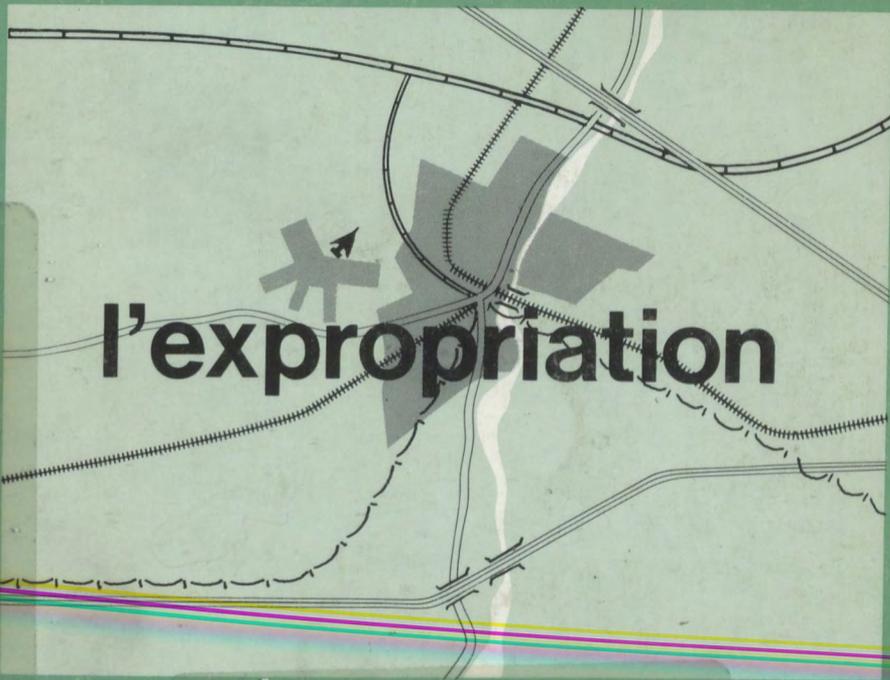




Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada



Document de travail 9

LAW LIBRARY
UNIVERSITY OF MANITOBA
WINNIPEG, MANITOBA, CANADA
R3T 2N2

Commission de réforme du droit du Canada

Avis

Document de travail 9

l'expropriation

DEPARTMENT OF JUSTICE
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

1975
1975

Avis

Ce document de travail présente l'opinion de la Commission à l'heure actuelle. L'opinion finale de cette dernière sera exprimée dans le rapport qu'elle présentera au ministre de la Justice et au Parlement, après avoir pris connaissance des commentaires faits dans l'intervalle par le public.

Par conséquent, la Commission serait heureuse de recevoir tout commentaire à l'adresse suivante:

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6



La Commission

L'honorable E. Patrick Hartt, président

L'honorable Antonio Lamer, vice-président

D^r J. W. Mohr, commissaire à plein temps

D^r Gérard V. La Forest, c.r., commissaire à plein temps

Claire Barrette-Joncas, c.r., commissaire à temps partiel

Secrétaire

Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B.

Attachés de recherche

**John W. Morden, Barrister and Solicitor, Toronto
(aujourd'hui juge à la Cour suprême de l'Ontario),
directeur de recherche et expert-conseil**

Gaylord Watkins, B.Sc., LL.B., LL.M.



Table des matières

	PAGE
Préface.....	1
Introduction.....	5
Pourquoi nous sommes-nous intéressés à l'expropriation?.....	7
L'agencement du présent document de travail.....	11
Les éléments qui constituent, à notre avis, l'essence d'un droit de l'expropriation équitable.....	13
A. L'égalité de traitement.....	13
B. L'accessibilité et la simplicité.....	14
C. Indemnisation de tout préjudice démontré.....	14
D. La responsabilité politique de la décision d'exproprier.....	15
E. Le droit à une audition—l'examen public d'un projet de décision d'exproprier.....	16
F. Qui devrait pouvoir exproprier.....	16
G. Résumé.....	17
Le stade préalable à l'expropriation.....	19
I. La source du pouvoir d'exproprier.....	
A. La Loi sur l'expropriation.....	19
B. La Loi sur les chemins de fer.....	19
C. La Loi sur l'Office national de l'énergie.....	20
D. L'autorisation par loi spéciale du Parlement.....	21
E. L'autorisation par lettres patentes.....	22
1. Les compagnies de chemin de fer.....	22
2. Les compagnies de pipeline.....	23
II. Le choix du bien sujet à expropriation—les conditions d'utilisation du pouvoir.....	23
A. La Loi sur l'expropriation.....	24
1. L'avis, l'audition et la responsabilité politique.....	24
2. L'audition préalable à l'expropriation.....	25
3. Les procédures nécessaires à l'efficacité de l'audi- tion préalable à l'expropriation.....	30
B. Les expropriateurs de lisières: la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'Office national de l'énergie.....	30
1. L'approbation du tracé général.....	31
(i) Les chemins de fer.....	31

	PAGE
(ii) Les pipelines.....	32
2. L'approbation de l'emplacement.....	34
(i) Les chemins de fer.....	34
(ii) Les pipelines.....	35
3. La responsabilité politique pour l'expropriation par les «expropriateurs de lisières».....	35
4. Procédures simplifiées particulières: les embran- chements et les terrains additionnels.....	36
(i) Les embranchements.....	37
(ii) Les terrains additionnels.....	38
5. Conclusion.....	39
III. La réforme du stade préalable à l'expropriation pour les «expropriateurs de lisières».....	39
A. L'approbation du tracé général.....	40
B. L'approbation de l'emplacement précis.....	42
C. Les exceptions à la procédure en deux étapes.....	43
D. Où situer la réforme législative du stade préalable à l'expropriation?.....	44
Le stade de l'expropriation proprement dite.....	45
I. Le transfert de propriété.....	45
II. L'assurance du droit du propriétaire à l'indemnité.....	46
III. La prise de possession.....	47
IV. L'offre d'indemnité et le paiement immédiat.....	49
V. La renonciation à des terrains expropriés.....	50
VI. La réforme du stade de l'expropriation proprement dite dans le cas des «expropriateurs de lisières».....	51
Le stade consécutif à l'expropriation.....	53
I. La négociation statutaire.....	53
II. La fixation de l'indemnité.....	54
A. Pourquoi la «méthode du code modifié» est-elle préférable?.....	54
B. Étude comparative des dispositions de la Loi sur les chemins de fer et de la Loi sur l'expropriation en ma- tière d'indemnité.....	57
1. Moment de la détermination de l'indemnité.....	57
2. L'indemnisation pour la valeur marchande et pour les troubles de jouissance—l'interdiction du cumul.....	59
3. Les expropriations partielles.....	60
(i) La Loi sur l'expropriation.....	60
(ii) L'atteinte défavorable.....	62

	PAGE
(iii) La Loi sur les chemins de fer.....	63
(iv) Propositions de réforme quant à l'indemnité d'expropriation partielle.....	64
4. Éléments à ne pas considérer dans la détermination de la valeur marchande.....	65
5. L'avantage économique spécial.....	66
6. La relocalisation de l'exproprié dans des lieux équivalents.....	67
7. Le principe du relogement.....	69
8. Le droit au bail.....	69
(i) L'indemnisation du locataire.....	69
(ii) L'expropriation met-elle fin au bail?.....	71
9. Les hypothèques et autres sûretés.....	72
10. Qui devrait fixer l'indemnité?.....	75
(i) En vertu de la Loi sur l'expropriation.....	76
(ii) En vertu de la Loi sur les chemins de fer.....	76
(iii) Un régime uniforme d'adjudication des réclamations d'indemnité d'expropriations fédérales.....	78
(iv) La procédure devant les tribunaux d'indemnisation.....	80
(v) Le bon fonctionnement d'un régime uniforme d'adjudication—la publication des décisions importantes.....	80
11. L'intérêt sur l'indemnité.....	81
12. Les frais—Comment doter les propriétaires des moyens d'exercer leurs droits.....	82
(i) En vertu de la Loi sur les chemins de fer.....	82
(ii) En vertu de la Loi sur l'expropriation.....	83
(iii) Propositions.....	85
Autres pouvoirs d'expropriation de compétence fédérale.....	87
I. Qui détient le pouvoir d'exproprier.....	87
Tableau I—Le gouvernement en tant qu'expropriateur.....	88
Tableau II—Les entreprises privées en tant qu'expropriateurs.....	88
Tableau III—Statistiques des lois spéciales conférant des pouvoirs d'expropriation.....	89
II. Comment le pouvoir d'exproprier a-t-il été attribué?.....	87
A. L'attribution claire du pouvoir.....	89
B. L'établissement d'une échéance pour l'exercice du pouvoir.....	91

	PAGE
III. La rationalisation des pouvoirs d'expropriation détenus par l'entreprise privée.....	92
A. L'héritage malheureux des lois spéciales.....	92
B. Entreprises privées ayant reçu le pouvoir d'exproprier en vertu d'autres lois publiques.....	93
1. La Loi nationale sur les transports et les compagnies de pipelines pour denrées.....	93
2. La Loi sur les forces hydrauliques du Canada et les compagnies d'électricité.....	94
3. Les compagnies visées par la Loi sur les subventions aux bassins de radoub.....	95
4. Les titulaires d'un permis d'utilisation des eaux en vertu de la Loi sur les eaux intérieures du Nord.....	95
5. Les compagnies de télégraphe électrique sous-marin et la Loi sur les télégraphes.....	96
6. Résumé.....	96
IV. Le gouvernement en tant qu'expropriateur.....	96
1. Les Commissions de port.....	97
2. L'Administration du pont Fort-Falls.....	97
3. Les expropriations en vertu de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique.....	98
4. La Loi sur la radio.....	100
5. La Loi sur les télégraphes.....	100
6. Les expropriations en vertu de la Loi sur les mesures de guerre.....	101
7. Les expropriations en vertu de la Loi sur la défense nationale.....	101
8. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (Le CN).....	102
9. Les chemins de fer de l'État.....	107
L'expropriation de biens mobiliers.....	109
L'atteinte défavorable.....	111
Conclusions.....	115

Préface

C'est une suggestion du Ministère de la justice en 1972 qui a suscité notre intérêt pour l'expropriation. La Commission de réforme du droit pourrait-elle tenter de mettre un peu d'ordre dans la multitude des pouvoirs d'expropriation qui ne tombent pas sous l'empire de la Loi sur l'expropriation? Lorsque cette loi fut adoptée en 1970, on avait promis que des réformes suivraient traitant des pouvoirs d'expropriation des entreprises privées.

Nous avons eu la bonne fortune de pouvoir compter sur l'aide de M. John W. Morden, un avocat torontois qui est maintenant juge à la Cour suprême de l'Ontario et qui a, dans ce domaine, pratiqué et aussi beaucoup écrit. Il était le principal artisan d'une étude imposante et détaillée analysant les lois fédérales, autres que la Loi sur l'expropriation, qui attribuent le pouvoir d'exproprier et devant proposer des réformes. Cette étude peut être obtenue en en faisant la demande au secrétaire de la Commission de réforme du droit. Nous avons puisé abondamment dans les conclusions, les analyses et les suggestions de réforme qu'elle contient.

La Commission a aussi pu tirer bénéfice de commentaires formulés par nombre de citoyens intéressés, par des entreprises gouvernementales ou privées qui ont des pouvoirs d'expropriation et, notamment, par deux experts reconnus dans ce domaine, le professeur Eric C. E. Todd de l'Université de la Colombie Britannique et M^e R. B. Robinson, c.r., un avocat torontois. Nous sommes particulièrement reconnaissant de la coopération et de l'assistance que nous ont données plusieurs personnes, œuvrant tant au sein qu'à l'extérieur du gouvernement, dont l'expérience en matière d'expropriation fut mise à notre profit. Nous avons aussi pu bénéficier des travaux d'autres groupes qui ont, ces dernières années, fait rapport sur l'expropriation, notamment la Commission royale McRuer, la Commission de réforme du droit de l'Ontario et la Commission de réforme du droit de la Colombie Britannique¹.

¹ Voir le 3^e volume de «Report of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights», (1968) (Rapport McRuer); «Report of the Ontario Law Reform Commission on the Basis for Compensation on Expropriation» (1967); «Report on Expropriation of the Law Reform Commission of British Columbia» (1971). Voir aussi l'ouvrage de R. B. Robinson, «Report on the Expropriation Act» (Ontario Ministry of the Attorney-General, 1974).

La complexité des sujets traités dans le document de travail ainsi que sa longueur, de même que l'étude de monsieur le juge Morden, sont le reflet du dilemme auquel fait face le réformateur du droit à qui l'on demande de faire du « rapiécage ». On avait cru qu'une simple extension de l'application de la Loi sur l'expropriation réussissait à imposer des procédures plus équitables à l'exercice des nombreux pouvoirs d'expropriation que cette loi ne régit pas à l'heure actuelle. Comme il arrive souvent, cependant, la pièce avec laquelle on doit couvrir l'accroc doit être renforcée pour être en mesure de supporter aisément les tensions supplémentaires.

Le présent document de travail ne traite pas de toutes les prises de possession forcées du droit de propriété que l'on pourrait définir de manière générale comme constituant une expropriation. Ainsi sont exclues les interventions gouvernementales de la nature du zonage, qui réduisent la valeur de la propriété, comme par exemple les règlements en vertu de la Loi sur l'aéronautique restreignant la hauteur des édifices. Il en va de même pour certains droits statutaires permettant de pénétrer sur une propriété privée pour y faire de l'arpentage ou y procéder à une inspection, ou encore pour un usage relativement peu important mais qui peut temporairement troubler la jouissance normale du propriétaire.

Notre document de travail est axé sur l'étude des procédures d'expropriation. Il n'examine pas la façon dont le gouvernement ou l'entreprise privée font l'acquisition de terrains sous la menace de l'exercice de leurs pouvoirs d'exproprier. Il peut cependant résulter des difficultés de telles pratiques d'acquisition, quel que soit par ailleurs le caractère équitable des procédures d'expropriation.

En vertu de la Loi sur l'expropriation, les propriétaires ne se voient reconnaître aucun droit aussi longtemps que l'expropriateur n'a pas formellement révélé son intention d'exproprier. Toutefois, si le gouvernement ou une entreprise ayant des pouvoirs d'exproprier manifeste un intérêt pour certains terrains, à titre d'emplacement possible pour un projet quelconque, l'attrait à long terme de ce terrain pour son usage actuel peut, particulièrement s'il s'agit d'un usage résidentiel, être notablement affecté. Ceci influence indubitablement la valeur marchande. Si les propriétaires peuvent éviter de vendre avant que l'intention d'exproprier ne soit enregistrée, ils seront protégés par la Loi sur l'expropriation de la dépréciation que peut engendrer le projet. Certains propriétaires cependant ne seront peut-être pas en mesure d'attendre. D'autres éventuellement pourront ne pas vouloir attendre si, par exemple, les propriétés avoisinantes ayant été aliénées ne sont pas entretenues. En fin de compte, il pourrait arriver que la majorité des terrains nécessaires à un projet puisse être acquise à des prix peu élevés, sans expropriation,

et même sans annonce officielle de l'existence du projet. Il peut être dans l'intérêt public de réduire les coûts des projets. Devrait-on cependant réaliser des économies sur le dos de propriétaires contraints par les circonstances de vendre leur maison et leur terrain pour un prix inférieur à ce qu'il leur en coûtera pour acquérir une propriété équivalente ailleurs?

La Commission n'a pas écarté l'hypothèse d'un examen des pratiques d'acquisition des expropriateurs. Les propriétaires peuvent avoir besoin de plus de protection que ne leur donnent actuellement même les meilleures lois sur l'expropriation. Nous serions reconnaissants de tout commentaire sur cette question pouvant nous aider à apprécier l'étendue du problème.

En dernier lieu, on notera que plusieurs des suggestions de ce document de travail concernent les expropriations des «expropriateurs de lisières (strip-takers)—les compagnies de chemin de fer et de pipeline. Comme la construction de pipelines augmentera vraisemblablement au cours des prochaines années et comme les procédures d'expropriation aux fins d'aménagement de pipelines sont nettement inadéquates, nous avons espoir de transmettre le plus tôt possible nos recommandations finales sur l'expropriation au Ministre de la Justice ainsi qu'au Parlement. Ceci dépendra, bien sûr, en partie, de la rapidité avec laquelle vos commentaires sur les propositions formulées dans le présent document de travail nous parviendront.

Introduction

Une expression fort impopulaire désignant une action fort impopulaire, voilà l'expropriation. Elle se produit quand une personne est dépossédée sans son consentement. Et presque toujours le propriétaire est contrarié, irrité et bouleversé. C'est bien compréhensible! Personne n'aime perdre ce qui lui appartient, déménager, voir démolir ce qui a été longtemps son chez-soi, voir une communauté brisée.

Pourquoi exproprier? Après tout la plupart des gens ne sont-ils pas prêts à céder leur propriété pour le juste prix? Ce prix cependant peut être élevé—plus élevé que ce qui pourrait être payé pour une propriété semblable sur le marché libre. En réalité, pour certaines personnes, rien ne pourrait compenser ce qu'ils ont le sentiment d'avoir perdu. L'expropriation survient alors pour assurer que l'expropriant paie un «juste» prix et prenne possession de la propriété lorsque c'est nécessaire, quelle que soit l'opinion du propriétaire.

L'usage de l'expropriation se justifie par des raisons d'ordre pratique. Mais pour exproprier, on doit avoir le droit de le faire au point de vue juridique. Et ce droit ne peut être accordé que par nos législateurs. De manière indirecte donc, nous sommes tous responsables de l'existence de ce pouvoir. C'est le Parlement qui, grâce à des dispositions statutaires expresses, est la source de tous les pouvoirs d'expropriation en matière fédérale. Nos législateurs, ayant pris conscience d'un besoin d'ordre public et estimant que ce besoin ne peut être satisfait à moins de conférer un pouvoir d'exproprier, considèrent ce pouvoir comme un instrument nécessaire de maintes politiques gouvernementales. Autrement dit, le pouvoir n'est attribué que dans l'intérêt public. Cependant, dans une économie de libre entreprise, le gouvernement n'est pas seul à agir dans l'intérêt public. L'entreprise privée gère traditionnellement les services publics tels le téléphone, les trains, des établissements de production d'énergie et des pipelines, services dont nous préférons tous ne pas devoir nous priver. En conséquence, un ensemble varié d'expropriateurs aussi bien publics que privés, allant du gouvernement du Canada à la «Restigouche Boom Company» se sont vus attribuer des pouvoirs d'exproprier.

Bien que nous soyons probablement tous en accord avec nos législateurs pour accepter le caractère inéluctable de l'expropriation dans certaines situations, nous avons cependant tous tendance à craindre ce procédé. Comment s'assurer que ce recours est vraiment indispensable? Que pourrions-nous faire au cas de désaccord avec la valeur établie par l'expropriant? Et si nous contestons cette valeur, sommes-nous empêchés, faute d'argent, de chercher une autre résidence? Devrions-nous nous adresser aux tribunaux et combien cela coûtera-t-il? De combien de temps disposerons-nous pour chercher une autre demeure? Que dire de toutes les dépenses qu'implique un déménagement —le simple fait de recevoir la valeur marchande de sa propriété peut ne pas être suffisant. Les questions et les inquiétudes sont nombreuses. Certes, pendant longtemps, la loi fit peu pour reconforter les expropriés.

Des réformes récentes cependant, tant au niveau fédéral que provincial, ont aidé, croyons-nous, à amortir le choc. En 1970, la loi fédérale sur l'expropriation instaura des procédures plus justes; elle prévoit l'assistance financière du propriétaire qui veut contester l'évaluation faite par l'expropriant, tout en établissant des dispositions plus libérales et plus claires en matière de compensation; ces éléments ont grandement amélioré le sort de plusieurs propriétaires expropriés. De plus, il est prévu, pour assurer une utilisation avisée de nombreux pouvoirs d'exproprier, que des auditions publiques des objections seront tenues avant que l'expropriation ne soit définitive. Et on atteint un objectif de responsabilité politique du recours à ces pouvoirs, du moins en théorie, en exigeant que des personnes élues—un ministre membre du cabinet, dans le cas de la Loi sur l'expropriation—approuvent chaque expropriation.

Pourquoi nous sommes-nous intéressés à l'expropriation ?

Pourquoi donc, nous a-t-on souvent demandé, la Commission s'intéresse-t-elle aux lois fédérales d'expropriation? La Loi sur l'expropriation de 1970 n'a-t-elle pas mis de côté certains traits archaïques et injustes de la loi antérieure et n'a-t-elle pas introduit des mesures de progrès qui ont grandement amélioré le sort de toute personne expropriée? La réponse est évidemment oui, mais seulement dans la mesure où cette loi s'applique.

En effet, la Loi sur l'expropriation, telle qu'adoptée il y a quatre ans, s'applique seulement à certaines expropriations fédérales. En réalité, de loin le plus grand nombre des pouvoirs d'expropriation fédéraux, près d'un millier, ne tombent pas sous l'empire de la Loi sur l'expropriation². Cette loi n'affecte pas nombre de pouvoirs d'expropriation fédéraux attribués à la Couronne ou à un ministre en particulier ou au Cabinet fédéral prenant la forme de purs octrois de pouvoirs non limités par des dispositions expresses concernant une procédure équitable ou la compensation. Cette loi n'affecte pas non plus cette grande entreprise de transport subventionnée par l'État qu'est le Canadien National. Les expropriations du Canadien National continuent d'être régies par l'ancienne Loi sur l'expropriation, loi décrite par les juges et les législateurs comme arbitraire.

La loi sur l'expropriation n'affecte pas non plus les nombreux pouvoirs d'exproprier régis par la Loi sur les chemins de fer. La plupart des pouvoirs d'expropriation fédéraux qui ne tombent pas sous l'empire de la Loi sur l'expropriation sont régis dans une certaine mesure et d'une manière ou d'une autre par les dispositions plutôt détaillées de la Loi des chemins de fer concernant l'acquisition des terres, l'expropriation et l'indemnisation. Ces dispositions, qui remontent au siècle dernier, ne satisfont pas aux standards plus élevés de la loi fédérale—les procédures plus équitables, les dispositions plus libérales concernant l'indemnisation et ainsi de suite. Cependant, les dispositions de la Loi sur les chemins de fer furent originellement

² Voir le tableau III, infra p. 89.

destinées à un type d'expropriation qui n'a pas été considéré par les rédacteurs de la législation plus récente—pour des expropriations de lisières. Ces dernières ne furent pas considérées par le Parlement lorsqu'il a adopté la Loi sur l'expropriation, d'où la portée limitée de cette dernière et l'intérêt du présent document de travail.

Les chemins de fer, et d'ailleurs aussi les pipelines, empruntent habituellement la route la plus courte entre deux points à réunir, sauf exceptions dues aux déclivités, à la nature du sol et aux agglomérations. En conséquence, leurs exigences sont relativement précises—une étroite lisière située le long du trajet le plus court ou sous ce dernier. Les "expropriateurs de lisières", tel que nous les appellerons désormais, et les personnes que ces derniers affectent peuvent ainsi avoir des besoins particuliers que la Loi sur l'expropriation ne satisfait peut-être pas.

Aussi étrange que cela puisse paraître, ce ne sont pas uniquement les expropriations faites par des entreprises de chemin de fer et de pipelines—les «expropriateurs de lisières» normaux—qui tombent sous l'empire des dispositions plutôt particulières de la Loi sur les chemins de fer. (Et, ainsi que nous l'avons vu à propos du Canadien National, toutes les expropriations par les compagnies de chemin de fer ne sont pas régies complètement par la Loi sur les chemins de fer). Depuis plusieurs années, nos législateurs ont adopté comme pratique, en édictant des lois privées créant une grande variété et un grand nombre de compagnies, d'adopter ou d'incorporer par mode de renvoi quelques-unes des dispositions de la Loi sur les chemins de fer en matière d'expropriation lorsque l'attribution du pouvoir d'exproprier fut considérée nécessaire. Ainsi, on peut trouver plusieurs «non-expropriateurs de lisières» qui peuvent utiliser les pouvoirs et les procédures originellement destinées aux chemins de fer—notamment les compagnies gérant ponts, estacades, canaux, quais, bassins de radoub, ports ou s'occupant d'hydraulique, d'irrigation, de production d'électricité, de traverse ferroviaire, de téléphone et de télégraphe. Ceci ne manque pas d'étonner. Pourquoi les expropriations de ces compagnies ne sont-elles pas régies par la Loi sur l'expropriation, loi que les gens ont naturellement tendance à considérer comme s'appliquant à toutes les expropriations fédérales et loi que l'on peut présumer conçue pour régir les expropriations en général?

La Loi sur l'expropriation peut avoir un champ d'application trop restreint. La loi cependant s'applique à la plupart des expropriations pratiquées par ce qu'on pourrait appeler les autorités publiques fédérales. Elle gouverne les expropriations faites par le gouvernement du Canada ou la «Couronne» ou, pour employer le langage des puristes juridiques,

«Sa Majesté du chef du Canada». Elle s'applique en outre aux expropriations faites par plusieurs sociétés de la Couronne ainsi qu'à celles faites par cette entreprise publique qu'est Télésat Canada. Elle s'applique chaque fois qu'une loi fédérale réfère à l'antécédent de la nouvelle loi fédérale, comme ce fut parfois fait en attribuant des pouvoirs d'expropriation à un grand nombre d'autorités publiques comme, par exemple, la Société de développement du Cap Breton. Mais plusieurs lois qui attribuent le pouvoir d'exproprier ne font pas mention de l'ancienne Loi sur l'expropriation. Et plusieurs, ainsi que nous l'avons dit plus tôt, renvoient à la Loi sur les chemins de fer.

Nos réserves à propos de la Loi sur l'expropriation ne se limitent cependant pas à sa portée. Ses réserves sont d'ailleurs partagées par la plupart des critiques de la loi. Les journaux et les débats parlementaires des deux dernières années font foi du fait que maintes personnes sont déçues de la procédure d'audition publique envisagée par la loi. Cette procédure permet-elle d'assurer—aussi bien en réalité qu'en apparence—un usage convenable du pouvoir d'exproprier dans l'intérêt public? Mais d'autres aspects de la loi ont été publiquement critiqués. Ces critiques contestent que la loi accorde un traitement juste des propriétaires à tous les stades de l'acquisition des terrains et de l'expropriation.

L'un des choix qui nous est clairement offert est d'étendre la portée de la Loi sur l'expropriation afin de lui faire régir toutes les expropriations faites sous l'empire de lois fédérales. Nous nous montrions toutefois négligents si nous n'examinions pas de manière attentive la Loi sur l'expropriation et si nous n'en contestions pas le caractère adéquat. Nous avons, en conséquence, cherché des moyens d'améliorer la Loi sur l'expropriation même s'il s'agit là d'une loi relativement récente et, dans son ensemble, valable. Cette démarche constitue, croyons-nous, un élément nécessaire de toute tentative de pourvoir les Canadiens d'un droit de l'expropriation équitable, un droit qui répond à nos exigences quant au droit fédéral de l'expropriation, tant au point de vue du fond que de la forme.



L'agencement du présent document de travail

S'il est un trait caractéristique de l'ensemble des lois fédérales d'expropriation, c'est le caractère «ad hoc» des réponses que le parlement, depuis la Confédération, a faites aux demandes de pouvoir d'exproprier venant du gouvernement ou de l'entreprise privée. Peu de modèles précis se dégagent dans ce fouillis législatif pour nous guider de manière satisfaisante dans l'agencement de ce document de travail.

Toutefois, la plupart des législations d'expropriation modernes traitent l'expropriation d'une manière qui reflète un souci des gens impliqués. Que se passe-t-il lorsque l'expropriation n'est qu'une idée, qu'une éventualité? Puis, qu'advient-il lorsque l'expropriation se réalise—quand le titre de propriété passe-t-il et quand perd-on la possession? Finalement, comment dispose-t-on des suites de l'expropriation—comment, par exemple, l'indemnité est-elle fixée et payée? Le présent document de travail suit ce cheminement. Il est en grande partie consacré à décrire notre examen des lois fédérales d'expropriation importantes, telles qu'elles s'appliquent à ces trois stades: avant, pendant et après l'expropriation. Et puisque les «expropriateurs de lisières» constituent notre principal souci, la plus grande partie de notre analyse, à chaque stade, se concentre sur eux, comparant les législations existantes les affectant, les dispositions comparables de la Loi sur l'expropriation et nos conceptions de ce qui fait l'essence d'un droit de l'expropriation équitable.

Les expropriateurs qui ne sont pas des «expropriateurs de lisières» (bien que certains d'entre eux soient toujours régis par la Loi sur les chemins de fer) soulèvent des problèmes particuliers qui sont étudiés de manière distincte plus loin dans ce document. Il en va de même pour plusieurs expropriateurs particuliers, tels le C.N. qui exproprie en vertu d'une législation qui lui est propre. Nous évaluons ensuite la possibilité d'adopter une loi d'expropriation unique s'appliquant à toutes les expropriations prévues dans des lois fédérales.

Une fois complétée notre étude des lois fédérales, nous traitons brièvement de quelques problèmes connexes—le problème de l'expro-

priation de biens mobiliers ainsi que celui de l'indemnisation des propriétaires voisins pour les dommages causés par l'activité de l'expropriateur sur le terrain exproprié—en langage d'avocat: l'indemnisation pour atteinte défavorable.

Nous terminons enfin en formulant nos principales propositions de réforme. Ces propositions, bien sûr, reflètent les éléments qui, à nos yeux, constituent l'essence d'un droit de l'expropriation équitable. En conséquence, il apparaît sage d'exposer dès maintenant, au tout début, les éléments qui peuvent faire en sorte que des lois sur l'expropriation, lois qui légalisent ce qu'en d'autres circonstances on pourrait appeler le vol, puissent être de bonnes lois.

Les éléments qui constituent, à notre avis, l'essence d'un droit de l'expropriation équitable

Évidemment, nos réflexions dans ce domaine sont grandement influencées par la conception que nous avons de ce qui constitue la manière convenable pour une loi de fonctionner, pour des gens d'être traités et pour un gouvernement de gouverner. Elles s'inspirent néanmoins également des opinions de réformateurs du droit, en Ontario et en Colombie Britannique notamment, dont nous partageons plusieurs idées quant aux éléments d'un droit de l'expropriation équitable. Ces traits essentiels peuvent être exprimés sous un certain nombre d'en-têtes simples.

A. *L'égalité de traitement*

D'abord, un type déterminé d'activité devrait être régi par un ensemble unique de règles ou de lois—ni plus ni moins—peu importe qui exerce cette activité. Cet ensemble de règles devrait s'appliquer également à tous et à chacun. Ces traits essentiels font partie de ce qu'on appelle «le principe de légalité», principe constituant notre garantie constitutionnelle fondamentale et non écrite d'équité et d'égalité de traitement.

Parfois, cependant, l'égalité doit céder le pas à d'autres besoins. Georges et Louise, en leur qualité de conducteur, sont régis par la même loi concernant les excès de vitesse. L'équité, ainsi que la circulation libre et sûre des voitures l'exigent. Mais si Louise conduit une ambulance? L'égalité est une valeur prioritaire—mais elle peut être écartée en raison d'un besoin public prépondérant en ce qui concerne Louise: la conservation immédiate de la vie.

Les lois fédérales en matière d'expropriation ont plutôt établi l'inégalité de traitement. Cette expropriation-ci tombe sous l'empire de cette loi-ci, alors que celle-là est régie par une autre loi uniquement parce qu'il ne s'agit pas du même expropriateur. Et les droits des gens touchés par une expropriation varient selon la loi applicable et en conséquence selon qui exproprie. Une personne peut avoir l'occasion de s'objecter à la déci-

sion d'exproprier et une autre non. Peut-être ces anomalies sont-elles justifiées par quelque intérêt public. Notre examen de ces lois tente de découvrir si de telles justifications existent. Si elles n'existent pas, alors l'égalité de traitement devrait être établie.

B. *L'accessibilité et la simplicité*

L'absence d'uniformité contribue à rendre le droit fédéral de l'expropriation difficile à découvrir. Le droit statutaire, souvent imparfait sans l'assistance des tribunaux, apparaît ici et là dans des refontes de lois publiques et dans les collections annuelles de lois privées prévoyant l'incorporation d'un certain type de compagnies, collections parfois plus que centenaires. Le titre des lois ne donne habituellement aucune indication de l'existence d'un pouvoir d'exproprier.

Si c'était possible, toute la législation concernant les expropriations fédérales devrait se retrouver dans une seule loi. Non seulement cette législation devrait-elle être à un seul endroit—facile à trouver—elle devrait en outre être écrite dans une langue simple—que tout le monde peut comprendre et non seulement l'avocat diligent. Un langage simple devrait être utilisé pour dire exactement ce qu'on veut dire. Si on doit donner à X le pouvoir d'exproprier, alors la loi devrait se lire: «X peut exproprier . . .».

Un langage compliqué et un droit éparpillé dans de nombreux statuts rendent à tous difficile et même frustrante la tâche de découvrir quels sont leurs droits et, le cas échéant, comment les exercer.

C. *Indemnisation de tout préjudice démontré*

Examinons maintenant comment les gens dont la propriété peut être expropriée devraient être traités. Ici les opinions sont partagées—spécialement entre expropriateurs et propriétaires. Pourquoi devrait-on payer des prix exorbitants, plus élevés que la valeur marchande, pour des biens qu'il faut acquérir dans un but de nature publique? D'un autre côté, l'équité exige que la personne expropriée se voit indemnisée en raison de la perte qu'elle doit subir. La législation récente, ainsi que nous l'avons indiqué plus tôt, a fait de grands pas dans cette direction. Notre préférence va à une solution aussi équitable que possible—afin d'indemniser la personne expropriée de tous les préjudices démontrés et de tous les frais résultant de l'expropriation. Nous reconnaissons que l'obligation de déménager devient, pour toutes sortes de raisons, de plus en plus un élément inhérent à notre mode de vie moderne. Cependant, nous croyons que les lois d'expropriation devraient prévoir l'indemnisation des pertes qui résultent de l'expropriation. Même si certaines person-

nes peuvent affronter les chambardements et supporter les fardeaux qu'implique une expropriation, la collectivité devrait en supporter le poids et non l'individu. Après tout, c'est la collectivité qui en tire profit.

