

Le 27 octobre 2020

CFP– 038M
C.P. – PL 66
Accélération de
certains projets
d'infrastructure

Par courriel : cfp@assnat.qc.ca

Monsieur Jean-François Simard, président
Commission des finances publiques
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : *Projet de loi n° 66 intitulé Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*

Monsieur le Président,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi n° 66 intitulé *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure* (ci-après le « projet de loi ») qui a été présenté à l'Assemblée nationale le 23 septembre dernier.

Le projet de loi n° 66 a été déposé en réponse aux différents commentaires formulés concernant le projet de loi n° 61 intitulé *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*, qui a été présenté le 3 juin dernier.

Ce faisant, nous saluons l'ouverture du gouvernement qui a pris en considération les différentes observations de nombreux acteurs de la société civile, dont le Barreau du Québec, et qui a retiré le projet de loi n° 61 en le remplaçant par le projet de loi n° 66.

Plus particulièrement, le Barreau du Québec est satisfait de voir que le projet de loi n° 66, contrairement au projet de loi n° 61, ne contient pas de dispositions proposant de :

- Prolonger de manière indéfinie l'état d'urgence sanitaire;
- Octroyer un pouvoir discrétionnaire au gouvernement d'adopter des mesures d'atténuation;
- Conférer une immunité de poursuite au gouvernement;
- Suspending certains délais en matière fiscale.

Au vu de ces améliorations, le Barreau réitère ici certains commentaires formulés dans son mémoire relatif projet de loi n° 61. Nous appuyons la volonté du gouvernement de vouloir relancer l'économie, et continuons de croire que celle-ci devrait être mise en

équilibre avec diverses préoccupations, notamment concernant la non-application de la *Loi sur l'expropriation*¹ et de la *Loi sur la qualité de l'environnement*².

Non-application de certaines mesures de la *Loi sur l'expropriation*

Article 17 du projet de loi

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

1° l'expropriation n'a pas à être décidée ou, selon le cas, autorisée par le gouvernement en vertu du premier alinéa de l'article 36 de cette loi;

2° l'avis d'expropriation :

a) doit indiquer la date à laquelle l'exproprié, le locataire ou l'occupant de bonne foi devra avoir quitté les lieux;

b) doit contenir une notification indiquant que l'exproprié, le locataire ou l'occupant de bonne foi doit transmettre à l'expropriant, dans les 30 jours de la signification de l'avis d'expropriation, des documents justifiant l'indemnité pour le préjudice directement causé par l'expropriation;

c) ne doit pas comprendre la notification, prévue au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 40 de cette loi, indiquant que l'exproprié a 30 jours pour contester, devant la Cour supérieure, le droit à l'expropriation;

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;

4° le délai de 30 jours prévu à l'article 46 de cette loi débute à compter de la date de la signification de l'avis d'expropriation;

5° l'avis de transfert de propriété visé à l'article 53.3 de cette loi n'a pas à reproduire le texte contenu aux paragraphes 3° à 5° de l'annexe II de cette loi, et la date prévue à cet article à laquelle l'exproprié, le locataire ou l'occupant de bonne foi devra avoir quitté les lieux n'a pas à être d'au moins 15 jours postérieure à la date de l'inscription de l'avis;

6° l'indemnité provisionnelle, dans les cas visés 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 la signification de cet avis;

7° malgré l'article 53.14 de cette loi, l'exproprié, le locataire et l'occupant de bonne foi ne peuvent demander de rester en possession du bien exproprié;

8° l'indemnité d'expropriation d'un bien est fixée d'après la valeur du bien et du préjudice directement causé par l'expropriation à la date de l'expropriation, mais sans tenir compte de la plus-value attribuable à l'annonce publique du projet d'infrastructure.

Pour l'application du paragraphe 5° du premier alinéa, le ministre responsable des transports peut désigner tout membre du personnel de son ministère pour signer l'avis.

¹ RLRQ, c. E-24.

² RLRQ, c. Q-2.

L'article 17 a pour effet de soustraire les expropriations visées par le projet de loi de l'application de plusieurs articles de la *Loi sur l'expropriation*, dont le recours en contestation du droit d'expropriation prévu à l'article 44.

La limitation prévue dans le projet de loi est inusitée parmi les juridictions canadiennes³ et a, par le passé, seulement été utilisée pour des projets bien limités, notamment en ce qui a trait au Réseau express métropolitain (REM)⁴ et au Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec (tramway)⁵.

