

Mémoire du Barreau du Québec

Projet de loi n° 22 — *Loi concernant l'expropriation*



Septembre 2023

Mission du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec assure la protection du public, contribue à une justice accessible et de qualité, et défend la primauté du droit.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie les membres suivants pour ce mémoire :

M^e Sylvain Bélair
M^e Karine Dionne
M^e Richard Laflamme
M^e Nicolas Le Grand Alary

Édité en septembre 2023 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-925336-07-5

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023
Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2023

Vue d'ensemble de la position du Barreau du Québec

- ✓ **Le Barreau du Québec appuie l'objectif du projet de loi de moderniser le droit de l'expropriation tout en proposant des mesures afin de le bonifier;**



Plafonnement des montants de certaines indemnités

- ✓ La section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec (TAQ), de même que la Cour du Québec et la Cour supérieure ont **développé une jurisprudence qui offre des barèmes quant aux différentes indemnités pouvant être réclamées par un exproprié;**
- ✓ **Les montants accordés par le TAQ peuvent être plus élevés** que les limites proposées par le projet de loi, **mais se situent toujours dans une fourchette raisonnable qui répond au caractère « juste » de l'indemnité due à l'exproprié;**
- ✓ Ainsi, il serait hasardeux de limiter indument la juridiction du TAQ alors que **les juges en cause ont l'expertise et la compétence pour déterminer le montant de ces indemnités**, sans avoir à y être limité par un montant prévu à même le projet de loi;



Modifications risquant d'augmenter les délais

- ✓ Le projet de loi permet aux parties d'organiser la tenue d'interrogatoires au préalable et octroie au TAQ le pouvoir de décider de façon incidente de plusieurs éléments essentiels en matière d'expropriation. **Ces modifications risquent de provoquer des délais dans la gestion d'instance d'un dossier en expropriation**, puisque ces demandes seront contestées;
- ✓ Considérant que la vaste majorité des dossiers en expropriation s'inscrivent dans un processus de gestion hâtive, **il serait bénéfique de laisser la gestion de ces demandes particulières aux juges du TAQ assignés à des conférences de gestion;**



Mesures réduisant l'accès à la justice

- ✓ Le projet de loi oblige certaines personnes morales à se faire représenter par un avocat devant le TAQ. Il prévoit aussi que les honoraires professionnels des avocats ne sont pas remboursables à titre de composante d'indemnité;
- ✓ Considérant la complexité des dossiers en matière d'expropriation, il est souhaitable que les expropriés mandatent des avocats. Le Barreau du Québec invite le législateur à **donner ouverture au remboursement des honoraires d'avocats dans ces dossiers**, le tout afin de favoriser l'accès à la justice.

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. PLAFONNEMENT DES MONTANTS DE CERTAINES INDEMNITÉS	2
1.1 Indemnité pour perte de valeur de convenance	3
1.2 Indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients	5
2. MODIFICATIONS RISQUANT D'AUGMENTER LES DÉLAIS	6
2.1 Tenue d'interrogatoires au préalable	6
2.2 Jugements sur demandes incidentes	7
2.3 Notions étrangères au droit de l'expropriation	9
3. MESURES RÉDUISANT L'ACCÈS À LA JUSTICE.....	10
3.1 Obligation d'être représenté par avocat	10
3.2 Remboursement des honoraires d'avocats.....	11
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

Le 25 mai 2023, la ministre des Transports et de la Mobilité durable, madame Geneviève Guilbault, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 22 intitulé *Loi concernant l'expropriation* (ci-après le « projet de loi »). Comme son nom l'indique, le projet de loi propose une réforme complète de l'expropriation au Québec, en remplaçant notamment la *Loi sur l'expropriation*¹. Plus particulièrement le projet de loi :

- ✓ Établit un nouvel encadrement en matière d'expropriation de droits qui portent sur un immeuble;
- ✓ Fixe la procédure d'expropriation applicable à toute expropriation, en précisant notamment le contenu de l'avis d'expropriation;
- ✓ Prévoit que l'expropriant doit déterminer pour toute partie dessaisie une indemnité provisionnelle initiale et, dans certains cas, qu'il peut déterminer une indemnité provisionnelle supplémentaire;
- ✓ Détermine les règles applicables à l'instance en expropriation, en précisant notamment les règles de preuve et de procédure applicables;
- ✓ Attribue au Tribunal administratif du Québec (ci-après le « TAQ ») le pouvoir de fixer une indemnité provisionnelle complémentaire et une indemnité définitive.

