



M^e Nikolas Blanchette
Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.

**Mémoire présenté à l'Assemblée nationale
dans le cadre des consultations publiques
sur le projet de loi 66**

27 octobre 2020

Table des matières

A. RÉSUMÉ ET SOMMAIRE EXÉCUTIF DES RECOMMANDATIONS.....	3
B. INTRODUCTION ET MISE EN CONTEXTE.....	5
C. LES MESURES D'ACCÉLÉRATION EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION.....	6
D. LE RETRAIT DU DROIT DE CONTESTATION DE LA PARTIE EXPROPRIÉE : UN TERRAIN DANGEREUX.....	8
E. LA FIXATION DE L'INDEMNITÉ PROVISIONNELLE PAR LE MINISTRE DE MANIÈRE UNILATÉRALE.....	17
F. LES MESURES DE COMPENSATION PRÉVUES POUR PALLIER AU RETRAIT DU DROIT DE CONTESTATION.....	19
G. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME MAJEURE DU DROIT DE L'EXPROPRIATION AU QUÉBEC : SYNTHÈSE DES PROBLÈMES VÉCUS PAR LES PRATICIENS.....	20
H. CONCLUSION.....	22

FASKEN

Chers membres de la Commission,
Chers parlementaires,

Nous avons le plaisir de présenter le présent mémoire à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale (ci-après la « **Commission** ») dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 66 intitulé « *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure* » (ci-après le « **PL66** »).

Le présent mémoire cible certaines dispositions spécifiques du PL66 dans le but d'y soulever certaines problématiques ou certains enjeux potentiels, mais ne constitue pas autrement un avis juridique ou une opinion sur la légalité ou la constitutionnalité des dispositions traitées dans le présent mémoire. Plus spécifiquement, ce mémoire couvre les articles 14 à 18 et 69 à 73 du projet de loi.

Ce mémoire vise à mettre en lumière les différentes problématiques et les différents enjeux de nature légale soulevés par les mesures d'accélération proposées et applicables au domaine de l'expropriation. Ce mémoire vise également à informer et à sensibiliser la Commission sur les problèmes présentement vécus sous le régime actuel de la *Loi sur l'expropriation* (RLRQ, c. E-24) (ci-après la « **Loi** »), lesquels problèmes militent à notre avis en faveur d'une importante réforme du droit de l'expropriation au Québec, réforme attendue depuis déjà quelques années.

A. RÉSUMÉ ET SOMMAIRE EXÉCUTIF DES RECOMMANDATIONS

Après étude et analyse des dispositions du PL66 relatives aux mesures d'accélération proposées en matière d'expropriation, nous formulons à la Commission les recommandations suivantes, lesquelles sont plus amplement détaillées dans le présent mémoire :

RECOMMANDATION #1 :

Revoir le choix du législateur de retirer complètement le pouvoir de contester un droit d'expropriation dans le cadre des projets d'infrastructure de l'Annexe I.

RECOMMANDATION #2 :

Dans le mesure où le législateur maintient sa volonté de retirer le droit de contester aux parties expropriées, consacrer un caractère rétrospectif plutôt que rétroactif aux dispositions retirant le droit de contester l'expropriation (art. 17 al. 1 (3) et 69).

FASKEN

RECOMMANDATION #3 :

Mettre de côté les mesures visant à empêcher et/ou à arrêter les contestations judiciaires en cours et concentrer les efforts sur un dialogue ouvert et constructif qui implique les parties prenantes d'un projet d'infrastructure, incluant les parties expropriées (soit les propriétaires et locataires visés) visées par les procédures d'expropriation.

Le législateur devrait favoriser une approche de concertation et de collaboration plutôt qu'adopter la ligne dure comme il le fait présentement.

RECOMMANDATION #4 :

Permettre le débat contradictoire quant à la fixation de l'indemnité provisionnelle plutôt que de remettre cette décision de grande importance entre les mains du ministre et l'assujettir à un pouvoir discrétionnaire.

Augmenter le délai prévu pour permettre aux parties de fournir la documentation et les données requises pour la fixation de l'indemnité provisionnelle.

RECOMMANDATION #5 :

Advenant que d'autres contestations judiciaires du droit d'expropriation soient en cours devant les tribunaux dans le cadre d'autres projets d'infrastructure, prévoir des mesures de compensation et de remboursement de dépenses applicables à toutes les contestations judiciaires avortées en raison du retrait général du droit de contestation, et ce, peu importe le projet d'infrastructure visé.

RECOMMANDATION #6 :

Profiter du débat entourant le PL66 afin de relancer les démarches législatives en vue d'une réforme majeure du droit de l'expropriation au Québec, notamment eu égard à la séparation des pouvoirs entre la Cour supérieure et le TAQ, aux pouvoirs décisionnels des juges administratifs et à la simplification des dossiers d'expropriation moins complexes.

B. INTRODUCTION ET MISE EN CONTEXTE

Le PL66 a été déposé à l'Assemblée nationale le 23 septembre 2020 par Mme Sonia Lebel, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du Trésor. Il s'agit en réalité d'une nouvelle mouture de l'ancien projet de loi 61 s'intitulant « *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19* » (ci-après le « **PL61** ») initialement déposé le 3 juin 2020 par M. Christian Dubé, ancien ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du Trésor, désormais ministre de la Santé et des Services sociaux depuis le 22 juin 2020.

Le PL61 avait finalement été abandonné par le gouvernement tout juste avant la fin de la précédente session parlementaire alors que la mouture de ce projet de loi faisait l'objet de vives critiques de la part de l'opposition et des autres partis politiques, notamment en ce qui concerne les mesures visant la prolongation indéfinie de l'état d'urgence sanitaire ainsi que les mesures prévues en matière environnementale et de gestion des contrats publics.

Les mesures d'accélération en matière d'acquisition de biens (par voie d'expropriation), présentes dans le PL61 et dans l'actuel PL66, n'ont quant à elles pas fait l'objet des mêmes critiques bien qu'elles aient d'importantes conséquences sur les instances d'expropriation en cours et sur les droits des parties expropriées.

M^e Nikolas Blanchette

M^e Nikolas Blanchette est un avocat spécialisé en droit de l'expropriation au Québec, et ce, depuis une dizaine d'années. Il exerce au sein du cabinet Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l. (ci-après « **Fasken** ») à titre d'associé principal et agit à titre de leader du groupe de pratique en litige immobilier au bureau de Montréal. Il concentre sa pratique en litige commercial, immobilier et contractuel, et tout particulièrement dans le domaine de l'expropriation.

M^e Blanchette est un avocat plaideur ayant agi pour ses clients devant les tribunaux civils et administratifs québécois et a également eu l'occasion de plaider devant la Cour suprême du Canada.

Il est un des rares avocats du cabinet à couvrir tous les aspects liés à l'expropriation. Il s'est illustré dans de multiples causes en expropriation et il est présentement actif dans plus d'une vingtaine de dossiers d'expropriation dont la valeur des actifs affectés en totalité ou en partie excède le milliard de dollars. M^e Blanchette a instauré et préside les colloques du Barreau du Québec en droit de l'expropriation. Il a également mis sur pied chez Fasken une équipe sans pareil en droit de l'expropriation.

