



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

RAPPORT

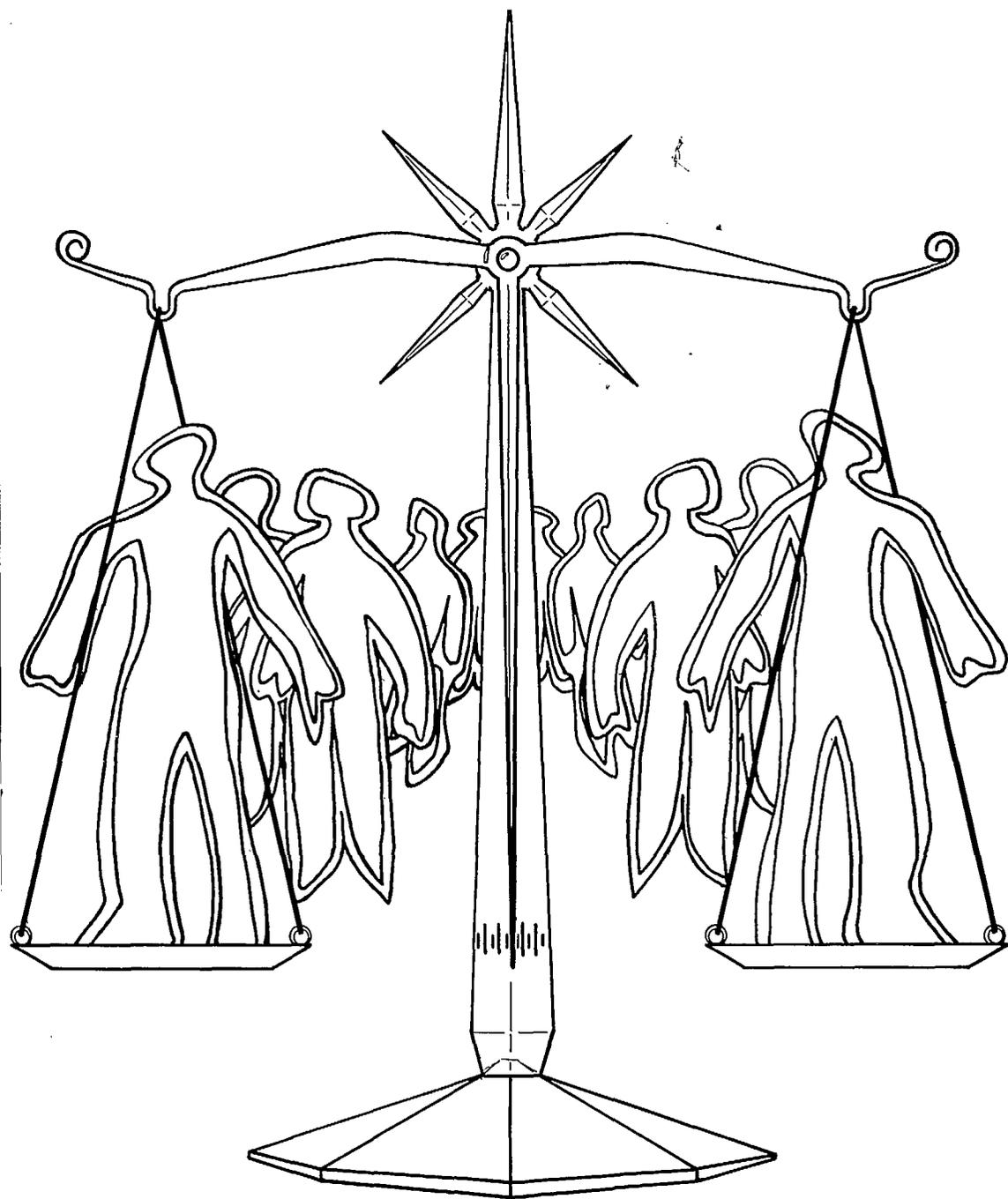


L'EXPROPRIATION

DEPT. OF JUSTICE

MAY 10 1976

LIBRARY
CANADA



*La justice a toujours évoqué des idées d'égalité, de proportion,
de compensation.*

BERGSON

©Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada à Ottawa, K1A 0S9
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1683, rue Barrington

MONTRÉAL
640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
800, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix: Canada: \$2.00

Autres pays: \$2.40

N° de catalogue J31-17/1976

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1976



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

Mars 1976

L'honorable S. R. Basford,
Ministre de la Justice,
Ottawa, Ontario.

M. le Ministre,

En conformité avec les dispositions de l'article 16 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, nous avons l'honneur de vous soumettre par les présentes le rapport ainsi que les propositions de la Commission résultant de ses recherches dans le domaine de l'expropriation.