Alors que la *Loi sur l'expropriation* était d'abord et avant tout une loi de procédure, le projet de loi vient modifier non seulement les processus d'expropriation, mais également certaines règles de droit substantif en matière d'indemnisation des parties expropriées.

Depuis plusieurs années, le Barreau du Québec est intervenu sur différents projets de loi qui ont proposé des modifications ponctuelles au mécanisme général d'expropriation prévu par la loi, notamment en ce qui a trait au Réseau express métropolitain (REM)², au Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec (tramway)³ et à la relance économique à la suite de la pandémie de la COVID-19⁴.

Le Barreau du Québec a toujours favorisé une réforme globale de la *Loi sur l'expropriation* au lieu de procéder par des modifications ponctuelles qui dépendent de projets d'infrastructure particuliers. Nous saluons ainsi le dépôt de ce projet de loi qui se veut enfin une réforme globale du régime d'expropriation au Québec.

Nous formulons toutefois certains commentaires afin de le bonifier et d'offrir au législateur de meilleurs outils pour assurer la protection du public dans le cadre des instances administratives et judiciaires de l'expropriation.

¹ RLRQ, c. E-24.

² *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02.

³ *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, c. R-25.03.

⁴ *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, RLRQ, c. A-2.001.

1. PLAFONNEMENT DES MONTANTS DE CERTAINES INDEMNITÉS

Tout d'abord, le Barreau du Québec souhaite rappeler les objectifs et les principes fondamentaux gouvernant l'expropriation. Pierre angulaire de tout le régime, l'obligation de verser une juste et préalable indemnité est prévue 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. »

Par ailleurs, l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵ du Québec prévoit que :

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

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 règles doivent être mises en place afin de baliser les conditions visant à établir une « juste et préalable indemnité ». La réforme proposée par le projet de loi soulève toutefois des inquiétudes pour le Barreau du Québec.

En effet, le projet de loi propose de limiter certains des montants pouvant être octroyés par le TAQ concernant l'indemnité pour perte de valeur de convenance et celle relative aux troubles, aux ennuis et aux inconvénients.

Au fil des ans, la section des affaires immobilières du TAQ, de même que la Cour du Québec et la Cour supérieure ont développé des règles de jurisprudence permettant de déterminer le caractère « juste » de l'indemnité due à l'exproprié.

La Cour suprême du Canada a depuis longtemps reconnu cette expertise. En 1966, elle écrivait au sujet de l'ancêtre du TAQ dans l'arrêt *Cité de Sainte-Foy c. Société Immobilière Enic Inc.*⁶ :

« L'article 1066f du *Code de procédure civile* prescrit que dans une expropriation comme la présente, la Cour supérieure doit déferer le dossier à la Régie des Services Publics comme arbitre pour fixer l'indemnité. D'une façon générale, c'est la Régie qui fixe l'indemnité dans tous les cas d'expropriation de la province de Québec, à moins qu'il en soit autrement prescrit par des lois particulières. Je suis d'avis qu'en conférant cette juridiction arbitrale à la Régie, la Législature a reconnu la qualité d'expert, la compétence et l'expérience particulière des membres qui la composent et voulu l'utilisation, la mise en œuvre de ces qualifications spéciales dans l'exercice de cette juridiction arbitrale. »⁷
(Nos soulignés)

⁵ RLRQ, c. C-12.

⁶ [1967] R.C.S. 121.

⁷ *Id.*, p. 126.

1.1 Indemnité pour perte de valeur de convenance

Articles 103 et 104 du projet de loi

IV. — *Indemnité pour perte de valeur de convenance*

103. L'indemnité pour perte de valeur de convenance correspond à la perte subie par une partie dessaisie en raison de la valeur personnelle qu'elle attribue à l'immeuble et dont ne tient normalement pas compte un acheteur.

Cette indemnité peut être réclamée uniquement lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié.