D. *La responsabilité politique de la décision d'exproprier*

Nous avons signalé que l'existence et l'usage d'un pouvoir d'exproprier supposent un objectif de caractère public—et une décision de nature politique quant à l'existence d'un besoin d'ordre public et quant à la nécessité de le satisfaire—l'aménagement d'un parc ou la construction d'une voie ferrée, par exemple. L'idéal, ce serait que tous soient appelés à participer à ce genre de décision. La taille de notre société cependant nous a conduits à confier ce genre de décision à nos représentants élus. Mais ces derniers, en raison du travail considérable qui leur est déjà imparti, de la complexité et de la spécialisation du sujet, ont délégué bon nombre des décisions concernant l'usage, dans des cas particuliers, du pouvoir d'exproprier, à des officiers publics, à des employés de l'État ainsi qu'à d'autres individus.

Si, tout comme l'existence du pouvoir d'exproprier, l'usage de ce pouvoir devait être autorisé par le législateur, nos craintes seraient grandement amoindries. En réalité, lorsqu'il s'agit d'un projet public de grande envergure, la meilleure solution pourrait être d'obtenir une autorisation législative. La responsabilité politique directe en matière de décision d'exproprier est préférable, si elle est possible. Cependant, pour la majorité des projets publics, le Parlement n'est simplement pas disponible. Ceci est troublant parce que l'expropriation est une mesure radicale. Comment s'assurer qu'il soit absolument nécessaire d'exproprier? Comment s'assurer que la personne à laquelle revient la décision soit vraiment au fait de tous les éléments pertinents? Les membres de la collectivité, c'est-à-dire les premiers intéressés, désirent-ils vraiment un parc ou veulent-ils réellement que leur collectivité soit desservie par un réseau de transport ferroviaire? A-t-on choisi le meilleur des nombreux emplacements possibles?

L'une des manières d'aider à assurer que la décision d'exproprier soit conforme aux besoins de la collectivité est de faire approuver toutes les expropriations par une personne élue. Ce processus, ainsi que nous l'avons signalé plus tôt, est adopté par les législations récentes aussi bien fédérales que provinciales. Évidemment, ces approbations pourraient avoir fortement tendance à devenir une simple confirmation de la décision initiale. L'obligation de motiver la décision pourrait réduire cette tendance—l'élu devrait être requis d'indiquer les raisons qui fondent sa décision.

E. *Le droit à une audition—l'examen public d'un projet de décision d'exproprier*

L'examen public d'un projet d'expropriation, lors d'une audition, constitue une garantie supplémentaire. De récentes réformes ont introduit cet élément sous des formes variées. Les plaintes peuvent maintenant être entendues et on a atteint un plus haut niveau de participation publique. Il en résulte chez les gens sans doute une meilleure compréhension de l'expropriation projetée et des raisons qui la motivent. Les qualités et les raisons d'être de la décision peuvent être discutées ouvertement.

L'audition publique donne aussi à la personne expropriée l'occasion d'exercer son droit d'être entendue, un droit important que la common law reconnaît normalement à ceux qui sont affectés par ce genre de décision. Elle permet à une personne d'avoir l'occasion de dire pourquoi sa propriété ne devrait pas être expropriée. La décision finale appartient à la personne qui approuve, une personne élue à laquelle la responsabilité a été déléguée par nos législateurs. Évidemment, le droit d'être entendu ne peut être exercé que si une personne a reçu un avis suffisant de l'expropriation imminente. Quelqu'un devrait donc avoir l'obligation de dire, à quiconque peut être touché par la décision ce qui va peut-être arriver, quand cela va se produire et les moyens dont l'intéressé pourra se prévaloir.

La responsabilité politique et ce qui a été révélé lors de l'audition publique devraient en outre, pensons-nous, aider à faire de cette décision finale une décision acceptable pour l'ensemble de la collectivité. Ces contraintes peuvent causer quelques complications et quelques délais, mais c'est là le prix qu'il faut payer pour assurer que ce pouvoir exorbitant, une fois accordé, soit utilisé sagement et uniquement lorsqu'il est absolument nécessaire de le faire.

F. *Qui devrait pouvoir exproprier?*

La réponse à cette question, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, nous est donnée par une décision du Parlement. Le Parlement a accordé le pouvoir d'exproprier aussi bien à des entreprises privées qu'à des autorités publiques. Nous ne pouvons mettre en cause la décision parlementaire concernant la nécessité d'avoir recours à ce pouvoir. Mais nous pourrions suggérer que seul le gouvernement puisse utiliser ce pouvoir soit pour son propre compte, soit pour celui de tierces personnes. L'opportunité d'une telle mesure dépend, à notre avis, de considérations très pratiques. Nous n'estimons pas que l'identité de l'expropriateur ait une influence déterminante sur la bonne ou la mauvaise qualité

d'un droit de l'expropriation. Pour savoir si le gouvernement doit être le seul expropriateur, il faut poser certaines questions et y répondre, comme par exemple les suivantes: y a-t-il suffisamment d'expropriations non-gouvernementales pour justifier le maintien d'un organisme d'expropriation gouvernemental de plus grande taille? Ces expropriations surviennent-elles assez souvent pour maintenir un tel organisme en activité la plupart du temps?

Nous estimons qu'un expropriateur non-gouvernemental puisse facilement être assujéti aux procédures d'audition publique et d'approbation que nous considérons être des éléments essentiels d'un bon droit de l'expropriation. Le résultat de nos recherches corrobore d'ailleurs cette opinion. De plus, permettre au gouvernement d'exproprier pour le compte d'une compagnie de pipeline, par exemple, implique inévitablement une forme de subvention. Le public devait-il en défrayer le coût? Il s'agit ici peut-être d'une décision qu'il vaut mieux aussi laisser au Parlement qui, jusqu'à maintenant, a laissé le consommateur des biens produits par les compagnies de services publics ou des services assurés par ces dernières, payer le coût inhérent à l'exercice du pouvoir d'exproprier.

Si les expropriateurs non-gouvernementaux doivent subsister, nous ne voyons pas pourquoi il faudrait les assujéti à des règles de procédure différentes ou à des dispositions concernant l'indemnisation différentes de celles applicables aux expropriations faites par le gouvernement. Après tout, elles aussi agissent dans l'intérêt public: c'est justement pour cette raison que le Parlement leur a accordé initialement le pouvoir d'exproprier.

G. *Résumé*

En bref, voici donc les éléments qui constituent, à notre avis, l'essence d'un droit de l'expropriation fédéral équitable:

- (1) l'égalité de traitement—la même loi pour toutes les expropriations et tous les expropriateurs—dans la mesure où d'autres objectifs d'intérêt public sont aussi atteints;
- (2) un langage simple—le pouvoir d'exproprier clairement attribué, l'accès facile de tous aux lois et si c'est possible, une seule loi sur l'expropriation;
- (3) indemnisation pour tout préjudice démontré et pour les frais résultant de l'expropriation;
- (4) la responsabilité politique de l'usage du pouvoir d'exproprier grâce à l'approbation définitive et motivée de toutes les expropriations par des représentants élus;

- (5) le droit d'être entendu lors d'une audition publique, à ceux qui s'opposent à un projet d'expropriation, accompagné du droit à un pré-avis convenable de l'expropriation projetée et des auditions publiques préalables à l'expropriation pour toutes les personnes touchées ou qui s'opposent.

Nous débutons notre étude des lois fédérales d'expropriation en examinant le stade préalable à l'expropriation en vertu de la Loi sur l'expropriation, de la Loi sur les chemins de fer et de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Tout comme lorsque nous étudierons le stade de l'expropriation proprement dite et le stade consécutif à l'expropriation prévus dans ces lois, nous mettrons ici l'accent sur les «expropriateurs de lisières», sur les lacunes des dispositions statutaires régissant leurs activités d'acquisitions immobilières et protégeant les propriétaires touchés, ainsi que sur la possibilité d'assujettir les «expropriateurs de lisières» à un droit de l'expropriation plus équitable et plus uniforme.

Le stade préalable à l'expropriation

I. *La source du pouvoir d'exproprier*

A. *La Loi sur l'expropriation*

La loi fédérale attribue le pouvoir d'exproprier en des termes clairs et concis:

La Couronne peut exproprier . . . tout droit réel immobilier . . . dont elle a besoin, de l'avis du ministre, pour un ouvrage public ou à une autre fin d'intérêt public.

La seule exigence est donc une décision par le Ministre des travaux publics attestant que le bien est requis par le gouvernement pour un ouvrage public ou à une autre fin d'intérêt public. Aussi, à moins que le gouvernement ne conteste la décision du ministre, cette dernière est définitive. Le pouvoir d'exproprier du gouvernement est fondé dès que cette décision est prise.

B. *La Loi sur les chemins de fer*

La Loi sur les chemins de fer est loin d'être aussi claire. Les expressions «exproprié» ou «expropriation» ne sont même pas utilisées dans aucune de ses dispositions bien que le mot «expropriation» apparaisse dans un titre de section et dans une note en marge. Même la disposition qui donne à une compagnie le pouvoir d'exproprier ne dit rien sur l'expropriation. Elle se lit ainsi:

Sous réserve des dispositions de la présente loi et de la loi spéciale, la compagnie, pour les fins de son entreprise, peut accepter et détenir de toute personne des terrains ou autres biens nécessaires à la construction, à l'entretien et à la mise en service du chemin de fer . . .

L'on sait que cette disposition attribue des pouvoirs d'expropriation seulement à la lecture d'une disposition ultérieure qui commence par ces mots: «les terrains qui peuvent être pris sans le consentement du propriétaire . . .» *Le pouvoir d'expropriation devrait être clairement attribué.*

Le libellé plus que confus de la Loi sur les chemins de fer se retrouve aussi dans la définition de l'expression la «Compagnie»—l'entité qui peut exproprier.

«compagnie» . . . signifie «compagnie de chemin de fer» . . . et «compagnie de chemin de fer» ou «compagnie» lorsque cette dernière signifie ou comprend une «compagnie de chemin de fer» . . . comprend toute compagnie semblable et toute personne autorisée à construire ou à exploiter un chemin de fer.

Comment une compagnie obtient-elle l'autorisation de construire et d'exploiter des chemins de fer? C'est la Loi spéciale dont il est fait mention dans la disposition attributive de compétence citée plus haut qui confère ce pouvoir. Jusqu'en 1969, cette loi spéciale devait être une loi du Parlement. Depuis lors, la Loi des compagnies permet l'incorporation de compagnies de chemin de fer (et aussi de compagnies de pipeline) selon le mode normal par voie d'émission de lettres patentes par le Ministre de la consommation et des corporations. Aujourd'hui donc, une «loi spéciale» désigne aussi bien les lettres patentes d'une compagnie de chemin de fer qu'un statut. Les lettres patentes cependant doivent être conformes à la Loi sur les chemins de fer, une exigence qui ne s'impose pas aux lois spéciales véritablement adoptées par le Parlement et qui ont préséance sur la Loi sur les chemins de fer au cas de conflit. Il faut donc, en conséquence, lire la loi d'autorisation d'une compagnie de chemin de fer de manière très attentive: cette loi peut très bien modifier les dispositions de la Loi sur les chemins de fer. Fait important cependant pour les personnes qui peuvent être affectées par un projet d'une compagnie de chemin de fer: la loi spéciale décrit normalement d'une manière très générale le trajet que le chemin de fer suivra.

C. *La Loi sur l'Office national de l'énergie*

La Loi sur l'Office national de l'énergie attribue aux compagnies de pipeline le pouvoir d'exproprier. Encore une fois, la loi spéciale (c'est-à-dire une loi du Parlement ou des lettres patentes) donne à la compagnie l'autorisation essentielle—«de construire ou d'exploiter un pipeline». Et c'est cela qui, dans la loi, sert de fondement à l'attribution de pouvoirs d'exproprier.

L'acquisition du pouvoir initial «de construire et d'exploiter . . . » prend donc sa source dans la loi spéciale. Mais les lois spéciales concernant les compagnies de pipeline, au contraire de celles qui concernent les compagnies de chemin de fer, ne font habituellement pas état des trajets ou de la région où les pipelines peuvent être construits. Elles ne permettent pas d'indiquer où l'acquisition de terrains et l'expropriation se produiront éventuellement.

D. *L'autorisation par loi spéciale du Parlement*

L'exigence de l'approbation parlementaire de l'attribution de pouvoir a pour raison évidente, entre autres, de donner la chance à ceux qui pourraient être affectés d'empêcher telle attribution ou de l'assortir de conditions. Lorsque l'adoption d'une loi spéciale du Parlement est demandée pour autoriser l'attribution de pouvoir d'exproprier, il est pour ainsi dire impossible de savoir quels sont exactement les terrains qui seront touchés par l'usage du pouvoir. Le promoteur de ces bills privés saura que le chemin de fer projeté doit relier deux points ou deux villes, mais l'emplacement exact du trajet doit attendre l'arpentage détaillé, la planification et les approbations réglementaires. Cependant, les collectivités touchées peuvent être identifiées et, de fait, il est obligatoire de leur donner avis du bill privé les touchant. Par l'intermédiaire de leurs représentants élus, les collectivités ont leur mot à dire et peuvent influencer une législation privée.

Les règlements de la Chambre et du Sénat concernant l'adoption de bills privés—c'est ainsi que l'on désigne ces lois qui ne sont pas introduites directement par le gouvernement—ont pour effet d'assurer au projet un certain degré de publicité. Les expropriés en puissance auront vent du projet d'expropriation. Or, toute publicité importante a son prix. C'est sans doute là l'un des éléments qui ont fait de l'obtention d'une loi spéciale du Parlement une opération longue et onéreuse.

L'examen par le Parlement et l'influence des groupements touchés ont plus d'effet sur les bills privés relatifs aux chemins de fer que sur ceux concernant les compagnies de pipeline. Les bills concernant les chemins de fer, ainsi que nous l'avons déjà signalé, comprennent toujours une description très générale des voies de chemin de fer proposées. Mais les bills concernant les pipelines font simplement donner à la compagnie de pipeline qu'on incorpore un pouvoir général de construire et d'exploiter des pipelines (ce pouvoir étant parfois restreint à un territoire donné, quoique cela ne soit pas pratique courante). Le Parlement, jusqu'en 1969, devait autoriser toutes et chacune des lignes de chemin de fer (sauf certaines exceptions) mais non tous et chacun des pipelines. Le Parlement ne faisait qu'incorporer la compagnie de pipeline et s'en remettait à l'Office national de l'énergie pour ce qui est de l'approbation du tracé d'un pipeline en particulier. Depuis vingt ans, on compte près de 36 lois spéciales prévoyant des autorisations parlementaires de pouvoir d'exproprier, 10 de ces lois concernant les chemins de fer, et 26, les compagnies de pipeline.

E. *L'autorisation par lettres patentes*

La loi spéciale du Parlement n'est plus cependant la seule manière d'obtenir le pouvoir de construire et d'exploiter des chemins de fer et des pipelines. Les amendements de 1969, adoptés pour économiser le temps du Parlement et, par voie de conséquence, les frais aussi bien publics que privés, prévoient maintenant une méthode plus rapide et moins coûteuse. Il suffit de demander des lettres patentes au Ministre de la consommation et des corporations. Et c'est exactement ce qui se fait. Au milieu de l'année 1973, 6 compagnies de pipeline s'étaient vu émettre des lettres patentes, alors qu'aucune compagnie de chemin de fer n'ait même présenté une demande au cours de cette période (indication sans doute du rythme moins rapide de construction de lignes de chemin de fer d'importance).

Les nouvelles procédures par voie de lettres patente donnent-elles, aux groupements et aux personnes qui peuvent être touchés par des acquisitions et des expropriations de terrains en vue de la construction de chemins de fer et de pipelines, la même protection par la publicité et la même chance de participer à l'élaboration des décisions, que la procédure par voie de loi spéciale adoptée par le Parlement n'en donne?

1. *Les compagnies de chemin de fer*

Avant que des lettres patentes ne puissent être émises pour incorporer une compagnie pour construire et exploiter une ligne de chemin de fer déterminée, il faut obtenir de la Commission canadienne des transports—la CCT—un certificat d'utilité et de nécessité publiques. En décidant de l'émission d'un tel certificat, la CCT évalue normalement la rentabilité de la ligne de chemin de fer projetée, le caractère adéquat du financement et l'étendue de la participation canadienne. Mais elle peut aussi considérer toute autre question d'intérêt public. On peut présumer que ceux qui sont touchés par la construction projetée peuvent soulever devant la Commission toute question d'intérêt public, ces questions pouvant être reliées aux acquisitions et expropriations de terrains. Cependant comment ceux qui sont touchés sont-ils informés d'une demande de certificat? Seront-ils prévenus? Peut-être, et seulement peut-être, car la question à savoir si un avis est donné et comment il est donné est laissée à la discrétion de la Commission qui juge si cela «semble raisonnable en l'occurrence». *Nous estimons qu'il devrait être obligatoire de donner avis public de choses aussi importantes que ces demandes—tout comme on le fait dans les règlements de la Chambre et du Sénat pour les bills privés.*

Étrangement, et sans raison apparente, il est plus facile aux compagnies de chemin de fer existantes de faire approuver une nouvelle ligne.

Il est toujours nécessaire pour la compagnie d'obtenir des lettres patentes l'autorisant à construire et exploiter de nouvelles lignes de chemin de fer. Dans ce cas, cependant, le seul concours de la CCT suffit. Ce genre de demande a des chances d'être plus fréquente que des demandes concernant l'incorporation de nouvelles compagnies alors que des considérations de principe analogues s'appliquent dans les deux hypothèses. *Nous estimons qu'une même évaluation devrait être faite de tous les projets de voies de chemin de fer (sauf pour l'instant en ce qui concerne les embranchements, à propos desquels nous aurons davantage à dire tantôt); nous estimons qu'à titre de mesure minimale, l'exigence d'un certificat d'utilité et de nécessité publiques de la CCT devrait s'appliquer à tout projet de voies.* Rien ne justifie que l'on traite différemment les compagnies nouvelles et celles qui sont déjà établies.

2. *Les compagnies de pipeline*

Les procédures par voie de lettres patentes de 1969 applicables aux compagnies de pipeline laissent peu de place à la discussion publique. D'ailleurs, dans ce domaine, il n'y a jamais eu beaucoup de place pour la discussion publique. Même l'incorporation par loi spéciale du Parlement n'exigeait pas que la compagnie de pipeline indique où elle construirait un pipeline. Voilà qui peut limiter assez rigoureusement les réactions du public.

Tout ce que l'on exige maintenant pour l'incorporation, c'est que deux autres ministres du cabinet intéressés manifestent leur accord à la décision du Ministre de la consommation et des corporations d'émettre les lettres patentes. Il n'y a aucune exigence statutaire d'un avis à donner, soit de la demande de lettres patentes, soit de l'imminence d'un accord ministériel. Évidemment, ainsi que nous l'indiquerons, les compagnies de pipeline doivent encore obtenir un certificat d'utilité et de nécessité publiques de l'Office national de l'énergie avant que la construction ne puisse commencer. A propos, les réflexions formulées au sujet de la procédure par voie de lettres patentes applicable aux compagnies de chemin de fer retrouvent encore ici leur pertinence. A notre avis, il y a avantage à traiter de la même manière des questions où les problèmes soulevés sont de même nature, soit, d'intérêt public. Nous ne comprenons pas pourquoi les compagnies de chemin de fer et de pipeline devraient être assujetties à des procédures d'approbation différentes.

II. *Le choix du bien sujet à expropriation—les conditions d'utilisation du pouvoir*

Après avoir décrit la manière dont les «expropriateurs de lisières» obtiennent leur pouvoir d'expropriation, nous considérons maintenant la

façon dont ils peuvent les utiliser. Encore une fois, ce n'est ni simple, ni évident. Avant que l'usage du pouvoir d'exproprier ne devienne possible sous l'empire de l'une quelconque des trois lois, plusieurs conditions doivent être remplies. Ce n'est qu'à ce moment qu'il devient possible d'identifier le terrain à exproprier.

A. *La Loi sur l'expropriation*

Il n'y a pas de doute quant à savoir ce qui peut être exproprié en vertu de la Loi sur l'expropriation—c'est tout ce que le Ministre estime nécessaire. Mais les conditions à remplir avant qu'un droit ne soit exproprié sont plutôt astreignantes et ont pour objet évident de favoriser la prise de bonnes décisions.

1. *L'avis, l'audition et la responsabilité politique*

La procédure d'audition prévue au stade préalable à l'expropriation débute avec la signification d'un avis d'intention d'exproprier. Le public en général, le groupement touché et l'individu dont la propriété peut être expropriée sont prévenus de ce qui pourrait arriver et informés de ce qu'ils peuvent faire à ce sujet. «Toute personne» peut s'opposer à une expropriation projetée en écrivant au Ministre des travaux publics. S'il y a eu opposition, une audition publique est tenue où l'opposition est entendue. L'enquêteur, nommé par le procureur général du Canada et non par le ministre qui projète 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, soit renoncer à l'intention d'exproprier. Lorsque le Ministre rejette une opposition à une expropriation, la personne qui s'objecte a le droit de recevoir du Ministre, sur demande, un exposé des motifs du rejet de l'opposition.

Alors qu'à première vue les éléments essentiels de ce que nous considérons faire partie d'un bon droit de l'expropriation paraissent garantis par la Loi sur l'expropriation, une analyse plus poussée nous révèle que ces apparences sont trompeuses. Notre analyse a révélé que l'audition publique prévue par la Loi sur l'expropriation est déficiente à la fois quant à sa conception et quant à sa mise en pratique. A tout le moins, cette procédure n'atteint pas les objectifs voulus ou présumés. Elle ne garantit pas aux personnes touchées que la décision prise quant à l'expropriation sera la meilleure. Nous doutons, en outre, que les rapports d'enquêteurs soumis jusqu'à maintenant aient véritablement aidé le Ministre à prendre une décision meilleure.

2. *L'audition préalable à l'expropriation*

Le but principal de l'audition publique prévue dans la Loi sur l'expropriation semble suffisamment clair: informer le Ministre des travaux publics des oppositions formulées à l'encontre d'un projet d'expropriation ainsi que de la nature et des motifs de ces oppositions. Cette procédure apparaîtrait comme un moyen d'améliorer la qualité de la décision du représentant élu, décision qui rend définitive la décision du représentant élu, décision qui rend définitive la décision d'exproprier. On peut présumer que cette procédure devrait rendre le Ministre plus sensible à ces oppositions, étant donné qu'elles sont formulées publiquement. Si aucune opposition ne se manifeste, alors il n'y a pas d'audition et le Ministre a le loisir d'approuver l'expropriation sans être inquiété par une réaction défavorable.

L'expérience a jusqu'à maintenant démontré que les gens s'attendent à ce que l'audition préalable à l'expropriation soit davantage un simple moyen d'acheminer leurs griefs au Ministre. Les gens se sentent frustrés parce que les arguments en faveur et à l'encontre des questions qu'ils ont cru assez importantes pour devoir être soulevées ne sont pas pesés, ni à l'audition, ni dans le rapport de l'enquêteur.

Les enquêteurs sont frustrés parce qu'il leur manque le pouvoir de donner une appréciation équitable des oppositions, selon l'expression d'un enquêteur, de déterminer celles des objections qui peuvent faire l'objet d'une réponse et de décider du mérite d'autres oppositions. On peut présumer que leurs frustrations sont partagées par le Ministre, puisque ce dernier ne pourra trouver dans le rapport de l'enquêteur que ce que celui-ci y a mis, c'est-à-dire une liste d'oppositions, un mélange de faits et d'opinions sans aucun ordre quant à leur valeur, sans aucune vérification ni justification.

Les espérances qu'on a pu fonder sur l'audition préalable à l'expropriation ont dû être mitigées par le fait qu'aucune occasion n'a été donnée au public afin qu'il puisse intervenir, en temps utile, dans la planification des équipements publics. Après tout, les auditions préalables à l'expropriation peuvent voir se soulever deux types de questions: 1.—l'ouvrage ou l'objectif public est-il nécessaire? et 2.—l'emplacement projeté de l'équipement public est-il souhaitable? Autrement dit, l'emplacement projeté est-il le meilleur parmi un ensemble de possibilités? Sans une participation préalable à la planification, l'audition préalable à l'expropriation devient inévitablement une audition de toutes les oppositions, qu'elles soient de portée étendue ou restreinte, de caractère général ou particulier, qu'elles se rapportent à l'opportunité du projet ou à son emplacement.

L'expérience vécue sous l'empire de la Loi fédérale sur l'expropriation ainsi qu'en Angleterre (source d'inspiration pour les procédures d'expropriation adoptées en Ontario et, dans une moindre mesure, dans la Loi d'expropriation fédérale) montre que l'on admet la pertinence de ces deux questions, l'opportunité de l'ouvrage et son emplacement, lors des auditions préalables à l'expropriation. De toute évidence, elles le sont. Elles sont cependant très difficiles, sinon impossibles, à distinguer l'une de l'autre. La législation des deux pays est semblable quant aux directives qu'elle donne relativement à l'objectif de l'audition et quant à la nature des oppositions qui peuvent être entendues. En fait, il y a très peu de directives. Sans ces dernières, s'il faut considérer le caractère nécessaire du projet, les gens vont inévitablement soulever des questions de principe et de prise de décision gouvernementale, dont les implications seront beaucoup plus étendues que celles de simples questions relatives à l'acquisition, à l'expropriation et à l'affectation de certaines parcelles de terrains. L'audition préalable à l'expropriation est-elle la procédure appropriée pour l'étude des oppositions concernant des sujets aussi vastes que, par exemple, les politiques gouvernementales concernant l'environnement? L'audition devrait-elle servir à déterminer l'impact sur l'environnement de travaux publics ou de projets nécessitant l'acquisition de terrains?

Il nous est difficile de répondre à ces questions. Pourquoi le refus d'une personne affectée par un projet déterminé de vendre volontairement son terrain à un expropriateur devrait-il être un fait qui, à lui seul, déclencherait une audition publique sur les effets sur l'environnement ou les autres effets d'un projet d'équipements collectifs?

L'acquisition de terrains, et donc l'expropriation, constitue normalement la dernière étape de la planification d'un projet. Pour certains projets, le terrain exigé peut être déjà disponible parce qu'on en est propriétaire depuis longtemps. Ou il peut être facile de l'acquérir grâce à des négociations privées et un achat normal. L'expropriation ne serait pas alors requise. Il ne pourrait y avoir alors aucune opposition du genre de celles qui, en vertu de la Loi sur l'expropriation, mènent à une audition préalable à l'expropriation. Mais il pourrait bien y avoir des oppositions au projet ou à la manière dont on a rassemblé les terrains requis pour la réalisation du projet. Si toutes les dix-sept mille acres requises pour le projet d'aéroport à Pickering, en Ontario, avaient été acquises par le gouvernement grâce à des négociations privées, il n'y aurait eu aucune audition de quelque sorte que ce soit.

Si on désire une participation publique éclairée dans la planification de projets avant que les décisions définitives ne soient prises au sujet de l'acquisition ou de l'usage des terres— et nous pensons que telle parti-

cipation devrait exister, spécialement dans le cas de projets de grande envergure, *alors cette participation publique devrait exister sans égard à la manière dont le terrain est acquis, par vente privée ou par expropriation.* A notre avis, une participation précoce du public limiterait l'audition préalable à l'expropriation aux questions qui sont reliées de plus près à l'expropriation projetée. Il en résulterait des oppositions moins nombreuses, mais plus pertinentes.

Les gens ont aussi présumé que l'emplacement—la seconde question qui, logiquement, peut être soulevée lors d'une expropriation projetée—est une question pertinente lors de l'audition préalable à l'expropriation. La Loi sur l'expropriation, telle qu'interprétée par le gouvernement, ne permet pas de fonder cette présomption. Aucune occasion n'a été donnée, au stade de l'audition, de choisir entre plusieurs emplacements possibles. C'est tout l'emplacement proposé ou une partie de celui-ci ou bien rien du tout. Ceci a tendance à limiter l'impact oppositionnel se fondant sur le caractère plus approprié d'autres emplacements. On perçoit que le gouvernement est engagé fermement du côté de l'emplacement qu'il propose même avant l'audition préalable à l'expropriation. L'impression que le ministre ne fait qu'entériner une décision déjà prise est par le fait même, confirmée.

Si le choix de l'emplacement ne peut être soulevé à l'audition préalable à l'expropriation et si l'opportunité du projet doit être soulevée à un stade antérieur de la planification de projets publics, à quoi bon cette audition? Certainement que nos législateurs ont voulu en faire autre chose que tout simplement un assortiment supplémentaire d'antennes politiques à la disposition du ministre responsable.

Nous croyons que le public devrait avoir son mot à dire dans la sélection d'un emplacement parmi un choix d'emplacements possibles.

Ceci pourrait, nous le réalisons, créer des problèmes que la Loi sur l'expropriation n'a peut-être pas prévus. La considération simultanée de plusieurs emplacements pour un projet peut faire naître dans l'esprit des gens plus de confusion que de ne considérer qu'un seul emplacement. Mais la confusion peut être réduite au minimum par des règles de procédures efficaces. De plus, pourraient être indemnisés ceux qui sont victimes de pertes réelles résultant de l'effet adverse que peut avoir sur la valeur de la propriété le fait de la considérer, puis de la rejeter comme emplacement possible.

La spéculation, ce mal qui répand la terreur et qui fait monter le prix des terres éventuellement acquises ou expropriées, constitue le principal argument à l'encontre d'un examen simultané de divers emplacements. La Loi sur l'expropriation dispose peut-être de cet argument.

En déterminant la valeur d'un droit exproprié, la loi édicte

... qu'il ne sera tenu compte ... de toute augmentation ou diminution de la valeur du droit résultant de la prévision d'une expropriation ... ou d'une connaissance ou prévision, avant l'expropriation, de l'ouvrage public ou autre besoin d'intérêt public pour lequel le droit a été exproprié.

Simplement pour rendre les choses plus claires, *la Loi sur l'expropriation pourrait être amendée pour préciser que la prévision de l'expropriation n'est pas limitée à la période pendant laquelle le terrain exproprié seul est considéré. La règle de la prévision de l'expropriation pourrait aussi s'appliquer à cette époque antérieure où le terrain est l'un des nombreux emplacements considérés.* Nous estimons que telle disposition ferait de l'opportunité de l'emplacement une question qu'il serait possible de soulever lors de l'audition préalable à l'expropriation.

La plus grande part de l'insatisfaction que suscite l'actuel processus d'audition et de décision prévu par la Loi sur l'expropriation est attribuable à la manière dont l'audition se tient et au rôle qu'y joue l'enquêteur, le gouvernement et le Ministre des travaux publics. L'audition n'est pas ce que la plupart des gens pourraient considérer être une enquête convenable. Ainsi que nous l'avons signalé plus tôt, la seule fonction de l'enquêteur est d'entendre les oppositions et de faire rapport au Ministre de leur nature et de leurs motifs. L'enquêteur ne peut contraindre qui que ce soit à fournir des preuves. L'expropriateur —le gouvernement— n'est pas tenu d'assister à l'audition ni même à y participer de quelque manière que ce soit. L'expropriateur, bien entendu, doit indiquer aux personnes dont la propriété risque d'être expropriée l'ouvrage public ou l'autre fin d'intérêt public qui fonde l'expropriation projetée. Mais cette obligation peut être, et est en fait, exécutée de manière laconique. De même, le Ministre, s'il en est requis, «doit, dans la mesure où il lui apparaît praticable et dans l'intérêt public de le faire, mettre à la disposition de toute personne qui en fait la demande tous renseignements supplémentaires dont il dispose quant à l'ouvrage public ou autres fins d'intérêt public pour lequel ou laquelle la Couronne a besoin du droit . . . ». En pratique, des informations détaillées ont effectivement été fournies à des opposants.

Cependant, l'information sur laquelle les opposants doivent fonder leurs prétentions ne peut faire l'objet d'une évaluation par ces derniers par les moyens normaux de détermination de la vérité ou des opinions dans des domaines controversés. Nul ne peut, au stade de l'audition préalable à l'expropriation, contre-interroger qui que ce soit. Ajoutons à cela les pouvoirs et le rôle limités de l'enquêteur ainsi que l'absence probable de l'acteur principal, et voilà un scénario qui pourrait bien être de Fellini—plusieurs personnes impliquées dans un processus, ayant

des conceptions différentes de ses objectifs et sans que personne ne soit en mesure de donner ordre ou cohérence à tout cela.

Cela nous apparaît inacceptable. Les procédures actuelles d'audition publique ne favorisent pas de meilleures décisions d'expropriation—parce qu'elles n'aident pas vraiment le ministre à prendre sa décision définitive. De plus, elles suscitent la frustration chez les opposants. Elles ne permettent pas des oppositions dont la qualité soit à la mesure des justifications de l'expropriateur.

Nous admettons que l'audition préalable à l'expropriation n'a pas été conçue comme une enquête judiciaire ou une procédure contradictoire confrontant le ministre d'une part aux propriétaires expropriés et autres opposants d'autre part. Mais cette procédure n'a pas été conçue non plus comme une méthode inefficace d'améliorer les décisions d'exproprier. Son efficacité pourrait être améliorée sans que l'audition ne devienne un procès.

Nous ne voyons pas pourquoi il serait difficile à un expropriateur de se présenter à l'audition, d'y exposer les justifications du projet d'expropriation, de soulever des solutions de rechange et d'être contre-interrogé par les opposants au sujet de cet exposé.

De peur d'être accusé de suggérer des «solutions d'avocat», considérons les expériences d'autres pays. Les Anglais ont survécu depuis plus de dix ans à une procédure d'audition préalable à l'expropriation de type «contradictoire» (et en Angleterre, l'enquêteur arrive à des conclusions sur les faits et exprime une opinion). Bien sûr, le contexte est différent. Cependant, les considérations sous-jacentes sont semblables et elles ont, en Angleterre, été admirablement formulées dans le rapport du «Frank's Committee» qui a, en 1957, examiné la procédure régissant les tribunaux et les enquêtes:

Bien que les statuts n'exigent que d'entendre et de considérer les oppositions, il est indéniable qu'une objection ne peut pas être considérée en soi, en la dissociant de ce à quoi l'on s'objecte. L'examen d'une opposition implique donc l'analyse d'une question bien qu'il ne faille pas oublier qu'il peut ne s'agir que d'une partie de la question que le Ministre devra finalement trancher. S'il en est ainsi, le projet qui fait l'objet des objections devrait être présenté et exposé avec suffisamment de détails et d'arguments pour permettre de peser équitablement le pour et le contre . . . Nous considérons que les diverses procédures ayant trait aux terrains impliquent l'analyse d'une question et . . . le droit des particuliers de faire valoir leurs arguments ne peut avoir d'efficacité que dans la mesure où le point de vue officiel qu'ils contestent est présenté de manière convenable. Autrement dit, une opposition ne peut être valablement considérée ou développée sans tenir compte de la proposition ou de la décision à laquelle on s'oppose . . . Il s'ensuit qu'il devrait y avoir place à l'enquête pour un examen du point de vue de l'autorité qui a pris l'initiative du projet ou qui l'a conçu . . .