Ce recours prévu à l'article 44 de la *Loi sur l'expropriation* vise expressément à sanctionner le pouvoir d'expropriation alloué législativement à un corps public désirent l'exercer. La vérification vise à assurer que les motifs pour lesquels l'expropriation est entreprise sont conformes aux buts et objets du corps public l'exerçant. La Cour supérieure peut également sanctionner la mauvaise foi dont pourrait faire preuve un corps expropriant à cette étape.

Or, l'exclusion par le projet de loi du recours en contestation de l'expropriation prévu à l'article 44 de la *Loi sur l'expropriation* n'emporte pas une interdiction globale de toute contestation judiciaire. Le pouvoir inhérent de la Cour supérieure au contrôle judiciaire de la décision du ministre demeure. Comme l'a affirmé la Cour supérieure dans la décision *811571 Canada inc. c. Procureure générale du Québec*⁶ portant sur le REM, « [l]orsque le législateur veut limiter le pouvoir de contrôle, il l'exprime en règle générale en toutes lettres (...). »⁷

Ainsi, un exproprié pourra toujours s'adresser à la Cour supérieure pour faire évaluer la légalité de l'expropriation, en vertu d'un recours *sui generis* en contrôle judiciaire, sans pouvoir forcément bénéficier des règles particulières établies par les articles 44 et suivants de la *Loi sur l'expropriation*, comme la suspension des délais. Ce recours sera plus laborieux et plus coûteux pour l'exproprié.

Pour que toutes les parties puissent bénéficier de la jurisprudence issue du recours prévu à l'article 44 de la *Loi sur l'expropriation*, nous proposons de maintenir le droit régulier de l'exproprié de contester l'expropriation.

On supprime également l'obligation en matière commerciale, industrielle et agricole de faire fixer l'indemnité provisionnelle par le Tribunal conformément à l'article 53.13 de la *Loi sur l'expropriation*.

Cette indemnité provisionnelle s'entend de la volonté du législateur dans le cadre de la *Loi sur l'expropriation* 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

³ Nous n'avons relevé que le cas de l'Ontario avec la *Loi sur l'expropriation*, L.R.O. 1990, c. E.26 et les règles particulières prévues dans la *Loi de 2020 sur la construction plus rapide de transport en commun*, L.O. 2020, c. 12.

⁴ *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02.

⁵ *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, c. R-25.03.

⁶ 2018 QCCS 4554 (requête pour permission d'appeler rejetée, 2018 QCCA 865).

⁷ *Id.*, par. 101.

suffisance de fonds nécessaire afin de continuer son opération, sauvegarder les emplois qui en sont tributaires et s'assurer d'une certaine relocalisation.

Il faut savoir que les cas sont d'ailleurs multiples où l'indemnité offerte et l'indemnité provisionnelle fixée par le Tribunal sont grandement différentes⁸.

Le Barreau du Québec recommande donc que le projet de loi maintienne le droit de faire fixer l'indemnité provisionnelle par le Tribunal, conformément à l'article 53.13 de la *Loi sur l'expropriation*.

Par ailleurs, notre lecture de l'article 17 du projet de loi et plus particulièrement, du paragraphe 5° de cet article, nous indique que la prise de possession s'effectuera selon les délais prévus aux articles 53.2 et 53.3 de la *Loi sur l'expropriation*, soit dans les 90 jours de la signification de l'avis dans le cas d'un droit de propriété et dans les 30 jours dans le cas d'un démembrement de ce même droit.

À notre connaissance, aucune loi québécoise d'application spéciale en matière d'expropriation n'a prévu de tels délais. En effet, les délais de 90 jours (ou de 30 jours, selon le cas) contenus au régime régulier d'expropriation prennent en considération les délais déjà occasionnés par la contestation du droit d'expropriation ou la fixation par le Tribunal administratif du Québec de l'indemnité provisionnelle.

Les lois spéciales, comme celles adoptées pour le REM⁹ ou le tramway de la Ville de Québec¹⁰, prévoient que la prise de possession découlant de l'avis d'expropriation ne peuvent s'effectuer qu'aux termes d'une période de 12 mois en matière résidentielle et de 18 mois en matière commerciale, ce qui laisse le temps à l'exproprié de prendre les mesures requises afin de faire valoir ses droits résiduels.