M^e Nikolas Blanchette est diplômé de l'Université de Montréal et membre en règle du Barreau du Québec depuis 2006. Il est également membre de l'Association du Barreau canadien, de l'American Bar Association, de la Société des plaideurs, de l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) et de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. M^e Blanchette est reconnu dans le répertoire *Best Lawyers in Canada* en litige et en droit immobilier.

M^e Blanchette a donné plusieurs formations dans le domaine de l'expropriation depuis le début de sa carrière et a publié bon nombre de publications sur divers sujets touchant l'expropriation.

C. LES MESURES D'ACCÉLÉRATION EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION

Le PL66 prévoit au Chapitre II du Titre I des mesures d'accélération applicables à une multitude de projets d'infrastructure en cours ou à venir au Québec. Les projets d'infrastructure auxquels s'appliquent les mesures d'accélération se trouvent à l'Annexe I du PL66. Ils sont au nombre de 181 comparativement à 202 projets inclus dans le PL61.

Les mesures d'accélération proposées par le législateur visent actuellement quatre (4) domaines particuliers, à savoir (i) l'acquisition de biens, (ii) l'occupation du domaine de l'État, (iii) l'environnement et (iv) l'aménagement et l'urbanisme. Nous nous concentrons dans le présent mémoire sur les mesures d'accélération prévues pour l'acquisition de biens.

Bien qu'il existe deux façons d'acquérir des biens pour un organisme public ou un organisme municipal (expropriation ou de gré à gré), les mesures d'accélération prévues au PL66 ne visent que l'acquisition par voie d'expropriation.

C'est d'ailleurs ce que prévoit explicitement l'article 14 :

14. La présente section a pour objet d'accélérer l'acquisition de biens nécessaires à la réalisation d'un projet d'infrastructure en prévoyant des adaptations à la procédure d'expropriation prévue par la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24).

[Notre soulignement]

Ainsi, le PL66 cherche à modifier la Loi, mais seulement dans le cadre précis de projets d'infrastructure jugés prioritaires, et ce, de manière unilatérale et sans consultation spécifique par le gouvernement du Québec. Nous comprenons également que le législateur entrevoit présentement la voie de l'expropriation comme étant la véritable solution à préconiser pour faire avancer plus rapidement les projets d'infrastructure, alors que la voie consensuelle de l'acquisition de gré à gré semble quant à elle exclue.

Il convient de résumer ici les modifications envisagées à la Loi, lesquelles se retrouvent à l'article 17 du PL66 :

- › Aucune autorisation gouvernementale ne sera requise pour les expropriations normalement visées par l'article 36 de la Loi;
- › Le pouvoir de contester le droit d'exproprier de la partie expropriante est complètement retiré et l'avis d'expropriation ne peut plus faire mention d'un tel droit comme le prévoient actuellement les articles 44 à 44.3 de la Loi;
- › Le délai à l'intérieur duquel la partie expropriée (ou toute autre partie visée par l'expropriation) peut transmettre à la partie expropriante sa réclamation pour indemnité provisionnelle est réduit à 30 jours suivant la signification de l'avis d'expropriation alors que la Loi prévoit actuellement un délai minimal de 60 jours pour ce faire (30 jours pour l'exercice du droit de contestation + 30 jours supplémentaires);
- › Le droit de la partie expropriée de faire valoir des motifs graves justifiant une période d'extension avant la prise de possession du bien exproprié est retiré et cette partie ne

FASKEN

peut plus en conséquence s'adresser à la Cour supérieure pour faire valoir ses droits en ce sens;

- › En matière industrielle, commerciale et agricole, le PL66 retire toute compétence au Tribunal administratif du Québec (ci-après le « **TAQ** ») pour fixer l'indemnité provisionnelle payable par la partie expropriante à la partie expropriée, laissant le pouvoir discrétionnaire de fixer une telle indemnité au ministre¹;
- › L'indemnité finale d'expropriation payable à la partie expropriée doit tenir compte de la valeur du bien et du préjudice directement causé par l'expropriation, mais sans considération de la plus-value attribuable à l'annonce publique du projet d'infrastructure.

Outre les modifications ci-devant mentionnées, le PL66 prévoit également des dispositions transitoires permettant de déterminer de quelle manière doivent s'appliquer les modifications prévues par le PL66. Le principe général étant que toute nouvelle loi est d'application immédiate et sans effet rétroactif, à moins d'une disposition expresse à l'effet contraire, l'exception est donc l'application de mesures législatives de façon rétroactive ce qui peut, comme dans le cas précis du PL66, porter sérieusement atteinte à des procédures d'expropriation et à des instances judiciaires en cours devant les tribunaux.

Nous constatons à la lecture du PL66 qu'un seul projet d'infrastructure fait actuellement l'objet de dispositions transitoires spécifiques, et ce, sur les 181 projets que contient l'Annexe I. Il s'agit du projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal de la station Saint-Michel à Anjou, un projet mené par la Société de transport de Montréal (ci-après la « **STM** ») et le ministère des Transports du Québec (ci-après le « **MTQ** »)². Or, ce projet n'est pas le seul projet d'infrastructure en matière de transport collectif que vise le PL66 et dont le MTQ est responsable.

En effet, les projets de transport en commun mis de l'avant dans le PL66 sont les suivants :

- › Projet #142 : Projets structurants de transport collectif électrique pour prolonger le Réseau express métropolitain vers le centre de Laval et relier l'est et l'ouest de Laval;
- › Projet #143 : Projet structurant de transport collectif de type service rapide par bus dans l'axe des boulevards Notre-Dame et de la Concorde à Laval;
- › Projet #154 : Projet structurant de transport collectif pour desservir le secteur de Chambly/Saint-Jean-sur-Richelieu;
- › Projet #155 : Projets structurants de transport collectif électrique dans les axes du boulevard Taschereau et de la continuité de la ligne jaune du réseau de métro;
- › Projet #163 : Projet structurant de transport collectif électrique pour relier l'est, le nord-est et le sud-ouest de Montréal au centre-ville;
- › Projet #164 : Prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal, de la station Saint-Michel à Anjou;

¹ Il s'agit du ministre des Transports du Québec en application de l'article 76 al. 1 (1) du PL66.

² Projet #164 de l'Annexe I du PL66.

FASKEN

- › Projet #168 : Système de transport collectif structurant dans le secteur ouest de Gatineau.

Sur les sept (7) projets d'infrastructure visant la construction, l'amélioration ou le prolongement d'un réseau de transport en commun, seul celui concernant le prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal est précisément ciblé par l'actuel PL66. Nous nous questionnons quant aux justifications derrière ce choix législatif de prioriser un projet d'infrastructure plutôt qu'un autre. Des mesures d'expropriation ont pourtant déjà été engagées dans d'autres projets que celui du prolongement de la ligne bleue ou sont à prévoir dans la mise en œuvre de ces projets. D'un point de vue d'équité dans le traitement législatif envisagé, il serait important de considérer une application uniforme et transparente des mesures législatives rétroactives³.