3. *Les procédures nécessaires à l'efficacité de l'audition préalable à l'expropriation*

Nous arrivons à la conclusion qu'une audition publique efficace préalable à l'expropriation devrait comprendre les éléments suivants:

- (1) l'expropriateur présente les justifications du projet d'expropriation; le caractère nécessaire du projet, dans la mesure où il n'a pas déjà fait l'objet de débats publics, et sa localisation constituent juste matière à opposition;
- (2) toutes les personnes qui participent à l'audition, l'expropriateur et tous les opposants, ont le droit de contre-interroger;
- (3) la discrétion est conférée à l'enquêteur de limiter le contre-interrogatoire en cas de répétitions et de non-pertinence des questions abordées;
- (4) l'enquêteur a la responsabilité de réunir des oppositions semblables à l'occasion de conférences tenues avant l'audition;
- (5) l'enquêteur a la responsabilité d'arriver à des conclusions sur les faits et d'exprimer une opinion sur les questions soulevées.

Nous estimons que nos conclusions concernant la Loi sur l'expropriation sont aussi applicables aux auditions préalables à l'expropriation tenues sous l'empire d'autres lois.

B. *Les expropriateurs de lisières: la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'office national de l'énergie*

Les compagnies de chemin de fer et de pipeline sont l'objet d'un grand nombre d'exigences et de contrôles réglementaires avant qu'elles n'usent de leur pouvoir d'exproprier. Le processus se fait en deux étapes. Premièrement, elles doivent soumettre des plans indiquant le tracé général de la ligne projetée. Puis, après approbation du tracé général, il faut soumettre pour approbation des plans plus détaillés, des profils et des livres de renvoi. C'est uniquement à ce moment que l'expropriation devient possible. Cependant, les modalités et la portée de ces exigences et de ces contrôles varient.

Toutes les compagnies de chemin de fer ne sont pas tenues de suivre la procédure en deux étapes pour tout projet de ligne de chemin de fer. Le Canadien National est régi par des procédures spéciales décrites dans la Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada. Les embranchements, de quelque longueur qu'ils soient, construits par le Canadien Pacifique à partir d'un point quelconque sur sa voie principale font aussi exception à la procédure en deux étapes.

Plusieurs voies de chemin de fer font aussi exception uniquement parce qu'elles sont des embranchements d'une longueur de moins de vingt milles. L'expropriation de terrains pour ces voies n'exige aucune autorisation spéciale (ni par voie de loi spéciale, ni par lettres patentes) ou d'approbation de tracé général. De même, l'expropriation de terrains rendue nécessaire pour des objets additionnels reliés à la construction, l'exploitation et l'entretien de voies de chemin de fer n'exige, pour sa réalisation, qu'une simple approbation de contrôle.

Nous examinerons maintenant en détail la procédure en deux étapes qui s'applique aux «expropriateurs de lisières».

1. *L'approbation du tracé général*

(i) Les chemins de fer

Pour les compagnies de chemin de fer, la première étape consiste à déposer auprès de la Commission canadienne des transports (la CCT) un plan de tracé général indiquant, de manière sommaire, le trajet projeté, les accidents géographiques rencontrés, la proximité d'habitations et d'autres voies de chemin de fer. Ici, la CCT s'intéresse aux implications d'ensemble du projet de tracé. Vu l'échelle des cartes, il est difficile de connaître exactement les terrains requis pour l'entreprise.

La CCT espérera bien sûr vérifier si la construction de cette ligne est vraiment nécessaire. Cependant, on peut douter de son pouvoir de rejeter une voie qui a fait l'objet d'autorisation parlementaire par voie de loi spéciale. Pour ce qui est des voies approuvées par lettres patentes, elles ont, dans le passé, fait l'objet d'une certaine évaluation d'opportunité par la CCT.

Normalement, les personnes pouvant être affectées par l'acquisition et l'expropriation de terrains ne peuvent être identifiées avec une quelconque précision à ce stade. Mais cela ne réduit pas son importance. L'approbation du tracé général d'un projet de voie permet d'assurer que soient maintenus à un niveau minimum les frais importants en arpenteur et en ingénieur qu'implique la détermination plus précise du tracé de la voie.

Il pourrait être possible d'identifier dans certains cas des «personnes ayant un intérêt contraire» à la demande d'approbation du tracé général. Selon les règles de procédure de la CCT, ces personnes devraient recevoir avis des demandes. Il n'apparaît pas que ceci soit fait de manière constante. Nous croyons que cela devrait l'être. Les municipalités ainsi que les autres compagnies de chemin de fer qui sont nettement touchées sont prévenues par le requérant et font des représentations auprès de la CCT mais ce n'est pas habituellement le cas pour

d'autres personnes. S'ils s'opposent—comme ils l'ont fait—leurs représentations seront peut-être considérées au cours d'une audition. Nous ne connaissons pas la fréquence des oppositions, mais nous notons que les auditions de ce type sont rares.

A savoir dans quelle mesure ces oppositions seront examinées sérieusement est une toute autre question. A l'instar de maintes agences de contrôle dotées de fonctions étendues, la CCT estime qu'elle doit davantage prendre en considération les intérêts du public en général plutôt que ceux des simples particuliers. En conséquence, des considérations d'ordre technique (étroitement liées à certaines questions de sécurité publique) «doivent prévaloir, quels que soient les droits des particuliers» bien que les dommages aux propriétaires doivent être réduits au minimum. Il résulte de tout ceci que l'approbation de la carte indiquant le tracé général est, pour la CCT, simplement un moyen qu'elle utilise afin de réduire le nombre des erreurs et prévenir les problèmes qui pourraient survenir à la prochaine étape du stade préalable à l'expropriation—l'approbation ou la sanction des plan, profil et livre de renvoi décrivant en détail l'emplacement de la voie. Vu sous cet angle, il y a peu de place pour une considération des opinions des individus qui peuvent être affectés.

(ii) Les pipelines

La procédure d'approbation du tracé général des pipelines est passablement différente. Elle débute par une demande de certificat d'utilité et de nécessité publiques adressée à l'Office national de l'énergie (l'ONE).

Un plan de tracé général, joint à la demande, indique les éléments caractéristiques du projet de tracé. L'échelle de la carte est d'un pouce au mille, bien que cette norme ne soit pas appliquée de manière uniforme et que des cartes sur une plus grande échelle aient été acceptées. Encore une fois, à ce stade, les considérations d'ordre général apparaissent plus importantes que de savoir exactement quels terrains seront affectés.

Avant de décider d'émettre un certificat, l'ONE doit considérer un certain nombre de facteurs fort semblables à ceux qui font l'objet d'études par la CCT lorsqu'elle attribue un certificat du même nom à des requérants de lettres patentes de compagnies de chemin de fer. L'idée que l'Office se fait de l'intérêt public prend un aspect plus précis à l'instar des idées d'offre, de marché, de rentabilité, de financement et de participation canadienne. Il en va de même pour le tracé qui, selon l'Office, est un élément pertinent de ses délibérations.

L'ONE a montré un intérêt certain pour les méthodes d'acquisition de terrains par les requérants. Les compagnies font souvent état, dans leurs demandes, du nombre de terrains qui ont déjà fait l'objet d'options d'achat. Et les décisions de l'Office sur ces demandes font état de ceci dans une section intitulée «Emplacement». Apparemment, l'Office pourrait refuser d'émettre un certificat s'il fallait prévoir trop d'expropriations. Sa motivation ici cependant pourrait tenir davantage aux coûts et aux délais impliqués qu'à l'usage excessif du pouvoir d'exproprier.

Lors de demandes de certificat d'utilité et de nécessité publiques, l'Office n'a pas à tenir d'audition. Mais s'il le fait, ces auditions doivent être «publiques». La loi ne confère non plus aucun droit déterminé à une audition. Bien que la loi oblige l'Office à entendre les oppositions de toute personne intéressée, c'est l'Office qui a discrétion de décider qui au juste est une «personne intéressée». Habituellement, les oppositions sont entendues sauf si l'Office les juge non-pertinentes.

Comment les personnes intéressées peuvent-elles savoir quand formuler leur opposition? Comment est-on prévenu d'une demande? Les personnes touchées par un projet de pipeline ne peuvent être identifiées à ce stade. Les requérants cependant sont requis par l'Office de donner avis de leurs demandes dans les journaux «ou autrement» si l'Office le juge nécessaire. Le Procureur général de chaque province concernée par une demande doit aussi être prévenu. En réalité donc, il se fait habituellement une certaine somme de publicité.

Si une audition est tenue, on exige du requérant qu'il prévienne d'autres personnes (y compris, peut-on présumer, ceux qui seront vraisemblablement touchés par les acquisitions de terrains et la construction) et, on lui indique les modes de signification qu'il doit utiliser.

Nous signalons que l'émission d'un certificat doit faire l'objet d'approbation préalable par le Cabinet. Bien que le Cabinet, cela est fort compréhensible, n'entende pas les personnes touchées, son approbation assure non seulement la responsabilité politique de la décision de construire un pipeline, mais elle prête en outre main forte à la publicité et peut contribuer à rendre plus avertis les gens qui peuvent être touchés par cette décision. Ceci prépare le terrain pour l'approbation de l'emplacement précis du tracé. Certaines des personnes qui seront affectées par les acquisitions de terrain et l'expropriation sont probablement déjà conscientes à ce stade de ce qui est sur le point de se passer.

Nous pouvons reprocher à l'égard de la procédure d'approbation du tracé général pour les pipelines une lacune quelque peu importante: la carte de tracé général n'est pas annexée au certificat d'utilité et de nécessité publiques lorsqu'il est émis. Sans cet élément, le certificat ne

donne pas une information adéquate sur l'emplacement éventuel du pipeline.

2. *L'approbation de l'emplacement*

La décision qui détermine finalement les terrains à exproprier est l'approbation par la CCT ou l'ONE de documents qu'on appelle le plan, profil et livre de renvoi. Une fois le tracé général approuvé, le travail des arpenteurs et des ingénieurs commence. Éventuellement, des documents plus détaillés sont préparés et soumis. Aussi étrange que cela puisse paraître, il n'y a aucune obligation juridique de situer l'emplacement, sur le plan, à l'intérieur du tracé général préalablement approuvé. Il devrait y avoir une telle obligation. Autrement, la procédure d'approbation du tracé général n'est pas plus efficace, en tant que mesure de contrôle, que ne le sont les coûts encourus par le requérant qui ne s'y conforme pas.

(i) Les chemins de fer

Encore une fois, l'intérêt de la CCT à ce stade s'oriente principalement vers des considérations d'ordre technique. Une vérification des déclivités, des croisements et des courbes garantit que la ligne telle que construite sera de toute sécurité. Mais la CCT s'assure aussi que les autorités locales approuvent l'emplacement du projet de voie de chemin de fer.

Encore une fois, les personnes affectées n'ont aucun droit, en vertu de la loi, d'être prévenues ou entendues avant que la CCT ne décide d'approuver (ou de «sanctionner» pour employer l'expression de la loi) l'emplacement réel de la voie. A ce stade, cependant, toutes ces personnes peuvent être identifiées, car le plan indique les terrains qui sont coupés par l'emplacement projeté.

Encore une fois, nous signalons les règles de procédure de la CCT qui font état d'un avis aux «personnes ayant un intérêt contraire». Si des personnes ont ouïe du projet et s'opposent par la suite ou produisent une plainte, elles seront entendues. Mais est-ce là assez? La CCT ne devrait-elle pas tenter, de manière active, de prévenir les gens qui peuvent être touchés? A notre avis, de bonnes procédures préalables à l'expropriation comportent à la fois un préavis aux personnes touchées et l'audition de ces personnes.

Les personnes touchées par la décision de la CCT d'approuver un tracé précis devraient avoir le droit à un préavis et à une audition avant que la décision ne devienne définitive. Ces droits devraient en outre être confirmés par voie législative. Autrement, ces personnes pourraient être

expropriées sans aucune occasion d'être entendues. A cet égard, la Loi sur les chemins de fer est déficiente.

(ii) Les pipelines

Le rôle de l'ONE dans l'approbation des plan, profil et livre de renvoi est comparable à celui joué par la CCT. *Cependant, la Loi de l'ONE ne donne aucune indication du rôle du plan et du profil. Ce rôle devrait être exprimé, tout en laissant à l'ONE le pouvoir de continuer à définir en détail ce qui doit lui être soumis.* De plus, le pouvoir de l'ONE d'approuver ces documents n'est pas accordé de manière explicite. On devrait aussi remédier à cela.

Nous avons constaté qu'à ce stade, l'enquête de l'Office est rigoureuse. L'exactitude des documents soumis est vérifiée avec soin. La Commission examine aussi l'ampleur des acquisitions de terrains afin de se faire une idée des besoins d'expropriation.

Il n'y existe toutefois aucune obligation d'aviser les personnes touchées de la présentation des demandes d'approbation de l'emplacement d'un pipeline. Tout comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de compagnies de chemin de fer, ces personnes peuvent maintenant être identifiées: après tout, pour un pipeline, l'emprise n'a que soixante pieds de large. Des avis de ces demandes sont publiés dans les journaux appropriés. Des auditions, ont aussi eu lieu, au cours desquelles furent formulées, devant l'Office, des oppositions à la localisation de pipelines projetés. L'une de ces auditions a eu pour effet trois relocalisations importantes d'un pipeline. Des auditions de ce genre ne sont toutefois pas fréquentes. Comme c'est le cas pour les demandes de compagnies de chemin de fer, on peut formuler les mêmes arguments au soutien du droit des personnes touchées d'être prévenues et d'être entendues lorsque l'ONE examine ces demandes. Encore une fois, la seule manière satisfaisante d'assurer la réalisation de ces droits est de leur assurer une garantie législative.

3. *La responsabilité politique pour l'expropriation par les «expropriateurs de lisières».*

Les décisions de la CCT et de l'ONE que nous venons de décrire déterminent les immeubles qui peuvent être expropriés par des «expropriateurs de lisières». Une fois rendue la décision finale, l'initiative appartient donc alors à ces derniers. Nous avons indiqué plus tôt que nous croyons que toutes les expropriations devraient faire l'objet d'approbation par une personne politiquement responsable. La question suivante se soulève alors: la CCT et l'ONE, des organismes de contrôle indépendants, sont-ils politiquement responsables? La réponse: non.

Aucun de ces organismes ne peut assumer de responsabilité politique pour ces décisions, non plus que ne le peut le gouvernement au pouvoir. Les membres de ces organismes sont relativement à l'abri, en théorie du moins, des pressions d'ordre politique. Leur nomination leur assure un certain degré de permanence—10 ans à la CCT et 7 ans à l'ONE. En vérité, l'immunité contre les influences politiques fut, pour le Parlement, un motif déterminant de la création de ces organismes.

Mais cela ne veut pas dire que ces organismes soient immunisés contre la révision par une autorité politique. La Loi nationale sur les transports donne au Cabinet le pouvoir de modifier ou d'annuler toute décision de la CCT. De même, l'émission par l'ONE d'un certificat d'utilité et de nécessité publiques doit faire l'objet d'une approbation par le Cabinet. Cependant, cela ne constitue pas, à l'égard de décisions concernant les terrains qui peuvent être expropriés par les «expropriateurs de lisières», des éléments significatifs de responsabilité politique.

Au cours des vingt dernières années, jamais le Cabinet n'a débattu des décisions de la CCT en matière de tracé général ou d'approbation de l'emplacement d'une voie. Par ailleurs, le pouvoir de veto du Cabinet concernant la décision de l'ONE de permettre la construction d'un pipeline (première étape vers l'expropriation, où seul le tracé général est déterminé) est peu pertinent à la question à savoir si certains terrains devraient ou ne devraient pas être expropriés puisque ces terrains ne peuvent habituellement pas, à ce stade, être identifiés de façon précise.

Nous devons en conclure que les décisions qui permettent l'expropriation par les «expropriateurs de lisières» font rarement place à la responsabilité politique.

4. Procédures simplifiées particulières: les embranchements et les terrains additionnels

Cette dernière conclusion s'applique aussi aux expropriations par les «expropriateurs de lisières» qui ne tombent pas sous l'empire des procédures normales en deux étapes. La Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'Office national de l'énergie prévoient, en effet, des procédures préalables à l'expropriation simplifiées lorsque des compagnies ont besoin de terrains additionnels et lorsqu'elles désirent construire des voies courtes ou, le cas échéant, des canalisations de courtes dimensions. Aussi étrange que cela puisse paraître, les personnes touchées par certaines de ces procédures ont plus de droits que celles qui le sont par les procédures normales.

(i) Les embranchements

Pour les compagnies de chemin de fer, la plupart des procédures simplifiées préalables à l'expropriation s'appliquent à des embranchements—des voies ayant moins de vingt milles de long (avant un amendement de 1967, ayant moins six milles de long) reliées à une voie principale ou à un embranchement existant, à condition de ne pas prolonger le chemin de fer au delà des têtes de lignes mentionnées dans la loi spéciale. Au cours des vingt dernières années, il est arrivé fréquemment que l'on construise des embranchements. Des statistiques précises sont difficiles à obtenir sur ce sujet, mais la CCT estime que la moyenne annuelle de construction d'embranchements se situe entre trois et six.

L'autorisation de la CCT constitue la seule exigence s'imposant à une compagnie de chemin de fer qui veut construire un embranchement. Il y a dispense et d'une loi spéciale et de l'approbation du tracé général. Il subsiste cependant l'obligation de faire approuver les plan, profil et livre de renvoi qui indiquent précisément l'emplacement.

Les personnes touchées par des demandes de construction d'embranchements ont, en principe, l'occasion d'en être prévenues. Un avis public de la demande doit être donné dans les journaux locaux mais, comme c'est le cas pour les voies principales, les personnes qui sont propriétaires du terrain que traverse l'embranchement projeté n'ont droit à aucun préavis personnel. *Nous estimons que la Loi sur les chemins de fer est déficiente dans la mesure où elle n'exige pas expressément que soit prévenue toute personne touchée par une demande d'autorisation de construire un embranchement.*

La Loi sur les chemins de fer précise toutefois les considérations d'ordre politique qui peuvent être étudiées par la CCT lors d'une demande de construction d'embranchement. La construction de l'embranchement doit être dans l'intérêt public ou favoriser le développement du commerce. Ce dernier critère fait décidément très «dix-neuvième siècle». Sans doute était-il jugé acceptable en 1879 quand on l'a inscrit dans la loi, mais il apparaît aujourd'hui déplacé. *Nul ne devrait subir une expropriation uniquement pour l'avantage commercial d'un autre.*

La Loi sur l'Office national de l'énergie permet aussi des procédures simplifiées pour la construction de canalisations relativement courtes. Des pipelines n'excédant pas vingt-cinq milles de longueur peuvent être soustraits, par décision de l'Office, à l'exigence du certificat d'utilité et de nécessité publiques ou à celle de l'approbation des plan, profil et livre de renvoi. Il y a eu, au cours des vingt dernières années, plusieurs centaines d'exemptions accordées mais toutes ces exemptions n'ont pas eu pour objet des pipelines de courtes dimensions. La décision d'exemption peut aussi s'appliquer à des équipements tels que citernes, réservoirs, pompes

. . . que l'Office juge opportun d'exempter. Selon toute apparence, aucune exemption n'a jamais eu pour résultat des expropriations. Ceci cependant pourrait se produire! Nous pensons que la procédure d'approbation normale en deux étapes devrait s'appliquer à toutes les demandes qui pourraient avoir pour résultat des expropriations, même si cette procédure ne contient qu'un minimum de garanties.

Bien sûr, on pourrait prétendre que la décision d'exemption empêche d'avoir recours à l'expropriation, puisque la première étape de l'expropriation ne peut intervenir que dix jours après le dépôt des plans, profils et livres de renvoi au bureau d'enregistrement approprié. Néanmoins, la loi devait être explicite—*ceux qui sont soustraits aux procédures normales ne devraient pas pouvoir exproprier.*

(ii) Les terrains additionnels

Les procédures simplifiées pour l'acquisition de terrains additionnels procurent une meilleure protection aux personnes touchées. La Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'Office national de l'énergie prévoient en effet l'expropriation de terrains additionnels attenants à la lisière ayant fait l'objet d'une approbation suivant les procédures normales. Pour les chemins de fer, des terrains additionnels peuvent être expropriés pour certains objets déterminés avec l'accord de la CCT, par exemple, pour donner un meilleur service au public et un meilleur aménagement routier. Un avis d'une demande à la CCT d'autoriser de telles expropriations doit être donné aux propriétaires ou aux possesseurs des terrains. L'autorisation ne peut être donnée qu'après audition des parties intéressées qui ont comparu. De plus, un cadre de la compagnie qui fait la demande doit remettre un exposé assermenté indiquant l'utilité et l'usage du terrain concerné. Le cadre doit aussi démontrer qu'aucun autre terrain convenable ne peut être acquis à des conditions raisonnables et en empiétant moins sur les droits des individus. De la sorte, les personnes touchées peuvent être mises au courant des arguments qu'elles doivent réfuter et ont effectivement l'occasion de le faire.

Les dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie relatives à l'expropriation de terrains additionnels sont semblables à celles de la Loi sur les chemins de fer. La seule différence significative réside dans l'absence d'exigence d'un exposé émanant d'un cadre de la compagnie requérante indiquant les terrains requis et pourquoi ils le sont. Nous croyons qu'il y aurait lieu d'ajouter ici cette exigence. Pourquoi y aurait-il une différence entre des procédures poursuivant les mêmes objectifs?

Ces contraintes imposées aux demandes formulées par des «expropriateurs de lisières» d'exproprier des terrains additionnels expliquent peut-être l'usage relativement peu fréquent qui est fait de cette procédure

extraordinaire. En vingt ans, seulement six demandes de ce genre ont été faites par des compagnies de chemin de fer. Depuis 1949, les compagnies de pipeline ont formulé seulement deux demandes de ce type et, dans les deux cas, les personnes touchées se sont opposées aux demandes.

5. Conclusion

Ceci met fin à notre examen de la manière dont les «expropriateurs de lisières» choisissent les terrains à exproprier. *Nous en venons à la conclusion que les conditions d'exercice du pouvoir d'exproprier par les «expropriateurs de lisières» ne se conforment pas à ce que nous estimons constituer l'essence d'un bon droit de l'expropriation.* Il est difficile pour les personnes touchées par les activités d'acquisition et d'expropriation immobilières des «expropriateurs de lisières» de savoir ce qui se passe ou ce qui est sur le point de se passer. En conséquence, ils ont peu d'occasions de faire valoir leurs griefs. De plus, la décision précisant exactement quel terrain peut être exproprié ne requiert pas l'approbation d'une personne élue, généralement plus sensible à l'opinion publique que ne peut l'être un membre nommé d'un organisme de contrôle.

Il apparaît visiblement qu'il y a lieu de réformer les procédures préalables à l'expropriation régissant les «expropriateurs de lisières». La loi fédérale fournirait-elle un meilleur cadre à ce stade préalable à l'expropriation? Plus tôt, nous avons signalé que, bien que la Loi sur l'expropriation soit foncièrement bonne, elle avait quand même certaines lacunes. Il faut aussi se demander si l'amélioration de la Loi sur l'expropriation permettrait de satisfaire aux besoins plutôt particuliers des «expropriateurs de lisières» et de ceux qui sont affectés par leur activité d'acquisitions immobilières.

III. La réforme du stade préalable à l'expropriation pour les «expropriateurs de lisières».

La première question qui s'impose ici est la suivante: quels sont les besoins particuliers des «expropriateurs de lisières»? Il faut aussi se demander comment ces besoins peuvent-ils être comblés par des amendements à la Loi sur l'expropriation?

Le besoin essentiel et caractéristique de l'«expropriateur de lisières» c'est l'emplacement—une étroite lisière de terrain habituellement pas plus large que cent pieds, réunissant des points normalement situés à plusieurs milles de distance. Aux yeux des «expropriateurs de lisières», cette lisière devrait être située sur le tracé le plus court possible entre les deux points à réunir—puisque le coût unitaire par pied d'un chemin de fer ou d'un pipeline est très élevé. Ajoutons à cela des facteurs tenant à

la géographie, à la sécurité et à des considérations techniques et l'on se rend compte que l'éventail de choix d'emplacements qui sont à la disposition de l'«expropriateur de lisières» est réduit. Les projets d'un «expropriateur de lisières» peuvent être compromis si quelque parcelle de terrain, si petite soit-elle, ne peut être acquise.

Les procédures préalables à l'expropriation applicables aux «expropriateurs de lisières» doivent tenir compte de ces réalités. Sans aucun doute, l'appréciation des facteurs qui déterminent le tracé le plus viable pour l'«expropriateur de lisières» exige un savoir-faire certain, tout comme la réalisation de l'équilibre entre les besoins de l'«expropriateur de lisières» et les intérêts touchés, aussi bien publics que privés. La procédure d'audition et de décision publiques prévue dans la Loi sur l'expropriation, amendée en tenant compte de nos propositions, pourrait-elle permettre à ce savoir-faire de s'exercer à l'égard de projets proposés par des «expropriateurs de lisières»?

Nous ne le pensons pas. Ce serait trop exiger de l'enquêteur nommé pour la circonstance et dépourvu de tout personnel de soutien. Nous avons le sentiment que le système des deux étapes—d'abord l'approbation du tracé général puis de l'emplacement précis—maintenant utilisé dans les lois sur les chemins de fer et sur l'ONE, devrait être conservé. Étant donné le savoir-faire et les ressources actuels de l'ONE et de la CCT, il serait téméraire de ne pas recourir à ces organismes. Cependant, les procédures existantes applicables aux «expropriateurs de lisières» présentent plusieurs lacunes; ainsi que nous l'avons indiqué, plusieurs des éléments essentiels d'un droit de l'expropriation équitable font défaut.

Ces lacunes dans les procédures d'approbation prévues à la Loi sur les chemins de fer et à la Loi sur l'Office national de l'énergie seraient-elles comblées en superposant à ces procédures la procédure préalable à l'expropriation de la Loi sur l'expropriation amendée suivant nos propositions? Ceci ne créerait-il pas plus de problèmes? Il en résulterait de toute évidence des duplications et des retards. L'enquêteur, refaisant le même cheminement que la CCT ou que l'ONE, pourrait compromettre beaucoup de travail minutieux et compétent. Il nous reste toujours la possibilité d'améliorer les procédures de la Loi sur les chemins de fer et de la Loi sur l'Office national de l'énergie pour qu'elles se conforment aux mêmes standards que nous avons établis pour la Loi sur l'expropriation.

A. *L'approbation du tracé général*

La procédure en deux étapes prévue dans la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'Office national de l'énergie devrait logiquement com-

mencer par un examen et une décision de la CCT ou de l'ONE assurant aux «expropriateurs de lisières» et aux personnes touchées par leur projet une base solide pour des demandes ou actions ultérieures. Les procédures pourraient être identiques, qu'il s'agisse de chemin de fer ou de pipeline. Pourquoi l'approbation du projet pour des chemins de fer se fait-elle actuellement par voie d'émission de lettres patentes alors que, pour les pipelines, c'est l'approbation du tracé général par l'ONE qui a cet effet? Pourquoi le certificat d'utilité et de nécessité publiques de la CCT est-il une condition préalable à l'obtention de lettres patentes pour certaines voies de chemin de fer, alors que cela ne l'est pas pour d'autres voies tandis que, d'un autre côté, pour des pipelines, un certificat du même nom émis par l'ONE est une condition préalable à une demande d'approbation de tracé de l'emplacement précis. En réalité, ainsi que nous en avons déjà fait mention, les éléments pertinents à l'émission de certificats d'utilité et de nécessité publiques sont similaires, qu'il s'agisse de chemin de fer ou de pipeline.

Nous estimons que le moment le plus approprié pour l'émission d'un certificat d'utilité et de nécessité publiques se situe immédiatement après que le CCT ou l'ONE ait approuvé le tracé général. A ce moment-là, les mérites d'un projet de même que son emplacement probable peuvent faire l'objet d'une évaluation.

Cependant, nous ajouterions à la procédure d'approbation du tracé général les éléments suivants, qui en feraient une procédure parallèle aux procédures préalables à l'expropriation améliorées que pourrait contenir une Loi sur l'expropriation amendée:

1. Un avis d'une demande de certificat d'utilité et de nécessité publiques et d'une demande d'approbation du tracé général devrait être donné dans un journal local.
2. Une signification personnelle devrait être faite lorsque c'est utile et praticable, de l'avis de la CCT ou de l'ONE.
3. Toute personne devrait pouvoir s'opposer à la demande.
4. Les oppositions devraient être entendues lors d'une audition publique, sous réserve du droit de la CCT ou de l'ONE de ne pas tenir d'audition s'il n'est pas formulé d'oppositions pertinentes et sous réserve de réunion des oppositions de même nature.
5. L'opportunité du projet et son emplacement devraient constituer des questions pertinentes; on devrait pouvoir aussi considérer des emplacements de rechange.
6. A l'audition publique, la compagnie qui soumet le projet devrait d'abord exposer les raisons qui le justifient. La compagnie

pourrait alors avoir l'occasion de répondre aux oppositions. Il devrait être permis de contre-interroger.

7. Pour les fins de l'audition, la CCT et l'ONE devraient avoir le pouvoir d'arriver à des conclusions de fait et d'exprimer une opinion sur tous les sujets pertinents.
8. Ces conclusions devraient être transmises au Cabinet ou à un Ministre pour approbation. Le Cabinet ou le Ministre serait libre d'accepter ou de rejeter toute conclusion de la CCT ou de l'ONE quant à l'opportunité du projet et à son emplacement. L'approbation par le Cabinet ou par le Ministre de l'opportunité du projet et de son tracé général constituerait un prérequis à l'approbation ultérieure de l'emplacement précis du projet.

B. *L'approbation de l'emplacement précis*

A la suite de l'émission d'un certificat d'utilité et de nécessité publiques et de l'approbation du tracé général, une compagnie entreprendrait alors les travaux nécessaires à la localisation d'un emplacement adéquat. Une fois ceci terminé, elle s'adresserait alors à la CCT ou à l'ONE pour faire approuver l'emplacement en soumettant les plans, profil et livre de renvoi. Encore une fois, nous introduirions ici les éléments qui suivent:

1. Toutes les personnes touchées devraient être prévenues de la demande de la compagnie; il devrait en être de même pour d'autres personnes désignées à la discrétion de la CCT ou l'ONE, lorsque la participation de ces personnes à ce stade serait jugée avantageuse.
2. Toutes ces personnes devraient se voir donner l'occasion de participer à une audition publique tenue principalement pour déterminer le meilleur emplacement possible en tenant compte de tous les intérêts en jeu. Bien que l'emplacement soit le principal sujet d'étude, certaines questions relatives à l'opportunité du projet seraient également pertinents dans la mesure où ces questions n'étaient pas raisonnablement prévisibles lors de l'audition antérieure.
3. La CCT ou l'ONE soumettrait un rapport des constatations et opinions découlant de l'audition soit au Cabinet, soit à un Ministre, pour qu'il y soit approuvé ou rejeté.
4. Après l'approbation du Cabinet ou du Ministre, l'enregistrement des plans, profil et livre de renvoi au bureau d'enregis-

trement approprié emporterait expropriation. (Nous discutons de cette étape lors de notre étude du stade de l'expropriation proprement dite).

C. *Les exceptions à la procédure en deux étapes*

Il peut sembler jusqu'à maintenant que nos propositions vont alourdir sans justification les procédures actuelles. Pourquoi, par exemple, tenir deux auditions publiques? Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, il sera vraisemblablement plus facile d'étudier les questions d'opportunité avant celles d'emplacement. Bien sûr, ceci pourrait être fait en une seule audition, particulièrement s'il n'y a pas de divergence d'opinions ou lorsqu'il y a très peu d'opposition à l'emplacement projeté. La tenue d'une seule audition cependant condenserait en une seule décision l'approbation du tracé général et de l'emplacement précis; ceci n'apparaîtrait peut-être pas sage aux compagnies, sauf dans le cas des lignes plutôt courtes.

Pour ces raisons, nous pensons que les compagnies devraient avoir l'alternative de demander à la CCT ou à l'ONE d'étudier le tracé général et l'emplacement précis dans la même demande.

Il peut se trouver aussi des circonstances où l'intérêt public pourrait être mal desservi par un respect trop strict de la procédure en deux étapes. La Loi sur l'expropriation reconnaît ce phénomène et dispense certaines expropriations des exigences préalables à l'expropriation lorsque le Cabinet est d'avis

«que la possession matérielle ou l'usage par la Couronne de l'immeuble dans les limites du droit que l'on entend exproprier sont, en raison de circonstances spéciales, requis d'urgence et que le fait d'ordonner la tenue d'une audition publique à ce sujet entraînerait un retard préjudiciable à l'intérêt public.»

Puisque les équipements construits par des «expropriateurs de lisières» sont dans l'intérêt public, ils devraient pouvoir profiter d'une telle dispense. Les compagnies s'adresseraient à la CCT ou à l'ONE pour obtenir cette dispense. Ces derniers feraient alors rapport au Cabinet ou à un Ministre et la décision définitive sur la dispense serait alors prise. Ceci assurerait la responsabilité politique de décisions qui permettent de s'écarter des procédures normales.

Ayant décrit à grands traits les procédures préalables à l'expropriation que nous estimons nécessaires, il s'agit de se demander où ces règles devraient être inscrites? Quelle loi devrait être amendée?

D. *Où situer la réforme législative du stade préalable à l'expropriation?*

Nous avons indiqué plus haut notre penchant sinon notre forte préférence, pour que l'on trouve toute la législation pertinente en un seul endroit. Nous avons déjà expliqué la raison pour laquelle les «expropriateurs de lisières» ont besoin de procédures préalables à l'expropriation qui leur seraient particulières. Nous ne voyons toutefois pas d'obstacle à ce que les procédures applicables aux «expropriateurs de lisières» soient uniformes.