104. L'indemnité pour perte de valeur de convenance ne peut excéder 20 000 \$.

Ce montant maximal de l'indemnité est indexé de plein droit, au 1^{er} janvier de chaque année, selon le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle ce montant maximal de l'indemnité doit être indexé. Le résultat de l'indexation est diminué au dollar le plus près s'il comprend une fraction de dollar inférieure à 0,50 \$; il est augmenté au dollar le plus près s'il comprend une fraction de dollar égale ou supérieure à 0,50 \$. L'application de cette règle d'indexation ne peut avoir pour effet de diminuer l'indemnité à un montant inférieur à celui qui était prévu avant son indexation. Le ministre publie à la *Gazette officielle du Québec* le résultat de cette indexation.

Plus particulièrement, le projet de loi propose, à l'article 103, de plafonner le montant de l'indemnité de perte de la valeur de convenance de l'immeuble exproprié à 20 000 \$, sous réserve du mécanisme d'indexation prévu à l'article 104 du projet de loi.

Le Barreau du Québec s'interroge sur la pertinence de limiter le montant maximal de cette indemnité et, par le fait même, de limiter la juridiction du TAQ de déterminer, dans chaque cas, une indemnité équitable qui tient compte de la réalité de l'exproprié.

En effet, la « valeur de convenance » est considérée dans la jurisprudence comme :

« [Toute] valeur personnelle attribuée à l'immeuble par son propriétaire. Elle existe dès que, dans son ensemble ou l'une de ses parties, le bien présente pour l'exproprié une valeur dont ne tiendra pas compte le commun des acheteurs. Cette valeur se rattache souvent à certains aménagements, certaines commodités, certaines combinaisons des lieux avantageuses pour le propriétaire en augmentant pour lui l'agrément. »⁸

Ce principe avait d'ailleurs été reconnu par la Cour suprême, il y a de nombreuses années⁹.

⁸ Telle que repris dans *Rivière-du-Loup (Ville) c. Griffin*, 2003 CanLII 57615 (QC T.A.Q.).

⁹ *Commission de la Capitale Nationale c. Hobbs*, [1970] R.C.S. 337.

Le projet de loi vient donc codifier ce principe jurisprudentiel en y prévoyant qu'une telle indemnité « [...] correspond à la perte subie par une partie dessaisie en raison de la valeur personnelle qu'elle attribue à l'immeuble et dont ne tient normalement pas compte un acheteur. »

Pourtant, au fil des ans, la section des affaires immobilières du TAQ, de même que la Cour du Québec et la Cour supérieure ont développé une jurisprudence foisonnante qui définit ce qu'est une valeur de convenance et qui offre des barèmes quant à son évaluation à titre de composante de l'indemnité due à l'exproprié.

Ainsi, si celle-ci peut correspondre à la valeur d'une piscine sur un terrain et à certaines composantes relevant des droits acquis, elle peut également viser les aménagements d'un bâtiment, réalisés afin de le rendre accessible à une personne à mobilité réduite.

De ce fait, les montants accordés par le TAQ peuvent être plus élevés que 20 000 \$¹⁰, mais se situent toujours dans une fourchette raisonnable qui répond au caractère « juste » de l'indemnité due à l'exproprié.

Dans ce cas, il serait hasardeux de limiter indument la juridiction du TAQ (et des tribunaux pouvant être appelés à réviser le montant), alors que les juges en cause ont l'expertise et la compétence pour déterminer cette valeur de convenance, sans avoir à être limités par un montant totalement aléatoire prévu à même le projet de loi¹¹.

Nous recommandons donc de retirer la limite de 20 000 \$ prévue par le projet de loi ou du moins prévoir que le TAQ a le pouvoir de fixer l'indemnité pour perte de valeur de convenance à plus de 20 000 \$, lorsque les circonstances le requièrent.

¹⁰ Voir à titre d'exemple : *Baie-Saint-Paul (Ville) c. Pierre Tremblay*, 2019 QCTAQ 07410 (**55 275 \$**); *Lauzon c. Procureure générale du Québec (Ministre des transports)*, 2018 QCCQ 3270 (**30 500 \$**); *Quintin c. Pointe-Claire (Ville)*, 2001 CanLII 59451 (QC T.A.Q.) (**29 570 \$**).

¹¹ Nous n'avons pas retracé d'indemnité pour perte de valeur de convenance excédant 55 275 \$ dans la jurisprudence.