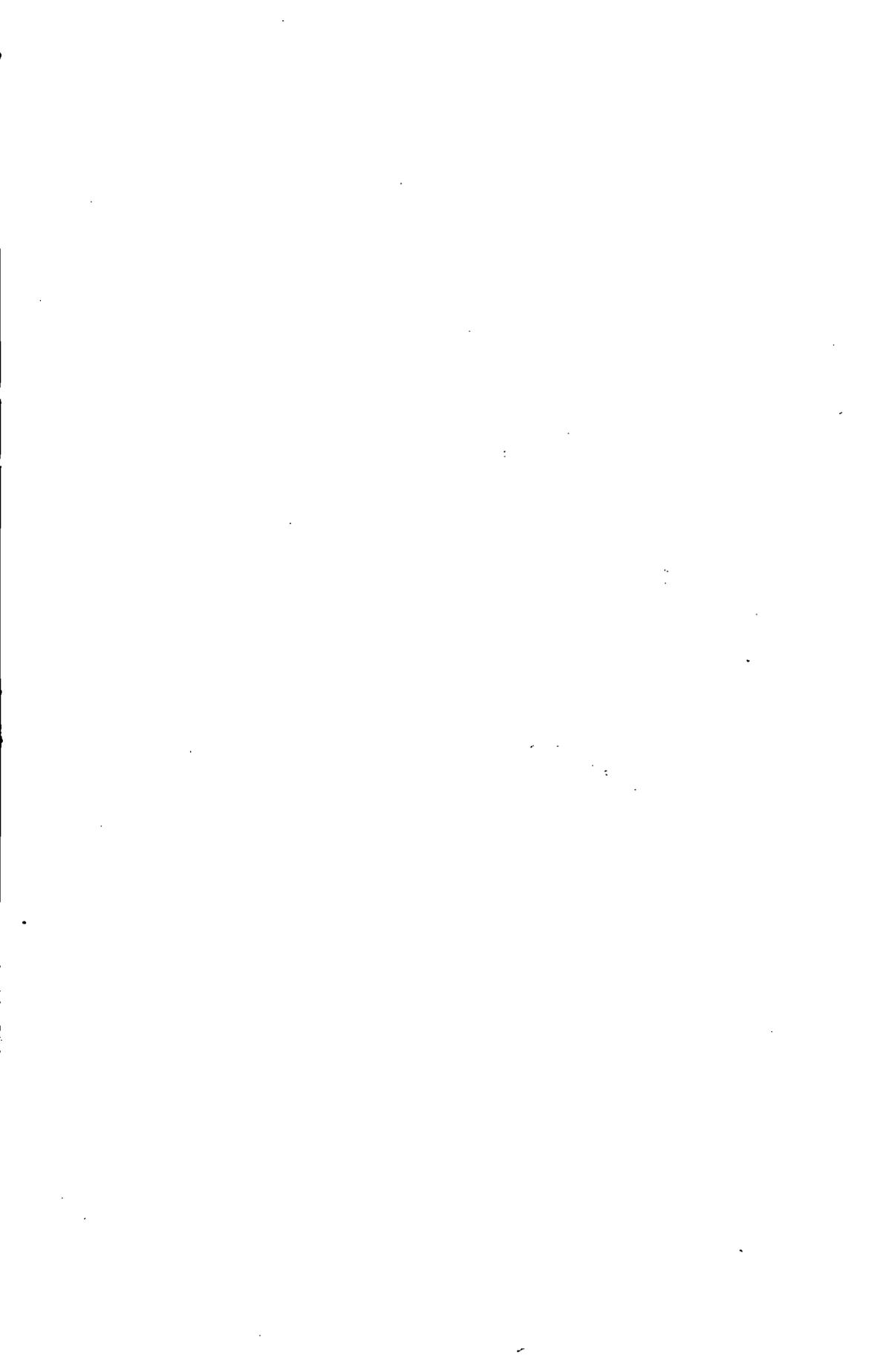
Respectueusement,

E. Patrick Hartt
président

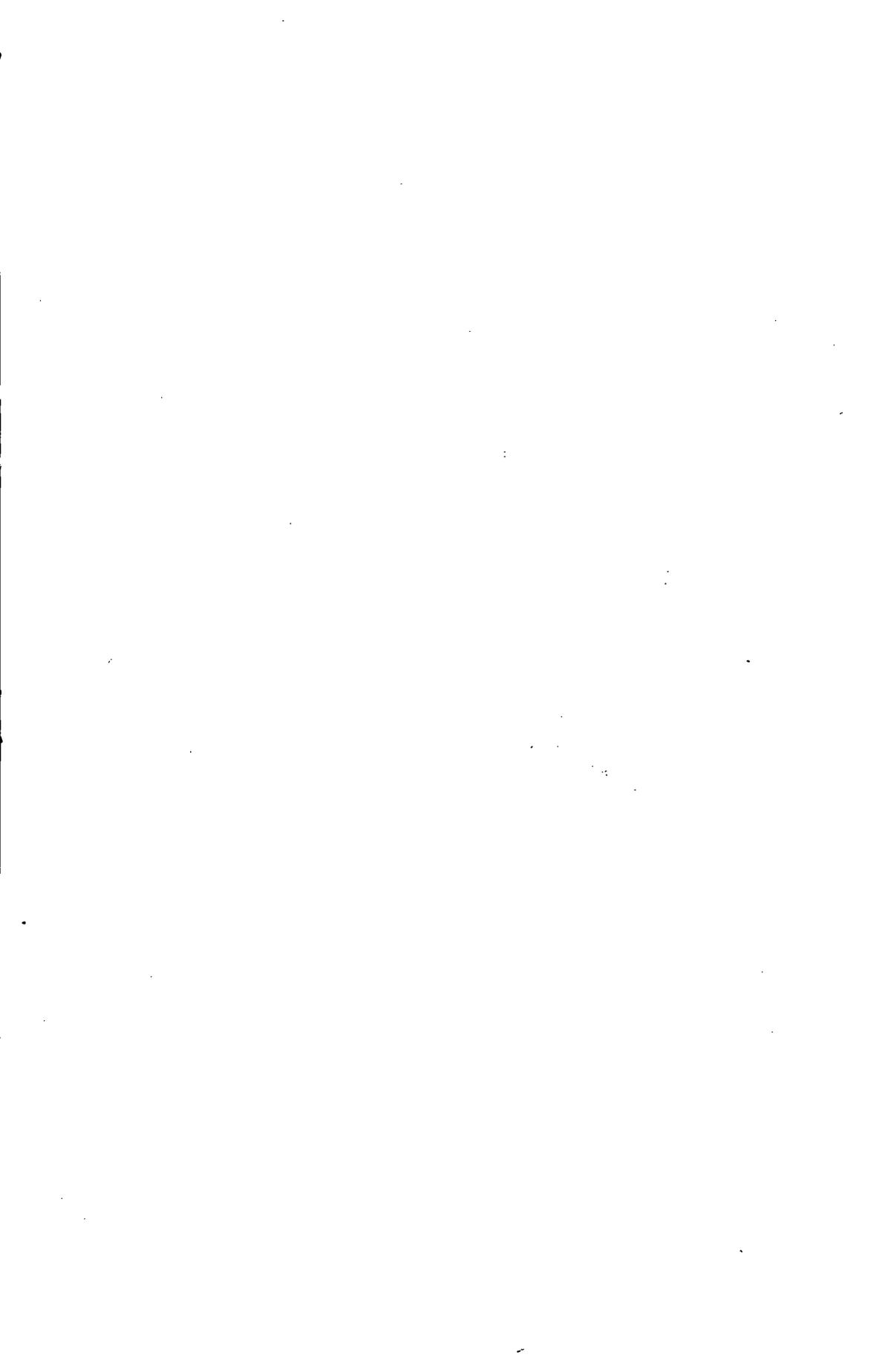
Antonio Lamer
vice-président

J. W. Mohr
commissaire

G. V. La Forest
commissaire



RAPPORT
SUR
L'EXPROPRIATION



Commission

Honorable E. Patrick Hartt, président

Honorable Antonio Lamer, vice-président

D^r J. W. Mohr, commissaire

D^r Gérard V. La Forest, c.r., commissaire

Secrétaire

Jean Côté

Expert-conseil

Gaylord Watkins

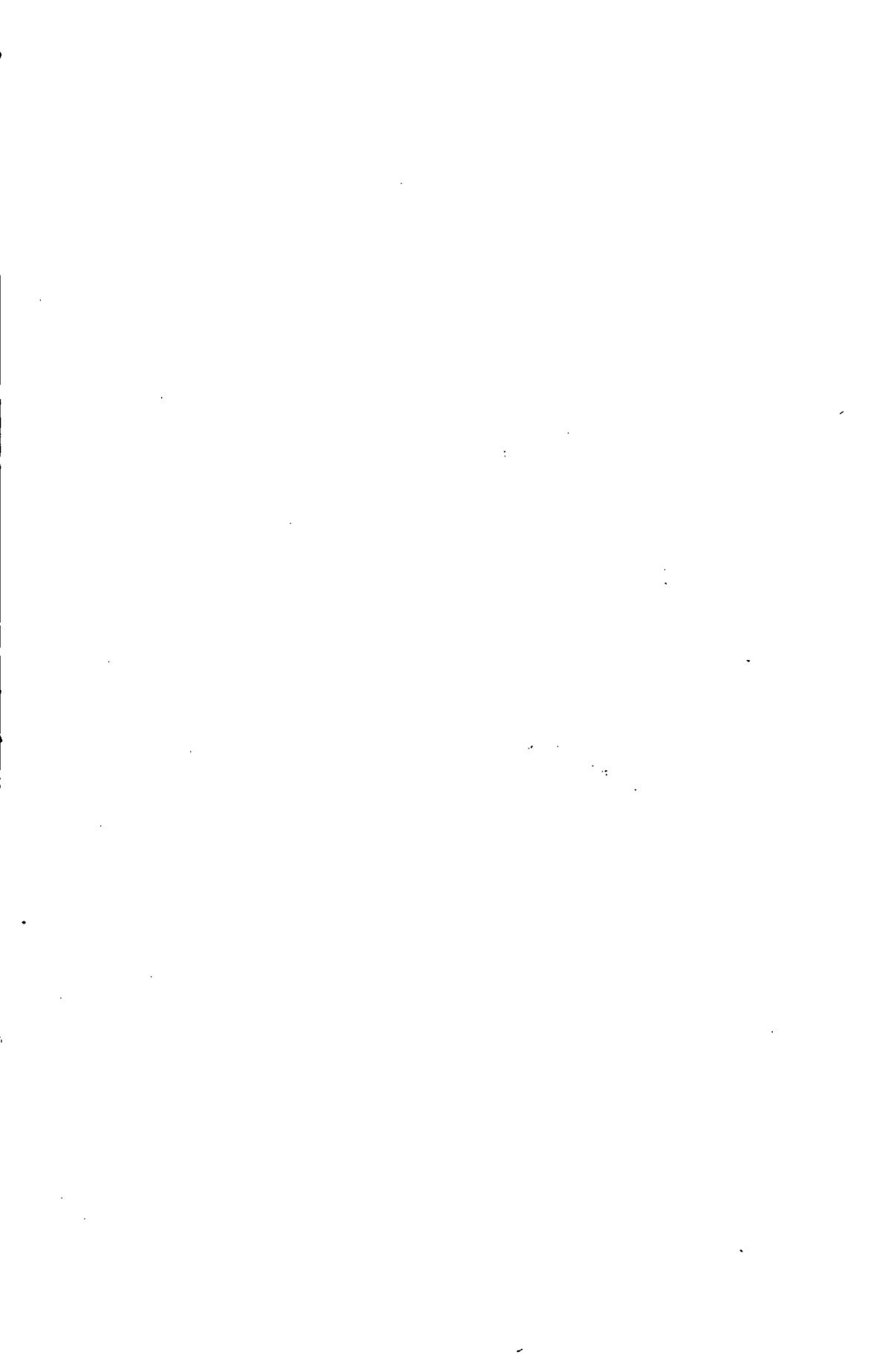


Table des matières

	PAGE
Introduction.....	1
Les éléments d'un juste droit de l'expropriation.....	3
1. Principes directeurs.....	3
2. Une loi unique en matière d'expropriation.....	4
Qui devrait pouvoir exproprier?.....	5
1. Les expropriations par l'État.....	5
2. Les expropriations par l'entreprise privée.....	7
(a) Les expropriateurs de lisières.....	7
(b) Les autres expropriateurs privés.....	8
Le stade préalable à l'expropriation.....	10
1. La <i>Loi sur l'expropriation</i> de 1970.....	10
2. L'audience préalable à l'expropriation.....	11
3. Les expropriateurs de lisières.....	14
Le stade de l'expropriation proprement dite.....	19
1. Le transfert de propriété.....	19
2. La prise de possession.....	19
3. Le paiement immédiat.....	20
4. La renonciation.....	21
Le stade consécutif à l'expropriation.....	22
1. Le régime légal de négociation.....	22
2. La fixation définitive de l'indemnité.....	22
3. Moment de la fixation de l'indemnité.....	23

	PAGE
4. L'interdiction du cumul.....	23
5. L'emprise partielle.....	24
6. Le préjudice indirect découlant d'une emprise partielle.....	24
7. La relocalisation dans des lieux équivalents.....	25
8. Les droits découlant des baux.....	26
9. Les hypothèques et autres sûretés.....	26
10. Qui devrait fixer l'indemnité?.....	27
11. Les frais.....	27
 Propositions diverses.....	 31
1. Les biens mobiliers.....	31
2. Le préjudice indirect.....	31
 Les techniques de l'acquisition foncière.....	 33
1. Un organisme central d'acquisition foncière.....	33
2. Les évaluations.....	34
3. Le droit à l'information.....	34
4. Des contrats types.....	35
5. Une brochure d'information juridique.....	35
 Conclusion.....	 37
 Annexe.....	 39

Introduction

C'est une suggestion du ministère de la Justice, en 1972, qui suscita notre intérêt pour l'expropriation. Survenant peu après la promulgation de la *Loi sur l'expropriation*, cette suggestion ne parut pas, à première vue, indiquer un aspect particulier à réformer. La loi de 1970 était, de toute évidence, une législation progressiste qui évitait la plupart des injustices possibles sous le régime de l'ancienne loi. Mais il nous apparut rapidement qu'il y avait ample matière à amélioration dans le droit fédéral de l'expropriation.

La loi de 1970 ne modifiait aucunement plus de 1200 textes attribuant un pouvoir d'exproprier, dans certains cas sans obligation d'indemniser, voire même sans procédures équitables. De plus, il subsiste de grandes variations dans les termes de ces attributions de pouvoirs, dans leur portée, de même que dans leur durée. Plusieurs de ces attributions sont régies par la *Loi sur les chemins de fer*; cette loi, qui remonte au siècle dernier, est manifestement inadéquate, puisqu'elle ne donne au propriétaire aucun droit de préavis ou d'audition.

D'autres pouvoirs d'expropriation sont soumis aux exigences de procédure totalement inadéquates de la *Loi sur l'expropriation* d'avant 1970. Certains même comportent des procédures spéciales assez arbitraires, comme celles que peut utiliser le CN. Encore, ces procédures applicables au CN ont-elles le mérite d'apparaître dans une loi d'intérêt public: il n'en est pas de même pour certaines procédures ou certains pouvoirs d'expropriation dissimulés

dans des lois privées sanctionnées il y a fort longtemps et jamais republiées par la suite. Et pour compliquer la tâche de quiconque cherche à savoir quel est le droit applicable, tous les textes pertinents dans un cas donné ne sont que rarement rassemblés dans une même loi. Il était donc impérieux qu'une loi fédérale unique définisse clairement tous les pouvoirs et procédures d'expropriation. Il n'y avait pas d'autre façon de débroussailler ce que nous appelions dans notre document de travail la «jungle juridique» entourant les expropriations faites en vertu du droit fédéral.

Au début, notre espoir était d'aménager la *Loi sur l'expropriation* de 1970 de manière à englober toutes les expropriations en vertu du droit fédéral. Mais nous avons rapidement compris que plusieurs pouvoirs dont la source se trouve ailleurs que dans cette loi ont des exigences de procédure et de réglementation qu'elle ne peut satisfaire. C'est le cas, en particulier, des expropriations de lisières pour fins de chemins de fer et de pipe-lines. De plus, une étude plus poussée révéla que certains aspects de la loi devaient être remaniés avant de servir de point d'appui à cette loi unique sur l'expropriation que nous jugions nécessaire.