Il faut se rappeler que ces procédures poursuivent aussi des objectifs plus lointains—le contrôle des chemins de fer et des pipelines—la tâche de contrôler la construction, l'exploitation et l'entretien de chemins de fer et de pipelines ayant été confiée respectivement à la CCT et à l'ONE par le Parlement. Les procédures préalables à l'expropriation que nous avons examinées sont aussi les procédures par la voie desquelles cette tâche est accomplie. En conséquence, ces procédures doivent être décrites dans les lois qui définissent les rôles, responsabilités et pouvoirs de la CCT et de l'ONE. Mais il faut aussi considérer le besoin de connaître leurs droits des gens touchés par les acquisitions et les expropriations immobilières des «expropriateurs de lisières». La Loi sur l'expropriation apparaît alors le lit idéal où coucher ces droits. C'est après tout cette loi qui vient à l'esprit lorsque l'on soulève la possibilité d'une expropriation.

En conséquence, nous croyons que la Loi sur l'expropriation, la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'Office national de l'énergie devraient être amendées de manière coordonnée de sorte que les droits des particuliers au stade préalable à l'expropriation soient exposés dans la Loi sur l'expropriation alors que les responsabilités et pouvoirs correspondants de la CCT et de l'ONE soient exposés dans la Loi sur les chemins de fer et dans la Loi sur l'Office national de l'énergie. La Loi sur l'expropriation devrait comprendre des explications simples sur les mécanismes de ces procédures ainsi que sur leur objet, en ajoutant des renvois si nécessaire.

Les amendements aux trois lois que nous avons proposés en ce qui concerne ce stade-ci sont le reflet de nos efforts d'introduire dans notre droit ce qui nous semble être de l'essence d'un droit de l'expropriation équitable. Les procédures que nous jugeons convenir à l'efficacité de l'audition préalable à l'expropriation sont les mêmes, qu'il s'agisse d'une audition tenue par un enquêteur en vertu de la Loi sur l'expropriation, ou par des organismes de contrôle comme la CCT ou l'ONE en vertu de la Loi sur les chemins de fer ou de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

Le stade de l'expropriation proprement dite

Une fois que l'expropriateur remplit les diverses exigences du stade préalable à l'expropriation et obtient les approbations nécessaires, il peut exproprier le terrain dont il a besoin. L'expropriateur peut devenir propriétaire du bien et en prendre possession, c'est-à-dire y accéder, l'occuper et l'utiliser. Nous examinerons maintenant comment ceci se produit sous l'empire de la Loi sur l'expropriation et de la Loi sur les chemins de fer. Cette dernière régit achats, transferts de propriété et expropriations opérés tant par les compagnies de chemin de fer que les compagnies de pipeline. En effet, la Loi sur l'Office national de l'énergie incorpore les dispositions pertinentes de la Loi sur les chemins de fer en s'y référant de manière expresse.

I. *Le transfert de propriété*

Comment l'expropriation survient-elle? Comment le titre de propriété est-il en fait transféré?

Sous l'empire de la Loi sur l'expropriation, le gouvernement devient le propriétaire du terrain aux yeux de la loi, simplement par l'enregistrement au Bureau d'enregistrement approprié d'un avis de l'approbation du Ministre, c'est-à-dire de la confirmation de l'intention d'exproprier.

L'acquisition du titre paraît plus complexe sous l'empire de la Loi sur les chemins de fer. Si la propriété n'est pas cédée volontairement, le transfert de propriété n'a pas lieu aussi longtemps que l'expropriateur n'a pas payé l'indemnité fixée par un arbitre (nous aurons, tout à l'heure, des choses à dire à ce sujet), indemnité qui a pu être modifiée par voie d'appel aux tribunaux, et tant qu'une copie de la décision définitive indiquant la somme à payer comme indemnité n'a pas été produite au greffe d'un tribunal. Cette décision, appelée sentence, est ensuite considérée comme le titre de propriété de l'expropriateur à l'égard du terrain.

En contraste avec les procédures de la Loi sur l'expropriation, le dépôt préalable des plan, profil et livre de renvoi au Bureau d'enre-

gissement et la signification de ce qu'on appelle en pratique l'avis d'expropriation ne sont que des éléments prérequis au transfert éventuel de propriété. Ils n'ont pas eux-mêmes d'effet juridique définitif.

Cette procédure pour le moins tortillée manifeste implicitement l'espoir d'encourager le propriétaire à céder son terrain volontairement. Mais on n'y trouve rien qui pourrait encourager un accord sur l'indemnité plus rapide que ce n'est le cas en vertu des procédures de la Loi sur l'expropriation. La question à savoir qui est titulaire du droit de propriété nous semblerait avoir peu d'influence sur la propension d'un propriétaire à régler. Après tout, à ce stade, il est certain que le transfert de propriété se fera éventuellement, si ce n'est déjà fait. Ce qui encourage un règlement avant l'arbitrage, c'est le montant de l'indemnité offerte, qui a un rapport étroit avec le jour où la prise de possession est requise. A moins que la compagnie n'utilise les procédures spéciales de la Loi sur les chemins de fer pour obtenir la prise de possession immédiate, un propriétaire qui refuse de régler peut demeurer en possession jusqu'à ce que la sentence soit rendue. Le droit de demeurer en possession subsiste donc à peu près jusqu'au moment où le transfert de propriété a lieu. Nous doutons toutefois que le fait de demeurer en possession aussi longtemps que possible donne au propriétaire quelque bénéfice que ce soit ou quelque avantage dans la négociation qui ne pourrait être obtenu autrement, de manière moins perturbante et plus sûre.

Nous estimons que les procédures de la Loi sur l'expropriation constituent la manière la plus simple et la plus claire d'opérer le transfert de propriété. Bien que ces procédures de transfert de propriété puissent sembler quelque peu rigoureuses, leur effet est en pratique tempéré par les procédures préalables à l'expropriation prévues dans la loi. Si les procédures préalables à l'expropriation auxquelles vont nos faveurs sont introduites dans toutes les expropriations fédérales, nous croyons *que tous les expropriateurs devraient être en mesure d'opérer le transfert de propriété par le dépôt au Bureau d'enregistrement approprié des documents pertinents (pour les «expropriateurs de lisières» les plans, profil et livre de renvoi approuvés).*

II. *L'assurance du droit du propriétaire à l'indemnité*

Qu'arrive-t-il si l'expropriateur ne paie pas la propriété acquise? Lorsque le gouvernement acquiert un terrain, on présume sa capacité de payer. Mais qu'en est-il d'organismes non-gouvernementaux ayant des pouvoirs d'exproprier tels que les compagnies de chemin de fer et de pipeline?

En vertu de la Loi sur les chemins de fer, le seul recours semble être le privilège du vendeur, sanctionné par un ordre judiciaire ordonnant la vente du terrain. Ce recours est non seulement incommode, mais vraisemblablement futile. Y a-t-il vraiment un marché pour des emplacements de chemins de fer ou de pipelines? Si des organismes non-gouvernementaux doivent se voir attribuer des pouvoirs d'exproprier, il faut alors que les personnes touchées aient de meilleures garanties que le privilège du vendeur. Elles ont besoin qu'on les garantisse contre la possibilité de non-paiement. Ceci apparaît nécessaire si, ainsi que nous le proposons, le transfert de propriété s'opère par simple enregistrement de documents, avant que quelque indemnité que ce soit n'ait été payée.

Le Gouvernement du Canada apparaît la caution la plus appropriée. Ce dernier pourrait être responsable de toute indemnité impayée due par des organismes non-gouvernementaux auxquels on a conféré des pouvoirs d'exproprier. Telle caution pourrait être exigible peu de temps après que l'obligation d'indemniser a pris naissance. De plus, son exécution devrait pouvoir se faire suivant une procédure rapide et peu coûteuse.

Bien sûr, avant qu'un organisme non-gouvernemental n'exerce un pouvoir d'exproprier, on devrait s'assurer de sa capacité financière de remplir toutes les obligations prévues. Dans notre système, ceci devrait être fait au stade préalable à l'expropriation; par exemple, par la CCT pour les compagnies de chemin de fer. Nous croyons comprendre d'ailleurs que l'ONE fait déjà cette vérification pour les compagnies de pipelines.

III. *La prise de possession*

La Loi sur l'expropriation offre, en matière de prise de possession, une méthode raisonnablement claire et juste, qui répond d'ailleurs aux besoins à la fois de l'expropriateur et de l'exproprié.

En résumé, le gouvernement peut prendre possession:

1. si le propriétaire n'occupe pas le terrain au moment de l'expropriation; ou
2. si le propriétaire y consent, à tout moment après l'expropriation; ou
3. 90 jours après signification de l'intention de prendre possession et de la date de l'offre d'indemnité; ou
4. lorsque le Cabinet décide qu'en vertu de circonstances spéciales le terrain est requis d'urgence.

La prise de possession anticipée doit cependant se payer. Si la prise de possession ou l'usage du terrain survient avant que n'expire le délai

de signification de 90 jours, le propriétaire reçoit une prime de 10% de la valeur du droit exproprié.

La Loi sur les chemins de fer montre moins de souplesse. La prise de possession n'est généralement pas possible aussi longtemps que le montant total de l'indemnité n'a pas été établi par sentence ou de gré à gré. La loi prévoit bien une procédure spéciale pour obtenir plus tôt la prise de possession, mais elle exige le constat par un juge que la prise de possession est effectivement nécessaire et le paiement d'une somme à titre de garantie pour couvrir les coûts prévisibles de l'arbitrage et de l'indemnisation.

On comprendra que les «expropriateurs de lisières» ne soient pas heureux des délais qu'entraînent ces dispositions. La saison de construction étant courte, les compagnies de pipelines, en particulier, veulent prendre possession de l'emplacement le plus tôt possible. Effectivement, si l'on regarde la chose de leur point de vue, la méthode de la Loi sur les chemins de fer manque de souplesse. Nous croyons qu'elle peut être assouplie sans causer de préjudice aux propriétaires touchés.

Dans plusieurs acquisitions au profit de chemins de fer ou de pipelines, le propriétaire ne perd pas totalement la possession de son bien. Les acquisitions pour fins de pipelines ne causent habituellement qu'un trouble temporaire aux droits superficiels du propriétaire pendant la construction. Il y a cependant une interdiction permanente de construire au-dessus de l'emplacement. La prise de possession ne cause normalement pas de grandes difficultés. On pourrait mettre ceci en contraste avec l'acquisition par le gouvernement de terrains pour des projets publics, tel un aéroport, où, la plupart du temps, des domaines entiers sont enlevés. Pourquoi l'obtention de la prise de possession devrait-elle être plus difficile pour les compagnies de chemin de fer et de pipelines que pour le gouvernement alors qu'il y a lieu de croire que les troubles seront normalement de moindre importance dans le premier cas?

Nous ne voyons pas d'obstacle véritable à étendre les dispositions de la Loi sur l'expropriation en matière de prise de possession à toutes les expropriations fédérales. Cependant, en raison des besoins spécifiques des «expropriateurs de lisières», l'avis de prise de possession devrait être inférieur à 90 jours, 30 jours par exemple, lorsque le propriétaire du terrain impliqué n'a pas besoin de déménager en raison de l'expropriation. Si le propriétaire doit déménager, l'«expropriateur de lisières» devrait alors devoir présenter une requête à un juge de l'endroit pour obtenir permission de réduire la période de 90 jours et il devrait être en mesure de démontrer que la brièveté de la période ne causera aucun inconvénient ou dommage significatif.

IV. *L'offre d'indemnité et le paiement immédiat*

La Loi sur l'expropriation exige que le gouvernement, dans les 90 jours de l'expropriation, fasse

par écrit, à toute personne qui a droit à une indemnité . . . une offre d'indemnité d'un montant que le Ministre estime égal à l'indemnité à laquelle cette personne peut alors prétendre . . . sans nécessité pour elle de donner une décharge et sans préjudice du droit de cette personne, si elle accepte l'offre, de réclamer une indemnité supplémentaire à ce sujet.

Cette offre est inconditionnelle. Et son acceptation ne prive pas le propriétaire du droit de réclamer plus tard une indemnité additionnelle. Cette offre, comme nous l'avons signalé plus tôt, constitue une condition préalable à l'obtention de la prise de possession sans le consentement d'un propriétaire qui occupe son bien.

La possibilité d'obtenir immédiatement de l'argent sans préjuger de la détermination finale de l'indemnité totale n'est pas donnée par la Loi sur les chemins de fer. Tout ce que les propriétaires affectés par les acquisitions en vertu de la Loi sur les chemins de fer reçoivent, c'est un avis indiquant que la compagnie est disposée à payer une somme déterminée à titre d'indemnité. L'acceptation de cette somme met fin à la réclamation du propriétaire.

Nous trouvons la philosophie de la Loi sur l'expropriation en ce cas-ci préférable et ne voyons pas de raison pour laquelle elle ne pourrait être utilisée par les «expropriateurs de lisières». Les gens qui n'ont pas d'argent de côté, qui n'ont pas de réserves financières importantes et dont la propriété est expropriée ne devraient pas être dans une situation plus difficile que ceux qui ont les moyens financiers d'amortir les chocs inévitables et de supporter les chambardements qu'implique l'expropriation. Bien sûr, l'utilité de la prestation immédiate d'argent peut être très réduite vu que sa valeur est fondée uniquement sur une évaluation de la valeur de la propriété. Elle peut, dans certains cas, n'indemniser à peine que pour les troubles de jouissance. En conséquence la solution préconisée par la Loi sur l'expropriation pourrait être améliorée en exigeant, comme le fait la loi ontarienne, que l'offre initiale contienne une somme pour tenir compte du préjudice subi.

Nous préférons aussi l'exigence de la Loi sur l'expropriation que l'offre d'indemnité soit fondée sur «une évaluation écrite de la valeur». La Loi sur les chemins de fer exige, à l'appui de l'indemnité offerte, des évaluations faites par des arpenteurs ou des ingénieurs. De nos jours, il est possible que ceux-ci ne possèdent pas l'expérience et les connaissances qu'ont les évaluateurs professionnels.

V. *La renonciation à des terrains expropriés*

A l'occasion, des terrains expropriés peuvent ne plus être requis par l'expropriateur. Les plans changent et les projets évoluent souvent de manière non prévue par les planificateurs. La Loi sur l'expropriation reconnaît cette possibilité de même que les effets néfastes qu'une renonciation peut avoir sur le propriétaire exproprié. Tout en permettant la renonciation, la loi protège ceux qui pourraient en être lésés.

On peut renoncer à l'intention d'exproprier en tout moment jusqu'à l'expropriation proprement dite. Cependant, un avis de cette modification des projets doit être envoyé au propriétaire enregistré ainsi qu'aux gens qui se sont opposés à l'expropriation projetée. Les propriétaires peuvent se voir indemnisés des pertes réelles encourues entre la date de l'enregistrement de l'avis d'intention d'exproprier et celle de la renonciation.

Une fois cependant que la confirmation de l'intention d'exproprier est enregistrée et le transfert de propriété opéré, les règles du jeu sont changées. La renonciation est possible maintenant seulement si aucune indemnité n'a été payée et si toutes les personnes ayant des droits dans le terrain acceptent la renonciation. La renonciation ou le retrait devient alors un élément dont il faut tenir compte dans l'établissement de la somme à payer à titre d'indemnité pour l'expropriation.

La Loi sur les chemins de fer ne dit mot de la renonciation survenant avant signification de «l'avis d'expropriation», désigné ainsi dans une note en marge se trouvant dans la loi. Cet avis n'opère pas expropriation mais plutôt, en indiquant ce que l'expropriateur est disposé à payer, met en marche la procédure de détermination de l'indemnité. Une compagnie peut renoncer à son projet d'acquiescer ou d'exproprier à tout moment précédant la signification de cet avis sans encourir aucune responsabilité pour les pertes subies par les propriétaires concernés.

Une fois donné l'avis d'expropriation, la compagnie est, en vertu de la loi, responsable pour tout dommage et toute perte subie par le propriétaire «en conséquence de» l'avis d'expropriation et de la renonciation. Cependant, il n'apparaît pas clairement jusqu'à quel moment la compagnie a le droit de renoncer. L'examen de cette question par les tribunaux, même en Cour suprême du Canada, n'a pas résolu la question à savoir si c'est la prise de possession ou le transfert de propriété qui constitue l'événement mettant fin au droit de renoncer.

La solution de la Loi sur l'expropriation est beaucoup plus claire. En réalité, il ne semble pas y avoir de bonnes raisons justifiant que les dispositions sur la renonciation de cette dernière loi ne s'appliquent pas aux «expropriateurs de lisières» ou, à vrai dire, à tous les expropria-

teurs. Nous estimons qu'un propriétaire devrait se voir indemnisé de toute perte résultant des procédures d'expropriation. Et ceci devrait comprendre toutes les pertes réelles subies à partir du moment de la demande d'approbation des plan, profil et livre de renvoi jusqu'à l'enregistrement de la renonciation à la demande.

Les dispositions de la Loi sur l'expropriation concernant la renonciation après l'expropriation pourraient cependant être améliorées de deux façons. D'abord, nous remarquons que si un propriétaire a accepté la compensation immédiate, le pouvoir de renoncer en vertu de la Loi sur l'expropriation est alors perdu. Il en va de même de la possibilité ouverte aux propriétaires de reprendre le terrain et de réclamer une indemnité pour dommages découlant de la renonciation. Nous estimons que la renonciation devrait être possible jusqu'à ce que l'indemnité complète soit payée, tel que le prévoit d'ailleurs la législation de l'Ontario. Bien sûr, les expropriateurs hésitent devant la tâche parfois difficile de récupérer des indemnités déjà payées. Il est donc possible qu'il devienne rare que l'on renonce lorsque la compensation immédiate et non préjudicielle aura été payée. Cependant, puisque la renonciation peut être au bénéfice à la fois de l'expropriateur et du propriétaire, nous estimons que cette possibilité devrait être ouverte le plus longtemps possible.

Deuxièmement, l'exigence que toutes et chacune des personnes détenant un droit dans le terrain en question acceptent la renonciation apparaît excessive. Certains droits sont d'une importance trop restreinte pour justifier tant de prévenance. Prenons, par exemple, le créancier d'une somme de \$100! La renonciation ne fait rien d'autre pourtant que remettre les choses dans l'état où elles étaient avant l'expropriation ou avant que la possibilité d'expropriation ne survienne. *Nous estimons que la renonciation statutaire devrait être à la disposition des expropriateurs lorsque le propriétaire du terrain choisit de le reprendre.*

VI. *La réforme du stade de l'expropriation proprement dite dans le cas des «expropriateurs de lisières»*

Nous avons trouvé que les dispositions de la Loi sur l'expropriation régissant ce stade convenaient, à quelques modifications de détail près, aux expropriations des «expropriateurs de lisières». En réalité, il devrait être possible de faire de la Loi sur l'expropriation le seul droit régissant à ce stade tous les expropriateurs fédéraux, qu'ils soient gouvernementaux ou privés.



Le stade consécutif à l'expropriation

Ainsi que nous l'avons signalé plus tôt, le moment précis où l'expropriation intervient varie selon la loi qui s'applique—la Loi sur l'expropriation ou la Loi sur les chemins de fer. Nous avons indiqué aussi que nous préférierions la solution préconisée par la Loi sur l'expropriation où le transfert de propriété s'opère lorsque l'expropriateur le souhaite, une fois que la décision d'exproprier a fait l'objet d'approbation soit par le Ministre, soit par la CCT ou l'ONE et le Cabinet. Le stade consécutif à l'expropriation suit immédiatement le transfert du titre. A ce stade l'on s'intéresse principalement à la détermination de l'indemnité que l'expropriateur doit payer au propriétaire.

Le montant de l'indemnité peut, bien sûr, être arrêté à ce stade, à tout moment, par accord des parties. Mais il est parfois difficile d'arriver à un accord. Puisqu'il est difficile aussi de faire déterminer l'indemnité par une tierce partie par voie d'arbitrage ou d'adjudication, on trouve normalement, dans la plupart des législations d'expropriation, des systèmes statutaires visant à promouvoir un règlement volontaire. La Loi sur l'expropriation en fournit un exemple.

I. *La négociation statutaire*

Sous l'empire de la Loi sur l'expropriation, cette procédure peut être mise en branle soit par le propriétaire, soit par le Ministre (l'expropriateur). Une fois la procédure mise en marche, le Cabinet, sur la recommandation du Procureur général, nomme un négociateur. Le négociateur rencontre les parties, visite parfois le terrain, reçoit et examine des informations relatives à sa valeur et, en général, essaie d'amener les parties à s'entendre sur l'indemnité à payer. Aucune partie ne peut subir de préjudice du fait de sa participation à une tentative d'arriver à un accord sur l'indemnité. La loi interdit expressément d'admettre en preuve, lors d'une éventuelle procédure de détermination judiciaire de l'indemnité, des éléments de preuve rassemblés lors de la négociation.

L'expérience de la négociation statutaire ou de systèmes analogues au niveau fédéral et provincial en démontre l'utilité. Elle amène les parties à se rencontrer et à se parler, particulièrement lorsque l'inertie

s'est installée. Elle les expose aux opinions éclairées d'une tierce partie indépendante, le négociateur. Elle s'affiche un peu en avant-goût de ce que pourraient être les complications, les pertes de temps et les dépenses occasionnées lors d'un procès.

La Loi sur les chemins de fer n'envisage rien de semblable bien que, justement, cette sorte de processus formel de négociation pourrait être utile à l'expropriation de lisières où sont impliqués nombre de droits immobiliers relativement peu importants. *De fait, nous estimons que la solution de la Loi sur l'expropriation dans ce domaine convient à toutes les expropriations fédérales.*

Avant d'étendre la portée de la loi, cependant, il faut répondre à une question connexe: qui devrait agir à titre de négociateur? Il y a de bonnes raisons de recourir à des nominations ad hoc dans chaque cas. Il y a aussi de bons arguments à l'appui du recours à des négociateurs relativement permanents. Le fait d'être négociateur de manière régulière contribue à accroître le savoir-faire, bien que ce genre d'aptitude puisse être acquis d'autres manières. La familiarité avec le milieu peut plaider en faveur de la nomination de négociateurs spéciaux bien que l'information sur les particularismes locaux puisse être aussi obtenue d'une autre façon. Nous estimons que la compétence est une exigence des plus importantes et sommes favorables à la nomination de personnes d'expérience ou négociateurs dans chaque province sur une base relativement permanente.

S'il y a tentative de négociation mais qu'un accord ne survient pas, l'indemnité doit alors être fixée par un tiers. Notre prochain souci est d'étudier comment l'on procède actuellement pour fixer l'indemnité et, s'il y a lieu, comment devrait-on y procéder à l'avenir.

II. *La fixation de l'indemnité*

A. *Pourquoi la «méthode du code modifié» est-elle préférable?*

L'expérience a montré que la fixation de l'indemnité est rendue plus facile par l'existence de ce qu'on pourrait appeler un «code modifié» de règles d'indemnité—une liste de sujets qui constituent la base de l'indemnité. Il ne fait pas de doute que cette expérience a poussé le Parlement à adopter cette méthode dans sa Loi sur l'expropriation de 1970. La loi n'établit pas toutes les règles qui peuvent être utilisées dans la fixation de l'indemnité. Elle n'empêche pas non plus d'avoir recours aux décisions judiciaires antérieures. Elle met cependant en relief et définit certains éléments, tels la valeur marchande et

les troubles de jouissance, dont on doit tenir compte dans la détermination de l'indemnité. De plus, la loi contient des dispositions particulières sur certains sujets comme les réclamations des créanciers hypothécaires, celles des locataires ainsi que celles de propriétaires d'édifices de conception particulière. Elle établit en outre le principe du relogement des propriétaires de résidences. La façon dont la Loi sur l'expropriation aborde le problème de la fixation de l'indemnité marque clairement une nette amélioration par rapport à la situation qui a prévalu par le passé. Auparavant, la rareté des directives législatives et les conflits dans les décisions judiciaires rendaient virtuellement impossible la prédiction précise du sort final de toute contestation en matière de fixation d'indemnité.

Avant l'adoption de la Loi sur l'expropriation, il fallait se reporter à ce que l'on pourrait appeler «la détermination jurisprudentielle de l'indemnité», afin de fixer l'indemnité d'expropriation sous quelque loi fédérale que ce soit—y compris l'ancienne Loi sur l'expropriation et la Loi sur les chemins de fer. Cette jurisprudence s'appliquait aussi, jusqu'à tout récemment, dans la plupart des juridictions provinciales et c'est à cette jurisprudence qu'il faut encore se reporter lorsqu'il s'agit de décider de l'indemnité payable dans le cas d'expropriations faites sous l'empire de la Loi sur les chemins de fer.

La Loi sur les chemins de fer aide peu à déterminer les éléments d'une sentence sur l'indemnité. Elle prévoit cependant que la compagnie doit indemniser complètement toutes les personnes touchées des dommages qu'elles ont subis en raison de l'exercice du pouvoir d'exproprier et des autres pouvoirs qui y sont rattachés.

A cause de la réserve dont le législateur a fait preuve dans cette loi comme dans d'autres statuts fédéraux concernant l'expropriation, les tribunaux ont dû élaborer à la fois des principes de base applicables à la détermination du montant de l'indemnité à laquelle a droit le propriétaire aussi bien que des règles s'appliquant à la mise en œuvre de ces principes. C'est seulement en passant au peigne fin cette jurisprudence—dite «la common law de l'indemnité»—qu'une personne pourra découvrir ces pratiques et ces règles. On comprendra que la toile de la détermination jurisprudentielle de l'indemnité se présente avec des trous et des rapiécages, puisqu'elle a été tissée, par à-coups, selon l'attitude des tribunaux face aux différentes réclamations dont ils devaient disposer. Même ces principes fondamentaux ont soulevé des difficultés.

Le critère fondamental en vertu de cette jurisprudence, c'est la «valeur eu égard au propriétaire» plutôt que la simple valeur marchande

(quoique cette dernière puisse bien correspondre complètement à la valeur eu égard au propriétaire).

La décision de M. le juge Rand de la Cour suprême, en 1949, sur la manière d'appliquer la théorie de la «valeur eu égard au propriétaire» constitue un exposé classique:

Le propriétaire, au moment de l'expropriation doit être réputé n'avoir pas de titre mais, tous les autres éléments demeurant inchangés, la question est de savoir ce que lui, comme homme diligent, paierait à ce moment pour acquérir la propriété plutôt que d'en être évincé³.

Dans les décisions où les tribunaux ont eu à appliquer ce texte, les juges ont été très laconiques sur la manière dont ils sont arrivés à déterminer l'indemnité. Bien que l'exigence de se référer à l'«homme diligent» marque une tentative d'introduire de l'objectivité dans ce test, la nature évidemment subjective de ce dernier peut expliquer le silence des tribunaux. En conséquence, il ne résulte pas de l'application de ce test un résultat facilement prévisible.

Une décision plus récente de la Cour suprême du Canada, *National Capital Commission v. Hobbs*, a fourni quelques directives indispensables en la matière⁴. Une preuve matérielle doit maintenant être présentée au soutien de réclamations de pertes économiques réelles. En réalité, comme le démontre cette décision, l'application de manière censée du test de la «valeur eu égard au propriétaire» pourrait ne pas mener à des résultats très différents de l'application du test de la «valeur marchande» prévu à la Loi sur l'expropriation.

Mais même avec une clarification de ses principes fondamentaux, l'application de la technique jurisprudentielle d'indemnisation implique encore des difficultés et des pertes de temps. Nous sommes d'accord avec l'opinion suivante de la Commission ontarienne de réforme du droit, opinion formulée avant l'arrêt *Hobbs*:

La rationalisation des décisions judiciaires consomme du temps et de l'énergie. L'avocat moyennement compétent, qui n'a pas beaucoup de temps à sa disposition, qui est dérouté par des déclarations et des décisions contradictoires, confus par des applications ultérieures du test *Diggon-Hibben*, semble prendre pour acquis que le test en est un qui est purement subjectif superposé à divers facteurs objectifs. Pour clarifier la situation, une définition rajeunie de l'indemnité est nécessaire⁵.

Des réflexions de ce genre ont amené l'usage de la méthode dite du «code modifié» d'indemnité dans les législations adoptées ces dernières années en Ontario, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-

³ *Diggon-Hibben Ltd. v. The King*, [1949] R.C.S. 712, 715.

⁴ [1970] R.C.S. 337.

⁵ Report of the Ontario Law Reform Commission on the Basis for Compensation in Expropriation, (1967), 15.

Brunswick ainsi que dans la Loi fédérale sur l'expropriation. Cette méthode a aussi fait l'objet de recommandations par des institutions de réforme du droit en Alberta et en Colombie-Britannique. Le Québec, cependant, dans sa Loi de 1973 sur l'expropriation, a formulé de la manière traditionnelle et générale le droit à l'indemnité.

Nous croyons fermement que la méthode du «code modifié» convient aux expropriations faites sous l'empire de la Loi sur les chemins de fer. Les dispositions de la Loi sur l'expropriation traitant de l'indemnité devraient, sous réserve de changements mineurs, s'appliquer aux expropriations par les compagnies de chemin de fer et de pipeline aussi bien qu'aux autres organismes agissant sous l'empire de lois fédérales. Les arguments plaçant en faveur de l'introduction de la méthode du «code modifié» dans la Loi sur l'expropriation s'appliquent également à l'extension de cette approche au delà de l'empire actuel de cette loi. En réalité, la Loi sur les chemins de fer, la détermination jurisprudentielle de l'indemnité et la Loi sur l'expropriation ont tous pour objectif commun d'indemniser une personne complètement pour toute perte démontrée résultant d'une expropriation. L'avantage supplémentaire de l'uniformité—une Loi de l'indemnité applicable à toutes les expropriations fédérales—confirme, à notre avis, l'opportunité de la réforme que nous proposons.

Toutefois, l'analyse que nous avons faite de la possibilité de réaliser pareille extension a révélé la nécessité d'apporter quelques améliorations mineures à la Loi sur l'expropriation. Ces modifications, croyons-nous, feraient de cette loi une loi encore meilleure et mieux adaptée à une application plus étendue.

On trouvera ci-dessous une étude comparative de quelques-unes des dispositions de la Loi sur l'expropriation et de la Loi sur les chemins de fer en matière d'indemnité, ainsi que nos propositions en vue d'améliorer les lois existantes en la matière.

B. *Étude comparative des dispositions de la Loi sur les chemins de fer et de la Loi sur l'expropriation en matière d'indemnité*

1. *Moment de la détermination de l'indemnité*

En période d'instabilité du marché immobilier, la date choisie comme devant être le moment approprié pour fixer l'indemnité prend une importance capitale. La solution généralement contenue dans la plupart des lois d'expropriation au Canada a été de choisir la date de l'expropriation comme le jour J—le jour où la propriété change de mains et où l'expropriateur devient propriétaire du terrain exproprié.

C'est la solution de la Loi sur l'expropriation, bien que le propriétaire puisse choisir, lorsque l'avis de confirmation est reçu en retard, de considérer le jour de la réception de l'avis comme étant la date de fixation de l'indemnité.

La Loi sur les chemins de fer est moins explicite. Règle générale, le jour où les plan, profil et livre de renvoi sont enregistrés au Bureau d'enregistrement constitue le «jour par rapport auquel l'indemnité ou les dommages seront déterminés». Cependant, si la compagnie n'acquiert pas le titre de propriété en deçà d'un an du jour de l'enregistrement, le jour pertinent devient alors celui où finalement le transfert de propriété s'opère. Advenant pareille situation, des problèmes peuvent se soulever. Ainsi, rappelons-nous des manières dont le titre de propriété peut être acquis. La première façon, et aussi la plus facile, c'est par voie de vente ordinaire en retour d'une indemnité établie de gré à gré ou par arbitrage. Cependant si, pour quelque raison, on ne peut obtenir un acte de vente, la compagnie peut alors consigner en Cour l'indemnité jugée appropriée par l'arbitre et remettre au greffier de la Cour une copie de la décision de l'arbitre, c'est-à-dire de la sentence. Ainsi que nous l'avons signalé plus haut, cette sentence est alors «réputée constituer le titre de la compagnie aux terrains qui y sont désignés». Par contre, dans les cas où s'est écoulé plus d'un an depuis l'enregistrement, le jour pertinent à l'établissement de l'indemnité ne peut être établi qu'une fois le transfert de propriété opéré. Mais le transfert ne peut s'opérer, dans certains cas, qu'une fois que la compensation a été fixée. Pour sortir de cette impasse, on ne peut que conclure qu'il peut être parfois impossible de connaître quel devrait être le jour pertinent pour les fins de fixation de l'indemnité.

Heureusement, cette source de confusion ne semble pas avoir causé de difficultés pratiques. Nous devrions peut-être en remercier le Conseil privé qui a décidé, en 1928, sans faire une analyse poussée de la Loi sur les chemins de fer, que le jour de l'acquisition était le jour de l'«avis d'expropriation»⁶, tel que signalé plus haut, cet avis n'opère pas en soi le transfert de propriété.

Nous estimons que ce manque de clarté dans la Loi sur les chemins de fer exige qu'on y remédie. Nous avons déjà recommandé qu'une compagnie puisse acquérir son titre par l'enregistrement des plan, profil et livre de renvoi. *Pour se conformer à la philosophie de la Loi sur l'expropriation, le jour de l'enregistrement apparaît le moment le plus approprié pour les fins de détermination de l'indemnité.* Nous nous déclarons aussi en faveur du délai de 90 jours à compter

⁶ *La Coste v. Cedar Rapids Manufacturing and Paving Company*, (1928) 2 D.L.R. 1, 10-11.

de la date de l'expropriation pour l'envoi de l'avis de confirmation. Le délai correspondant d'un an prévu à la Loi sur les chemins de fer retarde indûment le moment où l'expropriation devient parfaite.

La Loi sur l'expropriation contient toutefois une lacune: le cas où l'avis de confirmation n'est jamais envoyé. Le Rapport McRuer a reconnu qu'il y avait là un problème et a recommandé qu'on accorde au propriétaire la possibilité d'opter en faveur de l'établissement de la compensation au jour où il délaisse l'immeuble. Cependant, le propriétaire peut rester en possession tout au long de l'arbitrage ce qui rend inapplicable la solution prévue dans le Rapport McRuer.

Pour plus de certitude, nous estimons que la *Loi sur l'expropriation* devrait prévoir que, lorsque l'avis de confirmation n'est pas envoyé, le propriétaire pourrait opter pour que l'indemnité soit fixée au jour où ont commencé les procédures judiciaires visant à fixer l'indemnité.