1.2 Indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients

Articles 105 et 106 du projet de loi

V. — *Indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients*

105. L'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients correspond à la valeur des dommages directs, matériels et certains subis par la partie dessaisie et causés par la procédure d'expropriation, notamment pour la perte de temps attribuable à la préparation de la cause et à sa participation aux rencontres.

Cette indemnité peut être réclamée uniquement lorsque la résidence de la partie dessaisie fait partie de l'immeuble exproprié.

106. L'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients ne peut excéder 5 000 \$.

Ce montant maximal de l'indemnité est indexé de plein droit conformément au deuxième alinéa de l'article 104.

À l'instar de ce qui est proposé concernant l'indemnité pour perte de valeur de convenance, l'article 106 du projet de loi prévoit qu'une indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients ne peut excéder 5 000 \$, sous réserve du même mécanisme d'indemnisation.

Le Barreau du Québec est tout aussi perplexe quant au plafonnement de ce type d'indemnité. Comme pour les valeurs de convenance, le TAQ, et les tribunaux pouvant être appelés à la réviser ont l'expertise et la compétence pour déterminer cette indemnité qui n'a donc pas à être limitée par le projet de loi, tout en s'assurant qu'elle demeure « juste » pour l'exproprié.

La jurisprudence du TAQ reconnaît que les troubles, les ennuis et les inconvénients permettent à la partie expropriée d'être « [...] généralement compensée pour le temps, les déplacements et les frais directement reliés à la conduite de son dossier d'expropriation. »¹² Le projet de loi en rajoute en précisant à l'article 105, qu'une telle indemnité s'applique « [...] notamment pour la perte de temps attribuable à la préparation de la cause et à sa participation aux rencontres. »

Puisqu'il s'agit d'une notion bien définie dans la jurisprudence, le Barreau du Québec propose alors de retirer la limite de 5 000 \$ prévue par le projet de loi concernant l'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients ou à défaut, d'octroyer au TAQ le pouvoir de fixer cette indemnité à plus de 5 000 \$, lorsque les circonstances le requièrent, ce qui arrive régulièrement¹³.

D'ailleurs, il est difficile de considérer qu'en 2023, un montant aussi minime que 5 000 \$ puisse toujours compenser adéquatement un exproprié pour le temps qu'il devra consacrer à la défense de ses droits, comprenant les démarches pour mandater un expert évaluateur et le temps consacré aux rencontres, aux déplacements et aux présences au tribunal.

¹² *Saint-Lazare (Ville) c. Denis*, 2005 CanLII 69900 (QC T.A.Q.), par. 51.

¹³ Voir notamment les affaires : *Procureur général du Québec c. Développements St-Antoine inc.*, 2022 QCCQ 5237 (50 000 \$); *Saint-Damien (Municipalité) c. Mailany Charbonneau*, 2018 QCTAQ 07130 (25 000 \$); *Salaberry-De-Valleyfield (Ville) c. Azidin Tembel*, 2018 QCTAQ 1023 (10 000 \$).

2. MODIFICATIONS RISQUANT D'AUGMENTER LES DÉLAIS

2.1 Tenue d'interrogatoires au préalable

Article 61 du projet de loi

61. Les parties peuvent interroger oralement et préalablement à l'audience :

- 1° l'autre partie;
- 2° le représentant, l'agent ou l'employé d'une partie;
- 3° la personne pour laquelle une partie agit comme administrateur du bien d'autrui;
- 4° la personne pour laquelle une partie agit comme prête-nom ou de qui elle tient ses droits par cession, subrogation ou autre titre analogue;
- 5° toute autre personne avec son consentement et celui de l'autre partie ou sur autorisation du Tribunal, aux conditions que celui-ci précise.

Malgré le premier alinéa, le mineur ou le majeur inapte ne peut être interrogé sans l'autorisation du Tribunal.

La décision qui porte sur une demande relative à un engagement concernant la communication d'un document pris en vue ou à l'occasion d'un interrogatoire préalable peut être rendue sur le vu du dossier.

Le projet de loi permet aux parties, dans les dossiers dont la valeur est de plus de 500 000 \$, d'effectuer des interrogatoires préalables visant l'autre partie et certains de ses représentants, conformément à l'article 61.