Tel que plus amplement détaillé aux sections suivantes du présent mémoire, nous entrevoyons à ce stade-ci certains enjeux de nature légale, voire constitutionnelle, à certaines mesures prévues par le PL66.

D. LE RETRAIT DU DROIT DE CONTESTATION DE LA PARTIE EXPROPRIÉE : UN TERRAIN DANGEREUX

a) L'application immédiate de l'article 17 al. 1 par. 3 du PL66

En procédant à une analyse comparative du libellé des articles 6 du PL61 et 17 du PL66, nous constatons que le retrait du pouvoir de contestation est au même effet d'un projet de loi à l'autre, et ce, bien que le libellé de chaque article soit construit différemment. En d'autres termes, nous sommes d'avis que l'interdiction de contestation du droit d'exproprier est rédigée en termes larges et qu'elle est susceptible d'avoir comme conséquence de priver la partie expropriée de tout pouvoir de contestation possible, et ce, peu importe le véhicule procédural choisi :

³ Nous ignorons en date du présent mémoire si d'autres contestations judiciaires du droit d'expropriation sont en cours dans d'autres projets d'infrastructure que celui du prolongement de la ligne bleue du Métro de Montréal.

FASKEN

6. L'acquisition, de gré à gré ou par expropriation, d'un bien nécessaire à la réalisation d'un projet n'a pas à être autorisée préalablement par le gouvernement lorsqu'elle est faite par le ministre des Transports en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par une loi autre que la présente.

En cas d'expropriation permise par le premier alinéa :

[...]

2° 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 est remplacé par un délai de 90 jours qui débute à compter de la signification de l'avis d'expropriation;

[...]

En conséquence, ne s'appliquent pas à une telle expropriation [...] les articles 44 à 44.3 [...] de la Loi sur l'expropriation; ses autres dispositions s'appliquent, avec les adaptations nécessaires.

[Notre soulignement]

17. La Loi sur l'expropriation s'applique à toute expropriation permise par l'article 15, sous réserve des adaptations suivantes :

[...]

3° le droit de l'expropriant à l'expropriation ne peut être contesté et, en conséquence, les articles 44 à 44.3 de cette loi ne s'appliquent pas;

[...]

[Notre soulignement]

Dans un cas comme dans l'autre, il semblerait que le législateur ait l'intention de vouloir retirer à la partie expropriée toute possibilité de contester le droit d'exproprier de la partie expropriante, et ce, que ce soit en vertu de l'article 44 de la Loi ou en vertu des pouvoirs généraux de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure en matière de pourvoi en contrôle judiciaire.

La *Loi sur l'expropriation* étant une loi de nature procédurale⁴, celle-ci prévoit donc un mécanisme de contestation spécifique en matière d'expropriation que nous retrouvons actuellement à l'article 44 de la Loi :

⁴ *Leiriao c. Val Bélair (Ville)*, [1991] 3 R.C.S. 349, p. 378.

FASKEN

44. L'exproprié peut, dans les 30 jours qui suivent la date de la signification de l'avis d'expropriation, contester le droit de l'expropriant à l'expropriation au moyen d'une demande à la Cour supérieure du district où est situé le bien à exproprier. Cette demande doit être signifiée à l'expropriant et au Tribunal et elle doit être instruite et jugée d'urgence.

La contestation du droit à l'expropriation suspend les procédures d'expropriation autres que l'inscription prévue à l'article 42.

[Notre soulignement]

Un tel droit de contestation s'exerce dans un délai précis et devant la Cour supérieure à qui, contrairement aux autres procédures prévues à la Loi, le législateur a confié une compétence exclusive en la matière. Une contestation du droit d'expropriation ne s'exerce pas devant le TAQ, mais plutôt devant un juge de la Cour supérieure du Québec. Une des conséquences directes liées à la contestation du droit d'expropriation est la suspension automatique des procédures d'expropriation déposées devant le TAQ, dont notamment la fixation de l'indemnité provisionnelle et la prise de possession du bien exproprié.

Cela dit, notre droit reconnaît constitutionnellement à la Cour supérieure un pouvoir de contrôle et de surveillance lui permettant de contrôler, par voie de pourvoi en contrôle judiciaire, les actes de l'État et des organismes publics en général :

34. La Cour supérieure est investie d'un pouvoir général de contrôle judiciaire sur les tribunaux du Québec autres que la Cour d'appel, sur les organismes publics, sur les personnes morales de droit public ou de droit privé, les sociétés et les associations et les autres groupements sans personnalité juridique.

Ce pouvoir ne peut s'exercer dans les cas que la loi exclut ou qu'elle déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, personnes, organismes ou groupements, sauf s'il y a défaut ou excès de compétence.

La cour est saisie au moyen d'un pourvoi en contrôle judiciaire.

[Notre soulignement]

529. La Cour supérieure saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire peut, selon l'objet du pourvoi, prononcer l'une ou l'autre des conclusions suivantes:

1° déclarer inapplicable, invalide ou inopérante une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, un règlement pris sous leur autorité, un décret gouvernemental ou un arrêté ministériel ou toute autre règle de droit;

2° évoquer, à la demande d'une partie, une affaire pendante devant une juridiction ou réviser ou annuler le jugement rendu par une telle juridiction ou une décision prise par un organisme ou une personne qui relève de la compétence du Parlement du Québec si la juridiction, l'organisme ou la personne a agi sans compétence ou l'a excédée ou si la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave;

FASKEN

3° enjoindre à une personne qui occupe une fonction au sein d'un organisme public, d'une personne morale, d'une société ou d'une association ou d'un autre groupement sans personnalité juridique d'accomplir un acte auquel la loi l'oblige s'il n'est pas de nature purement privée;

4° destituer de sa fonction une personne qui, sans droit, occupe ou exerce une fonction publique ou une fonction au sein d'un organisme public, d'une personne morale, d'une société ou d'une association ou d'un autre groupement sans personnalité juridique.

Ce pourvoi n'est ouvert que si le jugement ou la décision qui en fait l'objet n'est pas susceptible d'appel ou de contestation, sauf dans le cas où il y a défaut ou excès de compétence.

Le pourvoi doit être signifié dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture.

[Notre soulignement]

À l'heure actuelle, la partie expropriée qui désire contester son avis d'expropriation doit absolument le faire en vertu de l'article 44 de la Loi. Or, le PL66 ayant pour objectif de retirer ce droit de contestation purement et simplement, la partie expropriée peut-elle se tourner vers un autre forum judiciaire pour exercer son droit de contestation ? La question se pose sérieusement puisque dans la façon actuelle dont le législateur a rédigé l'article 17 al. 1 par. 3 du PL66, nous croyons que le libellé pourrait se prêter à une interprétation visant à favoriser une interdiction totale et complète de contester l'expropriation, ce qui pourrait poser sérieusement problème.

En effet, si telle s'avérait être la véritable intention du législateur, nous croyons que cela pourrait rendre la disposition inconstitutionnelle. En effet, si l'intention du législateur est effectivement de retirer toute forme de contestation à la partie expropriée, incluant celle de s'adresser à la Cour supérieure en vertu de ses pouvoirs généraux de surveillance et de contrôle des actes de l'administration publique, cela serait à première vue inconstitutionnel puisqu'en contravention de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en vertu duquel prend sa source le pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure.