2. *L'indemnisation pour la valeur marchande et pour les troubles de jouissance—l'interdiction du cumul*

L'élément principal dans la détermination de l'indemnité payable en vertu de la Loi sur l'expropriation est la valeur marchande du droit exproprié

... le montant qui aurait été payé pour ce droit si, à la date de la prise de possession (sic), il avait été vendu sur le marché libre par un vendeur consentant à un acheteur consentant.

Cependant, il faut aussi payer des dommages-intérêts pour troubles de jouissance lorsque le propriétaire occupait le bien au moment où l'avis de confirmation a été enregistré et qu'il a dû déménager à cause de l'expropriation. Les dommages pour troubles de jouissance, ce sont ces coûts, dépenses et pertes causés par le déménagement du propriétaire et ils comprennent les frais de déménagement. La possibilité du cumul d'indemnités surgit parce que certains terrains comportent aussi bien des usages actuels que des usages potentiels. Un terrain peut être utilisé comme ferme, par exemple, mais pourrait très bien être utilisé pour des fins de développement domiciliaire. La valeur du terrain, si l'on tient compte de son usage potentiel, peut être plus élevée que si on ne tient compte que de son usage actuel. Dans la fixation de l'indemnité d'expropriation, la valeur marchande pourrait bien être basée sur l'usage qui soit le meilleur et le plus rémunérateur. Cependant, pour éviter des réclamations d'indemnité excessives—ou, ainsi qu'on en est venu à l'appeler, le cumul d'indemnités—la Loi sur l'expropriation prescrit que l'indemnité ne devrait pas dépasser le plus élevé des montants suivants: soit la valeur fondée sur l'usage qui soit le meilleur et le plus

rémunérateur, soit la somme de la valeur de l'usage actuel et des dommages pour troubles de jouissance.

Cette solution trouve ses origines dans la jurisprudence en matière d'indemnité, bien que les juges n'aient pas été toujours hostiles au cumul d'indemnités. Un grand nombre d'études sur le droit de l'expropriation ont recommandé que le cumul d'indemnités soit interdit par voie législative. La Loi sur l'expropriation, dans son application, réalise ceci—mais sans que cela ne soit dit ni expliqué. *Nous estimons que la règle interdisant le cumul d'indemnités devrait être formulée de manière claire dans la Loi sur l'expropriation et qu'elle devrait s'appliquer à la fixation de l'indemnité dans toutes les expropriations opérées sous l'empire des lois fédérales.*

3. *Les expropriations partielles*

Si seulement une partie du terrain d'un particulier est expropriée, l'on pourrait croire que les problèmes en seraient proportionnellement réduits. Malheureusement, il n'est pas facile d'imaginer une formule convenable permettant d'arriver à une indemnité pour les pertes subies lors d'une expropriation partielle. Les complications, ce cas échéant, sont nombreuses. Le propriétaire devrait-il recevoir uniquement la valeur de cette partie de sa propriété qui a été expropriée? Comment alors cette valeur devrait-elle être fixée lorsqu'il n'y a pas de marché pour le genre de propriété expropriée? Le propriétaire devrait-il, en outre, recevoir une somme d'argent à titre de dommages causés au terrain qui lui reste, en raison de ce que les avocats appellent «l'atteinte défavorable»? Et que faire si le terrain qui reste au propriétaire prend une plus-value du fait du projet qui a suscité l'expropriation? Le bénéfice retiré sous la forme de plus-value devrait-il être déduit de l'indemnité due pour la partie du terrain exproprié? On ne peut éviter, en raison des traditions d'expropriation partielle qui sont celles des «expropriateurs de lisières», de faire ici un examen des réponses à ces questions et des manières dont elles furent traitées par la Loi sur l'expropriation. Les compagnies de pipeline et de chemin de fer ont normalement uniquement besoin d'une servitude ou d'une étroite lisière de terrain de 60 ou de 100 pieds de large. La formule prévue à la Loi sur l'expropriation pour fixer l'indemnité au cas d'expropriation partielle conviendrait-elle aux expropriations partielles faites par les «expropriateurs de lisières»?

(i) La Loi sur l'expropriation

Les dispositions de la loi à ce sujet pourraient être décrites comme étant les plus audacieuses et les plus élaborées au Canada. En résumé, les propriétaires victimes d'expropriation partielle doivent recevoir une

somme constituée de la valeur du terrain exproprié, valeur établie au moment de l'expropriation, à laquelle on ajoute toute diminution de valeur de la propriété qui reste—le terrain «défavorablement atteint». Si le terrain qui reste augmente de valeur à cause du projet qui justifie l'expropriation, il n'y a pas compensation entre cette augmentation de valeur et la réclamation fondamentale du propriétaire—la valeur marchande du terrain exproprié. Est exclu de la détermination de la valeur marchande, bien sûr, tout changement de valeur provoqué par l'usage anticipé ou actuel du terrain par l'expropriateur.

La loi précise la manière de calculer toute diminution de valeur de la propriété non-expropriée. Il faut soustraire de la valeur de la propriété entière, établie avant que l'on en exproprie une partie, la somme des valeurs du terrain exproprié et du terrain qui reste après l'expropriation. Cependant, dans le calcul de la valeur de ce qui reste, la loi précise que «l'on doit tenir compte» de tout changement de valeur qui résulte du projet.

Le recours, dans la Loi sur l'expropriation, à la valeur marchande comme élément de base de l'indemnité ne peut se justifier, peut-on présumer, que lorsqu'il existe véritablement un marché pour le terrain exproprié. Mais, il est des droits immobiliers pour lesquels il n'y a pas d'acheteur consentant comme, par exemple, une lisière de deux pieds de large située entre la pelouse d'une résidence et une rue ou encore une emprise de pipeline ou de chemin de fer serpentant sur un grand terrain. Que faire en pareil cas?

Lorsque ce genre de droit fait l'objet d'une expropriation, un évaluateur utilisera probablement, en fait, pour arriver à déterminer la valeur de la portion de terrain expropriée, la comparaison entre les valeurs du terrain «avant et après». Ceci peut, en réalité, conduire à des évaluations plus élevées. Un mode de comparaison «avant et après» transfère inévitablement au terrain exproprié une part de la valeur des terrains avoisinants; ce transfert de valeur est artificiel. Comment une lisière de terrain située à la limite d'une propriété résidentielle et qui a été expropriée afin d'élargir une rue peut-elle avoir la même valeur marchande par pied carré que l'ensemble de la propriété? Cela est possible uniquement si le concept de valeur marchande est déformé par rapport à son sens ordinaire et par rapport aux limites de la définition contenue dans la Loi sur l'expropriation. *La meilleure façon d'utiliser la valeur marchande comme base de fixation de l'indemnité lors d'une expropriation partielle consiste à comparer la valeur des droits pour lesquels il y aura vraisemblablement un marché—c'est-à-dire le terrain tout entier avant l'expropriation et après.*

(ii) Un problème: l'atteinte défavorable

Il nous faut en outre souligner une autre lacune de la Loi sur l'expropriation. La formule utilisée pour fixer l'indemnité lors d'une expropriation partielle comprend une indemnité pour atteinte défavorable

... par suite de la construction ou de l'usage, ou de la construction ou de l'usage prévu d'un ouvrage public *sur l'immeuble visé par l'avis*, ou encore de l'usage ou de l'usage prévu de cet immeuble à une fin d'intérêt public.

«L'immeuble visé par l'avis» est, bien sûr, l'immeuble exproprié et non tous les immeubles qui sont affectés par l'ouvrage public ou la fin d'intérêt public. La solution préconisée par la loi est conforme ici à la détermination jurisprudentielle de l'indemnité.

Il résulte de cette solution que le propriétaire du terrain dont une parcelle seulement a été expropriée peut souffrir des dommages à sa propriété résultant de projets situés ou accaparant d'autres terrains aussi bien que le terrain qui lui a été enlevé. Cependant, ce propriétaire ne peut réclamer une indemnité pour atteinte défavorable que pour les dommages qui sont causés par l'usage de cette partie de son terrain qui a été exproprié.

Ceci nous semble mesquin et injustement restrictif. C'est une restriction dont on s'est récemment départi au Royaume-Uni. Il y est maintenant prévu dans la loi anglaise que

... l'indemnité pour atteinte défavorable à l'immeuble qui reste ...
devra être évaluée en tenant compte de l'ensemble des travaux et non pas seulement de la partie de ceux-ci située sur le terrain acquis ...

Nous estimons que ceci constitue un exemple à suivre pour une réforme au Canada, mais cela ne répond pas parfaitement aux besoins canadiens. Cette loi ne s'applique pas au cas d'atteinte défavorable lorsque le terrain n'est pas accaparé comme tel. A proprement parler, ceci se situe en dehors de notre mandat actuel à l'égard du droit de l'expropriation. Cependant, un peu plus loin dans ce document de travail, nous aurons quelques mots à dire au sujet de la nécessité de réformer le droit de l'atteinte défavorable en général. Pour l'instant, qu'il suffise d'observer que s'inspirer de la réforme du Royaume-Uni mènerait à une situation anormale. Le propriétaire d'un immeuble qui en a perdu une petite parcelle pour un ouvrage public ou pour une fin d'intérêt public aurait droit à une indemnité pour tous les dommages occasionnés à son immeuble par suite de l'usage de tout l'ouvrage public, que cet usage survienne ou non sur le terrain dont on l'a dépossédé. Cependant, d'autres propriétaires d'immeubles du voisinage, dont les terrains n'ont pas

été expropriés mais qui ont subi des dommages similaires, n'auraient pas droit à une indemnité si le dommage résulte de l'usage plutôt que de la construction d'un ouvrage public, ou bien si l'activité en question ne peut pas faire l'objet de recours en vertu du droit commun.

Notre examen de la Loi sur l'expropriation montre qu'elle ne fournirait pas une manière convenable d'aborder le problème de la fixation de l'indemnité pour expropriation partielle particulièrement dans le cas des «expropriateurs de lisières». La Loi sur les chemins de fer offre-t-elle une meilleure solution?

(iii) La Loi sur les chemins de fer

La fixation de l'indemnité pour expropriation partielle en vertu de cette loi se fait en recourant à la méthode traditionnelle par «comparaison avant et après», solution qui tire son origine de la détermination jurisprudentielle de l'indemnité et qui ne déforme pas le concept de valeur marchande comme élément fondamental dans la fixation de l'indemnité.

En appliquant la méthode par «comparaison avant et après», on évalue l'immeuble du propriétaire avant et après qu'une parcelle en a été expropriée. L'indemnité à payer est déterminée par la différence entre les évaluations faites avant et après, différence qui reflète tout avantage résultant du projet qui peut avoir augmenté la valeur de l'immeuble restant. En vertu de la Loi sur l'expropriation, au contraire, l'indemnité versée pour l'immeuble exproprié ne peut pas être réduite en opérant compensation entre les avantages reçus et la valeur marchande de l'immeuble exproprié. Après tout, ainsi que l'ont signalé ailleurs plusieurs réformateurs, pourquoi une personne qui perd une partie d'un immeuble devrait-elle payer pour des avantages qui sont donnés gratuitement à son voisin, lequel, n'a pas eu à céder son immeuble?

La méthode par «comparaison avant et après» telle que prescrite par la Loi sur les chemins de fer, montre une sensibilisation à cet argument: La loi donne instruction aux arbitres appelés à déterminer l'indemnité, dans pareil cas, d'opérer compensation entre «la plus-value . . . en sus de la plus-value commune à tous les terrains de la localité» et «les inconvénients, la perte ou le préjudice qui pourrait être éprouvé en conséquence de la prise de possession ou de l'usage des terrains par la compagnie». Mais, aussi étrange que cela puisse paraître, les tribunaux n'ont pas fait attention à cette directive juste et raisonnable de sorte qu'une méthode par «comparaison avant et après» sans nuances constitue la règle pour la fixation de l'indemnité pour expropriation partielle en vertu de la Loi sur les chemins de fer.

Notre préférence pour la méthode par «comparaison avant et après» s'accroît si on y ajoute un mécanisme de compensation pour les avantages particuliers. Et notre opinion se fonde sur nombre de décisions judiciaires où l'on a opéré compensation entre les avantages particuliers découlant d'un projet ou d'un plan et la valeur de l'immeuble exproprié ainsi que des dommages pour atteinte défavorable.

Nous favorisons aussi l'attribution au propriétaire, à titre de dédommagement minimal, la valeur du terrain exproprié, comme de prévoit la Loi sur l'expropriation.

(iv) Propositions de réforme quant à l'indemnité d'expropriation partielle

Nous estimons que la méthode par «comparaison avant et après» constitue la meilleure solution pour la fixation de l'indemnité d'expropriation partielle, sous réserve des raffinements suivants:

1. Le fondement de la réclamation de tout propriétaire privé d'une partie de son immeuble devrait être la valeur marchande de l'immeuble exproprié. Pour faciliter l'évaluation d'une partie d'un terrain, nous suggérerions qu'une formule soit utilisée consistant d'abord à évaluer la totalité du terrain puis à répartir ce montant entre la partie expropriée et la partie qui ne l'est pas. Une base possible de telle répartition pourrait être le rapport entre la surface expropriée et la surface de l'ensemble.
2. Il devrait y avoir compensation uniquement entre l'indemnité totale payable et les augmentations de valeur de l'immeuble restant qui découlent de la construction ou de l'usage, ou encore de la construction ou de l'usage anticipé de l'ouvrage en cause, augmentation qui, selon les termes de la Loi sur les chemins de fer, vont «au-delà de la plus-value commune à tous les immeubles de la localité».

Il est difficile de prédire si le recours à la solution que nous avons préconisée pour la fixation de l'indemnité au cas d'expropriation partielle donne de meilleurs résultats pour toutes les parties en cause que la solution préconisée par la Loi sur l'expropriation. Nous estimons cependant que notre solution est d'une conception plus claire et d'un fonctionnement plus facilement compréhensible. En outre, nous estimons que cette solution conviendrait beaucoup mieux au nombre accru d'expropriations partielles qui tomberaient sous l'empire des dispositions indemnitaires de la Loi sur l'expropriation, si l'application de ces dernières était étendue aux «expropriateurs de lisières».

4. *Éléments à ne pas considérer dans la détermination de la valeur marchande*

En fournissant des indications quant à ce que devraient être les éléments d'une sentence sur l'indemnité, la Loi sur l'expropriation a, dans une certaine mesure, défini la valeur marchande de manière négative—en disant ce qu'elle n'est pas après avoir dit ce qu'elle est. «Le prix de la propriété sur le marché libre le jour pertinent»: voilà le sens facile à saisir de la définition de la valeur marchande que donne la loi. Le marché n'est cependant pas un pur mécanisme régi uniquement par la loi de l'offre et de la demande. Quantité d'autres facteurs peuvent éventuellement modifier la valeur marchande et nombre de ces facteurs ont été, pour des considérations de principe, écartés par la Loi sur l'expropriation.

La valeur de l'immeuble pour l'expropriateur est l'un de ces facteurs. Il en est ainsi, aussi, de l'effet que pourrait avoir sur la valeur de l'immeuble exproprié, l'ouvrage ou la fin d'intérêt public en cause. Ces deux facteurs peuvent augmenter la valeur de l'immeuble et représenter pour le propriétaire une manne non méritée. Cependant, l'effet d'un plan ou d'un projet—dont l'expropriation n'est qu'un moyen de mise-en-œuvre—peut être de réduire la valeur de l'immeuble. Le fait d'écarter cet élément de la détermination de la valeur marchande protège le propriétaire contre une double perte possible—perte à la fois du terrain ainsi que des sommes nécessaires à l'acquisition d'une propriété équivalente.

A quelques exceptions près⁷, l'attitude de la Loi sur l'expropriation quant à la valeur eu égard à l'expropriateur et à l'effet du projet sur la valeur de l'immeuble est une relique de la détermination jurisprudentielle de l'indemnité. Malgré leur origine jurisprudentielle, le poids qu'il faut attribuer à ces facteurs est une question de principe qui, à notre avis, a été réglé par la loi de manière sage.

Nous serions aussi en accord, bien qu'avec certaines réticences, avec la solution de la Loi sur l'expropriation concernant les transactions ou conventions faites après l'enregistrement de l'avis d'intention d'exproprier. La loi interdit d'y recourir pour déterminer la valeur marchande. De l'aveu général, de telles conventions peuvent être montées de toute pièce. D'un autre côté, il y a des conventions qui ont pu être élaborées de bonne foi et dans l'ignorance complète de l'avis d'intention d'exproprier qui donne naissance à la prohibition. Cependant, quel'un qui a à déterminer la valeur marchande attribuerait-il à de telles conventions beaucoup de poids? Nous ne le croyons pas. Afin de

⁷ Voir *Fraser v. The Queen*, [1963] R.C.S. 445.

ne pas retarder le déroulement du stade consécutif à l'expropriation, nous appuyons l'attitude de la Loi sur l'expropriation à l'égard de ces conventions.

Il nous semble difficile, cependant, d'étendre cette prohibition aux procédures applicables aux compagnies de chemin de fer et de pipelines. Ici, il n'y a pas de document équivalant à l'avis d'intention d'exproprier. On pourrait peut-être faire de l'enregistrement de l'avis relatif à la demande de la compagnie pour approbation de l'emplacement précis (la soumission à la CCT ou à l'ONE des plan, profil et livre de renvoi) le point ultime afin de déterminer si des transactions ou des conventions peuvent être utilisées comme preuve de la valeur marchande.

Enfin, la Loi sur l'expropriation ne permet aucune augmentation dans la valeur du droit en raison de son exploitation à des fins contraires à la loi. La position jurisprudentielle en matière d'indemnité à l'égard des expropriations en vertu de la Loi sur les chemins de fer est au même effet^B.

5. *L'avantage économique spécial*

La Loi sur l'expropriation donne au propriétaire une garantie additionnelle qu'il recevra une indemnité complète pour toute perte économique résultant de l'expropriation. En plus de la valeur marchande et de l'indemnité pour troubles de jouissance, un propriétaire peut réclamer

... la valeur ... de tout élément constituant pour lui un avantage économique spécial et provenant de son occupation de l'immeuble ou étant accessoire à celle-ci ...

Cet élément d'indemnité est semblable à la notion de «valeur spéciale» qui a été utilisée dans nombre de décisions s'inspirant de détermination jurisprudentielle de l'indemnité où l'on utilisait le test de la valeur eu égard au propriétaire.

Bien sûr, des pertes attribuables à la valeur spéciale ou à l'avantage économique spécial pour le propriétaire pourraient, dans certaines circonstances, être recouvrées à titre d'indemnité pour troubles de jouissance. Prenons par exemple les modifications de structure de la résidence d'une personne handicapée. La Loi sur l'expropriation, prenant acte de ce chevauchement, ne permet de considérer l'avantage économique spécial dans l'établissement de l'indemnité que si on ne peut obtenir de réparations convenables par voie de réclamation fondée sur les troubles de jouissance ou la valeur marchande. Il faut signaler que la règle contre le cumul des indemnités ne s'applique qu'aux troubles de

^B *Re Matell and City of Halifax*, (1970) 9 D.L.R. (3d) 163.

jouissance et non aux adjudications fondées sur l'avantage économique spécial. Il existe une possibilité théorique, bien que vraisemblablement rare en pratique, qu'un propriétaire voit attribuer à sa propriété une valeur marchande fondée sur son usage éventuel plutôt que sur son usage actuel ou même qu'il reçoive une indemnité pour la perte de quelque avantage économique spécial provenant de l'occupation actuelle de la propriété. Quel que soit le caractère logique de ce résultat, nous présumons qu'il découle d'un choix politique conscient. *Le fait que le facteur d'avantage économique spécial donne au propriétaire une protection additionnelle justifie à nos yeux son existence et son extension à toutes les expropriations opérées en vertu des lois fédérales.*

6. *La relocalisation dans des lieux équivalents*

Comment se détermine l'indemnité pour ces propriétés qui sont difficiles à évaluer parce qu'elles sont mises hors-marché en raison de l'objet particulier pour lequel elles sont utilisées et pour lequel souvent elles sont structurellement adaptées? Qui, par exemple, achèterait une église? Les tribunaux ont élaboré la notion de la relocalisation dans des lieux équivalents pour garantir aux propriétaires de ce genre d'immeuble un traitement équitable en les remettant dans une situation substantiellement équivalente dans un autre immeuble. Cet aspect de la jurisprudence en matière d'indemnité continue de s'appliquer aux expropriations opérées en vertu de la Loi sur les chemins de fer.

La Loi sur l'expropriation accepte l'idée de la relocalisation équivalente mais en limite l'application à un terrain où était construit

... un bâtiment ou une autre structure spécialement conçue pour servir aux fins d'un établissement scolaire, hospitalier, ou municipal ou d'une institution religieuse ou charitable ou à des fins analogues . . .

Ailleurs, notamment en Ontario et au Royaume-Uni, les dispositions législatives de cette nature se conforment à la jurisprudence et s'appliquent de manière plus générale à «des immeubles . . . voués à un objet d'une nature telle qu'il n'y a pas de demande générale ou de marché pour un immeuble ayant cette destination».

Nous estimons que l'attitude de la Loi sur l'expropriation devrait être la même. Il est des propriétés, tels les cinémas et les clubs de golf, qui échappent aux dispositions de la loi concernant la relocalisation dans des lieux équivalents et pour lesquels il serait difficile d'obtenir une indemnité complète sous l'empire des autres dispositions de la loi. Qui plus est, lorsque la valeur marchande d'une propriété à destination spécifique est minime, on assisterait à une déformation excessive d'un élément tel l'avantage économique spécial si on l'utilisait comme fondement du recouvrement du coût total d'une relocalisation. Cependant, si

le droit à l'indemnité en se fondant sur la relocalisation dans des lieux équivalents est étendu, alors nous croyons que le propriétaire devrait être libre de s'en prévaloir, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick et au Royaume-Uni. Ceci laisserait au propriétaire le soin de décider s'il y a ou non pour sa propriété une valeur marchande.

La relocalisation dans des lieux équivalents est, croyons-nous, un élément qu'il est opportun d'inclure dans un code modifié de règles d'indemnité applicables aux expropriations opérées sous l'empire des lois fédérales telles que les dispositions d'indemnité de la Loi sur l'expropriation. Mais cet élément devrait être à la disposition non pas seulement des propriétaires de terrains sur lesquels sont érigés certains édifices à destination particulière bien définie. Le droit à l'indemnité sur la base de la relocalisation dans des lieux équivalents devrait être donné aux propriétaires d'immeubles «voués à une destination d'une nature telle qu'il n'y a ni demande générale ni marché pour un immeuble de telle destination.»

Nous sommes d'accord avec les dispositions de la Loi sur l'expropriation concernant le montant de l'indemnité payable pour la relocalisation dans des lieux équivalents. Le propriétaire reçoit

l'ensemble du coût d'un droit réel immobilier susceptible de remplacer raisonnablement l'immeuble de telle destination ainsi que les frais des dépenses et des pertes attribuables ou connexes au déménagement et à la relocalisation dans d'autres lieux

Ceci est préférable à la solution de nature plus générale que l'on trouve dans la législation ontarienne sur l'expropriation où on donne droit «au coût raisonnable de la relocalisation dans des lieux équivalents».

Cette formulation laisse aux tribunaux la possibilité de suivre la décision dans l'affaire *The Queen v. Sisters of Charity of Providence*⁹, où fut accordée, à titre de relocalisation dans des lieux équivalents, la somme de la valeur marchande du terrain et du coût de remplacement déprécié de l'édifice. La dépréciation, on le comprendra, pourrait réduire l'indemnité au point qu'un propriétaire ne recevrait pas assez pour défrayer sa relocalisation. Nous estimons que la Loi sur l'expropriation empêcherait ceci de se produire tout en limitant aussi la possibilité d'enrichissement. La loi réduit effectivement l'allocation de relocalisation du «montant de l'amélioration de la situation du titulaire qui a été obtenu ou qu'on peut raisonnablement prévoir du fait de sa réinstallation dans d'autres lieux». Cette réduction, toutefois, ne devrait pas empêcher un propriétaire de se relocaliser dans des lieux raisonnablement identiques.

⁹ [1952] Ex. C.R. 113.

7. *Le principe du relogement*

La disposition de la Loi sur l'expropriation établissant le principe du relogement apparaît nettement supérieure à celle élaborée en jurisprudence et en conséquence à la Loi sur les chemins de fer à laquelle cette jurisprudence sert de droit supplétif. Cette disposition permet au propriétaire d'un immeuble utilisé comme résidence dont «... la valeur... est inférieure au montant minimum suffisant pour permettre au titulaire de se réinstaller... dans ou sur des lieux raisonnablement équivalents aux lieux expropriés» de recevoir ce montant minimum. Sans cette disposition, des propriétaires pourraient être durement éprouvés s'ils devaient trouver une somme d'argent additionnelle pour acheter une résidence comparable. Parfois, une indemnité constituée de la valeur marchande de la résidence expropriée à laquelle on ajoute les frais de déménagement est tout à fait suffisante. Ceci se produit le plus souvent dans les zones «défavorisées» ou «délabrées» des villes: une habitation de dimension et de qualité intérieures équivalentes s'y révèle très difficile à trouver ailleurs pour le même prix. *Le principe du relogement devrait s'appliquer à toutes les expropriations opérées en vertu des lois fédérales.*

8. *Le droit au bail*

(i) L'indemnisation du locataire

A quoi peut ou devrait s'attendre une personne qui est locataire d'une maison ou d'un appartement ou qui y a un droit de même nature, lorsque l'immeuble est exproprié? En vertu du droit commun, et, puisqu'encore une fois, la Loi sur les chemins de fer est silencieuse, en vertu aussi de cette loi, tout ce que le locataire peut recevoir est une indemnité pour la perte du droit au bail existant. Le locataire n'est pas considéré comme ayant perdu davantage que ce qu'il pouvait légalement exiger, nonobstant le fait qu'il y ait eu une grande vraisemblance de renouvellement du bail.

La valeur du droit au bail est, en vertu du droit commun, déterminée comme étant la valeur réelle de la différence, pour la durée du bail qui reste à courir, entre le loyer payé par le locataire et la valeur locative de l'immeuble. Autrement dit, si le loyer contractuel est égal ou supérieur au loyer économique, nulle indemnité n'est payable pour le droit au bail. Le locataire, comme titulaire du droit, ne détenait aucun avantage particulier, selon la loi du marché, par rapport à d'autres locataires dans des lieux semblables.

La Loi sur l'expropriation a adopté cette solution pour la fixation de la valeur marchande d'un bail. Cependant, la loi a amélioré la situa-

tion du locataire en donnant au titulaire du droit au bail le droit à des dommages-intérêts particuliers pour troubles de jouissance. Ces dommages-intérêts, pour des locataires, doivent être calculés «compte tenu» de la durée du bail et de la période restant à courir, ainsi que de tout droit ou de «toute perspective raisonnable de renouvellement», de tout investissement dans l'immeuble et de la nature de toute entreprise exercée par le locataire sur les lieux. *Cette amélioration devrait être à la disposition de tous les locataires affectés par l'expropriation en vertu de statuts fédéraux en général.*

La mesure du droit du locataire à réclamer des dommages pour troubles de jouissance demeure dans chaque cas une question de fait. Cependant, soulignons la manière dont on a abordé le problème dans l'affaire *Re Frankel Steel Construction Limited v. Metropolitan Toronto*, décision approuvée par la Cour suprême du Canada¹⁰.

Dans cette affaire, l'indemnité accordée à un locataire obligé de déménager à cause de l'expropriation comprenait un élément à titre de dommages-intérêts pour troubles de jouissance fondés sur les dépenses de déménagement. Le tribunal a considéré ces dépenses comme des frais qu'un locataire aurait éventuellement dû payer à la fin du bail. En conséquence, l'indemnité fut fondée sur «l'accélération de la dépense, plutôt que . . . sur la dépense elle-même». Ayant dû dépenser «les frais équitables de déménagement» plus tôt qu'à la fin du bail, le locataire reçut ce qu'il lui en aurait coûté pour emprunter «le coût équitable du déménagement» pendant la durée du bail qui restait à courir.

S'il s'était agi dans cette affaire de fixer l'indemnité en vertu de la Loi sur l'expropriation alors, de toute évidence, plus grande est la durée d'occupation possible que le locataire aurait pu raisonnablement prouver, indépendamment du terme fixé au bail, plus élevés auraient été les dommages-intérêts pour troubles de jouissance qui lui auraient probablement été accordés. Et plus ils auraient été réalistes.

Bien qu'un locataire puisse recevoir une quelconque indemnité à titre de dommages-intérêts pour troubles de jouissance du fait de la perte d'une perspective raisonnable de renouvellement du bail, l'impact véritable d'une telle perspective n'est-elle pas plutôt sur la valeur marchande du droit au bail? Un bail peut certainement apparaître en soi de plus de valeur aux yeux d'un locataire éventuel s'il y a une forte possibilité de renouvellement, et il en va de même pour le propriétaire qui veut conserver un bon locataire. Bien sûr, nous ne pouvons nier que la possibilité de renouvellement est matière à spéculation.

¹⁰ (1966) D.L.R. (2d) 578, [1970] R.C.S. 726.

tion. Mais l'est-elle au point que ses effets sur la valeur marchande, bien que susceptibles d'être démontrés, devraient être ignorés, comme c'est le fait de la Loi sur l'expropriation et de la législation ontarienne?

Si une perspective raisonnable de renouvellement peut être démontrée de manière satisfaisante, nous estimons que l'on devrait en tenir compte en fixant la valeur marchande de droit au bail exproprié en vertu de lois fédérales. Le simple fait que la majorité des réclamations fondées sur de telles perspectives ne peuvent probablement pas être prouvées n'est pas une juste raison d'interdire toute réclamation. Il en va de même pour les difficultés à déterminer les conditions de location pour la période de renouvellement. Puisqu'il peut y avoir des exceptions et étant donné le grand nombre de baux domiciliaires, la perspective de renouvellement ne devrait pas être écartée à titre d'élément de la valeur marchande.

(ii) L'expropriation, met-elle fin au bail?

Ni la Loi sur l'expropriation, ni la Loi sur les chemins de fer n'indiquent si une expropriation annule un bail existant ou y met fin. Le locataire continue-t-il d'avoir l'obligation de payer le loyer et le propriétaire le droit de l'exiger bien que les lieux ne puissent, en raison de l'expropriation, être utilisés, en partie ou en totalité? La jurisprudence n'est pas catégorique en ce domaine, bien qu'une décision récente des tribunaux fournisse un appui supplémentaire à l'opinion selon laquelle l'expropriation annule le bail¹¹. *Pour écarter toute ambiguïté, nous estimons que la Loi sur l'expropriation devrait dire clairement ce qui se produit le cas échéant.*

La législation de l'Ontario fournit un modèle convenable.

Lorsque tous les droits d'un locataire sur un immeuble sont expropriés ou lorsqu'une partie de ses droits sont expropriés et que l'expropriation rend la partie qui reste des droits du locataire impropre aux fins du bail . . . le bail est réputé annulé à la date de l'expiration.

Au cas d'expropriation partielle des lieux loués, lorsque le locataire peut continuer d'en jouir, «l'obligation du locataire de payer le loyer en vertu du bail est réduite proportionnellement». Sans une disposition de ce genre, le locataire devrait probablement payer le loyer jusqu'à la fin du bail. Il en résulte une complication inutile du calcul de l'indemnité d'expropriation.

¹¹ *Rosenblood v. Plastic and Allied Building Products Ltd.*, (1970) 9 D.L.R. (3d), 123, 127-128.

Nous trouvons que le modèle ontarien convient sur cette question aux expropriations fédérales.

9. *Les hypothèques et autres sûretés*

La jurisprudence offre peu d'indications sur la manière d'évaluer les hypothèques et autres sûretés dont peut faire l'objet un immeuble lors de l'expropriation. Traditionnellement, on a reconnu qu'une indemnité convenable était constituée du solde, en principal et en intérêts, impayé sur l'immeuble au moment de l'expropriation. La Loi sur l'expropriation a conservé la méthode dite du «solde impayé» pour indemniser le créancier hypothécaire, la personne qui a prêté de l'argent sur immeuble.

La valeur marchande constitue l'alternative à cette méthode et, en réalité, cette solution comporte une logique interne précise et un caractère pratique apparent. Après tout, les hypothèques ont une valeur marchande puisqu'elles sont achetées ou vendues presque quotidiennement, en particulier dans les grands centres urbains. Puisque l'indemnité du propriétaire est fondée sur la valeur marchande de l'immeuble, pourquoi l'indemnité du créancier hypothécaire ne devrait-elle pas être fondée sur la valeur marchande de l'hypothèque?

La Commission de réforme du droit de l'Ontario a préféré la solution traditionnelle, estimant que la fixation de la valeur marchande des hypothèques présentait des difficultés d'ordre pratique résultant de l'état du marché des hypothèques. Qui plus est, la Commission fut influencée par le fait que le droit d'un créancier hypothécaire n'est pas uniquement un droit immobilier—un propriétaire immobilier qui doit de l'argent sur hypothèque a une obligation contractuelle de payer le solde au créancier hypothécaire, en principal et intérêts. Bien sûr, soumit la Commission ontarienne, si l'expropriation intervient dans le champ contractuel, le prêteur (le créancier hypothécaire) devrait recevoir au moins le principal impayé. En adoptant la solution de la valeur marchande, il pourrait résulter qu'un créancier hypothécaire reçoive moins que les argents qu'il a prêtés—résultat que ne pouvait cautionner la Commission de réforme du droit de l'Ontario.

Mais il y a un autre côté à cette médaille qui nous révèle une conséquence tout aussi troublante de la méthode du solde impayé. Puisque l'indemnité d'expropriation payable au propriétaire dépend des caprices du marché immobilier, un propriétaire, en période de déclin des prix immobiliers, peut se retrouver avec une indemnité moindre que le montant du principal impayé et dû en vertu d'une hypothèque existante. Assurément, la réforme législative qui est le fruit de l'étude du droit de l'expropriation faite par la Commission de réforme du droit de

l'Ontario a contribué à réduire l'embarras des propriétaires dans des situations telles que celle-ci. Mais pourquoi soutenir une solution qui peut conduire à des situations aussi inacceptables, particulièrement lorsqu'il peut y avoir une alternative qui pourrait n'avoir pas besoin de soutien.

La Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique a examiné la solution alternative dans son rapport de 1971 sur l'expropriation et a recommandé la méthode de la valeur marchande. Cette Commission souligna que la méthode du solde impayé avait l'avantage d'être facilement comprise et simple à utiliser. Cependant «il y a eu une sorte de fascination hypnotique opérée par le montant dû en vertu de l'hypothèque, bien que ce montant ne soit payable qu'en versements». Autrement dit, l'hypothèque a été considérée comme «un contrat isolé plutôt qu'un investissement».

Les différentes manières dont on a essayé de résoudre par voie législative les problèmes causés par la méthode du solde impayé tendent, suivant l'opinion de la Commission de réforme de la Colombie-Britannique, à pénaliser l'expropriateur. Si, par exemple, il prévaut des taux d'intérêt plus élevés que le taux prévu dans l'hypothèque, le créancier hypothécaire sera très heureux de recevoir le principal impayé et de le réinvestir. «L'expropriation aura eu pour résultat la substitution d'un investissement de plus de valeur» pour le créancier hypothécaire et l'expropriateur, tout en subventionnant cette manne pour le créancier hypothécaire et devra en outre payer au débiteur hypothécaire (le propriétaire) des dommages pour troubles de jouissance pour l'indemniser du fait d'avoir à payer de plus hauts taux d'intérêts sur l'hypothèque.

La Commission de la Colombie-Britannique en vint à la conclusion que «le recours au principe de la valeur marchande éviterait toutes les difficultés soulevées par la tentative de rendre équitable la méthode du solde impayé en créant de nombreuses et complexes exceptions». Et l'«Institut de l'Alberta pour la recherche et la réforme juridique» a, dans son récent rapport de 1973 sur l'expropriation, manifesté son accord avec cette conclusion.

Il est possible, cependant, que la méthode de la valeur marchande comporte certains coûts et certaines limitations pratiques que ses partisans ont perdus de vue. Quel est le degré d'égalité du marché des hypothèques à travers le pays? Puisque la plupart des réclamations d'expropriation sont réglées de manière volontaire, le recours à la méthode de la valeur marchande ne prolongerait-il pas le processus de règlement? Augmenterait-il le coût du règlement pour les expropriateurs, les propriétaires et les créanciers hypothécaires en raison des honoraires additionnels payables aux évaluateurs et aux avocats? Bien

qu'avouant une préférence pour le test de la valeur marchande, nous ne pouvons, à ce stade, répondre à ces questions de manière adéquate.

La Loi sur l'expropriation tente, de nombreuses façons, de remédier aux effets nocifs possibles de l'emploi de la méthode du solde impayé pour indemniser les créanciers hypothécaires. Par exemple, le propriétaire-débiteur hypothécaire—reçoit «le montant de toute perte ou de toute perte prévue . . . par suite d'une différence de taux d'intérêt durant le reste de la période pour laquelle un montant en principal payable en vertu des conditions de la garantie a été avancé . . .». Ainsi qu'on pouvait s'y attendre en vertu de la méthode du solde impayé, le créancier hypothécaire reçoit la somme du principal impayé ainsi que l'intérêt dû ou échu en vertu de l'hypothèque au jour de l'expropriation mais l'expropriateur doit aussi au créancier un montant égal à trois mois d'intérêt au taux de l'hypothèque à titre de dommages pour troubles de jouissance pour couvrir le coût et les inconvénients d'avoir à réinvestir le capital impliqué.

Certains effets néfastes de la méthode du solde impayé n'ont pas trouvé de remède. La Loi sur l'expropriation ne donne pas d'indemnité aux créanciers hypothécaires, comme elle le fait pour les débiteurs hypothécaires pour couvrir la perte résultant du fait qu'à la date de l'expropriation prévalent des taux d'intérêts moins élevés que le taux prévu à l'hypothèque. La législation ontarienne traite, à cet égard, le créancier et le débiteur hypothécaire de manière plus égalitaire. Il devrait en être ainsi pour la Loi sur l'expropriation, si l'on devait retenir la formule du solde impayé.

La Loi sur l'expropriation ne fait pas sortir non plus le débiteur hypothécaire de l'impasse signalée plus haut—la responsabilité contractuelle envers le créancier hypothécaire au cas où le solde impayé excéderait la valeur de l'immeuble. Ceci peut se produire lorsque l'expropriation survient en un temps de baisse des valeurs immobilières particulièrement à la suite d'une période où les transactions immobilières ont été financées par voie de versement initial réduit et d'hypothèque élevée. Le propriétaire peut recevoir, à titre d'indemnité d'expropriation, un montant pour la valeur marchande de l'immeuble inférieur à la somme en principal due en vertu de l'hypothèque. L'Ontario a tenté de protéger les propriétaires dans des situations comme celles-ci en relevant les propriétaires—débiteurs hypothécaires—de l'obligation de combler le déficit au cas d'hypothèque consentie par l'acheteur au vendeur (purchase-money) et d'hypothèque avec clauses de «boni». L'assistance a été limitée à ce genre d'hypothèque parce que les prix immobiliers sont souvent gonflés lorsque l'on a affaire à des versements initiaux réduits et à des «créanciers hypothécaires-vendeurs». La plu-

part du temps, le « créancier hypothécaire-vendeur » aurait probablement accepté un montant comptant moindre. Dans les autres genres d'hypothèque, suivant le raisonnement de la Commission ontarienne, puisque « les sommes de l'hypothèque ont réellement été avancées, il semble justifié que le débiteur hypothécaire soit tenu au plein montant ».

Nous estimons que l'usage fait par la Loi sur l'expropriation de la méthode du solde impayé doit s'accompagner d'une protection du propriétaire—débiteur hypothécaire—semblable, à tout le moins, à celle procurée par la législation d'expropriation ontarienne. Ceci, nous l'admettons, peut être difficile à atteindre au point de vue constitutionnel. Le fait de relever un débiteur hypothécaire de sa responsabilité envers son créancier au cas d'insuffisance de l'indemnité peut être une matière incidente à une législation—sur l'expropriation—qui est à tous autres égards constitutionnellement valide. Cependant, c'est une matière qui, dans son essence, tombe sous le titre propriété et droits civils de la catégorie de sujets attribués à la législation provinciale par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Plutôt que de s'engager à suggérer une réforme législative d'une validité constitutionnelle douteuse, nous croyons que *la meilleure solution serait d'adopter la méthode de la valeur marchande pour l'indemnisation des créanciers hypothécaires lors d'une expropriation*. Nous attendons particulièrement des commentaires relatifs à cette suggestion. Notre opinion actuelle est à l'effet que le poids de se débarrasser des exceptions compliquées et des artifices qui soutiennent la méthode du solde impayé excède celui des inconvénients probables engendrés par la méthode de la valeur marchande.

10. *Qui devrait fixer l'indemnité?*

Nous avons déjà étudié de manière assez détaillée la question à savoir comment l'indemnité devrait être fixée. Mais qui devrait appliquer les diverses règles et les principes d'indemnité? Quelle est l'institution, quel est le tribunal ou l'individu approprié?

De toute évidence, quiconque fixe l'indemnité devrait être indépendant et n'avoir aucune relation de quelque sorte que ce soit avec les parties qui peuvent avoir à faire déterminer des réclamations d'indemnité. Qui plus est, quiconque détermine l'indemnité payable lors d'une expropriation devrait avoir compétence et expérience, devrait connaître la loi applicable et la manière de l'appliquer au genre de faits et d'opinions qui seront vraisemblablement mis en preuve au soutien des réclamations. Nous serions d'accord avec le Rapport McRuer à l'effet qu'« un tribunal correctement constitué pour entendre les réclamations d'indemnité devrait jouir de la même indépendance qu'une cour

de justice». Qui plus est, nous estimons qu'un tel tribunal devrait être accessible aux réclamants.

Nous allons maintenant examiner les dispositions de la Loi sur l'expropriation et de la Loi sur les chemins de fer prévoyant celui qui fixera l'indemnité initialement et finalement. Cet examen comprend, en conséquence, la considération des voies d'appel qui sont ouvertes aux parties qui ne sont pas satisfaites de l'indemnité accordée.

(i) En vertu de la Loi sur l'expropriation

Cette loi répond aux exigences d'indépendance et de compétence. C'est la division de première instance de la Cour fédérale qui, en vertu de la loi, est le tribunal désigné pour fixer la compensation. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un appel à la Cour d'appel fédérale et, de là, à la Cour suprême du Canada soit sur autorisation, soit de plein droit s'il y a en cause plus qu'une question de fait et que le montant en litige excède \$10,000.

La division de première instance et la division d'appel de la Cour fédérale siègent à travers le pays et ne sont aucunement restreintes par statut à ne siéger qu'à Ottawa et dans les capitales provinciales. En fait, la Loi sur la Cour fédérale donne au juge en chef de la Cour d'appel le pouvoir discrétionnaire de choisir «autant que possible . . . pour chacune des séances de la Cour d'appel, le lieu qui convient aux parties».

(ii) En vertu de la Loi sur les chemins de fer

En vertu de la Loi sur les chemins de fer, l'indemnité est fixée en première instance par des tribunaux composés d'un juge de la Cour de comté ou de district, du comté ou du district où sont situés les immeubles, ou, au Québec, par un juge de la Cour supérieure pour le district ou le lieu dans lequel sont situés les immeubles.

Lorsque la sentence excède \$600 ou lorsqu'une partie réclame plus de \$600 dans son avis d'appel, la sentence de ce tribunal peut faire l'objet d'un appel.

Sur un point de droit, sur une question de fait, ou en se basant sur tout autre motif, à une Cour supérieure ou au tribunal de dernier ressort de la province dans laquelle sont situés les terrains, dans le cas où un juge d'une Cour supérieure a été constitué l'arbitre.

Cette disposition n'établit nettement aucune limite quant aux appels par des réclamants au sujet de très petites sentences car ces derniers peuvent toujours réclamer davantage dans l'avis d'appel. Il y a cependant une restriction aux appels par l'expropriateur—les compagnies ou organismes de chemin de fer, de pipeline ou autres qui peu-

vent exproprier en utilisant les pouvoirs et les procédures de la Loi sur les chemins de fer.

S'il s'agit d'une sentence de moins de \$600, un appel est possible «sur un point de droit ou sur une question d'erreur apparaissant à la face des procédures, devant une Cour supérieure ou devant une Cour de dernier ressort, suivant les cas . . .».

Quel est véritablement le tribunal approprié auquel on peut en appeler de la sentence de l'arbitre ainsi qu'est désignée la décision du premier tribunal qui détermine l'indemnité? Une «Cour supérieure» selon la Loi sur l'interprétation (la Loi sur les chemins de fer ne contient pas de définition) est la Cour suprême de la province et, au Québec, la Cour du Banc de la Reine et la Cour supérieure. Mais dans certaines provinces, particulièrement en Ontario, la Cour suprême est constituée de deux divisions: la Cour d'appel et la High Court of Justice. Laquelle devrait choisir l'appelant éventuel? L'interprétation de dispositions législatives semblables par les tribunaux nous aide à sortir de ce dilemme. Il semble que l'on ait le choix mais, si l'on choisit la High Court, il n'y a pas alors d'appel subséquent à la Cour d'appel.

Nous devrions souligner que les appels ultérieurs sont expressément interdits par la Loi sur les chemins de fer lorsque le montant en litige est inférieur à \$5,000. Cependant, cette prohibition peut être contournée de manière relativement aisée. On ne peut en appeler d'une décision d'une «Cour supérieure» «excepté lorsque l'appel de cette décision comporte *un montant* accordé ou *réclamé* de plus de \$5,000 . . .». (les soulignés sont de nous). Il ne semble y avoir rien pour empêcher un réclamant d'augmenter le montant de sa réclamation s'il souhaite en appeler.

Il y a aussi possibilité d'en appeler à la Cour suprême du Canada.

Cependant, si l'on a choisi dans l'appel antérieur d'avoir recours à la division de première instance d'une Cour supérieure ou suprême d'une province, un appel ultérieur à la Cour suprême du Canada est interdit. En effet, ainsi que nous l'avons signalé antérieurement, on ne peut en appeler de la division de première instance à la division d'appel d'un tribunal supérieur ou suprême d'une province. Un jugement d'une division de première instance n'est pas un jugement de «la plus haute Cour de dernier ressort dans une province»—ce qui constitue un prérequis essentiel pour en appeler à la Cour suprême du Canada. Les appels à ce tribunal par voie de permission ou «per saltum» comportent des exigences similaires. Une partie qui pourrait être l'expropriateur pourrait donc empêcher tout éventuel appel ultérieur en appelant de la

décision initiale de l'arbitre concernant l'indemnité à un juge d'un tribunal provincial supérieur de première instance.

Nous croyons qu'il y a nettement lieu d'améliorer les dispositions de la Loi sur les chemins de fer établissant l'autorité qui fixe l'indemnité initialement et prévoyant un régime d'appel de cette décision. Mais, on le comprendra, notre souci va plus loin que la simple amélioration de la Loi sur les chemins de fer. Est-il possible d'imaginer un système d'adjudication simple et unique pour la fixation de l'indemnité pouvant s'appliquer à toutes les expropriations opérées en vertu des lois fédérales? Quelles devraient être les grandes lignes d'un tel régime?

(iii) Un régime uniforme d'adjudication des réclamations d'indemnité d'expropriations fédérales

Nous avons signalé antérieurement que le tribunal qui détermine l'indemnité devrait être indépendant et compétent—deux attributs évidents de toute autorité décisionnelle qui veut voir ses décisions acceptées. A l'heure actuelle, ce sont uniquement des juges qui fixent initialement l'indemnité dans les causes d'expropriation fédérales soit à titre d'arbitre en vertu de la Loi sur les chemins de fer, soit devant la division de première instance de la Cour fédérale en vertu de la Loi sur l'expropriation et ensuite dans les tribunaux, aux divers stades de l'appel. Notre souci d'indépendance est donc déjà satisfait selon une technique traditionnelle.

La compétence—la capacité de bien faire son travail—constitue un attribut plus difficile à cerner. Normalement, elle résulte du fait d'avoir à faire le même genre de travail relativement fréquemment. En évaluant la fréquence des décisions de nos juges concernant des réclamations d'indemnité provenant d'expropriations régies par la législation fédérale, on peut alors prendre le pouls de leur compétence.

Une méthode consiste en l'examen de l'index des rapports de la Cour fédérale de 1973, index qui comprend des décisions non rapportées. Cet index énumère quelque 18 arrêts impliquant une indemnité d'expropriation. Puisqu'il y avait neuf juges à la division de première instance, ainsi que trois juges suppléants au cours de 1973, nous arrivons, bien que de manière superficielle, à la conclusion que la Cour fédérale offre aux juges une occasion raisonnable d'être exposés à des arrêts portant sur l'indemnité.

D'un autre côté, les réclamations en matière d'expropriation en vertu de la Loi sur les chemins de fer ont été rares ces dernières années. Le nombre de juges qui peuvent agir à titre d'arbitres était de 274 en 1973—182 juges de comté et de district—et 92 juges de la Cour supérieure du Québec. En conséquence, il est peu probable que, parmi ces juges, plusieurs aient pu acquérir par expérience une certaine compé-

tence en matière d'expropriations fédérales. Une expérience équivalente n'est pas non plus, sauf le cas de la Saskatchewan, acquise en jugeant des réclamations d'expropriations provinciales. Il faut toutefois tempérer ce manque probable d'expérience par ces qualités que peuvent constituer la familiarité avec les conditions locales et l'accessibilité. Ce dernier attribut est extrêmement important, spécialement lorsqu'il s'agit de petites réclamations. Dans ce domaine, même 12 juges à plein temps de la division de première instance de la Cour fédérale siégeant à travers le pays ne peuvent concurrencer 275 juges de comté, de district ou de la Cour supérieure du Québec.

Étant donné les avantages et les désavantages des régimes actuels d'indemnisation, quelles sont les meilleures solutions à notre disposition pour disposer des réclamations d'indemnité régies par la législation fédérale sur l'expropriation? Nous croyons qu'il y en a trois.

1. Toutes les causes devraient être entendues en première instance par la division de première instance de la Cour fédérale, suivant en cela la Loi sur l'expropriation. Ce tribunal siège à travers le pays et a une compétence fondée sur l'expérience. Cependant, ses procédures peuvent apparaître coûteuses et lourdes pour des parties réclamant de petites sommes. Il pourrait peut-être survenir des délais en raison de l'encombrement excessif des rôles. Les appels de la division de première instance seraient possibles en la manière ordinaire.

2. Toutes les causes seraient entendues en première instance par des juges de comté, de district ou de la Cour supérieure du Québec agissant à titre d'arbitres, suivant en cela la Loi sur les chemins de fer. Ici on augmente l'accessibilité au détriment sans doute de la compétence. Cependant, les frais pécuniaires sont sans doute diminués. Au nom de l'uniformité de l'interprétation, les appels de ces décisions de première instance seraient portés devant la Cour d'appel fédérale.

3. Cette solution constitue un compromis entre les solutions 1 et 2. Le réclamant a le droit d'exercer son recours des deux manières prévues plus haut bien que, si la réclamation excède \$5,000., l'expropriateur puisse avoir le droit de faire transférer la demande à la division de première instance de la Cour fédérale. Seules les sentences en première instance où le montant en litige dépasse \$2,000. pourraient faire l'objet d'un appel à la Cour d'appel fédérale. Cette solution réunit les meilleurs atouts des solutions 1 et 2.

L'appel à la Cour suprême du Canada constitue un trait commun à ces trois solutions. Dans ce domaine, nous ne voyons pas de raison d'accorder un traitement spécial aux causes d'indemnité en matière d'expropriation. La législation déterminant la juridiction de la Cour fédérale et de la Cour suprême du Canada devrait s'appliquer.

Tel qu'il apparaît à notre description de la solution n° 3, nous la favorisons en ce moment parce qu'elle nous semble, à l'heure actuelle, la formule la plus pratique. Notre choix reflète le sentiment qu'aucune des solutions proposées n'apparaît nettement supérieure aux autres. Nous estimons que la solution n° 3 procurerait un régime praticable et uniforme afin de disposer des réclamations d'indemnité suscitées par une expropriation opérée en vertu des lois fédérales.

(iv) La procédure devant les tribunaux d'indemnisation

À l'heure actuelle, les arbitres qui fixent l'indemnité en vertu de la Loi sur les chemins de fer ne se voient donner virtuellement aucune directive d'ordre procédural quant à la conduite ordonnée des procédures d'audition ou de pré-audition. Pour cette raison, les procédures varient beaucoup et les parties sont souvent victimes des caprices et préférences des individus qui agissent comme arbitres. De l'aveu général, cette absence de procédure de base peut être comblée de plusieurs manières. Les parties à un arbitrage ont cependant le droit de savoir ce à quoi s'attendre de cette procédure, si c'est de quelque manière possible.

Nous estimons que des procédures uniformes, si elles sont simples et équitables, si elles évitent les délais et un formalisme excessif, sont à la fois possibles et souhaitables pour les tribunaux d'indemnisation de première instance, soit en vertu de la Loi des chemins de fer ou soit en vertu des solutions 2 et 3 que nous avons présentées. Ces règles de procédure pourraient être modelées sur celles de la Cour fédérale tout en empruntant une forme plus simple. Elles pourraient être édictées par arrêté en Conseil si une disposition l'autorisant était ajoutée à la législation fédérale pertinente.

(v) Le bon fonctionnement d'un régime uniforme d'adjudication—
la publication des décisions importantes

Tout tribunal de première instance spécialisé acquiert plus rapidement l'expertise et la confiance s'il existe un système convenable de publication de toutes les décisions importantes. Les «Land Compensation Reports» peuvent jouer ce rôle dans le régime uniforme d'adjudication que nous suggérons. Qui plus est, l'uniformité du droit substantif, par l'adoption d'un «code modifié» d'indemnité unique applicable à toutes les expropriations fédérales augmente l'utilité de recueils d'arrêts. Une quantité toujours plus grande d'arrêts fournira les précédents pertinents. Une jurisprudence sera élaborée qui aidera non seulement les tribunaux d'indemnisation mais aussi les expropriateurs et les réclamants à régler les réclamations.

11. *L'intérêt sur l'indemnité*

Un propriétaire peut, pour une certaine période de temps après l'expropriation, n'avoir en sa possession ni son immeuble, ni l'indemnité. Il peut avoir perdu son titre de propriété, peut-être aussi la possession, alors que l'indemnité peut n'avoir pas encore été fixée de manière définitive. En conséquence, la Loi sur l'expropriation et la Loi sur les chemins de fer prévoient un intérêt sur l'indemnité. Toutefois, leurs techniques sont différentes.

La Loi sur l'expropriation édicte que l'intérêt est payable à . . . un taux déterminé de la manière prescrite par décret rendu à l'occasion par le Gouverneur en conseil («le taux de base») . . . il n'est pas inférieur au rendement moyen des bons du trésor du Gouvernement du Canada, déterminé de la manière prescrite par le décret . . . sur l'indemnité depuis la date où la Couronne a obtenu le droit de prendre matériellement possession ou de faire usage de l'immeuble visé par l'avis de confirmation.

Si personne n'ayant un droit dans l'immeuble n'occupe ce dernier, la prise de possession matérielle peut se faire au moment de l'expropriation et en conséquence, l'intérêt dans un tel cas commencerait à courir à cette date.

L'indexation du taux d'intérêt au rendement des bons du Trésor du gouvernement maintient le taux à un niveau qui est plus en accord avec le loyer de l'argent en vigueur. Le décret actuel concernant le taux de base fixe un taux minimum de six pour cent l'an avec un plafond déterminé en calculant le rendement moyen des bons du Trésor pendant une certaine période de quatre semaines.

De plus, il faudrait souligner que la loi énumère de nombreuses règles particulières concernant l'intérêt. Ces dernières offrent la possibilité d'améliorer le fonctionnement d'autres dispositions de la loi en utilisant l'intérêt comme peine ou récompense. La proposition ainsi que l'acceptation d'une offre raisonnable sont encouragées de cette façon. De plus, on encourage les propriétaires à ne pas retarder indûment l'abandon de la possession matérielle.

Au contraire, l'intérêt, en vertu de la Loi sur les chemins de fer, n'est ni indexé ni établi dans la loi. En conséquence, l'intérêt de 5% prévu à la Loi sur l'intérêt s'applique. A sa face même, la disposition de la Loi sur les chemins de fer concernant l'intérêt confère simplement à l'arbitre le pouvoir

. . . d'inclure dans sa sentence une allocation d'intérêt sur l'indemnité ou les dommages-intérêts à compter de la date du dépôt des plans, profil et livre de renvoi entre les mains du registraire des titres ou pour telle période plus courte qu'il juge convenable.

En pratique cependant, suivant en cela la détermination jurisprudentielle de l'indemnité, l'intérêt est normalement accordé à partir du jour où l'expropriateur prend possession. Si l'immeuble est vacant et improductif ou lorsqu'une possession qui s'est poursuivie après l'expropriation n'a conféré aucun avantage au propriétaire, l'intérêt peut alors courir à compter de la date de l'expropriation. Ces « règles » ne sont réellement rien de plus que des directives. Il y a eu peu d'arrêts sur cette question, les explications judiciaires sont rares et une clarification par voie législative s'avérerait utile.

Nous trouvons la solution de la Loi sur l'expropriation relativement à l'intérêt sur l'indemnité plus réaliste, plus prévisible et plus acceptable en pratique que celle de la Loi sur les chemins de fer. Il convient, croyons-nous, d'en généraliser l'application.

12. *Les frais—Comment doter les propriétaires des moyens d'exercer leurs droits*

Un propriétaire qui a été exproprié, ou que menace l'expropriation s'il ne vend pas, devrait être en mesure d'avoir recours aux conseils et à l'assistance de conseillers juridiques, d'évaluateurs ou d'autres personnes dans la mesure où cela est raisonnablement nécessaire pour l'identification et l'affirmation de ses droits et recours. Le propriétaire ne devrait pas, en raison du coût des procédures, être empêché de faire déterminer par les tribunaux le montant de l'indemnité. Idéalement, nous aimerions voir le propriétaire recevoir une indemnisation totale pour tous les frais de ce genre. Après tout, l'indemnisation pour toute perte prouvée résultant de l'expropriation constitue, pour nous, un élément essentiel d'un droit de l'expropriation équitable. On doit cependant dire que les propriétaires ne devraient pas être incités, par un remboursement de leurs frais dans tous les cas, à faire des réclamations d'indemnité déraisonnables.

(i) En vertu de la Loi sur les chemins de fer

Un propriétaire qui est menacé d'expropriation en vertu de la Loi sur les chemins de fer ne peut espérer recouvrer l'ensemble des frais de conseillers juridiques, d'évaluateurs ou d'autres experts pour le conseiller et le représenter, bien que ces frais aient été raisonnablement encourus dans la fixation du montant de l'indemnité lors d'une négociation volontaire, d'un arbitrage ou devant les tribunaux. Voici tout ce que la Loi sur les chemins de fer dit au sujet des frais :

Les frais de l'arbitrage sont à la discrétion de l'arbitre et à la charge de la partie à l'encontre de laquelle ils sont accordés; et il est du devoir de l'arbitre de déclarer dans sa sentence qu'il accorde la totalité ou une partie des frais et par qui ces frais doivent être payés.

Une partie peut espérer recouvrer tout au plus «les frais de l'arbitrage». Et même si elle les obtient, ils ne paieront pas les frais *véritables* de l'arbitrage. Par un subterfuge de la loi, le mot «frais» dans la Loi sur les chemins de fer, comme dans plusieurs autres lois, n'est pas pris dans son acception exacte. Il ne signifie pas «tous les frais». Cela signifie que les frais sont payés sur une base de «partage entre les parties», comme le disent les avocats, ce qui constitue seulement une indemnité partielle¹². Qui plus est, la Loi sur les chemins de fer n'inclut pas expressément, dans sa définition de frais, les honoraires des évaluateurs, des ingénieurs ou d'autres experts compétents. Le propriétaire aura donc à puiser dans ses propres goussets pour payer les honoraires de ces personnes.

Il pourrait y avoir aussi des frais encourus avant l'arbitrage et qui sont probablement impossibles à recouvrer. Rien dans la Loi sur les chemins de fer ne donne droit au propriétaire d'être indemnisé des frais encourus dans ses tentatives d'arriver à un règlement négocié du prix d'achat, ou encourus au cours des demandes d'approbation du tracé général de la voie ou des plans, profils et livres de renvoi. Bien que les Règles générales de la CCT stipulent que «les frais de procédure et les frais connexes à toute procédure devant la Commission . . . sont à la discrétion de la Commission . . . », la CCT n'a jamais accordé de tels frais.

La manière dont l'arbitre exercera sa discrétion d'accorder au propriétaire des frais de l'arbitrage ne peut être complètement prévisible. La pratique consiste cependant, apparemment, à accorder les frais au propriétaire si la sentence dépasse l'offre de la compagnie, et à la compagnie, si elle est inférieure à l'offre.

Nous trouvons que la situation du propriétaire dans ce cas-ci est intenable. Non seulement n'est-il pas indemnisé de toutes les pertes prouvées, mais il pourra bien être découragé de contester une offre d'indemnité moins qu'équitable parce que les frais de contestation sont trop élevés et ne peuvent être recouverts en entier. Si la sentence est légèrement inférieure au montant accordé, le propriétaire pourrait être tenu de payer non seulement ses propres frais, mais aussi une part de ceux de l'expropriateur, ceci bien qu'il ait agi de manière tout à fait raisonnable en se rendant à l'arbitrage.

(ii) En vertu de la Loi sur l'expropriation

Les lacunes de la Loi sur les chemins de fer sont dans une certaine mesure comblées dans la Loi sur l'expropriation. Cette loi cependant ne se conforme pas au modèle auquel nous accordons notre

¹² *Re Ewart and Toronto Terminals Rwy*, [1932] 1 D.L.R. 582.

préférence—une indemnisation totale du propriétaire de tous les frais, de conseillers juridiques ou autres, s'ils sont encourus prudemment.

La loi prévoit une certaine indemnité pour les frais d'une opposition lors des procédures d'audition préalables à l'expropriation. Un tarif établi par arrêté-en-conseil fixe les limites des frais recouvrables—des limites qui peuvent être et qui ont été dérisoirement basses. Ces limites peuvent cependant être modifiées sans réforme législative.

La loi indemnise totalement le propriétaire des frais encourus durant la négociation volontaire. Le propriétaire reçoit «un montant égal aux frais d'estimation, frais légaux et autres frais qui ont été raisonnablement encourus . . . pour faire valoir son droit à (une) indemnité» avant l'institution de procédures visant la détermination de l'indemnité.

La question à savoir si un propriétaire peut recouvrer les frais des procédures judiciaires dépend, en vertu de la Loi sur l'expropriation, du montant de l'indemnité accordé par la Cour fédérale. Afin de limiter les recours inutiles, le propriétaire ne reçoit aucune indemnité pour ses frais si le tribunal considère que le montant réclamé est déraisonnable. Toutefois, si le tribunal estime raisonnable le montant réclamé, le propriétaire se verra alors accorder ses frais bien que le montant accordé soit inférieur au montant offert par l'acquéreur. Encore une fois, cependant, tout comme en vertu de la Loi sur les chemins de fer, ces frais sont calculés sur une base de «partage entre les parties» qui accorde au propriétaire un montant inférieur aux frais réels encourus. Comme le caractère raisonnable de la réclamation du propriétaire peut être évalué en utilisant de nombreux critères, comme par exemple le moment où l'offre est faite, l'importance de l'écart entre l'offre et la sentence, la plausibilité de la preuve et les arguments du propriétaire, il est difficile pour ce dernier d'être en mesure de prédire si oui ou non ces frais pourront être recouverts. Ceci pourrait injustement décourager certaines personnes de faire trancher leur réclamation par la Cour. Bien sûr, les règles de la Cour fédérale autorisent une augmentation des montants accordés pour frais dans des circonstances spéciales. Cependant, il pourrait être sage de préciser ce que pourraient être ces circonstances en matière d'expropriation.

Si le montant accordé au propriétaire dépasse l'offre de l'expropriateur, la Loi sur l'expropriation accorde alors au propriétaire des frais «que le tribunal détermine» sur la base «client et avocat». Ceci, en langage traditionnel d'avocat, désigne une échelle moyenne de frais—plus élevée que le «partage des frais» mais inférieure au «remboursement intégral». Nous ne voyons pas de raison d'utiliser des expressions du genre «sur la base client et avocat» dans la Loi sur l'expro-

priation ni ailleurs dans aucune loi d'intérêt public. Elle est hermétique au non-juriste qui doit consulter un avocat pour en découvrir le sens, pour s'apercevoir peut-être qu'il ne peut recouvrer totalement les frais de cette consultation!

Nous avons cherché en vain les raisons justifiant qu'un propriétaire reçoive un dédommagement complet des frais encourus pendant la négociation, tandis que ce n'est pas le cas pour les frais encourus au stade judiciaire des procédures, lorsque le tribunal admet les prétentions du propriétaire à l'effet que l'offre de l'expropriateur était trop basse. Le fait de dédommager entièrement l'exproprié des frais encourus aux deux stades serait de nature à promouvoir des règlements volontaires en encourageant le propriétaire à négocier et l'expropriateur à offrir un montant plus acceptable.

(iii) Propositions

Bien que les dispositions de la Loi sur l'expropriation concernant les frais soient meilleures que l'unique disposition de la Loi sur les chemins de fer concernant les frais d'arbitrage, certaines améliorations s'imposent. *Les propriétaires devraient être indemnisés totalement de tous frais raisonnablement encourus depuis le moment de l'expropriation jusqu'au jour de la sentence ou de la fin des procédures connexes.* Après tout, ces frais font partie des pertes causées par l'expropriation ou par la possibilité d'expropriation. *Le tribunal devrait pouvoir accorder au propriétaire l'indemnisation totale de ses frais lorsque la sentence ne dépasse pas l'offre mais que le tribunal considère juste et équitable de le faire.* Ceci devrait permettre aux propriétaires qui songent à porter leur réclamation devant les tribunaux à fonder leur décision de poursuivre les procédures sur la valeur de leur dossier plutôt qu'en tenant compte de la perspective d'avoir à payer une partie des frais que cela implique.

Cette dernière suggestion est le reflet de l'expérience en Ontario où le propriétaire reçoit une indemnité totale pour ses frais si le montant accordé s'établit à 85 pour cent ou plus du montant offert. En Ontario, comme l'offre est faite trois mois après l'expropriation et bien longtemps avant que la réclamation ne soit entendue par le tribunal, il est presque impossible qu'un propriétaire ne remplisse pas cette condition et ne se voie pas accorder la totalité des frais. Nous préférons donner au tribunal la discrétion d'évaluer s'il est juste ou équitable de ne pas indemniser un propriétaire de ses frais.

Ceci met fin à notre examen détaillé des lois qui régissent les trois stades de l'expropriation pour la plupart des expropriations gouvernementales et pour presque toutes les expropriations des expropriateurs

de lisières». Ces lois renferment, ainsi que nous l'avons indiqué, un nombre important de lacunes qui exigent une intervention législative. La plus importante de nos conclusions cependant est à l'effet qu'une loi uniforme sur l'expropriation (qui incorporerait ce que nous considérons être de l'essence d'un droit de l'expropriation équitable) est réalisable et peut combler ces lacunes. Toutefois, en raison des problèmes particuliers que soulèvent les acquisitions immobilières des compagnies de chemin de fer et de pipeline ainsi qu'en raison du contrôle réglementaire qu'exercent sur leurs opérations des organismes spécialisés, les expropriateurs de lisières ont besoin, au stade préalable à l'expropriation, de procédures particulières. Ces procédures, néanmoins, devraient garantir aux propriétaires touchés les mêmes droits et les mêmes protections qu'ils auraient s'ils étaient menacés d'expropriation par une personne autre qu'un «expropriateur de lisière».

Autres pouvoirs d'expropriation de compétence fédérale

I. *Qui détient le pouvoir d'exproprier*

Jusqu'à maintenant nous avons examiné les lois—la Loi sur l'expropriation, la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'Office national de l'énergie—régissant la plupart des expropriations fédérales. Toutefois, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, ces lois ne sont pas les seules lois générales qui attribuent le pouvoir d'exproprier au gouvernement et à l'entreprise privée. Quelque onze autres lois permettent aussi au gouvernement—un ministre, le Cabinet ou une autorité publique—et à certaines entreprises privées d'avoir recours à l'expropriation. Ces lois sont énumérées aux tableaux I et II ci-annexés. Nous les commenterons dans un instant.