Suite à notre étude, un document de travail sur l'expropriation fut publié en mai 1975 et diffusé avec une invitation aux commentaires. Plusieurs particuliers et organismes nous ont présenté des observations. Ils apportèrent un éclairage additionnel, faisant voir certaines imperfections, mais en définitive, se rallièrent en général à nos propositions. En conséquence, le présent rapport est, dans l'ensemble, basé sur notre précédent document de travail. Nous avons essayé ici de présenter nos conclusions et nos recommandations sous une forme claire et concise. Pour un exposé plus complet de l'analyse et de la démarche qui sous-tendent nos propositions, on est prié de se reporter à ce document de travail.

Les éléments d'un juste droit de l'expropriation

1. Principes directeurs

A partir de notre étude de la *Loi sur l'expropriation*, des commentaires suscités par notre document de travail n° 9 et de l'expérience acquise par d'autres dans ce domaine, nous avons établi quelques principes directeurs, essentiels à l'existence et à l'application d'un droit juste en matière d'expropriation. On peut les exprimer simplement comme suit:

(1) *L'égalité de traitement*—Toutes les expropriations doivent être soumises au même droit; tous doivent avoir les mêmes droits face à l'expropriation; les techniques et les formes d'acquisition doivent être standardisées.

(2) *L'accessibilité et la simplicité*—Tous les pouvoirs d'exproprier, de même que toutes les règles de droit pertinentes doivent se trouver dans une loi unique, rédigée en termes simples et complétée par un fascicule d'information à l'usage du citoyen, décrivant d'une façon nette les droits, les options et les procédures dont il dispose.

(3) *Le droit à l'information*—Tout expropriateur acquérant un terrain par voie d'achat ou d'expropriation doit fournir des renseignements sur les plans, les droits et les procédures, les méthodes d'évaluation, les prix payés et les accords conclus.

(4) *L'équité*—Il doit être donné un préavis suffisant des acquisitions et expropriations envisagées; dans la phase préalable à l'expropriation, doivent être tenues des audiences publiques et des enquêtes, où sont convoqués tous les opposants et toutes les

personnes touchées par le projet; une juste indemnité doit être accordée pour toutes les pertes et tous les frais raisonnables et démontrés découlant des acquisitions et expropriations faites en vertu du droit fédéral.

(5) *La responsabilité politique*—Le recours à l'expropriation doit être approuvé et motivé par l'autorité politique.

Bien entendu, ces principes directeurs ne vont pas résoudre à eux seuls les difficultés. Même la meilleure des lois sur l'expropriation ne pourra protéger tous et chacun des contre-coups de l'expropriation. Des contraintes inévitables peuvent parfois frapper certains individus au bénéfice de l'intérêt général. Toutefois, l'expérience démontre qu'un usage pondéré des techniques d'acquisition immobilière et une planification établie au grand jour permettent d'éviter les malentendus, l'animosité et le sentiment d'injustice. Comme on l'a remarqué dans d'autres domaines, la façon d'appliquer la loi peut avoir plus d'importance pour le mieux-être individuel et le bien commun que le contenu de la loi elle-même.

2. Une loi unique en matière d'expropriation

Le cadre le plus favorable à la réunion des éléments que nous considérons essentiels à un juste droit de l'expropriation est une loi unique, régissant toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral. Toute attribution du pouvoir devrait être faite dans cette loi, en indiquant les titulaires de ce pouvoir et les modalités de son exercice. Elle devrait énoncer clairement les droits et les recours des expropriés.

Qui devrait pouvoir exproprier?

Par de nombreuses lois adoptées au cours des 109 dernières années, le Parlement semble avoir accordé le pouvoir d'exproprier à quiconque avait besoin, à des fins d'intérêt général, d'un terrain ne pouvant être acquis autrement que par l'expropriation. En conséquence, un très grand nombre d'entreprises privées et d'autorités publiques sont aujourd'hui titulaires de pouvoirs d'expropriation.

1. Les expropriations par l'État

Quelque vingt-neuf autorités publiques—le Cabinet, des ministres, des commissions, des corporations de la couronne, etc.—ont reçu le pouvoir d'exproprier. Chacune de ces attributions du pouvoir d'exproprier devrait être régie par la même loi, la loi unique que **nous proposons**. Dans la majorité des cas, ce changement devrait se faire sans heurt, en plus d'être manifestement bénéfique. Douze entités juridiques sont déjà régies par la *Loi sur l'expropriation* de 1970. Une douzaine d'autres, comme les commissions de port et les autorités responsables des ponts exproprient actuellement en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*. Cette dernière loi n'offre pas les garanties de juste indemnisation et de procédure équitable contenues dans la *Loi sur l'expropriation* de 1970.

Certaines situations spéciales soulèvent cependant quelques difficultés. Il s'agit des pouvoirs d'expropriation conférés par la

Loi sur la défense nationale, la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, la Loi sur les mesures de guerre, la Loi sur la radio et la Loi sur les télégraphes. Nul doute que des motifs de sécurité nationale, d'urgence et de stratégie ont inspiré le Parlement dans l'octroi de ces pouvoirs, qui sont très étendus. Toutefois, aucune de ces lois ne protège le propriétaire—quelques-unes ne lui reconnaissent même aucun droit à l'indemnité. Nous suggérons que la nouvelle *Loi sur l'expropriation* englobe toutes ces situations, laissant au Cabinet la discrétion d'en suspendre l'application, compte tenu des circonstances. Dans la plupart des cas, ces lois exigent qu'un décret du gouverneur en conseil autorise au préalable toute expropriation. Le décret devrait préciser dans quelle mesure une expropriation pratiquée en vertu de l'une ou l'autre de ces cinq lois est soustraite à la nouvelle *Loi sur l'expropriation*.

Les pouvoirs d'expropriation du Canadien National et les procédures particulières contenues dans la charte du CN sont anormaux. Quoique le CN appartienne à l'État, les droits immobiliers dont il a le plus fréquent besoin sont des servitudes de passage pour ses voies ferrées: il doit donc être soumis aux mêmes exigences que les autres compagnies de chemins de fer.

Selon nous, l'octroi de nouveaux pouvoirs d'expropriation deviendrait inutile, à l'avenir, si la nouvelle *Loi sur l'expropriation* reproduisait les larges dispositions habilitantes contenues dans la *Loi sur l'expropriation* de 1970. Actuellement, un terrain peut être acquis sans l'accord du propriétaire si le ministre des Travaux publics le juge nécessaire au gouvernement «pour un ouvrage public ou à une autre fin d'intérêt public».

Nous proposerons plus loin une centralisation des opérations d'acquisitions immobilières effectuées par l'État; cette centralisation devrait supprimer la nécessité d'octroyer par voie législative des pouvoirs d'expropriation à de nouvelles autorités publiques. Mais la centralisation ne devrait pas atténuer la responsabilité politique de toute décision d'exproprier. Le ministre responsable du ministère, de la commission ou de l'autorité publique désireuse d'acquérir un terrain doit avoir la responsabilité d'en approuver l'expropriation. En d'autres termes, le ministre le mieux placé pour connaître les objectifs, les motifs et les problèmes de l'expropriation doit en porter la responsabilité politique.

2. Les expropriations par l'entreprise privée

(a) *Les expropriateurs de lisières*

Notre document de travail émettait l'opinion que les expropriations par les entreprises privées habilitées par voie de législation fédérale peuvent et doivent être soumises aux mêmes règles de droit que les expropriations effectuées par l'État. Par ailleurs, nous affirmons que la nature intermittente des expropriations par des entreprises du secteur privé ne justifiait pas le gouvernement d'exproprier en leur nom. Quoique nous ayons reçu un certain nombre de commentaires défavorables sur les expropriations par l'entreprise privée (tout comme sur celles effectuées par l'État), personne n'a proposé que le gouvernement procède à toutes les expropriations prévues par le droit fédéral.

Même si nous croyons que les entreprises privées et l'État doivent être soumis aux mêmes règles de droit en matière d'expropriation, nous estimons cependant qu'il serait à la fois difficile et peu pratique de les assujettir aux mêmes procédures. La grande majorité des entreprises privées susceptibles d'exproprier sont des compagnies de chemins de fer ou de pipe-lines, réglementées respectivement par deux organismes fédéraux, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie. Le mandat de surveillance de ces organismes s'étend au tracé des pipe-lines et des voies ferrées et, par conséquent, à l'identification des terrains à exproprier par ces compagnies. En outre, ces organismes tiennent d'abord compte de la commodité et de la sécurité du public—considérations qu'il est difficile d'ignorer dans le choix des terrains qui répondent le mieux aux exigences d'un projet.

Nous avons conclu qu'il fallait appliquer à ces compagnies expropriatrices de lisières, vu la nature de leurs principaux besoins d'acquisitions immobilières, une procédure particulière durant cette phase de l'expropriation que nous avons appelée le stade préalable à l'expropriation. Aussitôt après la délimitation précise du terrain nécessaire à la voie ferrée ou au pipe-line projetés, et aussitôt après l'approbation du tracé par l'organisme de surveillance, les exigences légales que nous recommandons d'appliquer à toutes les expropriations pourront facilement s'appliquer aux expropriations de lisières. En d'autres termes, la nouvelle *Loi sur l'expropriation*

devrait comprendre des dispositions particulières pour les expropriateurs de lisières au stade préalable à l'expropriation. Ces dispositions particulières doivent toutefois respecter les éléments essentiels d'une procédure régulière et d'un juste droit de l'expropriation.

(b) *Les autres expropriateurs privés*

De nombreuses compagnies (au moins 1,234 au dernier relevé) ont reçu des pouvoirs d'expropriation en vertu de dispositions législatives soit générales, soit spéciales. Les lois spéciales incorporant diverses compagnies comportent des pouvoirs d'expropriation, habituellement assujettis aux exigences archaïques et injustes de la *Loi sur les chemins de fer*. D'autre part, certaines compagnies ont reçu des pouvoirs d'expropriation en vertu de lois générales applicables à toutes les compagnies d'un type donné.

Certains des pouvoirs conférés par ces lois spéciales l'ont été pour une période fixe. Ils devenaient caducs après un certain nombre d'années, habituellement cinq ans. Au contraire, certains pouvoirs furent accordés sans limite de temps, si bien qu'ils subsistent même si la compagnie qui en est la titulaire a cessé ses activités ou si l'intérêt public ne justifie plus ces pouvoirs. Dans tout cela, un époussetage semble s'imposer.

Pour faire le ménage dans cette multitude de pouvoirs d'expropriation latents, la loi que nous proposons devrait en limiter la durée à cinq ans. C'est la durée normale des pouvoirs accordés sous l'empire de la *Loi sur les chemins de fer*. Advenant que l'expropriation devienne nécessaire après cette période, elle devrait être faite par le gouvernement ou par l'intermédiaire de la Commission canadienne des Transports ou de l'Office national de l'Énergie selon qu'il s'agit d'une compagnie de chemins de fer ou de pipe-lines. Par ailleurs, durant cette période de cinq ans, l'utilisation de pouvoirs d'expropriation par des entreprises privées en dehors du secteur des chemins de fer et des pipe-lines devrait faire l'objet d'une décision préalable motivée du ministre des Travaux publics, déclarant le projet d'intérêt public, après approbation par l'organisme de surveillance compétent.