D'ailleurs, sur cette question précise de constitutionnalité, le législateur jouit déjà d'un exemple jurisprudentiel intéressant. Dans le dossier du Réseau électrique métropolitain (ci-après le « **REM** »), suivant l'adoption de la loi spéciale interdisant à la partie expropriée de contester le droit d'expropriation de la partie expropriante, le juge Michel Yergeau, j.c.s. a dû se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 8 de la loi spéciale. Sans traiter ici de l'ensemble des faits et motifs du jugement, il convient cependant de reproduire les propos du juge Yergeau quant au fait que retirer le pouvoir de contestation en vertu de l'article 44 de la Loi n'a pas pour effet de retirer le pouvoir général de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure⁵ :

⁵ 8811571 *Canada inc. c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 4554 (Demande pour permission d'appeler rejetée : 2018 QCCA 865).

FASKEN

[86] Au total, l'objectif législatif visé par le gouvernement tel qu'il se dégage des débats et points de presse sélectionnés par la demanderesse est clair : hâter les choses, aplanir les obstacles, diligenter la construction du REM. Il n'y a aucune ambiguïté à ce propos. Cela fait partie des prérogatives du gouvernement. En résulte-t-il pour autant une disposition législative inconstitutionnelle? La réponse à cette question réside dans la loi, dans le texte même de la loi.

[87] L'article 8 LCREM rend inapplicable à une expropriation réalisée dans le cadre de la construction du REM le moyen procédural spécifique énoncé à l'article 44 LE, lequel a pour effet corollaire de suspendre *ipso facto* les procédures d'expropriation. Que le législateur retire ce moyen ne gomme pas pour autant le pouvoir général de surveillance et de contrôle des décisions de l'État. Ce pouvoir inhérent demeure et l'exproprié peut s'en prévaloir. [...]

[...]

[89] Cela dit, rien n'autorise le Tribunal à voir dans le retrait du moyen statutaire énoncé à l'article 44 LE à des fins spécifiques une clause privative absolue dépouillant l'exproprié de son droit de se pourvoir malgré tout en contrôle judiciaire de la décision du ministre des Transports en vertu du pouvoir général prévu à l'article 34, al. 1 C.p.c.

[Notre soulignement]

À la lecture de l'article 17 du PL66 et des propos tenus par le juge Yergeau dans l'affaire du REM, nous nous questionnons d'autant plus sur les réelles intentions du législateur eu égard aux objectifs poursuivis par le projet de loi. À cet effet, les notes explicatives nous indiquent que :

Ce projet de loi prévoit des mesures permettant l'accélération de projets d'infrastructure, tout en conférant à l'Autorité des marchés publics un rôle de surveillance accru sur les contrats publics qui découlent de ces projets.

[...]

Le projet de loi prévoit qu'un projet d'infrastructure bénéficie de l'une ou de plusieurs des mesures d'accélération suivantes :

1° une procédure d'expropriation allégée; [...]

[Notre soulignement]

Une revue attentive de la couverture médiatique entourant tant le PL61 que le PL66 nous permet également de comprendre que, de l'avis du gouvernement, la nécessité d'accélérer certains projets d'infrastructure s'explique notamment en raison des délais occasionnés par les contestations judiciaires engagées dans le cadre des procédures d'expropriation nécessaires à l'exécution de ces projets. Ce faisant, en retirant le droit de contestation normalement prévu à l'article 44 de la Loi, le législateur cherche à réduire, voire éliminer complètement, les délais dus à de telles contestations judiciaires.

FASKEN

Or, et tel que précédemment expliqué, nous croyons que le législateur fait présentement fausse route avec l'article 17 du PL66 puisque, tel que semble l'avoir reconnu la jurisprudence en semblable matière, bien que le législateur soit autorisé à retirer un tel pouvoir de contestation prévu dans une loi procédurale, rien n'empêcherait une partie expropriée de s'adresser à la Cour supérieure afin de faire contrôler la légalité de son expropriation, et ce, en vertu des articles 34 et 529 du *Code de procédure civile*. D'un autre côté, si l'intention du législateur était d'interdire aussi la possibilité d'un contrôle judiciaire en vertu des articles précités, alors celui-ci s'exposerait selon nous à un risque d'inconstitutionnalité important. Dans tous les cas, nous ne croyons pas que le fait pour une partie expropriée de contester par voie de pourvoi en contrôle judiciaire s'avère nécessairement plus rapide que par voie de contestation régulière en vertu de la Loi. En effet, les délais devant les tribunaux étant ce qu'ils sont, un pourvoi en contrôle judiciaire devrait normalement être débattu avant de permettre les travaux d'expropriation, selon nous. Dès lors, l'objectif poursuivi par le législateur ne serait pas atteint, et ce, dans un cas comme dans l'autre⁶.

Il semble donc, à la lumière de ce qui précède, que le législateur soit, eu égard à l'objectif poursuivi par les mesures d'accélération qu'il désire mettre en place, dans une forme d'impasse. Il semblerait donc que l'atteinte de cet objectif d'accélération soit sérieusement menacée, voire carrément vouée à l'échec.

Recommandation : le législateur s'aventure en terrain dangereux en retirant toute possibilité de contester le droit d'expropriation d'une partie expropriante, si tant est qu'il s'agisse de sa véritable intention, puisqu'en légiférant ainsi, il porte atteinte de manière importante à un droit fondamental qu'est celui de la propriété privée, en plus d'avoir pour effet de compromettre les principes de primauté du droit et de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire pourtant au cœur de notre démocratie québécoise et canadienne.

Contrairement à d'autres lois spéciales du genre adoptées par le passé, le PL66 vise notamment à retirer des droits de contestation à des parties expropriées pour des projets d'infrastructure déjà en cours d'exécution ou encore en présence de contestations judiciaires déjà engagées. Le législateur devrait revoir ses intentions à cet égard puisqu'il s'expose à d'importantes contestations judiciaires. De plus, l'objectif visé par le législateur semble difficile, voire impossible, à atteindre d'un point de vue strictement juridique.

⁶ À cet effet, nous notons que l'article 44 de la Loi prévoit actuellement que la demande de contestation à la Cour supérieure doit être « instruite et jugée d'urgence ». Or, de son côté, l'article 530 C.p.c. prévoit que la demande de pourvoi en contrôle judiciaire doit être « instruite par priorité ». Une lecture combinée de ces deux articles tend à confirmer qu'une contestation du droit d'expropriation par voie de contrôle judiciaire ne soit pas plus rapide qu'une contestation en vertu de l'article 44 de la Loi.

b) L'application ciblée de l'article 69 du PL66

Tel que précédemment mentionné, le PL66 prévoit des dispositions particulières au projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal, lesquelles sont d'application rétroactive contrairement aux dispositions générales applicables à tous les autres projets d'infrastructure.