En outre, de nombreuses lois privées ou spéciales attribuent ce pouvoir à des entreprises privées. La plupart de ces entreprises sont des compagnies de chemin de fer ou de pipeline qui se sont vu attribuer le pouvoir par la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'Office national de l'énergie. Cependant, nombre d'autres entreprises privées du type «service public» ont aussi reçu ce pouvoir par des attributions législatives spéciales comme en fait foi le tableau III ci-annexé¹⁸.

II. *Comment le pouvoir d'exproprier a-t-il été attribué*

Notre examen des lois générales ou spéciales qui attribuent ou peuvent tenter d'attribuer le pouvoir d'exproprier nous a révélé de sérieuses lacunes. Quelques-unes d'entre elles découlent des diverses manières utilisées par le législateur pour conférer le pouvoir et tenter de soumettre son exercice à une échéance donnée. Le libellé des lois spéciales ne permet pas toujours de juger si le pouvoir a vraiment été accordé et le cas échéant, quelle procédure gouverne son exercice, et pour quelle durée il a été accordé.

¹⁸ Un recueil en deux volumes où sont énumérées et analysées les lois particulières attribuant le pouvoir d'expropriation est déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit.

TABLEAU I

Le gouvernement en tant qu'expropriateur

EXPROPRIATEUR:

Ministre des travaux publics (MTP)
 MTP (Radio-Canada)
 MTP (Société canadienne des télécommunications transmarines)
 MTP (Commission de la capitale nationale)
 MTP (Conseil des ports nationaux)
 MTP (Commission d'énergie des territoires du Nord-Ouest)
 MTP (Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent)
 MTP (Télésat Canada)
 Société de développement du Cap Breton

Ministre de l'agriculture
 Ministre des transports
 Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

Commission des champs de bataille nationaux
 Commissions de port
 Administration du pont Fort-Falls

Ministre de l'énergie et des ressources et les compagnies commanditées par le Gouvernement (telles que définies dans la Loi)
 Le Gouvernement (Sa Majesté)
 Le Gouvernement (Sa Majesté)
 Le Cabinet (Gouverneur-en-conseil)

SOURCE STATUTAIRE:

Loi sur l'expropriation
 Loi sur la radiodiffusion*
 Loi sur la Société canadienne des communications transmarines*
 Loi sur la capitale nationale*

Loi sur le Conseil des ports nationaux*
 Loi sur la Commission d'énergie des territoires du Nord-Ouest*
 Loi sur l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent*
 Loi de la Télésat Canada*
 Loi sur la Société de développement du Cap Breton*
 Loi sur les stations agronomiques*
 Loi sur les chemins de fer de l'État*
 Loi sur les parcs nationaux*
 Loi sur les forces hydrauliques du Canada*
 Loi concernant les champs de bataille nationaux à Québec*
 Loi sur les commissions de port†
 Loi sur l'administration du pont Fort-Falls†
 Loi sur le contrôle de l'énergie atomique

Loi sur la radio
 Loi sur les télégraphes
 Loi sur les mesures de guerre

* Et la Loi sur l'expropriation.

† Et la Loi sur les chemins de fer.

TABLEAU II

Les entreprises privées en tant qu'expropriateurs

EXPROPRIATEUR:

Compagnies de chemin de fer et autres
 Compagnies de pétrole ou de gaz
 Compagnies de pipelines pour denrées

Compagnies d'électricité (autorisées par la Loi)
 Compagnies de bassins de radoub (telles que définies dans la Loi)
 Titulaires de permis d'usage des eaux
 Compagnies de télégraphe électrique sous-marin

SOURCE STATUTAIRE:

Loi sur les chemins de fer
 Loi sur l'Office national de l'énergie*
 Loi nationale sur les transports (et Loi sur l'Office national de l'énergie)*
 Loi sur les forces hydrauliques du Canada
 Loi sur les subventions aux bassins de radoub
 Loi sur les eaux intérieures du Nord
 Loi sur les télégraphes

* Et une loi spéciale ou des lettres patentes.

TABLEAU III

Statistiques des lois spéciales conférant des pouvoirs d'expropriation (directement ou par renvoi)

LOIS CONFÉRANT UN POUVOIR D'EXPROPRIATION À UNE COMPAGNIE	ADOPTÉES AVANT 1953	ADOPTÉES DEPUIS 1953
Chemins de fer (1867-1952)	1100 (approx.)	10
Pipelines	12	26
Ponts et tunnels	au moins 60	4
Estacades (avant 1913)	au moins 12	0
Canaux (1870-1911)	au moins 9	0
Bassins et ports (1847-1893)	au moins 6	0
Hydrauliques (avant 1900)	au moins 4	0
Irrigation	au moins 6	0
Énergie (1873-1927)	20 (approx.)	0
Traversiers ferroviaires (1877-1910)	au moins 3	0
Télégraphe et téléphone (1905-1906)	au moins 2	0
Total	au moins 1234	40

A. *L'attribution claire du pouvoir*

Toutes les fois que nos législateurs ont décidé de conférer le pouvoir d'exproprier, l'on pourrait croire qu'ils ont simplement adopté une loi disant « X peut exproprier . . . » ou une phrase équivalente. Cette méthode n'a cependant généralement pas été utilisée. Les lois spéciales, en particulier, ont recours à des modes d'attribution du pouvoir qui masquent l'intention du législateur.

Ces lois renvoient souvent à des lois autorisant l'expropriation, comme la Loi sur les chemins de fer, de manière à conférer le pouvoir et indiquer la façon dont il doit être exercé. Ces renvois stipulent normalement que la Loi sur les chemins de fer ou certaines parties de cette Loi doivent s'appliquer aux entreprises de la compagnie. La possibilité existe donc qu'une compagnie se voie attribuer par une loi spéciale le pouvoir d'exproprier sans qu'aucune mention ne soit faite de l'expropriation.

Une compagnie, bien sûr, peut avoir le pouvoir d'exproprier en raison d'une législation générale l'y autorisant, et ce bien que la loi spéciale la régissant n'en dise rien directement ou par renvoi. Toutefois, ainsi qu'il est prévu dans la plupart des lois de portée générale, les lois spéciales ont priorité. Si une loi spéciale régissant une compagnie de chemin de fer édictait que la compagnie ne pourrait pas exproprier, la compagnie se verrait effectivement interdire l'expropriation quoique la Loi sur les chemins de fer dise des pouvoirs des compagnies de chemin de fer en général.

De nombreuses lois spéciales ont conféré le pouvoir d'exproprier tout simplement en renvoyant à la Loi sur les chemins de fer. Ces renvois ne sont pas faits suivant un modèle déterminé. Certains sont précis et d'autres vagues. A l'occasion, il n'apparaît pas clairement qu'un renvoi a réellement conféré le pouvoir. Prenons par exemple la Loi de 1916 relative à la «Ontario Niagara Connecting Bridge Company» :

La Loi des chemins de fer s'applique aux ouvrages et entreprises de la Compagnie et chaque fois que dans la présente loi se trouvent les mots «chemins de fer», ils signifient ledit pont pour les objets de la compagnie, à moins que le contexte ne l'exige autrement.

Cela signifie-t-il que cette compagnie possède tous les droits et pouvoirs relatifs à l'acquisition de terrains qui sont attribués aux compagnies de chemin de fer par la Loi sur les chemins de fer?

Certaines lois sont même plus laconiques. La Loi de 1910 sur la «Burrard Inlet Tunnel and Bridge Company» stipule simplement ceci :

La Loi des chemins de fer s'applique à la Compagnie et à son entreprise.

Lorsqu'une loi spéciale précise aussi que certaines procédures doivent être suivies au cas d'expropriation, il surgit souvent des conflits. Le renvoi à la Loi sur les chemins de fer contenu dans la Loi de 1872 incorporant la Compagnie du pont et du tunnel de chemins de fer de la Rivière Saint-Clair est rédigé comme suit :

L'«Acte des chemins de fer» . . . est par le présent incorporé dans cet acte dont il formera partie, et ils seront interprétés comme ne formant qu'un seul et même acte.

La loi en question poursuit en exigeant de la Compagnie qu'elle fasse approuver par le Cabinet les plans et l'emplacement du pont ou du tunnel. Cela signifie-t-il que l'on doit encore appliquer les dispositions de la Loi sur les chemins de fer qui requièrent l'approbation du tracé général suivie de l'approbation des plans, profil et livre de renvoi?

Certaines lois renvoient à la Loi sur les chemins de fer de manière relativement satisfaisante. La Loi de 1971 sur l'Administration du pont Fort-Falls en est un exemple. Elle stipule :

. . . l'Administration peut . . . prendre ou acquérir sans l'accord du propriétaire des immeubles ou droits réels dans des immeubles que nécessitent réellement la construction, l'entretien et la régie du pont, et les articles (156-184) de la Loi sur les chemins de fer s'appliquent, avec les modifications que les circonstances exigent.

Il est clair ici que les dispositions de la Loi sur les chemins de fer concernant l'acquisition du titre et la fixation de l'indemnité sont applicables, mais que celles qui concernent le choix du terrain à exproprier ne le sont pas. La précision amène donc une meilleure compréhension des intentions du législateur.

Nous sommes d'accord avec ce passage du Rapport McRuer qui propose qu'à chaque fois que le pouvoir d'exproprier est conféré, le langage utilisé soit «direct et clair». Qui plus est, il est préférable que «le pouvoir soit identifiable immédiatement sans examen de toute autre loi».

B. L'établissement d'une échéance pour l'exercice du pouvoir

Certaines lois spéciales limitent l'exercice du pouvoir d'exproprier en précisant une date d'expiration du pouvoir. La Loi de 1902 constituant en corporation la Compagnie du chemin de fer de Medicine-Hat et du nord de l'Alberta nous en donne un exemple typique:

... si le chemin de fer n'est pas terminé et en exploitation dans les cinq ans de cette sanction, les pouvoirs de construction conférés à la compagnie par le Parlement seront alors périmés, nul et de nul effet à l'égard de toute partie dudit chemin de fer qui restera alors inachevée.

Si la construction n'est pas complétée dans les cinq ans et si par hypothèse aucune loi étendant la limite de cinq ans n'a pas été adoptée (de nombreuses lois de ce genre ont été adoptées), il semble clair que la compagnie n'a plus le pouvoir d'exproprier quelque terrain que ce soit. Au terme des cinq années, la compagnie ne serait plus une «compagnie» telle que définie par la Loi sur les chemins de fer et, en vertu de cette loi, seules des «compagnies» peuvent exproprier. Nous pouvons donc constater que le Parlement a tenté de contrôler les pouvoirs d'exproprier qu'il a donnés à de nombreuses entreprises privées. Effectivement, la Loi sur les chemins de fer indique que les pouvoirs qu'elle attribue «seront périmés et nuls» si la construction n'a pas commencé dans les deux ans, ou si la voie n'est pas complétée dans les cinq ans de l'autorisation de construire.

Pendant, des compagnies régies uniquement par la Loi sur les chemins de fer, ou encore par des lois spéciales semblables à celles que nous avons citées plus haut, détiennent toujours le pouvoir d'exproprier pour construire des embranchements à partir d'une portion complétée de la voie principale. Elles peuvent aussi s'approprier des terrains additionnels à tout endroit le long de la portion de voie construite.

Il existe un autre type d'échéance qui fut utilisée moins fréquemment mais qui a un effet plus permanent.

Les travaux autorisés par le présent acte seront commencés dans les trois ans et le fossé ou canal principal sera terminé dans les six ans de la sanction du présent acte; autrement, les droits et pouvoirs qu'il confère seront périmés et nuls²⁴.

Dans ce cas-ci les pouvoirs de la compagnie expirent à l'échéance en ne laissant aucune possibilité d'exercer des pouvoirs résiduels.)

²⁴ Acte constituant en compagnie la Compagnie d'irrigation de McLeod (1891).

Plusieurs lois spéciales adoptées il y a plusieurs années contiennent cependant des pouvoirs d'exproprier résiduels ou en sommeil. Une compagnie peut avoir cessé ses opérations. Le motif d'intérêt public qui a pu justifier jadis qu'on lui donne le pouvoir d'exproprier peut avoir disparu. Qu'à cela ne tienne: la compagnie, si elle est réactivée, peut encore être en mesure d'utiliser son pouvoir d'exproprier. Ceci ne manque pas de nous troubler. Les lois spéciales font rarement l'objet d'abrogation, et ne sont jamais refondues et comprises dans la publication mise à jour de la législation fédérale, les «statuts révisés du Canada». Elles ont, à toutes fins pratiques, été soustraites aux yeux du public mais l'exercice de ces pouvoirs reste toujours possible.

Comme exemple de ce qui peut se produire, signalons qu'en 1960, la Restigouche Boom Company, incorporée par loi privée en 1910, s'est adressée à la Commission des transports du Canada, le prédécesseur de la CCT, pour obtenir la permission d'exproprier des terrains additionnels en vertu de la Loi sur les chemins de fer. Cette compagnie n'avait pas été en activité depuis nombre d'années. Néanmoins, comme l'exigeait la loi spéciale régissant la compagnie, le Cabinet approuva les plans, indiquant les terrains à acquérir. Après une audition publique, à laquelle personne ne comparut pour s'opposer à la demande, la CCT approuva l'expropriation. Bien sûr, il est possible que personne n'ait, dans ce cas, subi de préjudice. Toutefois, ce que le Parlement a considéré d'intérêt public en 1910 ne correspond peut-être pas à ce qu'il considérerait être d'intérêt public en 1960. *Le pouvoir d'exproprier donné à des entreprises privées pour des fins particulières devrait expirer lorsque l'objet d'intérêt public qui justifie son existence disparaît.*

III. *La rationalisation des pouvoirs d'expropriation détenus par l'entreprise privée*

A. *L'héritage malheureux des lois spéciales*

On a peine à retrouver, dans l'héritage des lois spéciales que nous avons décrit, les éléments qui font l'essence d'un droit de l'expropriation équitable. Diverses procédures peuvent régir des expropriations faites par des compagnies semblables, phénomène qui n'encourage guère l'égalité de traitement entre propriétaires menacés d'expropriation. Il se peut même que le pouvoir d'exproprier ne soit même pas attribué de manière claire. Les lois spéciales qui confèrent le pouvoir directement ou par renvoi sont difficiles à trouver puisqu'elles sont dispersées dans plus d'une centaine de recueils annuels de statuts fédéraux. Il n'est pas facile non plus de déterminer si une loi spéciale a été amendée pour

étendre, par exemple, la période de temps pendant laquelle la compagnie peut exproprier. Nous savons qu'il y a des pouvoirs d'expropriation en sommeil. Mais personne ne sait exactement combien. Plusieurs lois spéciales s'appuient sur les dispositions d'expropriation de la Loi sur les chemins de fer alors que parfois il n'est pas question d'expropriation de lisière. Étant donné nos conclusions antérieures sur le caractère inadéquat de la Loi sur les chemins de fer, il n'est pas accordé au propriétaire affecté les sauvegardes que nous considérons former l'essence d'un droit de l'expropriation équitable.

Le besoin de changement dans ce domaine est manifeste. Pour commencer, *la Loi sur l'expropriation, amendée ainsi que nous l'avons suggéré, devrait s'appliquer à toutes les expropriations des entreprises privées.* C'est là la seule manière d'assurer l'égalité de traitement.

Bien que le pouvoir d'exproprier doive être conféré de manière expresse, il n'apparaît pas pratique de suggérer l'amendement d'au-delà de mille lois spéciales qui confèrent le pouvoir. Il n'est pas non plus pratique de réclamer l'identification et l'abrogation de tous les pouvoirs d'expropriation en sommeil. Plutôt, il apparaît plus convenable de déterminer un terme de 5 ans pour l'exercice du pouvoir d'exproprier à l'instar de celui prévu dans la Loi sur l'expropriation et dans plusieurs lois spéciales. Les pouvoirs d'expropriation en sommeil pourraient être utilisés pendant une période de cinq ans, à condition que le Ministre des travaux publics rende une décision motivée à l'effet que l'usage du pouvoir est dans l'intérêt public. Cependant, à la fin de cette période, tous les pouvoirs d'expropriation conférés à des entreprises privées par des lois spéciales avant que ne commence cette période seraient abolis. L'échéance de cinq ans devrait s'appliquer à tout pouvoir d'expropriation similaire accordé à l'avenir. Et ces pouvoirs, bien sûr, devraient être conférés de manière expresse et manifeste de sorte que nul ne puisse douter de ce qu'on a fait.

B. *Entreprises privées ayant reçu le pouvoir d'exproprier en vertu d'autres lois publiques*

Le tableau II énumère cinq lois publiques autres que la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'Office national de l'énergie qui confèrent le pouvoir d'exproprier à certaines entreprises privées.

1. *La Loi nationale sur les transports et les compagnies de pipelines pour denrées*

A notre connaissance, des pipelines transportant des produits solides en suspension dans un liquide peuvent être réalisés, au point de

vue technologique, mais ne sont pas encore en exploitation au Canada. Néanmoins, la Loi nationale sur les transports donne aux compagnies de pipelines pour denrées le pouvoir d'exproprier en renvoyant au titre de la Loi sur les chemins de fer ainsi qu'aux dispositions de cette loi concernant la prise de possession et l'indemnité. La loi soumet, en outre, ces pipelines au contrôle de la CCT. Toutefois, puisqu'il s'agit de pipelines, les dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie concernant le certificat d'utilité et de nécessité publiques ainsi que les plan, profil et livre de renvoi s'appliquent indubitablement aux pipelines pour denrées bien que l'autorité d'approuver soit confiée à la CCT plutôt qu'à l'ONE.

Au contraire des décisions de la CCT concernant l'approbation du tracé général en vertu de la Loi sur les chemins de fer, une décision de la CCT en matière d'émission de certificats d'utilité et de nécessité publiques peut, dans ce cas, faire l'objet d'un appel auprès du Ministre des transports. Qui plus est, l'autorité est partagée entre la CCT et l'ONE lorsqu'il s'agit d'un pipeline mixte, c'est-à-dire un pipeline pour denrées pouvant acheminer aussi le pétrole et le gaz. La décision conjointe d'émettre un certificat doit, dans ce cas, être approuvée par le Cabinet. Signalons aussi que le Cabinet peut donner à l'ONE juridiction exclusive sur les pipelines mixtes.

La seule manière censée de régir les pouvoirs d'acquisitions immobilières et d'expropriation des compagnies de pipelines pour denrées est de les soumettre aux mêmes dispositions que les autres expropriateurs de lisières. Il importe peu de savoir quelle agence de contrôle accordera l'approbation pour un pipeline en particulier, à condition qu'existe à l'égard de l'approbation définitive qui permettra l'usage du pouvoir d'exproprier une responsabilité politique, qu'elle soit exercée par le Cabinet ou par un ministre individuellement. *Donc, nos suggestions et nos commentaires antérieurs concernant les pipelines s'appliquent également dans ce cas-ci. La Loi sur les chemins de fer, dans son état actuel, est aussi peu adaptée aux pipelines pour denrées qu'elle l'est aux pipelines pour le pétrole et le gaz et aux chemins de fer.*

2. *La Loi sur les forces hydrauliques du Canada et les compagnies d'électricité*

Les compagnies d'électricité, avec l'autorisation du Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, peuvent exproprier pour certaines fins et

. . . toutes les dispositions de la Loi sur les chemins de fer qui sont applicables, et dans la mesure où elles le sont, à la prise de possession et à l'acquisition de terres par toute compagnie de chemin de fer s'appliquent tout comme si elles étaient comprises en la présente loi . . .

De manière paradoxale, la loi autorise aussi des expropriations par le gouvernement sensiblement pour les mêmes objets, mais rend la loi sur l'expropriation applicable à ces expropriations. Nous n'hésitons pas à conclure que les mêmes règles de forme et de fond devraient s'appliquer à toutes les expropriations régies par la Loi sur les forces hydrauliques du Canada. La loi applicable devrait être la Loi sur l'expropriation. Toutefois, on nous informe qu'il est peu vraisemblable qu'il y ait, dans l'avenir, des expropriations en vertu de la Loi sur les forces hydrauliques du Canada. A l'heure actuelle, seulement quatre compagnies détiennent, en vertu de cette loi, d'éventuels pouvoirs d'expropriation. A notre connaissance, il n'y a pas eu, au cours des vingt dernières années, d'expropriations par ces dernières ou par d'autres compagnies qui avaient antérieurement des pouvoirs similaires. *Cela simplifierait donc les choses que d'abroger la disposition de la Loi qui autorise de telles compagnies à exproprier.*

3. *Les compagnies visées par la Loi sur les subventions aux bassins de radoub*

Les compagnies ayant des contrats avec le gouvernement pour construire un bassin de radoub peuvent, avec l'approbation du Cabinet, exproprier les immeubles nécessaires à un emplacement et ces expropriations sont régies par la Loi sur les chemins de fer. Il n'y a eu, au cours des vingt dernières années au moins, aucune expropriation de ce genre. La seule compagnie qui pourrait exproprier en vertu de cette loi nous a prévenu qu'il «subsiste très peu de raisons de conserver la (disposition d'autorisation)». Nous sommes d'accord. *La disposition de la Loi sur les subventions aux bassins de radoub qui permet l'expropriation devrait être abrogée.*

4. *Les titulaires d'un permis d'utilisation des eaux en vertu de la Loi sur les eaux intérieures du Nord*

Les titulaires de ces permis peuvent exproprier des terrains avec l'approbation du Ministre responsable et sur la recommandation soit de l'Office des eaux du territoire du Yukon, soit de l'Office des eaux des territoires du Nord-Ouest. Le détenteur doit démontrer qu'il a un besoin raisonnable de l'immeuble en cause pour un usage relié à son permis, qu'il a fait des efforts raisonnables pour acquérir cet immeuble et qu'il a été incapable de le faire. De plus, le détenteur doit démontrer que l'expropriation est dans l'intérêt public. A moins que toutes les personnes intéressées ne manifestent une volonté contraire,

une audition publique est obligatoirement tenue lorsqu'un titulaire fait une requête pour utiliser le pouvoir d'exproprier.

Ces procédures s'accordent avec notre conception de ce qui fait l'essence d'un droit de l'expropriation équitable. On y retrouve le droit à une audition publique et il existe une responsabilité politique pour la décision finale d'exproprier. Cependant, nous ne sommes pas sûrs que la Loi sur les chemins de fer qui est incorporée par renvoi dans la Loi sur les eaux intérieures du Nord devrait s'appliquer aux expropriations dont il est ici question. *Nous ne voyons pas d'obstacles à rendre les dispositions de la Loi sur l'expropriation applicables aux expropriations des titulaires de permis d'usage des eaux.*

5. *Les compagnies de télégraphe électrique sous-marin et la Loi sur les télégraphes*

La Loi sur les télégraphes dispose que ces compagnies peuvent exproprier des immeubles après avoir reçu l'approbation du Cabinet. La Loi sur les chemins de fer s'applique à ces expropriations. Nous croyons comprendre qu'il est plutôt invraisemblable que de telles compagnies acquièrent des immeubles à l'avenir. *Les dispositions d'expropriation de la Loi sur les télégraphes qui confèrent le pouvoir d'exproprier à ces compagnies devraient en conséquence être abrogées.*

6. *Résumé*

Notre étude des autres lois publiques qui permettent à des entreprises privées d'exproprier nous a montré qu'en vertu de trois de ces lois, l'utilité du pouvoir a disparu. *Nous avons suggéré que l'on abroge les dispositions permettant l'expropriation par certaines entreprises privées prévues dans la Loi sur les forces hydrauliques du Canada, dans la Loi sur les subventions aux bassins de radoub et dans la Loi sur les télégraphes. Les expropriations des compagnies de pipelines pour denrées en vertu de la Loi nationale sur les transports et des titulaires de permis d'usage des eaux en vertu de la Loi sur les eaux intérieures du Nord sont actuellement régies par la Loi sur les chemins de fer bien qu'aucune expropriation de lisière ne soit en cause. La Loi sur l'expropriation devrait régir ces expropriations de manière à ce que s'appliquent les éléments essentiels d'un droit de l'expropriation équitable. Si l'abrogation des dispositions mentionnées ci-haut s'avère faire problème, il faudrait alors que la Loi sur l'expropriation s'applique aussi à ces lois.*

IV. *Le gouvernement en tant qu'expropriateur*

La Loi sur l'expropriation ne s'applique pas à toutes les expropriations du gouvernement fédéral ou, pour être plus précis, à toutes celles

de Sa Majesté, d'un Ministre fédéral, du Cabinet ou d'une autorité publique fédérale. Cela est étonnant. De par ses propres dispositions, la Loi sur l'expropriation s'applique à six grandes sociétés et agences de la Couronne, à Télésat Canada, une compagnie dont le gouvernement est propriétaire, ainsi qu'à toutes les circonstances où un renvoi statutaire a été fait à son ancêtre, l'ancienne Loi sur l'expropriation. Malgré cependant ce champ d'application très étendu, la Loi sur l'expropriation ne s'applique pas à tous les expropriateurs gouvernementaux ou paragouvernementaux. Pour certains d'entre eux, comme par exemple le Canadien National ou le gouvernement agissant dans des situations d'urgence, les omissions furent volontaires. Pour d'autres, seul un oubli du législateur peut constituer une explication raisonnable. Nous allons traiter d'abord de ces derniers.

1. *Les Commissions de port*

La Loi sur les Commissions de port autorise les cinq Commissions de port constituées en vertu de la loi à exproprier des immeubles avec l'autorisation du Cabinet «pour les objets de la présente loi». On compte aussi six Commissions de port dotées de semblables pouvoirs régies par des lois spéciales. Toutes les expropriations des Commissions de port sont régies par la Loi sur les chemins de fer.

Il est étonnant de constater que le Conseil des ports nationaux, dont les responsabilités sont semblables à celles de ces Commissions de port, voit ses pouvoirs d'expropriation régis par la Loi sur l'expropriation. Nous ne comprenons pas pourquoi toutes les Commissions de port ne sont pas régies de la même manière. *Elles devraient l'être et c'est la Loi sur l'expropriation qui devrait les régir.*

La Loi sur la Commission de port de Toronto ne contient aucune exigence d'approbation par le Cabinet avant expropriation: voilà une aberration qu'il faudrait faire disparaître. Si toutes les expropriations des Commissions de port étaient régies par les procédures de la Loi sur l'expropriation, ce problème serait, bien sûr, résolu.

2. *L'Administration du pont Fort-Falls*

Nous avons déjà fait référence à la loi qui crée cette Administration pour illustrer une incorporation de la Loi sur les chemins de fer par mode de renvoi faite de manière précise et compréhensible. Cependant, les exigences d'acquisitions immobilières d'un établissement public chargé de construire, d'exploiter et d'entretenir un pont seraient mieux servies par la Loi sur l'expropriation, spécialement si cette loi est amendée suivant nos suggestions.

Signalons que la loi créant cette Administration a peut-être été rédigée après la Loi sur l'expropriation. S'il en est ainsi, elle perpétue une mauvaise habitude en renvoyant à la Loi sur les chemins de fer alors que la source la plus évidente de procédure d'expropriation pour les expropriateurs gouvernementaux ou para-gouvernementaux se retrouve dans la Loi sur l'expropriation. *La Loi sur l'Administration du pont Fort-Falls devrait donc être amendée pour rendre applicable la Loi sur l'expropriation.*

Cinq lois permettent des expropriations par le gouvernement soit pour des raisons de sécurité nationale, soit dans des situations d'urgence. Inévitablement, ces diverses lois se recoupent quelque peu. Aucune d'entre elles, par ailleurs, ne prescrit de procédure devant régir l'exercice du pouvoir d'exproprier et n'établit de manière satisfaisante un droit à une indemnité pour toutes les pertes qui sont susceptibles d'exécution.

3. *Les expropriations en vertu de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*

Soit le Ministre de l'énergie et des ressources, soit une compagnie dont le gouvernement est propriétaire tel que défini dans la loi peuvent exproprier

... des substances prescrites et brevets d'invention relatifs à l'énergie atomique, ainsi que tous ouvrages ou biens pour la production ou la préparation en vue de la production de l'énergie atomique ...

La loi est muette quant aux procédures de mise en œuvre de ces pouvoirs. Elle prévoit cependant que si

... l'indemnité en l'espèce n'a pas été convenue, le Ministre de la justice doit référer la demande d'indemnité à la Cour fédérale du Canada.

La loi n'établit pas le droit à l'indemnité ni ne définit-elle son contenu ou son étendue. Que signifie exactement l'expression «l'indemnité en l'espèce»? Le Ministre de la justice pourrait-il décider qu'étant donné les circonstances d'une affaire, aucune indemnité n'est payable et pourrait-il ainsi refuser de référer l'affaire au tribunal approprié?

De semblables problèmes surgissent à propos de la Loi sur la radio, de la Loi sur les télégraphes et de la Loi sur les mesures de guerre, lois que nous examinerons dans un instant. Toutes ces lois attirent l'attention sur le fait qu'il n'y a, au Canada, aucune garantie constitutionnelle d'indemnité pour une propriété saisie par le gouvernement ou par tout autre organisme expropriateur agissant sous l'autorité d'une loi. Si le droit à l'indemnité n'est pas énoncé dans la loi,

il n'existe pas comme droit susceptible d'exécution judiciaire. Ainsi qu'un juge l'a dit:

. . . le commandement «tu ne voleras point» n'a point force juridique à l'encontre de l'autorité souveraine²⁵.

La Déclaration canadienne des droits parle du droit de l'individu à la jouissance de ses biens et du «droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi». Si l'on peut considérer ce droit comme comprenant le droit à une somme d'argent représentant raisonnablement la valeur d'une propriété expropriée, la Déclaration des droits peut alors être utile pour interpréter des dispositions telles que celles de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique. La Déclaration des droits laisse entendre que les individus privés de leurs biens ont droit à une indemnité.

On pourrait se demander si tout bien peut faire l'objet d'un droit de propriété individuel. Qu'en est-il de l'air, des ondes électromagnétiques, des ressources naturelles telles le pétrole? Certaines choses, de par leur nature même, ne peuvent faire l'objet d'un droit de propriété. D'autres choses, on pourrait en tout cas le penser, ne devraient pas faire l'objet d'un droit de propriété individuel parce que l'intérêt public exige que la propriété en soit publique. L'on ne devrait pas s'attendre d'être indemnisé au cas de dépossession de choses qui ne peuvent pas ou ne devraient pas faire l'objet d'un droit de propriété. Toutefois, la plupart des expropriations affectent des biens tels que des terrains, des édifices et des maisons. Dans ces cas, une indemnité devrait être payée.

Nous estimons que toutes les lois d'expropriation, y compris la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, devraient prévoir expressément l'indemnisation des pertes de cette nature. On pourrait parer aux situations d'urgence en réservant au Cabinet le pouvoir de déclarer qu'en raison de la prépondérance de l'intérêt national, aucune indemnité ne serait payable pour certaines expropriations. Ainsi, le Parlement affirmerait le droit fondamental à l'indemnité dans tous les cas et le gouvernement au pouvoir se verrait forcé de prendre toute la responsabilité de l'abolition de ce droit.

On devrait donc ajouter à la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique une disposition énonçant le droit à l'indemnité. De même les procédures prévues à la Loi sur l'expropriation amendée suivant nos propositions, devraient être utilisées pour déterminer l'indemnité pour les expropriations en vertu de cette loi sous réserve de toute modification que le Cabinet pourrait considérer nécessaire pour des raisons de sécurité nationale.

²⁵ M. le juge Riddell, *Florence Mining Company v. Cobalt Lake Mining Company*, (1908) 18 O.L.R. 275, p. 279.

4. *La Loi sur la radio*

Cette loi permet au gouvernement d'exproprier de manière temporaire ou permanente des postes de radio et des biens s'y rattachant et nécessaires à leur fonctionnement. Cette loi est toutefois plus explicite que la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique en ce qui concerne la méthode de détermination de l'indemnité à payer. Au cas de désaccord, le Ministre doit référer l'affaire pour adjudication au tribunal et la Loi sur l'expropriation s'applique aux fins de déterminer le montant de l'indemnité «s'il en est». Encore une fois, le droit à l'indemnité n'est pas établi clairement. Nous estimons que ce droit devrait être formulé expressément dans la Loi sur la radio et que la Loi sur l'expropriation devrait s'appliquer à tous les aspects de la fixation de l'indemnité, sous réserve de toute modification appropriée que le Cabinet jugerait nécessaire pour des raisons de sécurité nationale.

5. *La Loi sur les télégraphes*

En vertu de cette loi, le gouvernement s'est vu attribuer des pouvoirs semblables à ceux qu'il a en vertu de la Loi sur la radio mais s'appliquant plutôt à des lignes et à de l'équipement télégraphiques. La disposition de la Loi sur les télégraphes relative à l'indemnité est cependant unique en son genre. La Loi prévoit que, s'il y a désaccord quant au montant de l'indemnité payable pour la ligne télégraphique et les biens accessoires expropriés, ce désaccord sera alors référé

... à trois arbitres, dont un nommé par la Couronne, un autre par la compagnie, et le troisième par les deux autres arbitres ainsi nommés.

La sentence d'au moins deux de ces arbitres est réputée définitive et si la compagnie ne désigne pas d'arbitre ou si les deux arbitres ne peuvent s'entendre sur le troisième, l'arbitre qui manque est alors nommé par deux juges de la Cour suprême du Canada sur requête de la Couronne.

Nous n'avons pu déterminer pourquoi les expropriations régies par cette loi méritent ce traitement particulier. Nous préférierions, bien sûr, suggérer que la Loi sur l'expropriation, amendée suivant nos suggestions, soit rendue applicable à la fixation de l'indemnité en vertu de la Loi sur les télégraphes. Les progrès technologiques dans le domaine des communications rendent évidemment fort invraisemblables de telles expropriations. Quoi qu'il en soit, *la Loi sur l'expropriation devrait s'appliquer ici, toujours sous réserve du pouvoir discrétionnaire du Cabinet de limiter l'application de la Loi sur l'expropriation si la sécurité nationale l'exige. On devrait aussi inclure dans la Loi sur les télégraphes une disposition garantissant le droit à l'indemnité.*

6. *Les expropriations en vertu de la Loi sur les mesures de guerre*

En vertu de cette loi, le Cabinet peut s'appropriier, contrôler, confisquer et disposer des propriétés dans des situations d'urgence. Toutefois, le pouvoir d'appropriation n'est en vigueur qu'après la promulgation par le Cabinet d'une proclamation déclarant que l'«état de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelle ou appréhendée existe». Signalons que des choses accomplies sous le régime de la Loi sur les mesures de guerre sont «censé(es) ne pas constituer une suppression, une diminution ou une transgression d'une liberté ou d'un droit quelconque reconnu par la Déclaration canadienne des droits».

