées sous le couvert de la nécessité de respecter un échéancier serré et donc de soustraire tant le ministère des Transports que la Caisse à toute contestation ou procédure dilatoire qui pourraient être exercées et avoir pour effet de retarder la réalisation du projet. Toutefois, on annihile également, l'obligation en matière commerciale, industrielle et agricole de faire fixer l'indemnité provisionnelle par le Tribunal conformément aux dictées de l'article 53.13 de la *Loi sur l'expropriation*.

Il est surprenant de voir ces droits soustraits de l'application de la loi, puisque parallèlement, à l'article 10 du même projet de loi, il est prévu que le corps expropriant ne pourra prendre possession d'un immeuble utilisé aux fins de la loi qu'au terme d'un délai de 18 mois suivant l'émission de l'avis d'expropriation. Rien n'empêcherait le corps expropriant de signifier au propriétaire ou à l'occupant, en même temps que la signification de l'avis d'expropriation, une requête, laquelle est toujours présentée et jugée d'urgence par le Tribunal administratif du Québec afin de faire fixer ladite indemnité provisionnelle.

La fixation de l'indemnité provisionnelle rencontre les prescriptions de l'article 952 du *Code civil*, lequel article prévoit que nul propriétaire n'est censé céder sa propriété si ce n'est suivant une juste et « **préalable** » indemnité fixée conformément à la loi. La fixation de l'indemnité provisionnelle en matière agricole, commerciale ou industrielle

[3] RLRQ, c. C-2.

s'entend de la volonté du législateur dans le cadre de la loi générale (chapitre E-24) de s'assurer que l'exproprié, pendant la période intérimaire entre la signification de l'avis d'expropriation et la fixation de l'indemnité définitive, aura la suffisance de fonds nécessaire afin de continuer son opération, sauvegarder les emplois qui en sont tributaires et s'assurer d'une certaine relocalisation. Les cas sont multiples où l'indemnité offerte et l'indemnité provisionnelle fixée de façon sommaire par le Tribunal n'ont aucune commune mesure[4].

Le critère principal de l'indemnité provisionnelle est qu'elle permette à l'exproprié de continuer de la façon la plus normale possible son opération pendant la période intérimaire et ainsi sauvegarder son entreprise, ses emplois ainsi que leur valeur aux yeux du propriétaire. Ceci milite en faveur d'un traitement qui ne sera pas purement discrétionnaire et qui *a contrario* pourrait engendrer des iniquités légales et sociales.

En conclusion, la loi doit maintenir le droit de faire fixer l'indemnité provisionnelle par le Tribunal, conformément aux dictées de l'article 53.13 de la *Loi sur l'expropriation*.

Le rôle des municipalités concernées

Les municipalités perdent tout pouvoir de négocier une entente sur les conditions d'intervention sur leur territoire, le gouvernement de proximité semble pratiquement ignoré. Beaucoup de pouvoirs sont accordés à la Caisse. Voici quelques exemples, parmi d'autres :

Article 13

La Caisse décide s'il y a un étagement à construire, sans consulter la municipalité. La Caisse décide si la voie publique municipale est modifiée et la façon de la modifier. La Caisse impose donc un tracé de rues aux municipalités pour des voies publiques municipales.

Article 14

La Caisse et une municipalité peuvent conclure une entente. S'il n'y a pas d'entente, la Caisse impose ses conditions et si l'entente achoppe pour un point tous les autres peuvent tomber parce qu'il n'y a pas d'entente; cette disposition empêche les municipalités de représenter l'intérêt des citoyens. La Caisse a un pouvoir unilatéral pour les conditions de l'entente et les solutions techniques proposées par une municipalité peuvent être écartées sans motif de façon unilatérale; aucune disposition ne prévoit la protection des infrastructures municipales.

[4] À titre d'exemple, nous citons la décision rendue le 25 février 2016 par le Tribunal administratif du Québec dans l'affaire *P.G.Q. / Ministre des Transports* c. *167465 Canada inc.*

Article 16

Il n'y a aucune considération pour les recommandations municipales et aucune négociation n'est favorisée. Le projet de loi ne considère pas les impacts sur les citoyens. Selon ce dernier, le plan de gestion de circulation sur les voies publiques municipales n'a pas à être déterminé avec la municipalité. Les mesures d'atténuation sont déterminées par la Caisse seule plutôt qu'en collaboration avec la municipalité qui connaît son territoire.

Article 20

Cette disposition ignore le fait que les municipalités ne sont pas seulement des gestionnaires des voies publiques, mais en sont aussi propriétaires. On impose l'entretien des voies publiques alors que le tracé peut être imposé par la Caisse sans tenir compte des standards de la municipalité.

Le projet de loi nº 122 intitulé *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* présenté en 2016, dont le principe a été adopté récemment, consacre le nouveau statut de gouvernement de proximité des municipalités.

Par souci de cohérence législative et par respect pour les citoyens et les gouvernements de proximité que sont les municipalités, un meilleur équilibre doit être recherché par le législateur entre les pouvoirs accordés à la Caisse et les responsabilités générales des corps municipaux concernés.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à nos sentiments les meilleurs.

La bâtonnière du Québec,

Claudia P. Prémont, Ad. E.

CP/MS/jm
Réf. 715