En règle générale, il n'y a pas d'interrogatoire au préalable devant les tribunaux administratifs, ce qui n'empêche pas les parties d'obtenir des précisions quant à la position adverse par différents moyens (p. ex. par la tenue de rencontres entre les experts ou par la production d'une demande d'information) qui sont convenus en collaboration avec le juge administratif qui préside les conférences préparatoires ou de gestion.

Considérant que de nombreuses contestations peuvent survenir à la suite de ces interrogatoires (comme des demandes d'engagements ou bien des objections), inclure de manière particulière le droit d'interroger au préalable plusieurs personnes impliquées dans un dossier d'expropriation pourrait avoir comme effet de retarder sa mise en état et d'augmenter les délais.

Il est important de noter que les juges du TAQ peuvent, lorsque les circonstances le requièrent, permettre la tenue de tels interrogatoires préalables. Après tout, la *Loi sur la justice administrative*¹⁴ « a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés. »¹⁵

¹⁴ RLRQ, c. J-3.

¹⁵ *Id.*, art. 1.

Or, selon nous, le fait de prévoir le droit d'effectuer des interrogatoires au préalable dans tous les dossiers d'expropriation pour lesquels la valeur en litige est de plus de 500 000 \$ risque de compromettre ces principes, particulièrement en ce qui a trait à la célérité et à l'accessibilité de la justice.

Le Barreau du Québec recommande donc le retrait de l'article 61 du projet de loi, ainsi que les différentes dispositions de concordance du même effet. La *Loi sur la justice administrative* permet déjà la tenue d'interrogatoires préalables, lorsque requis¹⁶, et une gestion d'instance serrée¹⁷.

2.2 Jugements sur demandes incidentes

Articles 108 et 114 du projet de loi

108. Le Tribunal peut, d'office ou sur demande d'une partie notifiée à l'autre, déterminer, de manière incidente :

- 1° l'usage le meilleur et le plus profitable du droit exproprié;
- 2° l'approche d'indemnisation retenue pour établir l'indemnité définitive en tenant compte des principes établis à l'article 115 ou à l'article 116, selon le cas;
- 3° si une dépense peut être engagée par la partie dessaisie;
- 4° si l'exproprié doit déplacer une construction conformément au deuxième ou au troisième alinéa de l'article 78 et, le cas échéant :
 - a) l'immeuble sur lequel la construction doit être déplacée;
 - b) le délai imparti pour déplacer la construction;
 - c) l'indemnité de déplacement à laquelle l'exproprié a droit pour le déplacement, la réinstallation et le raccordement aux réseaux des services publics de cette construction;
 - d) la valeur marchande du droit transféré lorsque cette construction est déplacée sur un immeuble appartenant à l'expropriant;
- 5° lorsqu'un droit, par consentement des parties, tient lieu d'indemnité conformément à l'article 11 :
 - a) le droit qui est transféré et l'immeuble ou la partie de l'immeuble sur lequel porte ce droit;
 - b) lorsque ce droit est un démembrement du droit de propriété :
 - i. la nature de ce démembrement;
 - ii. la durée de ce démembrement;
 - iii. s'il y a lieu, les droits et les conditions d'exercice de ce démembrement;
 - c) la valeur marchande de ce droit.

¹⁶ Art. 74 de la *Loi sur la justice administrative*.

¹⁷ *Id.*, art. 119.1.

Articles 108 et 114 du projet de loi

Le Tribunal et les parties sont liés, lors de la détermination du montant de l'indemnité définitive, par une décision prise en vertu du présent article, à l'exception de celle prise en vertu du sous-paragraphe c du paragraphe 4° du premier alinéa qui peut être révisée par le Tribunal lors de sa décision sur la fixation de l'indemnité définitive.

114. Toute décision du Tribunal rendue en cours d'instance, y compris pendant l'audience, peut faire l'objet d'un appel de plein droit à la Cour du Québec s'il rejette une objection à la preuve fondée sur le devoir de discrétion du fonctionnaire de l'État, sur le respect du secret professionnel ou sur la protection de la confidentialité d'une source journalistique.

Elle peut également faire l'objet d'un appel sur permission d'un juge de la Cour du Québec lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour et que le juge estime que cette décision décide en partie du litige ou cause un préjudice irréparable à une partie, y compris s'il accueille une objection à la preuve ou refuse une dépense à engager.