La même règle était d'ailleurs prévue au projet de loi n° 61, à l'article 8. Le tableau suivant décrit cette différence quant aux délais prévus avant la prise de possession d'un bien après l'inscription de l'avis d'expropriation :

	Régime régulier	REM	Tramway	Projet de loi n° 61	Projet de loi n° 66
Délai	90 jours (en sus des délais occasionnés par la contestation du droit d'expropriation et la fixation de l'indemnité provisionnelle)	12 mois en matière résidentielle	12 mois en matière résidentielle	12 mois en matière résidentielle	90 jours
		18 mois en matière commerciale	18 mois en matière commerciale	18 mois en matière commerciale	

⁸ Voir à titre d'exemple la décision du Tribunal administratif du Québec dans l'affaire *P.G.Q. / Ministre des Transports c. 167465 Canada inc.*, 2016 QCTAQ 02801.

⁹ *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, préc., note 4, art. 10.

¹⁰ *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, préc., note 5, art. 9.

Pour ces raisons, le Barreau du Québec propose de rétablir la règle spéciale que l'on retrouve dans les lois sur le REM et le tramway de la Ville de Québec, et qui était aussi proposée par le projet de loi n° 61, afin de préciser que les prises de possessions des biens expropriés ne peuvent se faire avant l'expiration d'un délai de 12 mois en matière résidentielle et 18 mois en matière commerciale.

Possibilité de passer outre la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Le projet de loi remplace le mécanisme régulier d'autorisations environnementales prévu à la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour certains projets d'infrastructure, notamment en ce qui a trait aux normes relatives à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle et à celles applicables à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Il est à noter que le projet de loi comporte, à son Annexe 1, une liste limitative de 181 projets d'infrastructure variés, qui vont de la réfection d'un Palais de justice au prolongement d'une autoroute, en passant par la construction de nouvelles maisons des aînés. Ces projets, sous réserve des critères prévus au projet de loi, pourront tous bénéficier de mesures d'accélération en matière environnementale.

Bien que cette liste de projets est un peu plus courte que celle que l'on retrouvait au projet de loi n° 61 (202 projets), elle semble contenir la majorité des projets d'infrastructures publiques prévus au Québec pour les prochaines années.

Si le cadre juridique de la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'est pas adapté à la réalité opérationnelle des ministères concernés, ou bien s'il est nécessaire de prévoir des mesures d'accélération pour un vaste nombre de projets, peut-être serait-il pertinent de procéder à une révision globale du régime régulier d'autorisations environnementales.

Délai pour faire appel à une mesure d'accélération prévue par le projet de loi

Article 12 du projet de loi
<p>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 (<i>indiquer ici la date qui suit de cinq ans celle de la sanction de la présente loi</i>).</p> <p>[...]</p>

Le projet de loi prévoit, à l'article 12, que les mesures d'accélération doivent commencer à s'appliquer au plus tard cinq ans suivant la date de sa sanction. En effet, le préambule du projet de loi énonce :

« CONSIDÉRANT qu'il est important pour le Québec d'accélérer certains projets d'infrastructure afin de faire bénéficier les Québécois plus rapidement des infrastructures qui en résultent et de contribuer à pallier les impacts de la pandémie de la COVID-19; » (Nos soulignés)

L'objectif du projet de loi étant de favoriser la relance économique du Québec dans le cadre de la pandémie de la COVID-19, nous considérons que de telles mesures devraient être limitées dans le temps.

Comme nous l'indiquions précédemment, les mesures d'accélération prévues par le projet de loi permettent de passer outre les cadres juridiques normaux qui ont été mis en place afin de procéder plus rapidement et ainsi favoriser, par le développement de projets d'infrastructures publiques, à la relance économique du Québec.

Les normes en matière d'expropriation ou d'environnement constituent des étapes importantes de pratiquement tout projet d'infrastructure. Ainsi, il est difficile de prédire de quelle façon un projet d'infrastructure identifié à l'Annexe 1 du projet de loi pourrait nécessiter l'application des mesures d'atténuation prévues dans près de cinq ans.

Les mesures d'atténuation pourraient plutôt se limiter, par leur durée, à ceux qui permettront la relance économique immédiate. Après tout, si des enjeux économiques ou de santé publique nécessitent encore l'application de telles mesures en 2026, un projet de loi de même nature pourrait être déposé à ce moment, comme c'est le cas pour le projet de loi à l'étude. En espérant le tout utile à votre réflexion, veuillez accepter, Monsieur le Président, nos salutations distinguées.

Le bâtonnier du Québec,



Paul-Matthieu Grondin
PMG/NLA
Réf. 415