L'actuel article 69 du PL66 prévoit ce qui suit :

69. Les dispositions des articles 70 à 73 s'appliquent aux instances d'expropriation visant la réalisation du projet de prolongement de la ligne bleue du Métro de Montréal, de la station Saint-Michel à Anjou, qui ont commencé avant le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi).

Les dispositions du paragraphe 3 ou du paragraphe 6 du premier alinéa de l'article 17 s'appliquent à ces instances d'expropriation, dans la mesure où aucune décision finale n'a été rendue avant cette date sur le droit de l'expropriant à l'expropriation ou, selon le cas, sur la demande en fixation de l'indemnité provisionnelle.

[Notre soulignement]

Quant à lui, l'ancien PL61 prévoyait à son article 43 la même chose, mais dans des termes beaucoup plus clairs que l'actuel article 69 :

43. Toute contestation à la Cour supérieure du droit de l'expropriant à l'expropriation d'un bien pour ce projet en vertu de l'article 44 de la Loi sur l'expropriation, qui est en cours, ne peut être poursuivie à compter du (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi). De même, une demande visant à contester ce droit, lorsque l'avis d'expropriation a été signifié avant cette date, est irrecevable à compter de la même date.

La suspension de la procédure d'expropriation prévue au deuxième alinéa de cet article est alors levée.

[Notre soulignement]

Ainsi, et s'appliquant uniquement aux instances d'expropriation entreprises dans le cadre du projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal, le PL66 prévoit de manière rétroactive que l'interdiction de contester le droit d'expropriation prend effet à compter de la sanction de la loi 66. Un tel effet rétroactif a donc pour conséquence d'empêcher à la fois toute forme de contestation future du droit d'expropriation (de manière générale pour tous les projets d'infrastructure visés par l'Annexe I), mais également de court-circuiter les contestations du droit d'expropriation en cours prises en vertu de l'article 44 de la Loi (uniquement pour le projet de prolongement de la ligne bleue).

En lisant conjointement les articles 12 et 70 du PL66, on comprend en effet que l'interdiction de contester le droit d'expropriation s'applique, en tant que mesure d'accélération relative à l'acquisition de biens, de manière automatique pour tout avis d'expropriation signifié à compter de la sanction de la loi 66. En effet, les articles 12 et 70 du PL66 se lisent comme suit :

FASKEN

12. Une mesure d'accélération est applicable à un projet jusqu'à ce qu'il se termine. Toutefois, elle doit commencer à s'appliquer au plus tard le (*indiquer ici la date qui suit de cinq ans celle de la sanction de la présente loi*).

Une mesure d'accélération commence à s'appliquer dès :

1° dans le cas des mesures d'accélération relatives à l'acquisition de biens, la signification d'un avis d'expropriation visé au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 17 ou d'un avis d'information visé au premier alinéa de l'article 70;

[...]

[Notre soulignement]

70. L'expropriant doit signifier à l'exproprié un avis d'information lui indiquant que les adaptations à la procédure d'expropriation prévues par la présente loi lui sont dorénavant applicables.

Un tel avis doit également être notifié au locataire ou à l'occupant de bonne foi qui a fait l'objet de la notification prévue à l'article 45 de la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24) avant le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*).

[...]

[Notre soulignement]

Puisque certaines instances d'expropriation font présentement l'objet d'une contestation du droit d'expropriation devant la Cour supérieure, nous ne pouvons que nous interroger sur cette conséquence importante qu'engendre l'article 69 du PL66 précité. En effet, puisque certains dossiers de contestation judiciaire sont actuellement pendants devant les tribunaux, nous trouvons pour le moins troublant d'un point de vue de séparation des pouvoirs et d'indépendance judiciaire de voir qu'un projet de loi comporte des dispositions spécifiques et strictement applicables à un projet d'infrastructure en particulier, en l'occurrence le projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal. Les autres projets d'infrastructure visés par l'Annexe I ne font pas l'objet d'un traitement législatif aussi particularisé. Bien que nous n'ayons pas passé en revue les plumitifs judiciaires afin de valider si d'autres contestations du droit d'expropriation ont été entreprises dans le cadre d'autres projets d'infrastructure, notre commentaire précité trouve néanmoins application pour l'ensemble des projets visés par l'Annexe I.

Compte tenu de la nature du projet de prolongement de la ligne bleue, et à la lumière du peu de contestations judiciaires engagées dans le cadre de ce projet d'infrastructure⁷, il nous semble évident que les articles 69 à 73 du PL66, et plus spécifiquement l'article 69, visent directement les contestations judiciaires engagées eu égard à la construction de certaines stations de métro de l'éventuel prolongement de la ligne bleue.

⁷ Après certaines vérifications effectuées, nous n'avons relevé à ce jour que deux dossiers judiciaires impliquant des contestations du droit d'expropriation dans le cadre spécifique du projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal.

FASKEN

Or, dans les deux dossiers judiciaires répertoriés, la Cour supérieure est non seulement déjà saisie depuis plusieurs mois de ces contestations, mais elle s'est même déjà prononcée par jugement à certains stades de ces instances judiciaires. Dans l'un de ces cas, la Cour supérieure a entendu sur le fond un dossier de contestation du droit d'expropriation et aucun jugement final n'a encore été rendu à notre connaissance. Dans l'autre cas, la Cour supérieure a rendu un jugement interlocutoire aux termes duquel elle a rejeté une demande en irrecevabilité déposée par la partie expropriante à l'encontre de la contestation du droit d'expropriation de la partie expropriée.

En conséquence, si le PL66 était adopté tel quel, ces deux contestations judiciaires intentées en vertu de l'article 44 de la Loi seraient automatiquement terminées, et ce, alors que la Cour supérieure est actuellement saisie de ces dossiers et qu'aucun jugement final n'a été rendu sur le fond.

Contrairement à une loi spéciale adoptée en amont d'un projet d'infrastructure et avant même que des contestations judiciaires aient été engagées dans le cadre de ces projets, comme ce fut d'ailleurs le cas pour le projet de construction du REM⁸ ou encore pour le Réseau de transport structurant de transport en commun de la Ville de Québec⁹, il y a des contestations judiciaires en cours dont les tribunaux sont déjà saisis. Adopter une loi visant à court-circuiter ces contestations judiciaires équivaut à retirer aux tribunaux judiciaires leur compétence en cours d'instance, ce qui suscite à tout le moins des questions quant au choix politique mis de l'avant ici.

Recommandation : l'application rétroactive des dispositions du PL66 applicables au projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal a pour effet de mettre un terme à des contestations judiciaires dont la Cour supérieure est déjà saisie et pour lesquelles aucun jugement sur le fond n'a encore été rendu. Dans la mesure où le législateur maintient son choix de retirer le droit de contestation prévu à l'article 44 de la Loi, le législateur devrait plutôt consacrer un caractère rétroactif à ces dispositions, si tant est qu'elles subsistent dans la loi 66 à être sanctionnée.

c) L'absence totale de prise en compte des améliorations ou modifications suggérées par les parties prenantes des projets d'infrastructure visés

Une des conséquences importantes qu'aura le PL66 s'il est adopté dans sa forme actuelle est qu'il aura pour effet d'empêcher la considération, la prise en compte, l'analyse et l'évaluation effectuée par le maître d'œuvre d'un projet d'infrastructure donné quant aux alternatives et améliorations possibles aux composantes essentielles de tels projets.