Étant donné la facilité avec laquelle les compagnies peuvent maintenant se constituer sous le régime de la *Loi sur les corpora-*

tions commerciales canadiennes, il nous paraît peu probable que le Parlement soit encore appelé à adopter à cette fin des lois d'intérêt privé. De même, nous pensons que s'il existait une loi d'habilitation générale, il n'y aurait plus lieu pour le Parlement d'accorder le pouvoir d'exproprier à telle ou telle entreprise privée. Et c'est bien ainsi. Ce pouvoir exceptionnel doit être surveillé et contrôlé de très près.

Certains types d'entreprises se sont vu reconnaître des pouvoirs généraux d'expropriation par sept lois différentes. Dans trois cas (la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, la *Loi sur les subventions aux bassins de radoub* et la *Loi sur les télégraphes*), ces pouvoirs devraient être supprimés, car ils ne sont plus nécessaires. Dans les autres cas (la *Loi sur les chemins de fer*, la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la *Loi nationale sur les transports* ainsi que la *Loi sur les eaux intérieures du Nord*), le régime des expropriations est fondé sur les dispositions archaïques de la *Loi sur les chemins de fer*. La nouvelle *Loi sur l'expropriation* que nous proposons devrait évidemment régir l'exercice de ces pouvoirs par les entreprises privées en cause.

Il y a lieu, pour décrire les effets de la nouvelle *Loi sur l'expropriation* que nous proposons, d'envisager trois stades dans une opération d'expropriation. On distinguera ainsi: premièrement, le stade préalable à l'expropriation, c'est-à-dire les étapes préliminaires conduisant à la décision d'exproprier; deuxièmement, le stade de l'expropriation proprement dite, c'est-à-dire le transfert du droit réel immobilier; et troisièmement, le stade consécutif à l'expropriation, c'est-à-dire le stade de la fixation de l'indemnité.

Le stade préalable à l'expropriation

C'est le stade de délimitation du terrain requis et de la décision d'exproprier. Plusieurs des éléments d'un juste droit de l'expropriation font actuellement défaut à l'égard de cette période, notamment pour les acquisitions de longues lisières par des compagnies régies pour la plupart par la *Loi sur les chemins de fer* ou par la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

1. La *Loi sur l'expropriation* de 1970

Les dispositions de la *Loi sur l'expropriation* de 1970 concernant le stade préalable à l'expropriation sont, à l'exception toutefois de l'audience préalable à l'expropriation, à la fois justes et raisonnables. La loi exige la signification d'un avis d'intention d'exproprier. L'individu dont la propriété est visée, la collectivité locale et les particuliers habitant la région sont informés de l'intention d'exproprier par la voie des journaux et par avis directs. Ils sont informés que «toute personne» peut s'opposer à l'expropriation envisagée en écrivant au ministre des Travaux publics. S'il y a opposition, on tient une audience publique où les opposants peuvent se faire entendre. L'enquêteur, nommé par le procureur général du Canada—et non par le ministre qui projette l'expropriation—fait rapport au ministre des Travaux publics «sur la nature et les motifs des oppositions présentées». Une fois le ministre saisi du rapport, il peut soit confirmer l'intention d'exproprier, soit y renoncer. Lorsque le ministre rejette une opposition à une expo-

priation, l'opposant a le droit de recevoir du ministre, sur demande, un exposé des motifs du rejet de l'opposition.

Exception faite de la procédure d'audience publique et du rôle de l'enquêteur au cours de cette audience, les dispositions de la loi de 1970 relatives au stade préalable à l'expropriation pourraient, dans l'ensemble, être retenues dans la nouvelle loi. Toutefois, nous savons que bien des gens ignorent quels sont leurs droits et recours. La nouvelle *Loi sur l'expropriation* devrait donc être complétée par la diffusion de renseignements supplémentaires, par exemple sous la forme d'une brochure décrivant les principales dispositions de la loi. Nous y reviendrons plus loin.

2. L'audience préalable à l'expropriation

Plusieurs des commentateurs de notre document de travail confirment notre description de la procédure d'audience préalable prévue par la *Loi sur l'expropriation* de 1970. En pratique, son utilité se borne à la transmission des griefs au ministre des Travaux publics. On s'accorde à reconnaître que certains voudraient donner à la procédure d'audience préalable une portée qu'elle ne peut manifestement pas avoir. Il reste que la procédure actuelle ne produit pas tous les effets qu'on pourrait normalement attendre d'une procédure d'audience.

Les difficultés de la procédure d'audience préalable à l'expropriation ne sont pas le propre de la loi fédérale. Les audiences prescrites par la loi ontarienne sur l'expropriation sont insuffisantes, comme le confirmait le Rapport Robinson, soumis récemment au procureur général de l'Ontario. En fait, au chapitre des audiences préalables, nos observations et nos recommandations pour une nouvelle *Loi sur l'expropriation* rejoignent les propositions du Rapport Robinson.

Comment expliquer que certains attendent manifestement trop d'une audience préalable? La réponse semble évidente: dans la plupart des cas, l'audience est la première occasion qu'ont les personnes visées par un projet d'expropriation d'exposer leurs vues en public. Pour elles, qui ignoraient jusque-là les justifications du projet, c'est aussi la première occasion de le commenter et d'en faire une critique. L'audience préalable, en fait, se limite

généralement à la discussion du choix d'un site, sans examen de l'opportunité du projet qui motive l'expropriation. Une certaine frustration est donc inévitable. Comment peut-on écarter toute discussion de l'opportunité d'un projet, alors que les intéressés n'ont pas encore eu la possibilité de faire valoir leur opinion publiquement?

Que les griefs soulevés à l'audience préalable portent sur l'opportunité du projet ou sur son emplacement, nous avons remarqué qu'ils sont souvent mal fondés ou dénaturés. Les opposants manquent généralement de renseignements sur le projet; l'expropriateur n'est pas tenu de fournir les détails de son projet au moment de l'audience, encore moins avant l'audience. De plus, le manque de renseignements limite le nombre d'objections. Comme l'indiquait un commentateur: «Il est difficile de s'opposer à l'inconnu».

Sans sous-estimer les correctifs qu'il y a lieu d'apporter à l'audience préalable, nous estimons que les problèmes les plus sérieux ne résident pas à ce niveau. Ils proviennent plutôt de l'insuffisance de l'information préalable et de la faible participation du public à la planification des projets. Les étapes antérieures à l'audience préalable déterminent le succès, non seulement de l'audience, mais de l'acquisition elle-même. Une participation précoce du public au processus de planification semble constituer un prérequis essentiel à la bonne marche de l'audience préalable à l'expropriation.

L'acquisition du terrain devrait être considérée comme l'un des aspects les plus importants d'un projet, dès la phase de planification. Comme le savent très bien les spécialistes de l'aménagement et de l'urbanisme, on s'expose à toutes sortes de difficultés si on néglige de tenir compte, au stade des études préliminaires, de l'impact qu'aura le projet sur la population concernée. Est-il souhaitable que, faute d'une participation précoce du public à la planification des projets, les particuliers ne puissent se faire entendre que dans la mesure où il devient nécessaire d'exproprier tel ou tel terrain pour la réalisation d'un projet?

A quoi peut servir l'audience préalable à l'expropriation? A notre avis, l'audience doit concerner l'opportunité d'exproprier tel ou tel terrain pour situer l'ouvrage public en question. En d'autres termes, le public doit avoir son mot à dire dans le choix d'un site

parmi les différents emplacements possibles. Pour rendre cette participation significative, l'expropriateur devrait énoncer à l'avance ses raisons de choisir tel ou tel site et être prêt à en discuter à l'audience. De plus, l'enquêteur devrait être chargé de faire des recommandations en fonction des déclarations faites à l'audience: ce n'est que de cette manière qu'il pourra éclairer le ministre responsable. **Nous recommandons** que l'audience préalable à l'expropriation ressemble à une enquête publique. Il est indispensable d'en venir là si le législateur désire que les droits des particuliers soient véritablement respectés. De plus, cette solution assure l'examen et la critique de la décision bureaucratique concernant le site du projet par ceux qui connaissent le mieux la région.

Nous recommandons que l'audience préalable prévue par la nouvelle *Loi sur l'expropriation* tienne compte des éléments suivants:

1. Les personnes qui formulent des objections et demandent une audition devraient fournir un document succinct décrivant la nature et le fondement de leurs griefs; à défaut de ce document, il n'y aurait pas d'audience permise.
2. L'enquêteur serait chargé de réunir les oppositions fondées sur des motifs semblables, à l'occasion de conférences tenues avant l'audience.
3. Les possibilités d'opter pour un autre site devraient être largement débattues à l'audience préalable, et les participants devraient donc en être informés.
4. L'expropriateur devrait présenter les justifications des expropriations envisagées, ainsi que les avantages et désavantages des autres sites possibles, et ceci avant l'audience, pour les opposants, et à l'audience, au bénéfice des personnes présentes.
5. Tous les opposants devraient avoir le droit de contre-interroger quiconque ferait une déclaration verbale à l'audience, sous réserve de la discrétion de l'enquêteur pour limiter le contre-interrogatoire en cas de répétition ou de non-pertinence des questions posées.
6. L'enquêteur serait chargé d'élaborer des conclusions sur les faits et d'exprimer, dans son rapport au ministre responsable, une opinion sur les questions soulevées.

7. Le rapport de l'enquêteur, de même que la décision motivée du ministre, devraient être rendus publics.

3. Les expropriateurs de lisières

Bien que les expropriateurs de lisières doivent faire l'objet de procédures spéciales au stade préalable à l'expropriation, **nous recommandons** que ces procédures soient essentiellement les mêmes que pour toute expropriation. Comme le faisait valoir notre document de travail, les expropriateurs de lisières, notamment les compagnies de chemins de fer ou de pipe-lines, peuvent exproprier sans que les individus touchés soient informés des buts visés ou puissent être entendus. De plus, personne n'est politiquement responsable de la décision de l'organisme de surveillance approuvant l'expropriation.

L'approbation de l'emplacement d'une voie ferrée ou d'un pipe-line et, par voie de conséquence, de l'expropriation elle-même, est donnée par un organisme public de contrôle, à savoir la Commission canadienne des transports pour les chemins de fer et l'Office national de l'énergie pour les pipe-lines. Ces organismes procèdent en deux étapes. Le bien-fondé de l'ouvrage, de même que son emplacement, sont approuvés dans un premier temps. Jusque-là il est habituellement difficile de savoir exactement quels terrains seront nécessaires au projet. La compagnie de chemins de fer aura déjà reçu du gouvernement l'approbation de la ligne projetée et, s'il s'agit d'une nouvelle compagnie, elle détiendra déjà un certificat d'utilité et de nécessité publiques. Les compagnies de pipe-lines reçoivent un certificat d'utilité et de nécessité publiques lors de l'approbation du tracé général.

