

SECRETARIAT GÉNÉRAL ET
DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

Québec, le 2 mai 2011

Madame Danielle Doyer
Présidente de la Commission des transports
et de l'environnement
Hôtel du Parlement
2^e étage, Bureau 2.53
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

**Objet : Projet de loi n° 2 – Loi concernant la construction d'un tronçon de
l'autoroute 73, de Beauceville à Saint-Georges**

Madame la Présidente,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi qui sont présentés à l'Assemblée nationale. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

À la demande expresse de la protectrice du citoyen, j'ai pris connaissance du projet de loi n° 2 – Loi concernant la construction d'un tronçon de l'autoroute 73, de Beauceville à Saint-Georges, qu'a présenté à l'Assemblée nationale le ministre des Transports le 24 mars 2011. Pour diverses raisons que j'expliquerai dans les commentaires ci-après, il a été jugé plus à propos de vous transmettre une intervention écrite, plutôt que de participer aux auditions publiques de la Commission.

Le projet de loi n° 2 vient valider le décret du 11 novembre 2009 qui visait, notamment, à autoriser le ministre des Transports à utiliser à des fins autres que l'agriculture des lots situés en zone agricole pour le prolongement de l'autoroute 73.

Ce décret a en effet été déclaré nul par la Cour supérieure le 3 novembre 2010, au motif que le gouvernement, en l'adoptant, n'aurait pas respecté la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., c. P-41.1). Le tribunal énonce que : « En l'espèce, il ne s'agit pas d'apprécier la décision gouvernementale mais plutôt de constater que le gouvernement n'a pas agi en respectant la Loi, décidant d'intervenir au dossier à la place de la Commission sans la dessaisir de l'affaire qui lui avait été confiée à cause de sa compétence ». Cette décision a été portée en appel par le gouvernement.

Les limites au pouvoir d'intervention du Protecteur du citoyen

Dans ces circonstances particulières à l'origine de la présentation du projet de loi n°2, le pouvoir d'intervention du Protecteur du citoyen est fort limité, sinon inexistant. D'autant plus que la décision de la Cour supérieure est actuellement devant la Cour d'appel et qu'une audition est prévue en juillet 2011.

En effet, le second alinéa de l'article 19 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (L.R.Q., c. P-32) prévoit que le Protecteur du citoyen doit refuser d'intervenir ou mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours exercé devant un tribunal judiciaire, par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention, porte sur les faits qui fondent cette intervention.

Compte tenu de cette disposition impérative, le Protecteur du citoyen doit faire preuve d'une importante réserve dans ses commentaires à l'égard de ce projet de loi, intimement lié à un dossier ainsi judiciarisé. Je tiens toutefois à partager certaines réflexions relatives au processus législatif en cours et aux considérations qui devraient, aux yeux du Protecteur du citoyen, être au cœur des préoccupations des parlementaires.

Les considérations inhérentes au processus législatif en cours

S'il ne paraît pas approprié pour notre institution, en l'espèce, de nous aventurer à commenter le choix d'un tracé routier ou d'un autre, il est tout à fait dans la mission du Protecteur du citoyen d'assurer le respect des droits de l'ensemble des citoyens concernés, en s'assurant que ceux-ci sont traités avec justice, équité et dans le respect des valeurs démocratiques. Par « citoyens concernés », nous entendons ici à la fois ceux qui se disent lésés par les effets du projet de loi que ceux qui y sont favorables.

D'entrée de jeu, le Protecteur du citoyen ne peut que reconnaître la légitimité gouvernementale de présenter le projet de loi n° 2, et que l'Assemblée nationale possède tout pouvoir pour l'adopter même si, ce faisant, elle annule l'effet d'un jugement de la Cour : le Parlement est souverain. Cette pleine souveraineté n'a de limites juridiques que celles de nature constitutionnelle.

Comme la protectrice du citoyen le mentionnait lors de l'étude du projet de loi n° 131 en novembre 2010¹, et plus particulièrement quant à son article 16, toute disposition à portée rétroactive doit cependant demeurer la réponse exceptionnelle du Législateur à une problématique spécifique. Avant de procéder ainsi, il importe d'en démontrer la nécessité, surtout lorsqu'une telle disposition a pour effet d'annuler une décision judiciaire, comme en l'espèce. Une information claire quant aux motivations sous-jacentes à une démarche de cette nature est nécessaire et susceptible d'en favoriser l'acceptation.

Le Protecteur du citoyen estime par ailleurs que l'exercice de la souveraineté de l'Assemblée nationale précitée doit s'exercer dans le respect des principes et des valeurs de l'État de droit qui est le nôtre. Dans son action législative, il nous paraîtrait approprié que l'Assemblée nationale garde à l'esprit, d'une part, le contexte dans lequel un projet de loi est présenté et ses éventuels effets et, d'autre part, les valeurs du Code d'éthique et de déontologie dont elle vient de se doter, ainsi que le respect des règles de justice naturelle, comme l'équité procédurale.

Le Protecteur du citoyen est conscient, tout comme les membres de la Commission, qu'un juste équilibre doit guider les parlementaires dans l'application de ces valeurs et de l'exercice de leur charge. Nous savons également qu'ils reconnaissent que ces valeurs constituent « une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée »². Le Protecteur du citoyen n'a donc aucun doute que la sagesse du Législateur saura une fois de plus se manifester.

Quant aux règles de justice naturelle qui encadrent l'exercice du droit administratif au Québec et les décisions du pouvoir exécutif, nous sommes rassurés de constater que les principaux intervenants concernés ont été invités par la Commission des transports et de l'environnement et qu'ils pourront être entendus dans le présent processus législatif.

¹ Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal.

² *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, article 9.

Nous constatons finalement que la Loi prévoit des règles claires de procédure et d'indemnisation en cas d'expropriation, ainsi que des recours en révision de décisions en de tels cas. Il apparaît essentiel au Protecteur du citoyen que les règles de justice naturelle, dont le devoir d'agir équitablement inscrit à la Loi sur la justice administrative (L.R.Q., c. J-3), soient là aussi appliquées à la lettre par les autorités concernées. D'autant plus qu'il s'agit ici de l'exercice de pouvoirs particuliers et exceptionnels, où des individus sont dépossédés d'une partie de leur propriété foncière.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le secrétaire général
et directeur des affaires juridiques,



M^c Jean-François Bernier

- c. c. M. Sam Hamad, ministre des Transports
- M. Jean-Marc Fournier, leader parlementaire du gouvernement
- M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
- M^{me} Sylvie Roy, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
- M. Michel Boivin, sous-ministre aux Transports
- M. Dany Henley, secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
- M^{me} Catherine Grétras, secrétaire de la Commission des institutions