Dans sa forme actuelle, le PL66 ne prévoit aucun mécanisme ni aucune possibilité de permettre aux parties prenantes d'un projet d'infrastructure de faire valoir leur point de vue quant aux améliorations, modifications ou bonifications possibles quant à un projet donné. Par partie prenante, nous entendons notamment les parties expropriées elles-mêmes, les gouvernements municipaux, les organismes de la société civile, les commerçants et entrepreneurs, lesquels sont tous des parties impliquées directement ou indirectement dans les projets d'infrastructure

⁸ *Loi concernant le réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02.

⁹ *Loi concernant le réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, c. R-25.03.

FASKEN

ciblés par le gouvernement. Ainsi, les mécanismes d'accélération mis de l'avant par le gouvernement dans le PL66 ignorent totalement ces parties prenantes et nuisent littéralement à l'amélioration des projets en question. Nous ne voyons pas pourquoi la nécessité d'aller rapidement de l'avant avec ces projets empêche par ailleurs de bien faire les choses. L'idée n'est pas de faire vite, mais de faire vite et bien. Or, le PL66 se dirige présentement dans la voie inverse, ce qui nous semble fortement dommageable.

D'ailleurs, et comme l'a clairement démontré le projet du REM, il est possible par voie législative, d'accélérer de manière importante les phases préliminaires de mise en œuvre d'un projet majeur d'infrastructure de transport collectif (expropriations, autorisations gouvernementales, etc.) en y intégrant des améliorations substantielles proposées par des parties prenantes du projet (comme l'ajout de stations, la modification du trajet, etc.), et ce, tout en respectant l'objectif ultime de réaliser de manière rapide et efficace le projet. Dans ce dossier, l'exercice s'est avéré efficace puisque CDPQ-Infra, le maître d'œuvre du projet, a intégré les améliorations proposées par les parties prenantes au projet. Le PL66 ne laisse quant à lui aucune possibilité au maître d'œuvre de considérer les améliorations proposées par les parties prenantes.

Recommandation : nous sommes d'avis que le législateur devrait mettre de côté les mesures visant à empêcher et/ou à arrêter les contestations judiciaires et à concentrer plutôt les efforts sur un dialogue ouvert et constructif qui implique les parties prenantes d'un projet d'infrastructure, incluant les parties expropriées (soit les propriétaires et locataires visés) visées par les procédures d'expropriation. En adoptant la ligne dure et en imposant sa volonté comme il semble vouloir le faire présentement, le législateur porte atteinte aux droits de plusieurs parties concernées par les projets que le gouvernement souhaite développer, lesquels projets ont déjà ou auront inévitablement des impacts socio-économiques importants pour l'ensemble de la société québécoise. Favoriser une approche de concertation et de collaboration nous semble plus approprié que le choix législatif actuellement préconisé avec le PL66.

E. LA FIXATION DE L'INDEMNITÉ PROVISIONNELLE PAR LE MINISTRE DE MANIÈRE UNILATÉRALE

Dans le régime actuel de l'expropriation au Québec, lorsqu'une partie expropriée est visée par une expropriation de nature industrielle, commerciale ou agricole, la fixation de l'indemnité provisionnelle est du ressort exclusif du TAQ :

53.13. Malgré les articles 53.11 et 53.12, dans le cas d'une exploitation agricole, d'un commerce ou d'une industrie, l'indemnité provisionnelle est fixée sommairement par le Tribunal, sur demande de l'expropriant. Cette demande doit être signifiée et être instruite et jugée d'urgence.

[Notre soulignement]

Ainsi, si le montant offert par la partie expropriante à titre d'indemnité provisionnelle est jugé insuffisant par la partie expropriée, celle-ci peut s'adresser au TAQ pour qu'une audience se tienne sur cette question spécifique. Les parties peuvent alors présenter une preuve complète, y compris une preuve d'expert.

FASKEN

Or, l'article 17 al. 1 par. 6 du PL66 prévoit que :

17. La Loi sur l'expropriation s'applique à toute expropriation permise par l'article 15, sous réserve des adaptations suivantes :

[...]

6° l'indemnité provisionnelle, dans le cas visé à l'article 53.13 de cette loi, est fixée par le ministre, incluant l'indemnité qu'il estime raisonnable pour le préjudice directement causé par l'expropriation dans la mesure où les documents qui la justifient ont été fournis dans les 30 jours de cet avis;

[...]

[Notre soulignement]

Le fait de retirer au TAQ, lequel est un tribunal spécialisé en matière d'expropriation¹⁰, la compétence exclusive en matière de fixation de l'indemnité provisionnelle pourrait avoir des conséquences négatives importantes pour les parties expropriées. D'abord, le ministre des Transports n'a pas, en tout respect, l'expertise et les compétences nécessaires pour juger du montant réellement dû à la partie expropriée à titre d'indemnité provisionnelle. Or, cette indemnité est d'une grande importance dans une instance d'expropriation puisqu'elle permet à la partie expropriée d'être compensée rapidement pour la prise de possession de son bien, et ce, jusqu'à ce que l'indemnité finale d'expropriation soit fixée à la toute fin de l'instance. Cette indemnité permettra notamment à la partie expropriée de réorganiser ses affaires ou de se relocaliser à un autre endroit au moment de la prise de possession du bien.

Ensuite, outre le manque d'expertise du ministre, celui-ci n'aura pas le bénéfice d'un débat contradictoire entre la partie expropriée et la partie expropriante comme c'est présentement le cas en vertu de la Loi. Un tel processus contradictoire, bien que parfois contraignant, est néanmoins essentiel au bon fonctionnement du régime d'expropriation. Rappelons que l'expropriation est sans aucun doute l'atteinte ultime au droit de propriété, lequel droit est protégé par la *Charte des droits et libertés de la personne*¹¹ et encadré par le *Code civil du Québec*¹². Ce faisant, la possibilité pour une partie expropriée qui s'apprête à se voir déposséder de son droit de propriété de manière unilatérale de bénéficier d'un débat contradictoire devant un tribunal spécialisé revêt une grande importance.

Finalement, le délai de 30 jours conféré par l'article 17 al. 1 par. 6 du PL66 pour transmettre au ministre la documentation qui justifie le montant de l'indemnité provisionnelle payable nous apparaît beaucoup trop court. En temps normal, et afin de s'assurer qu'elle obtiendra la meilleure indemnité possible pour compenser le préjudice qu'elle subit, lequel peut souvent être très grave, la partie expropriée devra obtenir un ou plusieurs rapports d'expertise pour faire sa preuve devant le TAQ. Ces rapports d'expertise sont nécessaires afin d'obtenir une évaluation rigoureuse et indépendante de la valeur du bien exproprié et des dommages que subit la partie

¹⁰ Cette expertise est détenue par les juges administratifs de la section des affaires immobilières du TAQ.

¹¹ RLRQ, c. C-12, art. 6.