En deuxième lieu, le site sera précisé à la suite d'une expertise de génie et d'arpentage et de l'approbation du plan, du profil et de la description de l'immeuble par l'organisme de surveillance. La compagnie peut alors exproprier, en dépit de l'ignorance totale du déroulement de ces deux étapes par le propriétaire du terrain visé.

Comment peut-on modifier cet état de choses pour tenir compte des éléments essentiels d'un juste droit de l'expropriation? **Nous recommandons** la modification des procédures de la CCT et

de l'ONE, pour les rapprocher de la procédure préalable à l'expropriation applicable à tout autre expropriateur fédéral. Par conséquent:

1. A la suite d'une demande d'approbation d'un projet et de son emplacement, l'organisme de contrôle devrait, lorsque c'est possible, en informer de façon suffisante toutes les personnes pouvant éventuellement être touchées par le projet.
2. Un avis de la demande devrait aussi être publié dans les journaux locaux.
3. Quiconque le désire devrait pouvoir s'opposer à la demande. Les avis d'opposition devraient être déposés auprès de l'organisme de contrôle.
4. Les opposants devraient être entendus lors d'une audience publique permettant de débattre l'opportunité du projet et son emplacement. L'organisme de contrôle devrait donner avis de l'audience publique à tous les opposants et à tout autre intéressé.
5. Lors de l'audience publique, la compagnie qui soumet le projet devrait d'abord exposer les raisons qui le justifient. On entendrait ensuite les opposants et la compagnie pourrait avoir l'occasion de répondre. Un contre-interrogatoire devrait être possible.
6. Pour les fins de l'audience, l'organisme de contrôle devrait avoir le pouvoir d'élaborer des conclusions de fait et d'exprimer une opinion sur tous les sujets pertinents.
7. Ces conclusions et opinions devraient être transmises au ministre des Transports, dans le cas de la CCT, et au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, en ce qui concerne l'ONE. Les ministres seraient libres de les accepter ou de les rejeter. La décision de l'organisme de contrôle et celle du ministre devraient être rendues publiques.
8. L'approbation, par l'organisme et le ministre, de l'emplacement général du projet et de son opportunité permettra à l'organisme de contrôle de délivrer un certificat d'utilité et de nécessité publiques approuvant le tracé général de l'ouvrage. Une question à élucider avant la délivrance du certificat sera

évidemment la solvabilité de la compagnie, compte tenu des charges découlant de la réalisation du projet et de l'acquisition des immeubles nécessaires. On évitera ainsi que les propriétaires s'engagent dans une vente ou une expropriation avec une compagnie qui pourrait s'avérer incapable de faire face à ses obligations financières.

A ce stade, la compagnie entreprendrait les travaux nécessaires à la localisation de la servitude de passage appropriée. Après quoi, elle soumettrait à l'organisme de contrôle compétent le plan, le profil et la description de l'immeuble. Le tracé éventuel serait alors suffisamment précisé pour que tous les propriétaires touchés soient identifiés. La procédure d'expropriation par la CCT et l'ONE devrait prévoir ensuite les étapes suivantes:

9. Toutes les personnes touchées devraient être prévenues que la compagnie demande l'appropriation de l'emplacement exact du projet. Il devrait en être de même pour d'autres personnes dont l'organisme de contrôle jugerait la participation nécessaire à ce stade.
10. Toutes ces personnes devraient, moyennant un préavis à l'organisme, pouvoir participer à une audience publique dont l'objet principal serait de déterminer le meilleur emplacement possible, de même que les méthodes et le calendrier les plus propices pour l'expropriation et la construction, compte tenu de tous les intérêts en jeu. La demande de participation à l'audience publique devrait être accompagnée d'un bref exposé des motifs de l'intervention.
11. Après cette audience, l'organisme de contrôle devrait soumettre au ministre responsable, pour approbation, modification ou rejet, un rapport de ses constatations et conclusions. L'organisme de contrôle et le ministre devraient tous deux pouvoir assortir leur décision de conditions concernant l'emplacement, les méthodes et l'échéancier d'acquisition immobilière et de construction de l'ouvrage, ainsi que la répartition des dommages produits par les travaux. La décision de l'organisme de contrôle et celle du ministre devraient toutes deux être rendues publiques.
12. Après l'approbation du ministre, assortie ou non de conditions, l'enregistrement du plan, du profil et de la description de

l'immeuble au bureau d'enregistrement approprié emporterait expropriation.

Lors de la demande d'approbation du site exact, les expropriateurs de lisières devraient être tenus de démontrer qu'ils ont étudié les conséquences pour les riverains de la construction de l'ouvrage et de son fonctionnement. Ils devraient aussi être tenus de proposer des méthodes de prévention et de correction des inconvénients éventuels.

L'organisme de contrôle pourrait, à sa discrétion, étudier au cours d'une seule audience l'emplacement général et l'emplacement exact, si le tracé est court ou si l'organisme ne prévoit guère d'opposition. Toutefois, l'une des préoccupations principales de l'organisme devrait rester le droit du propriétaire à un préavis, de même que son droit de présenter des objections, de les voir considérées et de recevoir une réponse.

D'après la *Loi sur l'expropriation* de 1970, certains cas spéciaux et urgents peuvent, sur approbation du Cabinet, faire exception à la procédure normale préalable à l'expropriation. Les mêmes dérogations devraient être accordées aux expropriateurs du secteur privé dans les mêmes circonstances.

L'intérêt public doit évidemment continuer à justifier l'action des expropriateurs de lisières, tout comme celle des autres expropriateurs. L'expropriation ne saurait être justifiée uniquement par des considérations commerciales, comme le permet la *Loi sur les chemins de fer* pour certaines expropriations.

L'organisme de contrôle doit également, à ce stade, examiner la méthode et l'importance de l'expropriation. L'organisme de contrôle pourrait assortir son approbation du site d'une obligation d'utiliser un contrat type pour effectuer les acquisitions de terrain, et exiger que les propriétaires soient informés de leurs droits. Ce contrat pourrait préciser les droits et obligations des contractants au sujet des servitudes de passage sur les terrains adjacents.

Nous avons reçu de nombreux commentaires faisant état de cas où le propriétaire avait signé un contrat par lequel il cédait plus de terrain qu'il ne le croyait. Par exemple, certaines servitudes consenties aux expropriateurs de lisières leur accordaient des possibilités de construction sur l'emplacement de ces servitudes.

Les expropriations et les achats de terrain des expropriateurs du secteur privé devraient évidemment être étroitement surveillés par les autorités responsables, notamment par la CCT et l'ONE pour les compagnies de chemins de fer et de pipe-lines. Ces organismes de contrôle doivent agir comme médiateurs entre les propriétaires et les compagnies. Ils doivent intervenir rapidement en cas de dommages ou de violation de contrat.

Les procédures spéciales applicables aux expropriateurs de lisières préalablement à l'expropriation devraient apparaître dans la réglementation de la CCT et de l'ONE, puisqu'elles sont intimement liées au processus d'approbation des nouveaux tracés de chemins de fer et de pipe-lines. Toutefois, la nouvelle *Loi sur l'expropriation* doit indiquer clairement où trouver ces règles de procédure. Il serait préférable que ces règles soient exposées en détail dans la *Loi nationale sur les transports* (pour la CCT) et la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (pour l'ONE). De plus, ces règles de procédure devraient être exposées en termes simples dans une brochure d'information juridique. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

Le stade de l'expropriation proprement dite

Nous n'entrevoions que peu de difficultés à étendre, sous réserve de légères modifications, à toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral, les dispositions de la *Loi sur l'expropriation* de 1970 concernant le stade de l'expropriation proprement dite.

1. Le transfert de propriété

Le droit de propriété serait transmis à l'expropriateur par le dépôt et l'enregistrement, au bureau d'enregistrement local, d'un document attestant de l'approbation du ministre. En règle générale, ce document sera l'avis de confirmation. Pour les expropriateurs de lisières, il s'agira du plan, du profil et de la description de l'immeuble tels qu'approuvés par l'organisme de contrôle et le ministre.

2. La prise de possession

Quant au moment de la prise de possession, on peut distinguer quatre situations: elle peut avoir lieu à tout moment, si le propriétaire y consent; de même, si le propriétaire n'occupe pas le terrain; troisièmement, un délai de quatre-vingt-dix jours est accordé au propriétaire après signification d'une offre d'indemnité; enfin, l'expropriateur peut prendre possession du terrain à tout moment

si le Cabinet décide que des circonstances exceptionnelles et un besoin urgent de cet immeuble en particulier le justifient.

La prise de possession anticipée, avant l'expiration du délai de 90 jours, doit être compensée par le paiement de dix pour cent de la valeur du droit exproprié. Toutefois, pour certaines expropriations, le délai de 90 jours peut être excessif. L'existence des contrats de construction, de même que la brièveté de la saison propice aux travaux, peuvent exiger qu'un projet de chemin de fer ou de pipe-line ne subisse aucun retard, même léger. Les expropriateurs de lisières doivent pouvoir demander à l'organisme de contrôle d'abrèger ce délai de 90 jours, pourvu qu'ils lui démontrent que le propriétaire ne subira de ce fait aucun préjudice. Toutefois, il doit être laissé à la discrétion de l'organisme de contrôle de lier cette dérogation à des conditions supplémentaires concernant les délais de construction et de réparation des dommages possibles.

3. Le paiement immédiat

Nous ne croyons pas que les expropriateurs de lisières seraient souvent contraints de demander la prise de possession anticipée si leurs expropriations étaient en outre soumises à certaines innovations et procédures plus équitables de la loi de 1970. Par exemple, la possibilité d'obtenir un versement immédiat, sans préjudice de la fixation définitive de l'indemnité totale, pourrait encourager les propriétaires à consentir à la dépossession plus rapidement. Comme le suggérait notre document de travail, si cette compensation immédiate comprenait aussi, comme c'est le cas en Ontario, une indemnisation des dommages, un expropriateur de lisières de bonne foi pourrait obtenir le consentement du propriétaire à la prise de possession dans tous les cas.

Les dispositions de la loi de 1970 concernant l'offre d'indemnité et la compensation immédiate conviendraient à toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral, si cette offre initiale comprenait une indemnisation des dommages. L'offre d'indemnité doit être fondée sur «une évaluation écrite de la valeur»: nous suggérons plus loin quelques méthodes d'évaluation.