La décision doit être portée en appel sans délai. L'appel ne suspend pas l'instance à moins qu'un juge d'appel ne l'ordonne; cependant, si la décision est rendue en cours d'audience, l'appel ne suspend pas celle-ci; la décision au fond ne peut toutefois être rendue ou, le cas échéant, la preuve concernée entendue avant la décision de la Cour du Québec.

Toute autre décision rendue en cours d'audience, à l'exception de celle qui accueille une objection à la preuve, ne peut être mise en question que sur l'appel de la décision au fond.

Le projet de loi, à l'article 108, octroie le pouvoir au TAQ de décider de façon incidente, de plusieurs éléments tels que l'usage le meilleur et le plus profitable du droit exproprié, de déterminer l'approche d'indemnisation à retenir ou encore de statuer sur le montant des dépenses qui peut être engagé par la partie expropriée, notamment pour ses expertises. Ces décisions sont également, pour la plupart, appelables sur permission à la Cour du Québec comme le précise l'article 114 du projet de loi.

La lecture combinée de ces deux articles nous laisse croire que plusieurs décisions qui « décide[nt] en partie du litige » ou qui « cause[nt] un préjudice irréparable à une partie » feront l'objet d'une permission d'appel, voire d'un appel.

Il s'agit pour le Barreau du Québec d'un autre élément important qui risque de provoquer des délais dans la gestion d'instance d'un dossier en expropriation. En effet, comme l'ensemble de ces demandes sont susceptibles d'être contestées, les délais pourraient se retrouver allongés par les convocations, les audiences et les délibérés requis avant de rendre ces décisions.

Celles-ci pourront par la suite être portées en appel sur permission à la Cour du Québec. Sachant que le débat peut ensuite se poursuivre devant d'autres instances d'appel et de révision, nous craignons que d'importants délais puissent être engendrés avant qu'une audience soit fixée afin de déterminer l'indemnité définitive. D'ailleurs, nous soulignons le risque d'engorger davantage la Cour du Québec, qui est déjà aux prises avec des délais importants.

Considérant que la vaste majorité des dossiers en expropriation s'inscrivent dans un processus de gestion hâtive, il serait bénéfique de laisser la gestion de ces demandes particulières aux juges du TAQ assignés à des conférences de gestion. La *Loi sur la justice administrative* actuelle prévoit d'ailleurs déjà tous les outils nécessaires¹⁸.

2.3 Notions étrangères au droit de l'expropriation

Articles 2, 9 et 10 du projet de loi
2. Au sens de la présente loi et à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par : [...] « partie dessaisie » le locataire, l'occupant de bonne foi ou l'exproprié qui est le titulaire d'un droit portant sur l'immeuble exproprié.
9. L'expropriant signifie au titulaire d'un droit portant sur l'immeuble exproprié un avis d'expropriation contenant notamment : [...] 5° la date de libération; [...] L'avis d'expropriation doit être également accompagné de la déclaration détaillée initiale de l'expropriant, qui indique minimalement la valeur marchande du droit exproprié, ainsi que du modèle de réponse établi par le Tribunal et publié sur son site Internet. Au sens de la présente loi, on entend par « date de libération » la date à laquelle l'ensemble des parties dessaisies doivent avoir libéré l'immeuble exproprié.
10. Toute déclaration détaillée prévue à la présente partie indique le montant de l'indemnité définitive offerte par l'expropriant à la partie dessaisie ou réclamée par cette dernière à l'expropriant, laquelle indemnité définitive est ventilée en fonction des postes d'indemnisation applicables à la situation de la partie dessaisie parmi les suivants : 1° la valeur marchande du droit exproprié; [...]

L'article 10 du projet de loi introduit la notion de « valeur marchande » en matière d'expropriation, alors que ce sont plutôt les termes « valeur au propriétaire »¹⁹ qui sont utilisés depuis plusieurs années²⁰. Par ailleurs, le projet de loi comporte de nombreuses nouvelles expressions qui risquent de porter à confusion.

¹⁸ Voir à cet effet les articles 11, 12 et 13 de cette loi.

¹⁹ *Montréal (Ville) c. Shell Canada Limited*, 1978 CanLII 1250 (QC C.A.).