¹² RLRQ, c. CCQ-1991, art. 947 et 952.

FASKEN

expropriée. Or, il est fort difficile d'obtenir les expertises requises à l'intérieur d'un délai de 30 jours. Les parties sont dès lors à risque d'obtenir une indemnité provisionnelle basée sur des données erronées ou incomplètes.

Recommandation : le législateur devrait permettre le débat contradictoire quant à la fixation de l'indemnité provisionnelle plutôt que de remettre cette décision de grande importance entre les mains du ministre et l'assujettir à un pouvoir discrétionnaire comme cela semble présentement être le cas. Le législateur pourrait, par exemple, baliser l'exercice de ce débat contradictoire de manière à le rendre plus efficace et plus rapide. Finalement, le délai de 30 jours devrait être augmenté.

F. LES MESURES DE COMPENSATION PRÉVUES POUR PALLIER LE RETRAIT DU DROIT DE CONTESTATION

Le PL66 prévoit certaines mesures de compensation afin de pallier le retrait du droit de contestation prévu à son article 69.

L'article 71 se lit ainsi comme suit :

71. Sur demande de l'exproprié, signifiée dans les 90 jours de la réception de l'avis d'information prévu à l'article 70, la Cour supérieure accorde le remboursement des frais de justice liés à la contestation pour laquelle aucune décision finale n'a été rendue avant le (indiquer ici la date de la sanction de la loi).

Les frais de justice incluent, en plus de ce qui est prévu dans les dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article 339 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01), toute autre dépense liée à des frais d'expertise, une compensation pour le paiement des honoraires professionnels de l'avocat de l'exproprié ainsi qu'une compensation pour le temps que l'exproprié a consacré à l'affaire et le travail qu'il a effectué.

Malgré le deuxième alinéa, les frais de justice excluent toute dépense pour laquelle l'exproprié est autrement remboursé ou indemnisé. Cependant, si le montant du remboursement ou de l'indemnité qu'il a obtenu est inférieur à celui qu'il aurait obtenu en vertu du présent article, il peut en demander la différence. Dans le cas où l'exproprié, à la suite du paiement des frais de justice par l'expropriant, obtient un remboursement ou une indemnité pour l'une de ses dépenses, il est tenu de rembourser à l'expropriant le trop-perçu.

Les articles 343 et 344 du Code de procédure civile s'appliquent à cette demande.

[Notre soulignement]

Fait étonnant, cette mesure de compensation financière pour les frais de justice et les honoraires professionnels de l'avocat n'est prévue que pour les instances d'expropriation en cours dans le cadre du projet de prolongement de la ligne bleue. Nulle part ailleurs dans le

FASKEN

PL66 ne retrouve-t-on cette mesure pour les autres projets d'infrastructure, et ce, malgré que le retrait du droit de contestation soit prévu pour l'ensemble des projets de l'Annexe I.

Pourquoi le législateur a-t-il prévu rembourser aux expropriés de la ligne bleue leurs frais et dépenses engagés dans le cadre de leur contestation judiciaire du droit d'exproprier alors qu'il semble refuser ce même droit aux expropriés actuels et futurs des autres projets d'infrastructure ? Il en va là encore d'un traitement inéquitable dont les réelles motivations du législateur sont pour le moment inconnues.

À présumer qu'il n'y a présentement que des contestations judiciaires engagées dans le cadre du projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal, nous comprenons évidemment l'utilité d'une telle mesure de compensation financière. En effet, les parties expropriées dans ces dossiers auront certainement engagé temps et argent dans la préparation de leur contestation judiciaire dans l'espoir d'obtenir un jugement final de la Cour supérieure. Or, de telles dépenses seraient entièrement perdues si le PL66 ne prévoyait pas, comme il le fait présentement, la possibilité d'être remboursé et compensé des frais et dépenses engagées. Toutefois, s'il s'avérait que d'autres contestations judiciaires du droit d'expropriation sont en cours dans le cadre d'autres projets d'infrastructure, alors il faudrait que ces mêmes mesures soient appliquées de la même manière.

En ce qui concerne l'application de cette mesure, plusieurs questions demeurent : de quelle manière la Cour supérieure évaluera-t-elle la compensation payable pour les honoraires professionnels de l'avocat ? Qu'en est-il de la compensation prévue pour le temps et l'énergie consacré par la partie expropriée ? Nous sommes contraints de constater que le législateur ouvre la porte à des mesures de compensation pour les expropriés, mais qu'il ne fournit par ailleurs aucune balise claire quant à l'application de ces mesures. À défaut d'y pourvoir, les parties à une instance de contestation judiciaire avortée pourraient facilement s'engager dans un débat sur cette simple question de remboursement et de compensation.

Recommandation : dans l'éventualité où d'autres contestations judiciaires du droit d'expropriation sont en cours devant les tribunaux dans le cadre d'autres projets d'infrastructure, le législateur devrait prévoir des mesures de compensation et de remboursement de dépense applicables à toutes les contestations judiciaires avortées en raison du retrait général du droit de contestation prévu à l'article 17 al. 1 par. 3 du PL66, et ce, pour tous les projets d'infrastructure. Il y aurait lieu de baliser davantage l'application éventuelle de telles mesures.

G. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME MAJEURE DU DROIT DE L'EXPROPRIATION AU QUÉBEC : SYNTHÈSE DES PROBLÈMES VÉCUS PAR LES PRATICIENS

La Loi a été sanctionnée le 6 juillet 1973. Cette loi est donc en vigueur au Québec depuis bientôt 50 ans. Malgré cela, et bien que la Loi ait fait l'objet de modifications à travers les années, aucune réforme majeure n'a été faite, et ce, en près d'un demi-siècle d'application. Or, il va sans dire que le paysage urbain et le développement économique du Québec ont depuis fort évolué. Une telle réforme, bien qu'annoncée depuis déjà quelques années, tarde à voir le jour.

La Loi dans sa version actuelle ne répond plus adéquatement aux besoins du domaine de l'expropriation, et ce, principalement parce que les enjeux et la nature des dossiers d'expropriation ont drastiquement changé depuis l'adoption de la Loi en 1973. Les projets de

FASKEN

construction et d'infrastructure menant aux expropriations sont de plus en plus complexes et les superficies expropriées sont de plus en plus importantes. La Loi ne permet pas d'adapter la procédure à la complexité du dossier d'expropriation, ce qui occasionne parfois des délais beaucoup trop longs pour des dossiers relativement peu complexes.

Enfin, la séparation des pouvoirs entre le TAQ et la Cour supérieure devrait être, à notre avis, plus claire et tranchée. Par exemple, il pourrait être intéressant d'envisager conférer à la Cour supérieure une compétence exclusive en matière d'expropriation lorsque la valeur en jeu dépasse un certain seuil monétaire, lequel pourrait être fixé en fonction de la valeur foncière du bien exproprié, par exemple. L'instance pourrait alors être gérée entièrement par la Cour supérieure, incluant la contestation du droit d'expropriation, ce qui pourrait permettre d'accélérer les procédures et éviter les complications en appel (devant la Cour du Québec sur permission, puis en révision judiciaire devant la Cour supérieure et devant la Cour d'appel sur permission).