4. La renonciation

Dans ce cas, encore une fois, la philosophie de la loi de 1970 convient à toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral, y compris le cas où un expropriateur de lisières décide qu'un terrain exproprié ne lui est plus nécessaire. Toutefois, nous sommes d'accord avec l'esprit de la loi ontarienne, qui précise que la renonciation n'est plus possible après le paiement complet de l'indemnité. La loi fédérale de 1970 empêche toute renonciation si une indemnité quelconque a été versée. Les propriétaires ayant accepté une compensation immédiate ne devraient pas perdre leur droit de récupérer leur propriété en cas de renonciation. De plus, comme le suggère le Rapport Robinson, le droit du propriétaire d'accepter la renonciation doit se borner au droit de négocier avec l'expropriateur la remise du terrain «sous réserve d'ajustements convenables quant à l'indemnité versée et quant à l'indemnité pour dommages». Il pourrait aussi être sage d'encourager les parties qui négocient une renonciation à mettre en branle le processus légal de négociation établi par la loi de 1970 pour faciliter l'accord sur l'indemnité.

De plus, le propriétaire devrait avoir le droit d'accepter par lui-même la renonciation si un compromis convenable est négocié, sans devoir obtenir, comme l'exige la loi de 1970, l'accord de «chacune des personnes qui paraissent avoir un droit sur l'immeuble». Il semble excessif de permettre à un créancier d'empêcher un propriétaire de recouvrer son bien, alors que le titulaire d'un droit réel sur l'immeuble peut n'être créancier que d'une somme peu importante.

Le stade consécutif à l'expropriation

La fixation de l'indemnité est l'objet principal du stade consécutif à l'expropriation. Bien entendu, le montant de l'indemnité payable au propriétaire par l'expropriateur peut être fixé à tout moment par entente entre les parties. Mais il est parfois difficile d'arriver à un accord; d'où la nécessité de mesures législatives. Sur ce point, la loi de 1970 s'est révélée, en général, utile et acceptable. Sa méthode de fixation de l'indemnité devrait pouvoir, moyennant modification et renforcement, régir toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral.

1. Le régime légal de négociation

La loi de 1970 a encouragé les règlements à l'amiable. Elle prévoit, sur demande de l'une ou l'autre des parties, la désignation d'un négociateur qui doit «s'efforcer d'aboutir à un règlement de l'indemnité payable». Cette solution convient à toutes les expropriations. Toutefois, **nous recommanderions** la désignation dans chaque province de négociateurs expérimentés, sur une base plus ou moins permanente.

2. La fixation définitive de l'indemnité

La nouvelle méthode de fixation de l'indemnité, établie par la loi de 1970 et fondée sur la valeur marchande, constitue une base

acceptable. Cette méthode est manifestement supérieure aux incertitudes de la *Loi sur les chemins de fer* ou de la Common Law. De plus, sous plusieurs aspects, elle va dans le sens des réformes opérées dans les provinces qui ont ajouté à la protection qu'offre la fixation d'une indemnité fondée sur la valeur marchande, la protection additionnelle que constitue pour le propriétaire le principe du relogement.

La plupart des dispositions de la loi de 1970 concernant l'indemnité devraient s'appliquer à toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral. Toutefois, **nous recommandons** certaines modifications mineures à ces dispositions, pour en faciliter l'application aux expropriateurs de lisières; ces modifications profitent aux propriétaires aussi bien qu'aux expropriateurs.

3. Moment de la fixation de l'indemnité

La date la plus propre au calcul de l'indemnité est celle de l'enregistrement de l'avis de confirmation, tel que le prévoit la loi de 1970. Évidemment, pour les expropriateurs de lisières, ce sera la date d'enregistrement du plan, du profil et de la description de l'immeuble, tels qu'approuvés par l'organisme de contrôle et le ministre. Occasionnellement, il arrive que le propriétaire ne reçoive jamais copie de l'avis de confirmation. Par mesure de sûreté, **nous recommandons** que, dans cette éventualité, le propriétaire puisse exiger qu'on calcule l'indemnité au jour du début des procédures judiciaires.

4. L'interdiction du cumul

Quoique la loi de 1970 interdise le cumul d'indemnités, elle le fait sans que cela ne soit dit ni expliqué. La nouvelle *Loi sur l'expropriation* devrait interdire les indemnités excessives et les définir clairement, de manière à y inclure des indemnités qui dépasseraient la valeur de l'immeuble, fixée en tenant compte de l'utilisation la plus rentable possible (aménagement résidentiel, par exemple, plutôt qu'utilisation à des fins agricoles).

5. L'emprise partielle

Quand une partie seulement du terrain d'un particulier est exproprié, les dispositions de la loi de 1970 ne conviennent pas à toutes les situations. Cela vaut particulièrement pour les expropriateurs de lisières, qui ne requièrent normalement qu'une étroite bande de terrain ou une simple servitude. Nous maintenons sur ce point la thèse exposée dans notre document de travail: **nous recommandons** que la loi régissant toutes les expropriations faites en vertu du droit fédéral impose, pour la fixation de l'indemnité en cas d'expropriation partielle, la technique de comparaison «avant et après».

Les éléments suivants devraient contribuer à raffiner cette technique:

1. Le fondement de la réclamation de tout particulier perdant une partie de son terrain doit être la valeur marchande de cette parcelle. Quand cette valeur est difficile à préciser, le rapport de la valeur marchande de la parcelle à la valeur marchande de l'ensemble du terrain doit être le même que celui de la surface expropriée à la surface totale.
2. Il devrait y avoir compensation uniquement entre l'indemnité totale et les augmentations qui vont «au-delà de la plus-value commune à tous les immeubles de la localité» et qui découlent de la construction ou de l'utilité de l'ouvrage, ou encore de sa construction et sa mise en service anticipées.

6. Le préjudice indirect découlant d'une emprise partielle

La loi de 1970 accorde une compensation au propriétaire qui subit un préjudice en raison de la construction d'un ouvrage public sur la parcelle de terrain expropriée ou de l'utilisation de cet ouvrage. Mais un préjudice peut découler d'un ouvrage situé ailleurs que sur le terrain exproprié. Dans ce cas, le propriétaire n'aura pas droit à compensation selon la loi de 1970; quant à la Common Law, elle ne lui accorde réparation que dans une mesure très incertaine.

En ce domaine, nous croyons la loi de 1970 injustement restrictive. Une récente réforme, au Royaume-Uni, reconnaît le droit à une indemnité pour préjudice indirect, à fixer «en tenant compte de l'ensemble de l'ouvrage et non pas seulement de la partie de celui-ci située sur le terrain acquis».

Quoique cette réforme n'apporte qu'une solution partielle au problème du préjudice indirect, la législation fédérale sur l'expropriation devrait l'adopter. Il subsiste cependant d'autres cas de préjudice indirect, qui ne sont pas du ressort de ce rapport ni même de la *Loi sur l'expropriation*: ce sont les cas de préjudice indirect en l'absence de toute emprise.

7. La relocalisation dans des lieux équivalents

Les tribunaux ont, les premiers, élaboré la notion de relocalisation dans des lieux équivalents. Selon la loi de 1970, le bénéfice de cette relocalisation n'est accordé que lorsque le terrain exproprié est occupé par des bâtiments conçus spécialement pour servir d'établissement scolaire, hospitalier ou municipal, d'institution religieuse ou charitable «ou à des fins analogues».

Or, certains types de propriétés, tels les cinémas et les clubs de golf, échappent aux dispositions de la loi concernant la relocalisation dans des lieux équivalents; pourtant, il est difficile d'assurer une indemnisation complète de leurs propriétaires en recourant aux autres éléments d'indemnité que prévoit la loi. On ne pourrait le faire qu'en dénaturant ces autres éléments. Ainsi, comment utiliser la notion d'avantage économique particulier pour fonder le recouvrement intégral du coût d'une relocalisation, dans le cas d'une propriété à destination spéciale, dont la valeur marchande est minime?

Nous recommandons que l'indemnité pour fins de relocalisation dans des lieux équivalents soit offerte, à titre facultatif, aux propriétaires de terrains «voués à un objet d'une nature telle qu'il n'y a pas de demande générale ou de marché pour un terrain ayant cette destination».

8. Les droits découlant des baux

Par rapport à la Common Law, la loi de 1970 améliore la situation du locataire d'un immeuble exproprié. La fixation de l'indemnité tient compte, entre autres choses, de la durée totale du bail, du terme restant à courir et «de tout droit ou de toute perspective raisonnable de renouvellement». Par ailleurs, la loi ne prévoit aucune indemnité pour le propriétaire d'un immeuble dont le bail serait vraisemblablement renouvelé. Il serait équitable que le propriétaire ait les mêmes droits que le locataire. Si une perspective raisonnable de renouvellement peut être démontrée d'une manière satisfaisante, nous estimons que l'on devrait en tenir compte en fixant la valeur marchande du bail exproprié en vertu des lois fédérales. Cette modification permettrait de rapprocher l'indemnité de ce qu'un acheteur consentant pourrait payer à un vendeur consentant pour un immeuble loué.

Nous estimons que la nouvelle loi devrait définir les conséquences de l'expropriation sur un bail en vigueur. Nous pourrions adopter le modèle fourni par la législation de l'Ontario, qui précise que lorsque tous les droits d'un locataire sur un immeuble sont expropriés ou lorsqu'une partie de ses droits est expropriée et que l'expropriation rend la partie restante impropre aux fins du bail, la jouissance du locataire est réputée troublée à compter du jour de l'expropriation. En cas d'emprise partielle laissant au locataire la jouissance partielle des lieux loués, il y a lieu à réduction proportionnelle du loyer.

9. Les hypothèques et autres sûretés

Comme l'indique notre document de travail, la loi de 1970 adopte la méthode dite du «solde impayé» pour indemniser le créancier hypothécaire. La Commission de réforme du droit de Colombie-Britannique a examiné une autre solution, plus directe, et a recommandé la méthode de la valeur marchande. La méthode du «solde impayé» doit faire l'objet de tant d'adaptations et de rationalisations artificielles, qu'elle peut difficilement donner des résultats équitables dans toutes les conditions de marché. **Nous recommandons** donc que la *Loi sur l'expropriation* adopte la

méthode de la valeur marchande pour indemniser les créanciers hypothécaires.

10. Qui devrait fixer l'indemnité?

Quand un accord d'indemnité ne peut être conclu, presque toutes les lois fédérales traitant d'expropriation recourent à une procédure judiciaire. Actuellement, c'est la loi applicable qui détermine l'identité du juge. Par exemple, c'est le tribunal local, selon la *Loi sur les chemins de fer*, ou un juge de la Cour fédérale, selon la *Loi sur l'expropriation* de 1970. Toutes les indemnités pour expropriation faite en vertu du droit fédéral devraient être adjugées par le même tribunal. **Nous recommandons** que la division de première instance de la Cour fédérale soit désignée pour entendre ces litiges. Les juges de cette cour siègent un peu partout au pays et ont acquis, en appliquant la *Loi sur l'expropriation* de 1970, l'expérience indispensable à leur solution.