²⁰ *University of Toronto c. Zeta Psi Elders Association of Toronto*, [1969] R.C.S. 443.

De fait, l'« exproprié » devient la « partie dessaisie »²¹, la « prise de possession » la « libération »²² et l'« offre » et la « réclamation » deviennent toutes les deux la « déclaration détaillée » de l'expropriant²³ ou de l'exproprié²⁴, selon le cas.

La lecture et la compréhension du projet de loi deviennent laborieuses. Ce faisant, le Barreau du Québec recommande que le projet de loi soit modifié afin, d'une part, de référer aux termes usuels et connus dans le domaine de l'expropriation et, plus particulièrement, de recourir à un langage clair afin d'éviter d'introduire des termes qui portent à confusion et qui risquent d'occasionner des débats judiciaires inutiles.

3. MESURES RÉDUISANT L'ACCÈS À LA JUSTICE

3.1 Obligation d'être représenté par avocat

Article 45 du projet de loi

45. Les parties dessaisies visées à l'article 87 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01) sont tenues de se faire représenter par avocat devant le Tribunal administratif du Québec.

Le projet de loi oblige certaines parties expropriées à se faire représenter par un avocat devant le TAQ. Ces parties sont celles visées par une obligation similaire au *Code de procédure civile*²⁵, dont notamment :

- Les représentants, mandataires ou tuteurs, et les autres personnes qui agissent pour le compte d'autrui, si celui-ci ne peut, pour des motifs sérieux, agir lui-même;
- Les personnes morales;
- Les sociétés en nom collectif ou en commandite et les associations et les autres groupements sans personnalité juridique, à moins que tous les associés ou membres n'agissent eux-mêmes ou ne mandatent l'un d'eux pour agir.

Plus particulièrement, nous notons que les personnes morales qui doivent composer avec des procédures en expropriation ne sont pas toutes des sociétés qui ont les moyens d'assumer les honoraires d'avocats qui peuvent être élevés selon la nature du dossier. Il s'agit souvent de PME, de petites sociétés familiales ou d'entreprises individuelles qui sont incorporées. Celles-ci peuvent avoir des ressources financières limitées.

²¹ Art. 2 du projet de loi.

²² *Id.*, art. 9 al. 1 par. 5.

²³ *Id.*, art. 9 al. 3.

²⁴ *Id.*, art. 51 al. 1.

²⁵ RLRQ, c. C-25.01, art. 87.

Actuellement, en l'absence de règles particulières à la section des affaires immobilières du TAQ, les dirigeants d'organismes privés peuvent les représenter devant tout tribunal exerçant une fonction quasi judiciaire, en application de l'article 129 de la *Loi sur le Barreau*²⁶.

Le projet de loi permet tout de même à la Cour supérieure et au TAQ d'ordonner à l'expropriant de payer une compensation pour le paiement des honoraires professionnels de l'avocat de l'exproprié²⁷. Mais cette possibilité est limitée aux cas pour lesquels l'expropriant a fait preuve de mauvaise foi dans le cadre de la procédure d'expropriation ou de l'instance en fixation de l'indemnité définitive²⁸.

Hormis ces rares circonstances, l'exproprié qui devra assumer les honoraires de son avocat pour s'assurer de recevoir une juste indemnité pour la valeur de son immeuble se trouvera nécessairement appauvri. Pour ces raisons, nous recommandons de retirer l'exigence d'être représenté par avocat lorsque la partie expropriée est une personne morale ou une autre personne visée à l'article 87 du *Code de procédure civile*, et de maintenir les règles actuelles qui découlent de l'application de la *Loi sur le Barreau*.

Sinon, nous proposons que les personnes morales qui ont à leur emploi moins de 10 employés puissent être représentées par un dirigeant ou un salarié, en s'inspirant des règles applicables au recouvrement des petites créances²⁹.

Ce faisant, l'accès à la justice sera amélioré en éliminant un frein financier potentiel pour certaines parties, qui, face à des honoraires juridiques élevés, pourraient décider de ne pas faire appel au TAQ pour la fixation de l'indemnité, alors qu'ils ont pourtant un dossier solide avec de bonnes chances de succès.

3.2 Remboursement des honoraires d'avocats

Article 102 du projet de loi

102. Ne sont pas des préjudices directement causés par l'expropriation, notamment :

[...]