Nous sommes d'avis que le débat entourant le PL66 serait une opportunité intéressante pour relancer l'intérêt gouvernemental en faveur d'une telle réforme. À tout événement, nous présentons ci-dessous certains points problématiques vécus avec le régime actuel de l'expropriation au Québec :

- a) La Loi actuelle ne répond pas aux besoins procéduraux des parties.

Explication : la Loi est censée être une loi procédurale. Or, il s'avère que le libellé actuel de la Loi ne répond pas adéquatement à cet objectif. Il y aurait lieu de préciser et d'élaborer davantage sur les pouvoirs du TAQ et sur plusieurs des éléments cruciaux de la Loi comme la fixation de l'indemnité provisionnelle, la date de prise de possession et de transfert de la propriété en faveur de la partie expropriante, la date d'évaluation, les pouvoirs de rendre des ordonnances pour accéder à la propriété ou faire des tests de sols, etc.

- b) Le partage des compétences entre le TAQ et la Cour supérieure en matière d'expropriation pose parfois problème, notamment en matière de délai.

Explication : alors que tout ce qui concerne la fixation des indemnités et les modalités entourant l'expropriation d'un immeuble sont traités devant le TAQ, la Cour supérieure a juridiction exclusive en ce qui concerne la possibilité de contester le droit d'expropriation de la partie expropriante. Cela pose problème puisque les délais applicables aux instances engagées devant la Cour supérieure sont parfois plus longs que ceux applicables au TAQ. Il est clair que le droit d'exiger un contrôle judiciaire de la légalité des expropriations est un droit fondamental. La difficulté demeure celle de pouvoir s'assurer que les contestations sont administrées de façon urgente de manière à pouvoir être tranchées dans un délai raisonnable.

- c) Les procédures d'expropriation les plus simples s'avèrent parfois les plus complexes.

Explication : il s'avère en pratique que les dossiers d'expropriation les plus simples deviennent parfois inutilement longs en raison des délais. Il y aurait peut-être lieu de prévoir une procédure accélérée devant le TAQ de manière à s'assurer que les dossiers simples le demeurent et que les parties ne sont pas contraintes à des délais procéduraux et administratifs trop longs.

FASKEN

- d) Procédure plus flexible pour l'indemnité provisionnelle, la prise de possession et le transfert de propriété.

Explication : une refonte sera nécessaire pour préciser les règles procédurales afin de pouvoir distinguer les cas les plus simples des cas plus sensibles ou plus complexes.

Par exemple, dans les cas les plus simples, on pourrait revoir le fardeau de la preuve et exiger des preuves de la partie expropriée afin de permettre à la partie expropriante de procéder promptement et de prendre possession de l'immeuble exproprié. En revanche, dans les cas plus sensibles ou plus complexes, on pourrait plutôt prévoir une révision attentive de l'indemnité provisionnelle pour s'assurer du respect de la partie expropriée. Pour le moment, le PL66 se contente de vouloir dessaisir le TAQ de la question de l'indemnité provisionnelle (pour la donner au ministre) alors qu'il y aurait plutôt lieu d'élaborer des règles plus précises et plus nuancées dans la Loi.

- e) Les pouvoirs d'ordonnance des juges administratifs du TAQ sont parfois sujets à des débats jurisprudentiels, puisque non suffisamment balisés dans la Loi actuelle.

Explication : par exemple, la Loi ne permet pas au TAQ d'ordonner des études de sols parfois nécessaires à un dossier d'expropriation. Ce faisant, les parties doivent alors s'adresser à la Cour supérieure et faire trancher la question, ce qui pourrait être évité en précisant le tout dans la Loi.

H. CONCLUSION

Après révision du PL66 et des mesures d'accélération qu'il prévoit en matière d'acquisition de biens, c'est-à-dire en matière d'expropriation, force est de constater que l'exercice du législateur est largement incomplet.

En effet, nous constatons que les mesures mises en place pour « accélérer » les projets d'infrastructure, du moins en ce qui concerne l'intention d'alléger la procédure d'expropriation normalement prévue à la Loi, sont insuffisantes, incomplètes et pour certaines potentiellement illégales sur le plan constitutionnel. En retirant aux parties expropriées le pouvoir de contester le droit d'expropriation, laquelle expropriation porte atteinte de manière importante et non désirée au droit de propriété, le législateur s'expose à des contestations judiciaires, surtout dans la mesure où l'intention législative est de retirer aussi le pouvoir de contester par voie de contrôle judiciaire.

Par ailleurs, nous nous questionnons sérieusement à l'heure actuelle sur la réelle possibilité pour le législateur d'atteindre son objectif d'accélérer les procédures d'expropriation puisque les délais inhérents aux tribunaux judiciaires sont de nature à causer des délais, et ce, que la partie expropriée conteste en vertu de l'article 44 de la Loi ou en vertu des articles 34 et 529 du *Code de procédure civile*. Dans l'un ou l'autre des cas, des délais propres au système de justice sont susceptibles de s'appliquer.

Outre le retrait du droit de contestation, nous éprouvons également plusieurs réserves quant au choix du législateur de retirer au TAQ la compétence de fixer l'indemnité provisionnelle en matière industrielle, commerciale ou agricole pour la transférer au ministre. Une telle mesure risque de causer préjudice aux parties expropriées si l'indemnité provisionnelle fixée unilatéralement par le ministre s'avère insuffisante pour compenser adéquatement les

FASKEN

dommages que peuvent subir les parties expropriées au moment de la prise de possession du bien exproprié. Aussi, il serait important pour le législateur de préciser, voire baliser, l'application des mesures compensatoires prévues pour les parties expropriées privées de leur droit de contestation, et surtout, d'étendre ces mesures à tous les projets d'infrastructure plutôt que seulement au projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal, dans la mesure où d'autres contestations judiciaires du droit d'expropriation sont en cours dans le cadre des autres projets d'infrastructure de l'Annexe I.

En terminant, nous sommes d'avis que ce n'est pas en adoptant une loi spéciale à rebours (du moins en ce qui concerne le projet de prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal) que l'on atteint l'objectif d'avoir une procédure d'expropriation à jour qui permette une gestion adéquate et efficace des dossiers d'expropriation tout en respectant les droits des parties expropriées, lesquelles sont trop souvent sérieusement affligées à l'égard de leur droit de propriété et surtout à un moment qu'elles n'ont pas choisi. L'équilibre recherché devrait être le fruit d'un travail structuré impliquant une révision complète de la *Loi sur l'expropriation*, et non l'adoption expéditive d'une loi spéciale sous pression, le tout sous le prétexte d'une pandémie affectant notre économie. Nous croyons sincèrement que le législateur se livrerait à un exercice législatif beaucoup plus adapté aux réelles problématiques vécues dans le domaine de l'expropriation s'il obligeait, par exemple, les maîtres d'œuvre des projets d'infrastructure ciblés à considérer sérieusement et avec ouverture ce qu'ont à apporter à la table les parties prenantes directement ou indirectement concernées par ces projets.