Notre document de travail propose que les juges locaux servent d'arbitres pour les réclamations de moins de \$5,000. Par la suite, nous avons appris que toutes les réclamations de cet ordre sont réglées hors cour. La raison semble en être la libéralité des dispositions de la loi de 1970 en ce qui concerne les dépens, et le coût élevé d'un procès. Nous avons donc conclu que toutes les réclamations d'indemnité faisant suite à une expropriation effectuée en vertu du droit fédéral devraient être tranchées par la division de première instance de la Cour fédérale. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un appel, de la manière normale, à la Cour d'appel fédérale et, avec autorisation, à la Cour suprême du Canada.

11. Les frais

Les dispositions de la *Loi sur l'expropriation* de 1970 concernant les frais sont de beaucoup plus satisfaisantes que les textes correspondants de la *Loi sur les chemins de fer*. La loi indemnise totalement le propriétaire des frais encourus durant la négociation volontaire. Le propriétaire reçoit «un montant égal aux frais d'estimation, frais juridiques et autres frais raisonnables encourus». De plus, il est possible de se faire indemniser des frais encourus

pour faire valoir son opposition lors de l'audience préalable à l'expropriation. Toutefois, le tarif de frais établi par décret semble dérisoirement bas. Le tarif devrait être modifié périodiquement; il devrait comprendre les frais encourus lors de la présentation d'oppositions devant les organismes de contrôle ayant compétence sur les expropriations par les compagnies de chemins de fer et de pipe-lines.

Toutefois, le droit au recouvrement par le propriétaire des frais de justice n'est pas illimité. Il n'y a pas lieu à remboursement si la cour juge déraisonnable l'indemnité demandée. Si la demande est jugée raisonnable mais que la cour accorde une indemnité inférieure au montant demandé, le propriétaire peut percevoir ses frais judiciaires, ce qui signifie que le propriétaire sera perdant, puisque cette définition des frais représente habituellement un montant inférieur aux frais réels. Si l'indemnité accordée au propriétaire dépasse l'offre de l'expropriateur, la *Loi sur l'expropriation* accorde alors au propriétaire la totalité des frais encourus, y compris les frais extra-judiciaires «que le tribunal détermine». Ce calcul correspond généralement mieux aux frais de justice réellement encourus par le propriétaire. La garantie d'un remboursement des frais encourus encourage le propriétaire, confronté à un adversaire généralement plus solide financièrement que lui, à faire trancher sa réclamation par la cour. Un recouvrement minime ou aléatoire pourra priver le propriétaire de ses droits en le mettant à la merci d'un expropriateur qui tente de tirer le maximum de l'argent qu'il consacre à l'expropriation. Mais au contraire, la certitude d'un recouvrement exagérément généreux peut faire traîner les négociations et le litige et favoriser l'élaboration excessive des dossiers et l'inflation des règlements.

Nous soutenons le principe d'une indemnisation complète des frais, juridiques ou autres, raisonnablement encourus par le propriétaire. Nous acceptons les dispositions de la loi de 1970 en ce qui concerne les frais encourus au stade de l'audition préalable à l'expropriation et de la négociation volontaire. Mais la législation doit aller plus loin. Les propriétaires devraient être indemnisés totalement de tous frais raisonnablement encourus depuis le moment de l'expropriation jusqu'au jour du règlement, de la sentence ou de la fin des procédures accessoires. Si le montant accordé est inférieur à l'offre de l'expropriateur, le dédommagement du propriétaire doit

être laissé à la discrétion de la cour, sauf que, dans ce cas, l'indemnisation totale des frais ne doit être accordée que si le tribunal juge équitable de le faire.

Pour que les propriétaires soient mieux renseignés sur les dépens qu'ils peuvent éventuellement recouvrer, **nous recommandons** que le registraire de la Cour fédérale, qui est chargé par les règles de la Cour fédérale de taxer les dépens, établisse des tableaux précis à ce sujet. Cette suggestion correspond aux recommandations du Rapport Robinson, ainsi qu'à l'observation des frais généralement accordés de nos jours.

Le registraire devrait tenir compte de la vraisemblance des dépens du propriétaire, par rapport à l'importance et à la complexité du dossier, à la somme en jeu et à l'écart entre la somme accordée et la somme offerte par l'expropriateur. Mais surtout, il doit examiner si le dossier a été constitué et instruit «de façon économique et sans détours», pour reprendre les mots du Rapport Robinson. Nous suggérons aussi que le registraire puisse taxer des dépens au titre d'un accord d'indemnisation négocié après l'expropriation.

Le propriétaire pourrait aussi profiter des conseils du registraire en ce qui concerne le recouvrement des frais d'évaluation. Le registraire devrait disposer d'un tarif des frais d'évaluation que les propriétaires pourraient récupérer des expropriateurs agissant en vertu du droit fédéral. Il pourrait aussi servir de guide aux expropriateurs pour des évaluations indépendantes.

Bien que les propriétaires puissent recouvrer les frais raisonnablement encourus, nous avons reçu plusieurs commentaires faisant état de la difficulté de choisir des experts-conseils compétents en matière d'expropriation. Évidemment, cet état de fait n'est pas particulier à l'expropriation. Nous n'y connaissons pas de solution facile. Toutefois, nous espérons que le mouvement vers une spécialisation reconnue au sein de la profession juridique, amorcé dans plusieurs provinces, va contribuer à faire disparaître l'actuelle pénurie d'experts et à renforcer la profession d'évaluateur dont nous traitons plus loin dans ce rapport.

Dans notre optique, l'existence d'une possibilité raisonnable de recouvrement de leurs frais réels par les propriétaires conduira les expropriateurs, dans le cas d'expropriations sur une grande

échelle, mettant en cause plusieurs propriétaires fonciers, à favoriser la réunion des dossiers de contestation d'indemnité et à recourir à la méthode des causes types, susceptibles de servir de base à une série de règlements. Nous avons constaté que cela s'est déjà produit, réduisant ainsi la friction entre propriétaires et expropriateurs en plus d'accélérer la négociation des règlements.

Propositions diverses

1. Les biens mobiliers

Un certain nombre de lois fédérales permettent l'expropriation de droits non immobiliers. Citons la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, la *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton*, la *Loi sur la radiodiffusion*, la *Loi sur les télégraphes* et la *Loi sur les mesures de guerre*. Les droits expropriables en vertu de ces lois sont des brevets d'invention, des machines, des réserves de charbon et des biens meubles en général.

Le problème en cette matière vient de l'absence généralisée d'enregistrement de ces cessions obligatoires. Puisque les mêmes procédures sont applicables, indépendamment de la nature des biens expropriés, toutes ces expropriations devraient être régies par la nouvelle *Loi sur l'expropriation*.

Nous recommandons d'étendre à toutes les expropriations de biens mobiliers la procédure décrite dans la *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton*, procédure qui prévoit l'enregistrement auprès du Registraire général du Canada de tout bien meuble exproprié.

2. Le préjudice indirect

La *Loi sur les chemins de fer* prévoit un recours en dommages-intérêts pour préjudice indirect, même lorsque l'expropriation ne porte pas sur un immeuble; par contre, la *Loi sur l'expropriation* de

1970 ne mentionne pas l'existence d'un tel recours. Cependant, la Cour suprême du Canada a estimé que la *Loi sur l'expropriation* d'avant 1970 établissait un droit à une indemnité pour préjudice indirect, même si ce droit n'y était pas expressément prévu. Puisque la nouvelle *Loi sur l'expropriation* combinera la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur l'expropriation* de 1970, elle devrait préciser le droit à l'indemnité pour préjudice indirect.

Abstraction faite d'une éventuelle confirmation législative de ce droit, la Common Law devrait être sensiblement remaniée au chapitre du préjudice indirect. Toutefois, cela dépasse la portée de ce rapport, puisqu'il s'agit essentiellement de responsabilité délictuelle, le problème étant de concilier la notion d'abus de droit et les moyens de défense que constituent l'habilitation législative et l'immunité de la Couronne.

Les techniques de l'acquisition foncière

Notre étude de l'expropriation nous a permis d'observer les méthodes utilisées pour l'acquisition de terrains par les divers expropriateurs habilités par le droit fédéral, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé. Nous avons relevé des incohérences et des pratiques qui nous amènent à formuler quelques suggestions.

1. Un organisme central d'acquisition foncière

Les divers expropriateurs opérant en vertu du droit fédéral n'ont pas tous la même expérience et la même compétence dans ce domaine. D'où la nécessité d'un organisme fédéral unique, voué aux acquisitions de biens immobiliers. Un certain regroupement des acquisitions s'est déjà fait au ministère des Travaux publics. Mais un organisme unique devrait, pour être efficace, n'être rattaché à aucun ministère ou organisme susceptible d'exproprier pour son propre compte. Cet organisme central pourrait effectuer toutes les acquisitions de biens immobiliers pour le compte du gouvernement, soit par achat ou expropriation. Par la suite, les méthodes d'acquisition équitables mises au point par cet organisme pour le secteur public pourraient servir de modèle pour le secteur privé.

Étant donné l'importance de l'aspect juridique dans cette matière, cet organisme devrait travailler en liaison étroite avec le ministère de la Justice et devrait donc être placé sous la responsabilité du ministre de la Justice.

En elle-même, cette proposition ne résoudra manifestement pas le problème, déjà évoqué, de la participation précoce du public

à la planification des projets. Mais il est possible que les fonctionnaires de cet organisme se rendent compte qu'une large ouverture à la participation du public, au stade de la planification des projets, permettrait souvent de remplacer l'expropriation par l'achat de gré à gré, à condition qu'un programme d'information publique ait fait clairement connaître les buts du projet et les exigences de son implantation.

2. Les évaluations

Des commentaires sur notre document de travail, nous avons déduit que plusieurs problèmes d'expropriation sont en fait des problèmes d'évaluation. L'évaluation des biens fonciers est une étape importante de l'acquisition et de l'expropriation. En fait, de la qualité de l'évaluation dépend, jusqu'à un certain point, la rapidité et le caractère équitable de l'expropriation. Actuellement, les propriétaires et les expropriateurs sont souvent déroutés par des évaluations contradictoires. Souvent, l'expertise décisive est celle de l'évaluateur professionnel de biens immobiliers. Mais nous avons constaté chez les expropriateurs une extraordinaire diversité dans leur façon de concevoir l'évaluation, les normes d'éthique qui lui sont applicables et les frais qu'elle exige.