9° les honoraires professionnels des avocats.

L'article 102 du projet de loi précise que les honoraires professionnels des avocats ne constituent pas un préjudice causé directement par l'expropriation. Ils peuvent toutefois être remboursés, en certaines circonstances selon lesquelles le corps expropriant agit de mauvaise foi³⁰, comme nous l'avons précisé précédemment.

Considérant la complexité des dossiers en matière d'expropriation, notamment en termes de préparation requise et d'administration de l'audience, surtout avec les nombreuses modifications

²⁶ RLRQ, c. B-1.

²⁷ Art. 130 du projet de loi.

²⁸ *Id.*

²⁹ Art. 536 al. 2 et 542 al. 2 du *Code de procédure civile*.

³⁰ Art. 130 du projet de loi.

proposées par le projet de loi, nous reconnaissons qu'il est souhaitable que les expropriés mandatent des avocats.

La partie expropriante est, quant à elle, représentée par avocat à toutes les étapes d'un dossier d'expropriation. Afin d'être en mesure de se battre à armes égales, il est bénéfique pour tous qu'il en soit de même pour l'exproprié.

Force est de constater que la complexité des dossiers occasionne également une augmentation de la facture des honoraires juridiques en ces circonstances. Le remboursement des honoraires d'avocats, à titre de composante de l'indemnité définitive, serait une solution simple d'assurer un meilleur accès à la justice et une réduction des délais occasionnés par des parties autoreprésentées, pour autant que celles-ci n'aient pas obtenu une déduction fiscale de ces honoraires.

D'ailleurs, plusieurs juridictions canadiennes permettent le remboursement des honoraires d'avocats, dont le gouvernement fédéral en ce qui a trait aux expropriations visées par la *Loi sur l'expropriation*³¹, lorsque ceux-ci ont été « raisonnablement encourus ».

De plus, en Ontario, la loi prévoit une formule qui permet un remboursement des frais d'avocats à certaines conditions, notamment lorsque l'indemnité fixée par le tribunal représente 85 % ou plus du montant offert par l'expropriant³².

Sans recommander un mécanisme de remboursement en tant que tel, le Barreau du Québec invite le législateur à retirer le paragraphe 9 de l'article 102 du projet de loi et à donner au contraire ouverture au remboursement des honoraires d'avocats dans ces dossiers, à certaines conditions, le tout afin de favoriser l'accès à la justice.

³¹ L.R.C. 1985, c. E-21, art. 29 et 39.

³² *Loi sur l'expropriation*, L.R.O. 1990, c. E.26, art. 32.

CONCLUSION

En terminant, le Barreau du Québec souhaite rappeler les objectifs et les principes fondamentaux gouvernant l'expropriation. La *Charte des droits et libertés de la personne* garantit le droit à la propriété privée. L'obligation de verser une juste et préalable indemnité est quant à elle prévue au *Code civil du Québec*.

La nouvelle *Loi concernant l'expropriation* proposée par le projet de loi vient établir des modalités quant à l'exercice de ce pouvoir et les contre-pouvoirs qui y sont inhérents. La réforme proposée par le projet de loi soulève toutefois des inquiétudes pour le Barreau du Québec, notamment :

- Le plafonnement des montants de certaines indemnités :
 - L'indemnité pour perte de valeur de convenance;
 - L'indemnité pour les troubles, les ennuis et les inconvénients;
- Les modifications risquant d'augmenter les délais :
 - La tenue d'interrogatoires au préalable;
 - Les jugements sur demandes incidentes;
 - Les notions pouvant porter à confusion;
- Les mesures réduisant l'accès à la justice :
 - L'obligation d'être représenté par avocat;
 - Le remboursement des honoraires d'avocats.

Rappelons que le droit d'exproprier est un droit exorbitant du droit commun, alors que le propriétaire d'un immeuble est entraîné malgré lui dans un processus judiciaire dont il n'est pas responsable et au terme duquel il perdra la propriété de son immeuble.

Nous estimons qu'un meilleur équilibre pourrait être atteint entre les pouvoirs des corps expropriants et le droit individuel des propriétaires, le tout permettant de reconnaître l'expertise et la compétence du TAQ, de réduire les délais judiciaires des instances en expropriation et de favoriser l'accès à la justice.