L'une des raisons de cet état de fait, c'est que certains évaluateurs n'ont aucune expérience ni formation pertinente. N'importe qui peut se dire évaluateur, sans même avoir à démontrer quelque compétence professionnelle, si minime soit-elle. Il semble, de surcroît, qu'il y ait pénurie d'évaluateurs expérimentés et fiables. Il y a lieu de renforcer la profession d'évaluateur. Ceci peut être fait par la promotion de principes uniformes d'évaluation et de règles d'éthique professionnelle, par l'institution de mécanismes de formation et de réglementation de l'accès à la pratique, et même par un contrôle de connaissances requises aux fins de l'exercice de la profession. De telles initiatives devraient bénéficier de l'appui tant des gouvernements fédéral que provinciaux, et même des expropriateurs fédéraux eux-mêmes, par leurs directives et leurs pratiques respectives.

3. Le droit à l'information

Souvent, les problèmes des propriétaires face à l'expropriation viennent du manque d'information et du peu de communication

entre expropriateurs et propriétaires concernés. Après certains achats de biens immobiliers, les rumeurs vont bon train au sujet du prix obtenu. Il en résulte des dissensions et une réaction d'hostilité chez les propriétaires, ce qui rend d'autant plus difficiles les achats de gré à gré. Nous estimons que les prix payés par les expropriateurs devraient être du domaine public. Après tout, il s'agit de deniers publics affectés à la réalisation d'ouvrages publics. Selon nous, l'information ouverte est une politique plus juste, aussi bien envers les propriétaires concernés qu'envers le public en général, qui en définitive règle la note de l'expropriation.

4. Des contrats types

Nous suggérons aussi que toutes les entités habilitées à exproprier fassent usage de contrats types pour l'acquisition de biens immobiliers ou autres. C'est une question d'équité, d'égalité et d'information ouverte. Plusieurs propriétaires arrivent mal à déchiffrer les «petits caractères» dans les contrats actuellement en vigueur. Le contrat type pourrait être complété par une explication, en langage simple, des termes employés. Cela contribuerait à renforcer la confiance des propriétaires dans la bonne foi d'un expropriateur éventuel. L'expérience de certaines provinces tend à démontrer l'utilité d'une telle réforme. La loi manitobaine sur les pipe-lines exige l'utilisation d'un contrat type concernant le transfert aux compagnies de pipe-lines, par vente ou expropriation, du droit d'occuper et d'utiliser un terrain «pour fins de pipe-lines», ainsi que la réglementation de ce droit.

5. Une brochure d'information juridique

Toute simple et claire qu'elle puisse être, la formulation d'une loi sera toujours difficile à comprendre pour plusieurs. Même si l'offre de l'expropriateur est très raisonnable, le propriétaire devrait être au fait de ses droits et recours légaux. Dans ce but, **nous suggérons** la rédaction et la mise à jour fréquente d'une «brochure d'information juridique», décrivant d'une façon succincte la loi, les règles de procédure applicables aux expropriations faites en vertu du droit fédéral, les droits et recours des parties et la façon

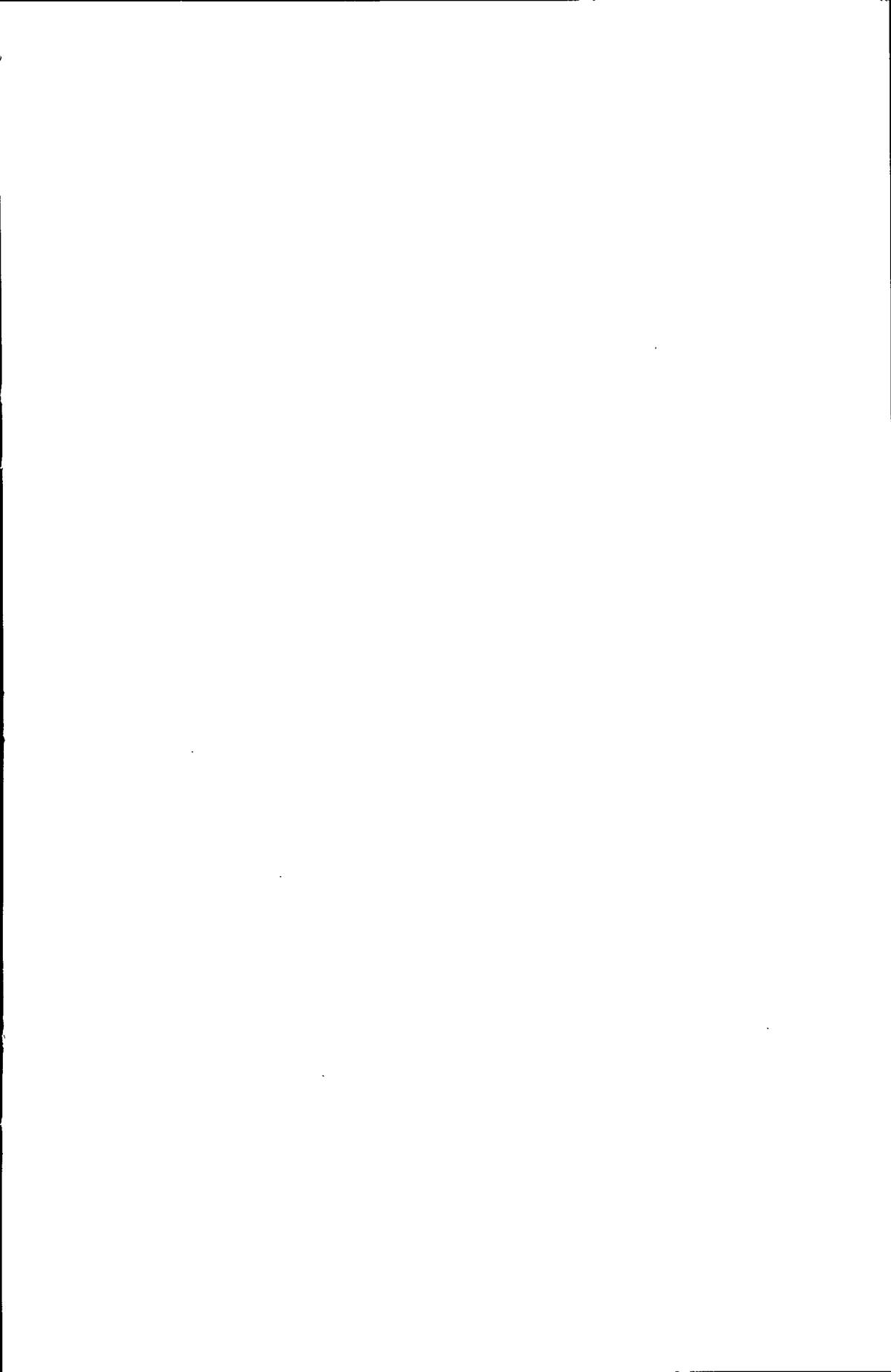
de les exercer. La brochure devrait aussi traiter, par exemple, de l'influence de l'expropriation sur l'impôt sur le revenu du propriétaire et d'autres sujets connexes.

Quiconque envisage de vendre un bien à un expropriateur habilité par le droit fédéral ou se trouve exposé à une expropriation devrait recevoir cette brochure. Idéalement, la rédaction et la mise à jour de cette brochure devraient être confiées à un organisme indépendant, non concerné par les expropriations ou les acquisitions de biens immobiliers. Depuis plusieurs années, le ministère de la Justice des États-Unis publie une brochure analogue à celle que nous envisageons pour le Canada. La brochure que nous suggérons n'assurerait pas que chaque propriétaire saura faire face à l'expropriation, mais elle contribuera au climat de franchise et d'équité essentiel à la mise en œuvre d'un droit et de pratiques acceptables en matière d'expropriation.

Conclusion

Ce rapport prolonge l'évolution, déjà sensible dans la *Loi sur l'expropriation* de 1970, vers un meilleur droit de l'expropriation au niveau fédéral. Nous osons croire que notre document de travail tendait aussi vers ce but. Nous pensons que nos recommandations, même si nous ne leur avons pas donné la forme d'un avant-projet de loi, peuvent servir de base à la rédaction d'une loi nouvelle, que nous jugeons nécessaire.

Ayant acquis une certaine connaissance de ce domaine et des nombreuses lois qui s'y rattachent, nous espérons pouvoir contribuer à la rédaction d'un texte susceptible de couvrir l'ensemble des expropriations faites en vertu du droit fédéral et apte à assurer aux citoyens la sauvegarde et la protection efficace de leurs droits grâce à un juste droit de l'expropriation.



Annexe

A. Collaborateurs

Ce rapport porte la marque d'un très grand nombre de particuliers et d'organisations, propriétaires ruraux aussi bien que ministères fédéraux. Il porte aussi la marque de ceux qui ont acquis une connaissance directe des pouvoirs d'expropriation prévus par le droit fédéral: propriétaires expropriés, compagnies de chemins de fer ou de pipe-lines, organismes d'État. Leur concours et leurs recommandations nous ont permis de mieux cerner les vrais problèmes et les réformes nécessaires.

Ont aussi mérité notre gratitude nos collègues réformateurs du droit, en Ontario et en Colombie-Britannique notamment, qui ont étudié la question récemment et recommandé des réformes législatives. Nous avons eu la bonne fortune de fonder nos travaux, pour une part, sur une réforme relativement récente, soit la *Loi sur l'expropriation* de 1970; nous tenons à remercier les législateurs et les fonctionnaires qui ont participé à l'élaboration et à l'adoption de cette loi.

Finalement, nos remerciements s'adressent à tous ceux, et ils sont nombreux, qui ont pris part à l'élaboration de notre document de travail et du présent rapport. L'ex-commissaire William F. Ryan orienta notre travail dans ce domaine depuis les débuts, en 1972, jusqu'à sa nomination à la Cour d'appel fédérale en 1973. Y ont aussi contribué, alors qu'ils étaient commissaires, M. le doyen M. L. Friedland, M^{me} le juge Claire Barrette-Joncas et M. John McAlpine. Le juge John W. Morden, de la Cour suprême de

l'Ontario, nous a communiqué une étude fouillée sur laquelle s'appuyait notre document de travail. Nous avons aussi pu bénéficier de l'apport de Messieurs C. E. Todd, professeur à l'université de la Colombie-Britannique et M. R. B. Robinson, c.r., de Toronto. M. Gaylord Watkins a coordonné les travaux pendant toute la durée de la recherche.

B. Publications

Ce rapport se fonde sur des documents de source interne et externe, lesquels sont consignés dans les dossiers de la Commission et figurent dans nos rapports annuels.

Étude préliminaire

L'expropriation (1974)

Document de travail

L'expropriation (#9-1975), Information Canada
N° de catalogue, J32-18-1975