L'indemnité pour des appropriations de biens sous l'empire de la Loi sur les mesures de guerre est régie par la disposition suivante:

. . . chaque fois que Sa Majesté prend possession de quelques biens ou de leur usage aux termes de la présente loi . . . et qu'une indemnité doit être payée en retour et que le montant n'en a pas été arrêté, la réclamation doit être renvoyée par le Ministre de la justice à la Cour de l'Échiquier du Canada ou à la Cour supérieure ou de comté de la province dans laquelle la réclamation a pris naissance, ou à un juge de cette cour.

Nous considérons que l'expression «approprier» utilisée dans la Loi sur les mesures de guerre est l'équivalent d'«exproprier» dans ses effets et dans ses résultats. Un fait nous inquiète: une interprétation plausible de la disposition que nous venons de citer pourrait mener à nier à une personne le droit à une indemnité pour une propriété dont on s'est «approprié». Étant donné, cependant, la nature de la Loi sur les mesures de guerre, nous ne pouvons, sans faire preuve d'irresponsabilité, réclamer une réforme des dispositions d'expropriation qu'elle contient. Quoiqu'il en soit, *le droit à l'indemnité devrait être énoncé dans la loi, le montant de l'indemnité, sujet à révision par le Cabinet, devant être déterminé en vertu de la Loi sur l'expropriation, amendé suivant nos propositions, à moins que le Cabinet n'en décide autrement.*

7. *Les expropriations en vertu de la Loi sur la défense nationale*

Des biens peuvent être expropriés en vertu de cette loi si le Ministre de la défense nationale le considère nécessaire pour les fins de la défense nationale. Le Cabinet doit cependant confirmer qu'une situation d'urgence justifie l'expropriation. Cette situation d'urgence ressemble beaucoup aux situations qui déclenchent l'application de la Loi sur les mesures de guerre et ses pouvoirs d'exproprier—«guerre, invasion, émeute ou insurrection réelle ou appréhendée». La Loi sur la défense nationale permet, en outre, à l'officier commandant d'une unité des forces canadiennes d'exproprier des biens lorsqu'il apparaît indispensable

de le faire immédiatement de manière à faire face à une situation d'urgence, vraisemblablement une guerre, une invasion ou une émeute. Bien que ce pouvoir soit l'objet de réglementation émanant du Cabinet, c'est à l'officier de justifier sa décision d'exproprier en indiquant une émeute locale, par exemple, et en faisant ressortir la nécessité vitale, pour pouvoir la contrôler, de prendre possession de certains biens et de les détruire.

En raison des situations où ces pouvoirs d'expropriation sont utilisés, nombre de droits et de garanties qu'a normalement le propriétaire menacé d'expropriation sont, dans ce cas, perdus. Toutefois, la Loi sur la défense nationale prévoit que les personnes qui subissent des pertes et des dommages ou quelque préjudice en raison des expropriations faites en vertu de la loi doivent être indemnisées par le gouvernement. Le droit à l'indemnité existe donc. Aucun indice n'est cependant donné quant à savoir qui doit être indemnisé et quel est le montant de l'indemnité.

Bien qu'ils soient d'un usage rare, *les pouvoirs d'expropriation prévus dans la Loi sur la défense nationale sont manifestement nécessaires pour permettre aux forces canadiennes de faire face aux situations d'urgence*. Nous croyons cependant que la Loi sur la défense nationale pourrait être plus explicite quant à ce qu'il advient des personnes dont les immeubles sont expropriés. *Le droit à l'indemnité devrait être énoncé d'une manière plus affirmée et plus directe. L'indemnité devrait en outre être déterminée en vertu de la Loi sur l'expropriation, amendée suivant nos propositions à moins que le Cabinet n'en décide autrement.*

Nous nous intéresserons maintenant au cas particulier que constitue la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

8. *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (Le CN)*

Bien qu'elle soit une entreprise publique, le statut du CN est, parmi les entreprises publiques, unique en son genre. Elle ne constitue pas ce que les avocats appellent «un mandataire de la Couronne» et les biens du CN ne sont pas considérés comme des biens de la Couronne. Le CN n'est donc pas à proprement parler une société de la Couronne. En effet, les tribunaux ont soutenu que

... la compagnie des chemins de fer nationaux du Canada est, de l'aveu général, une société totalement distincte de la Couronne et ne doit pas être considérée comme un département du gouvernement du Canada¹⁹.

Le CN est donc, d'une certaine manière, plus indépendant à l'égard du gouvernement que les sociétés de la Couronne. Toutefois, la

¹⁹ *Re Exchequer Court Jurisdiction*, [1925] 4 D.L.R. 673.

Loi sur l'administration financière soumet la compagnie au contrôle financier du gouvernement à titre de «corporation de propriétaires». Ce contrôle n'existe pas, bien sûr, pour des compagnies privées de chemin de fer tout comme c'est le cas d'ailleurs du contrôle financier qu'exerce le Parlement sur les nouvelles voies du CN et du contrôle du Cabinet ou du contrôle ministériel sur l'emplacement et la construction de nouvelles voies requis par la Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada. Par contre, le CN n'a pas, comme les autres compagnies de chemin de fer doivent le faire, à obtenir l'approbation de la CCT pour le tracé général d'une voie qu'il entend construire. Ce fait a un effet significatif sur les procédures préalables à l'expropriation régissant le CN.

La loi publique créant le CN, il y a plus d'un demi-siècle, lui a conféré le pouvoir d'exproprier en incorporant certaines dispositions de l'ancienne Loi sur l'expropriation. La nouvelle Loi sur l'expropriation a perpétué cette situation exceptionnelle. Le CN est la seule compagnie de chemin de fer en opération dont les expropriations continuent à être régies par l'ancienne Loi sur l'expropriation plutôt que de l'être par la Loi sur les chemins de fer.

Les législateurs et les juges ont déclaré que l'ancienne Loi sur l'expropriation était insuffisante et arbitraire¹⁷. Elle ne donne pas aux personnes touchées le droit d'être entendues. Elle est très peu explicite quant à l'indemnité qui doit être payée. L'ancienne loi ne souffre donc pas la comparaison avec la nouvelle Loi sur l'expropriation. L'ironie de la situation particulière du CN, c'est que les pouvoirs d'expropriation de cette compagnie sont plus libres et possiblement plus arbitraires que ceux du gouvernement du Canada et des compagnies privées de chemin de fer. Toutefois, nos législateurs n'ont pas eu l'intention de laisser cette situation se poursuivre indéfiniment. Ainsi que l'a dit le Ministre de la Justice devant la Chambre des communes lors du débat sur le projet de loi qui devint la nouvelle Loi sur l'expropriation:

Le projet de loi . . . ne visera pas toutefois . . . les chemins de fer interprovinciaux ou les compagnies d'intérêt privé qui exercent des pouvoirs particuliers d'expropriation en vertu de lois spéciales. Nous avons l'intention de nous occuper de ces compagnies plus tard. Évidemment, si nous avons appliqué ce projet de loi au Canadien National et au Canadien Pacifique, cette mesure serait injuste¹⁸.

¹⁷ Le jugement de M. le juge Thorson, alors président de la Cour de l'Échiquier dans l'affaire *Grayson v. The Queen*, [1956-60] Ex. C.R. 331, 335-336 constitue un exemple type de critique: «J'ai souvent attiré l'attention sur ces dispositions de la loi et déclaré que le Canada possède le système d'expropriation d'immeuble le plus arbitraire de tout le monde civilisé.»

¹⁸ Les Débats de la Chambre des Communes (1969), Vol. 648.

Comme l'a indiqué la préface de ce document, il fait partie de notre responsabilité de suggérer des moyens de rationaliser les pouvoirs d'expropriation des compagnies de chemin de fer, y compris le CN. La nécessité de faire ceci est évidente.

La plupart des lacunes des procédures d'expropriation régissant le CN se trouvent au stade préalable à l'expropriation. Les conditions préliminaires applicables aux expropriations pour des voies de chemin de fer—l'approbation de la voie et de son tracé, et donc du terrain qui peut être exproprié—sont moins onéreuses pour la CN que pour toute autre compagnie de chemin de fer. La Loi du CN décrit ces exigences préalables à l'expropriation comme suit:

Avec l'approbation du Gouverneur-en-Conseil et sur tout tracé sanctionné par le ministre des Transports, la Compagnie du National peut construire, maintenir et exploiter des lignes, embranchements et prolongements de chemin de fer,

- a) si la ligne, l'embranchement ou le prolongement ne dépasse pas vingt milles de longueur, et
- b) dans tout autre cas, si le Parlement a autorisé, quant à la construction de cette ligne, de cet embranchement ou de ce prolongement, la dépense nécessaire ou la garantie d'une émission de valeur de la Compagnie du National.

Un exemplaire de chaque plan et profil concernant un chemin de fer achevé, doit être déposé au bureau de la Commission (CCT).

Notre examen du fonctionnement de cette disposition dans la réalité révèle que les propriétaires concernés n'ont aucun rôle à jouer dans le processus d'approbation qui est établi. Le processus ne prévoit pas non plus une analyse systématique des tracés proposés, comme c'est le cas lorsque d'autres compagnies de chemin de fer comparaissent devant la CCT. Il semble avoir pour principal objet de permettre un contrôle financier par le gouvernement et le Parlement.

Voici ce qui se passe normalement: le CN exprime ses besoins dans une lettre envoyée au Ministre des transports et accompagnée d'informations à l'appui. Ces requêtes sont alors examinées administrativement et leur approbation n'est que routine. Il arrive parfois qu'on établisse des liaisons avec le Ministère de l'environnement ou la CCT. Jamais, cependant, n'a-t-on tenu d'audition.

La première question soulevée par ce processus d'approbation saute aux yeux: pourquoi les règles de fond et de procédure qui gouvernent les autres compagnies de chemin de fer au stade préalable à l'expropriation ne devraient-elles pas s'appliquer au CN?

Une réponse au moins aussi évidente: la méthode prévue à l'ancienne Loi sur l'expropriation et qui permet d'effectuer l'expropriation simplement en déposant un plan au bureau d'enregistrement empêche

la spéculation. Une entreprise publique de chemin de fer devrait être prémunie contre cela. Nous estimons que cette réponse est, en 1973, anachronique. La législation d'expropriation dans de nombreuses juridictions canadiennes adopte fermement l'idée de concilier l'avis préalable de l'intention d'exproprier avec un fonctionnement efficace des dispositions concernant l'indemnité, dispositions qui, comme celles de la Loi sur l'expropriation, empêchent que l'expropriateur ne paie une indemnité gonflée par la spéculation.

On a aussi soutenu que le fait d'assujettir le CN au processus normal d'approbation préalable à l'expropriation serait inapproprié en ce qu'il soumettrait une entreprise publique de chemin de fer au contrôle réglementaire d'un organisme gouvernemental, c'est-à-dire la CCT. Par exemple, comment le Cabinet pourrait-il trancher un appel d'une décision de la CCT concernant le CN?

Aussi étrange que cela puisse paraître, ceci n'a pas semblé faire problème dans les autres matières où le CN fait déjà l'objet d'un contrôle par la CCT. Ces matières ne peuvent pas être écartées du revers de la main puisqu'elles comprennent la réglementation générale des tarifs et des taux, la juridiction sur les déviations, les changements et les déplacements de voies, l'approbation de l'emplacement et de l'aménagement conforme des gares, la construction d'ouvrages dans les eaux navigables, l'approbation des ponts, tunnels et autres structures, les croisements et raccordements avec d'autres chemins de fer, les croisements de voies publiques et enfin, le plus important, l'ouverture du chemin de fer à la circulation après construction.

Alors que la CCT n'approuve pas le tracé d'une voie de chemin de fer du CN, elle peut néanmoins refuser d'approuver l'ouverture à la circulation du chemin de fer après construction et ce, quelles qu'aient été les décisions préalables du CN, du Ministre des transports, du Cabinet et du Parlement.

Il apparaît donc évident que la CCT devrait exercer un contrôle sur le choix des tracés du CN au stade préalable à l'expropriation tout comme elle le fait actuellement sur bien d'autres aspects des activités du CN.

Nous estimons que les approbations administratives et législatives exigées pour une dépense en capital entraînée par un projet de chemin de fer du CN sont compatibles avec l'approbation de la CCT de ces mêmes projets. Notre examen du processus actuel d'approbation démontre qu'il n'y aurait pas duplication de contrôle si le CN était soumis à la juridiction de la CCT pour ce qui est aussi de l'approbation de ces voies. De plus, l'approbation de la CCT n'engage pas le Canadien National ni aucun autre chemin de fer à construire la voie projetée

s'il s'avérait qu'elle n'est pas rentable. Cependant, une planification adéquate et des contacts francs entre le Ministre des transports et la Commission canadienne des transports pourraient amener des approbations financières expérimentales et rendraient l'abandon de projets pour des raisons financières plutôt rare dans les faits.

Toutefois, le plus important motif militant en faveur de la modification des procédures préalables à l'expropriation du CN réside dans le fait qu'elles ne donnent pas suffisamment de protection au propriétaire concerné. On y note l'absence totale de plusieurs des éléments essentiels d'un droit de l'expropriation équitable et cela, pour nous, est déterminant.

Le CN devrait être soumis aux règles et procédures régissant le stade préalable à l'expropriation pour les autres compagnies de chemin de fer. Si ces règles et procédures sont modifiées de la manière dont nous l'avons déjà suggéré, cela réduira notre inquiétude pour les propriétaires concernés. Toutefois, même si l'on ne fait pas ces amendements, les propriétaires verraient leur sort amélioré si les projets de voies du CN étaient soumis aux procédures d'approbation par la CCT.

Ceci n'est pas une proposition nouvelle. La Commission royale qui a enquêté sur les chemins de fer et le transport et qui a fait rapport en 1971, avant que la Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada ne soit adoptée par le Parlement, a fait une semblable recommandation.

Nous nous sommes référés plus d'une fois dans ce rapport à la Commission des chemins de fer du Canada, et avons recommandé que les conseils d'administration soient assujettis à la juridiction de la Commission. Nous attachons une grande importance à cette recommandation. Jusqu'à présent, cette Commission a eu juridiction uniquement sur les chemins de fer qui sont entre les mains de compagnies privées. Elle n'avait pas juridiction sur les chemins de fer de l'État. Nous estimons que rien ne justifie cette distinction et que la Commission devrait avoir juridiction sur tous les chemins de fer autres que ceux exploités uniquement en vertu de la charte provinciale. Le public peut, à l'occasion, avoir une juste raison de se plaindre de la gestion d'un chemin de fer. Il n'est pas normal que quiconque, même un fonctionnaire de l'État ou un administrateur public, soit juge dans sa propre cause. En outre, à moins que la décision finale sur les questions relatives au régime des tarifs et en semblables matières revienne à une seule autorité, on risque de voir, au Canada, coexister deux politiques contradictoires. Il y a un autre point que nous aimerions souligner. La politique en matière de chemin de fer est hermétique pour le citoyen ordinaire.

On devrait aussi remarquer que le British Railways Board, le chemin de fer d'État au Royaume-Uni, a réussi à survivre bien que régi par des règles concernant le pouvoir d'achat obligatoire et l'indemnité identiques à celles régissant les autres entreprises de chemin de fer et expropriateurs publics. Nous estimons que tous les propriétaires affectés

par des expropriations gouvernementales devraient être traités de manière égale non seulement au stade préalable à l'expropriation mais aussi au moment de la détermination de l'indemnité. En conséquence, *les dispositions d'indemnisation de la Loi sur l'expropriation, amendées suivant nos propositions, devraient s'appliquer au CN tout comme elles s'appliqueraient aux autres compagnies de chemin de fer.*

9. *Les chemins de fer de l'État*

Pour compléter notre étude du gouvernement en tant qu'expropriateur, nous devons traiter de ce que la Loi sur les chemins de fer appelle les «chemins de fer de l'État». Ces derniers sont exclus de l'application de la Loi sur les chemins de fer.

Afin de déterminer ce que sont les chemins de fer de l'État, on doit lire avec attention plusieurs dispositions de la Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada et de la Loi sur les chemins de fer de l'État. Il se dégage de ceci qu'il y a deux classes de chemins de fer étatiques, qui sont tous, comme on pourrait s'y attendre, la propriété du gouvernement. Il y a d'abord des chemins de fer, au nombre de sept¹⁹, qui ont été confiés au CN, chemins de fer qui sont «attribués à Sa Majesté et qui sont sous le contrôle et l'administration du Ministre (des transports)» et il y a des chemins de fer qui ne sont pas confiés au CN. A l'heure actuelle, il n'y a pas de chemin de fer de l'État dans cette seconde catégorie.

Nous croyons que des expropriations par des chemins de fer de l'État qui ne sont pas confiés au CN, si ces entreprises existaient, tomberaient sous l'empire de la nouvelle Loi sur l'expropriation. Cependant, les expropriations des chemins de fer de l'État qui sont confiés au CN sont régies par les dispositions arbitraires de l'ancienne Loi sur l'expropriation.

Nous proposons que les expropriations de tous les chemins de fer de l'État soient assujetties à des règles de fond et de forme identiques à celles qui s'appliquent aux expropriations pour des fins de chemin de fer en général. Autrement dit, *toutes les expropriations pour des fins de chemin de fer, y compris les expropriations pour des chemins de fer de l'État, confiés ou non au CN, devraient être régies par la même loi.* Nous avons déjà indiqué de quelle loi il devrait, selon nous, s'agir.

Pour compléter notre examen du droit fédéral de l'expropriation, nous nous tournons maintenant vers quelques sujets connexes: l'expropriation de biens mobiliers et l'atteinte défavorable.

¹⁹ Les chemins de fer confiés sont le Chemin de fer intercolonial, le Chemin de fer national trans-continentale, l'embranchement du Lac Supérieur, le Chemin de fer de l'Île du Prince-Édouard, le Chemin de fer de la Baie d'Hudson, le Chemin de fer de Terre-Neuve, le Chemin de fer de Témiscouata.



L'expropriation de biens mobiliers

Un certain nombre de statuts fédéraux permettent l'expropriation de droits autres qu'immobiliers. Parmi ces statuts, signalons la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, la Loi sur la Société de développement du Cap-Breton, la Loi sur la radio, la Loi sur les télégraphes et la Loi sur les mesures de guerre. Les droits qui peuvent être expropriés en vertu de ces lois comprennent des brevets d'invention, de la machinerie, des réserves de charbon, et des biens mobiliers en général.

Notre intérêt ne se porte pas ici vers les procédures d'expropriation en tant que telles, car les mêmes procédures s'appliquent à l'expropriation des droits mobiliers et immobiliers. Notre préoccupation va à l'absence, dans plusieurs lois, d'enregistrement des cessions obligatoires de biens mobiliers ou d'autres droits.

Lorsqu'un immeuble est exproprié, on inscrit ce qui s'est passé au bureau d'enregistrement en y enregistrant des documents appropriés, (par exemple, en vertu de la Loi sur l'expropriation, l'avis de confirmation). Seule la Loi sur la Société de développement du Cap-Breton contient une disposition prévoyant l'enregistrement de l'expropriation de biens meubles. Heureusement, cette loi constitue un modèle acceptable pour d'autres systèmes d'enregistrement. Nous suggérons que toutes les lois qui permettent de telles expropriations soient façonnées sur ce modèle.

Le système établi par la Loi sur la Société de développement du Cap-Breton exige de la Société qu'elle fasse enregistrer par le Registraire général du Canada

un inventaire des biens meubles ou de toute partie de ceux-ci que la Société est autorisée à acquérir . . .

L'expropriation ne se produit pas aussi longtemps qu'un avis n'a pas été publié dans la Gazette du Canada déclarant que l'inventaire a été ainsi enregistré.



L'atteinte défavorable

Plus haut, lorsque nous avons discuté la formule prévue à la Loi sur l'expropriation pour la fixation de l'indemnité au cas d'expropriation partielle, nous avons considéré le problème de l'indemnité pour atteinte défavorable à cette parcelle d'immeuble qui n'est pas expropriée. Nous avons jugé la philosophie de la loi injustement restrictive. Elle ne permet au propriétaire de réclamer, à titre d'atteinte défavorable, que le préjudice causé par l'utilisation de la partie de son immeuble qui a été expropriée. Toutefois, le projet en cause peut utiliser aussi d'autres immeubles et, bien que l'usage de ces autres immeubles puisse aussi causer préjudice au propriétaire, nul recouvrement n'est possible pour ces dommages à titre d'atteinte défavorable. Nous avons aussi signalé que le fait d'écarter cette incohérence n'affecterait pas les cas d'atteinte défavorable lorsqu'il n'y a pas d'immeuble exproprié.

Les conditions suivantes donnent ouverture à une réclamation d'indemnité, à titre d'atteinte défavorable à une propriété, lorsque le requérant n'a pas fait lui-même l'objet d'une expropriation:

1. Le dommage doit être causé par un acte rendu licite en vertu de pouvoirs statutaires conférés à la personne qui l'accomplit;
2. Le dommage doit pouvoir donner ouverture à une action civile indépendamment des pouvoirs statutaires;
3. Le dommage doit être subi par le terrain même, non par le propriétaire, ses affaires ou son commerce;
4. Le dommage doit être causé par la construction de l'ouvrage public non par son usage²⁰

On a souvent critiqué la nature même et l'effet pratique de ces conditions²¹. Et certaines de ces critiques ont conduit à des réformes, notamment en Grande-Bretagne²². Toutefois, puisque l'activité dommageable n'a pas à se produire sur un immeuble exproprié pour pouvoir

²⁰ *La Reine c. Loiselle*, [1962] R.C.S. 624, p. 627 (Cour suprême du Canada).

²¹ Un rapport de la section britannique de la Commission internationale des juristes intitulé *Compensation for Compulsory Acquisition and Remedies for Planning Restrictions*, (1973) 22-26; Todd, *The Mystique of Injurious Affection in the Law of Expropriation*, [1967] UBC Law Review 127.

²² Voir le Land Compensation Act, 1973, c. 26.

fonder une réclamation d'indemnité dans ce domaine, il n'y a pas là de lien juridique comme tel avec le droit de l'expropriation²³. Ainsi que l'a signalé la Commission de réforme du droit de l'Ontario

. . . c'est véritablement une question de responsabilité délictuelle, un problème de conciliation de la notion de préjudice et des moyens de défense que sont l'autorité statutaire et l'immunité de la Couronne²⁴.

Un examen de cette partie du droit de l'atteinte défavorable apparaît donc excéder le mandat de ce document de travail. Nous sommes cependant en train de considérer la préparation d'une étude séparée portant sur le droit de l'atteinte défavorable.

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons éviter de faire quelques commentaires à ce sujet en raison des relations étroites qu'il a avec le droit de l'expropriation et avec certaines de nos propositions. Ces relations découlent de la pratique qu'ont traditionnellement suivie nos législateurs de conférer, dans des statuts qui contiennent aussi des dispositions sur l'expropriation, le droit à une indemnité pour atteinte défavorable au cas où aucun immeuble n'est exproprié. Par exemple, la Loi sur les chemins de fer confère ce droit dans la même disposition qui établit le droit à l'indemnité pour l'immeuble exproprié²⁵. Si les expropriations en vertu de la Loi sur les chemins de fer sont soumises à un code uniforme d'indemnité, comme nous le proposons, il faut alors prendre grand soin de préserver ce droit à des dommages-intérêts pour atteinte défavorable.

Signalons que ce droit n'a pas été réservé lorsque la nouvelle Loi sur l'expropriation a, à toutes fins pratiques, abrogé l'ancienne Loi sur l'expropriation. La Cour suprême du Canada a estimé que l'ancienne Loi sur l'expropriation établissait un droit à une indemnité pour atteinte défavorable lorsque aucun immeuble n'était exproprié, même si le droit n'était pas énoncé directement dans l'ancienne loi²⁶. La nouvelle Loi sur l'expropriation cependant ne fait pas état de l'atteinte défavorable. Néanmoins, on peut trouver une autre source possible à un droit à une indemnité pour atteinte défavorable lorsque aucun immeuble n'est exproprié.

La Loi sur la Cour fédérale donne à la division de première instance de la Cour fédérale une juridiction exclusive « . . . dans tous

²³ Kirby v. Harrogate School Board, [1896] 1 ch. 437.

²⁴ «Report on the Basis of Compensation on Expropriation», (1967) à la p. 46. D'autres causes d'action civile peuvent être impliquées ici notamment la privation d'un individu du droit d'accès à sa propriété.

²⁵ Voir également *Canadian National Railway Company v. Trudeau* [1962] R.C.S. 308, 405-406.

²⁶ *Imperial Oil Limited v. The Queen*, (1973) 35 D.L.R., (3d) 73.

les cas où une demande peut être faite contre la Couronne pour atteinte défavorable». L'interprétation par les tribunaux d'une disposition semblable définissant la juridiction de la Cour de l'Échiquier qui fut remplacée par la Cour fédérale montre que cette disposition peut être considérée non seulement comme définissant la juridiction mais aussi comme conférant un droit à une indemnité pour préjudice résultant d'atteinte défavorable²⁷. De toute façon, un droit aussi important, s'il doit exister, devrait être énoncé clairement et directement dans la loi appropriée.

Signalons aussi que la nouvelle Loi sur l'expropriation, en étendant son empire à cinq sociétés de la Couronne²⁸ ainsi qu'à Télésat Canada, a abrogé des dispositions des lois créant ces corporations qui avaient établi les fondements de réclamation pour atteinte défavorable au cas où aucun immeuble n'était exproprié. Toutefois, de tels recours contre ces sociétés de la Couronne ne sont peut-être pas totalement disparus. Ces corporations exercent leurs pouvoirs statutaires à titre de mandataires de la Couronne. En conséquence, la disposition de la Loi sur la Cour fédérale mentionnée plus haut pourrait permettre un recours contre le gouvernement pour atteinte défavorable causée par ces sociétés. De l'aveu général, le droit est ici imprécis.

Bien qu'il soit possible que ces recours en dommages et intérêts pour atteinte défavorable puissent être exercés contre ces sociétés de la Couronne, nous devons signaler que d'autres sociétés de la Couronne ne sont peut-être pas dans la même situation. Par exemple, les Conseils de port, agissant sous l'empire de la Loi sur le Conseil des ports nationaux, n'ont jamais été soumis à de tels recours. Il y a clairement place ici pour plus de clarté et d'uniformité. Ceci ne peut être accompli qu'après des études ultérieures.

²⁷ *The King v. Thomas Lawson & Sons Limited*, [1948] R.C. de l'E. 44, 57-60; *The King v. Woods*, [1948] R.C. de l'E. 9, 13-14; voir toutefois aussi *Irving Oil Company Limited v. The King*, [1946] R.C.S. 551, 560-561. La Cour suprême, dans l'arrêt *Imperial Oil*, n'a pas fait état de la disposition de la Loi de la Cour de l'Échiquier.

²⁸ La Société Radio-Canada, la Société canadienne des télécommunications maritimes, la Commission de la capitale nationale, la Commission de l'énergie des territoires du Nord-Ouest et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.



Conclusions

(Résumé des principales propositions de ce document)

Une Loi sur l'expropriation uniforme, applicable à tous les pouvoirs d'expropriation fédéraux, constitue la meilleure façon d'assurer un exercice de ces pouvoirs qui soit équitable et raisonnable.

Une telle loi reconnaîtrait et mettrait en œuvre les éléments d'un droit de l'expropriation convenable qui suivent :

- (1) L'égalité de traitement de ceux qui sont touchés;
- (2) La simplicité et l'accessibilité—la loi devrait être claire et de compréhension facile pour ceux qui sont touchés;
- (3) L'indemnité de toutes pertes prouvées de ceux qui sont touchés;
- (4) Le droit à l'audition pour ceux qui sont touchés et l'examen public du projet de décision d'exproprier;
- (5) La responsabilité politique de la décision d'exproprier.

La Loi fédérale sur l'expropriation de 1970 pourrait servir de modèle à cette loi uniforme. Il faudrait cependant d'abord remédier à plusieurs lacunes de la loi.

Pour rendre les dispositions préalables à l'expropriation de la loi plus justes et efficaces, l'audition préalable à l'expropriation ne doit pas servir qu'à acheminer les oppositions au Ministre. La personne qui préside l'audition préalable à l'expropriation devrait avoir autorité pour rendre des décisions sur les faits et exprimer son opinion sur les questions soulevées. L'expropriateur devrait présenter les raisons justifiant le projet qui exige l'expropriation de terrains. Les personnes qui s'opposent à l'expropriation projetée devraient pouvoir, à l'audition, poser des questions quant à ses justifications et pouvoir présenter leurs propres opinions. Ces opinions toucheraient normalement à l'opportunité du projet et à son emplacement. Toutefois, si une audition publique sur l'opportunité a été préalablement tenue, les questions discutées lors de l'audition préalable à l'expropriation tendraient à se rapporter à l'emplacement du projet. Nous croyons que l'audition préalable à l'expropriation ne devrait pas être la seule occasion pour le public de participer aux décisions concernant l'opportunité de projets qui pourraient nécessi-

ter l'expropriation de terrains. On devrait tenir, lorsque c'est possible et particulièrement pour des projets d'envergure, des auditions sur l'opportunité avant même que les auditions préalables à l'expropriation ne soient tenues. Autrement, les auditions préalables à l'expropriation seront encombrées de questions qui n'ont pas de lien avec l'expropriation et qui auraient dû être étudiées et réglées ailleurs.

Sous réserve de ces modifications, les dispositions préalables à l'expropriation de la Loi sur l'expropriation pourraient s'appliquer au stade préalable à l'expropriation, à tous les expropriateurs s'autorisant de législation fédérale.

Il faut faire une exception cependant pour les compagnies de chemin de fer et de pipeline. Ces «expropriateurs de lisières» ont besoin de procédures préalables à l'expropriation spéciales en raison des problèmes particuliers que suscitent leurs besoins d'acquisitions immobilières et le contrôle général qu'exercent sur leurs activités des organismes spécialisés (la CCT et l'ONE). Ces procédures, bien qu'adaptées au processus d'approbation réglementaire des nouvelles lignes, devraient néanmoins donner aux propriétaires touchés les mêmes droits et les mêmes protections que dans le cas d'expropriation par une personne autre qu'un «expropriateur de lisières». Des dispositions particulières de la Loi uniforme sur l'expropriation devraient expliquer clairement le déroulement des procédures²⁹.

Les dispositions de la loi uniforme applicables au stade de l'expropriation proprement dite pourraient s'inspirer des dispositions de la Loi sur l'expropriation concernant le transfert de propriété, la prise de possession (prévoyant cependant, pour les «expropriateurs de lisières», la possibilité d'une période d'attente plus brève), l'abandon, l'offre d'indemnité et le paiement immédiat pour libérer de toute pression un propriétaire qui ne dispose pas d'épargne et qui, autrement, se verrait obligé de régler pour un montant inférieur. Nous formulons de nombreuses suggestions quant à l'amélioration de ces dispositions³⁰, bien que, de manière générale, nous jugions qu'elles puissent être convenablement appliquées de manière plus étendue.

La fixation de l'indemnité constitue l'aspect le plus important du stade consécutif à l'expropriation. Si l'indemnité peut être arrêtée de manière volontaire et informelle, tant mieux. Les dispositions de la Loi sur l'expropriation concernant la négociation ont encouragé les règlements. On devrait les adopter dans la loi uniforme.

Le code modifié d'indemnité contenu dans la Loi sur l'expropriation et fondé sur la valeur marchande nous fournit une méthode accep-

²⁹ Voir 39-43 *supra*.

³⁰ Voir 45-51 *supra*.

table de fixation de l'indemnité, méthode préférable aux incertitudes que suscitent la Loi sur les chemins de fer et la jurisprudence. La loi contient diverses sauvegardes pour le propriétaire, notamment la disposition concernant le principe du relogement³¹. Bien que nous suggérions que les dispositions de la Loi sur l'expropriation concernant l'indemnité s'appliquent à toutes les expropriations régies par des législations fédérales, nous avons signalé le besoin qu'il y avait d'apporter de nombreuses améliorations aux dispositions qui concernent les expropriations partielles, la relocalisation équivalente, les baux, les hypothèques et autres sûretés³².

Le système d'adjudication des réclamations d'indemnité pour des expropriations fédérales constitue un aspect important de la loi proposée. Le système, bien que reposant en grande partie sur la Cour fédérale du Canada, offre à l'individu qui réclame un montant peu élevé la possibilité d'avoir recours à une alternative moins dispendieuse³³.

Nous estimons qu'un propriétaire ne devrait pas être découragé, en raison des frais que cela implique, d'obtenir une détermination équitable de l'indemnité. Cela peut impliquer des honoraires importants en conseillers juridiques et en évaluateurs, spécialement si l'affaire se rend devant les tribunaux. La Loi sur l'expropriation permet au propriétaire de recouvrer une grande partie de ces frais. La loi uniforme que nous proposons irait plus loin et indemniserait le propriétaire des dépenses réelles raisonnablement encourues³⁴.

La loi uniforme sur l'expropriation contenant des dispositions spéciales pour les «expropriateurs de lisières» pourrait s'appliquer sans difficulté à toutes les entreprises privées auxquelles des lois spéciales attribuent des pouvoirs d'exproprier. Ces pouvoirs devraient cependant expirer lorsque disparaît l'intérêt public ayant justifié leur naissance. Nous proposons que tous les pouvoirs d'exproprier en existence conférés à des entreprises privées par des lois spéciales expirent au bout de cinq années, période pendant laquelle, en vertu de la Loi sur les chemins de fer, les pouvoirs de construction de chemin de fer et d'acquisitions immobilières sont en vigueur. Les pouvoirs d'exproprier pourraient être utilisés pendant cette période à condition que le Ministre des travaux publics émette un avis motivé à l'effet que l'usage du pouvoir est dans l'intérêt public. De plus, tous les pouvoirs d'exproprier attribués à l'avenir à des entreprises privées ne devraient être en

³¹ Voir 69 *supra*.

³² Voir 64, 67-68, 69-72, 72-75 *supra* respectivement.

³³ Voir 78-80 *supra*.

³⁴ Voir 85-86 *supra*.

vigueur que durant cinq ans. Ces pouvoirs devraient être attribués clairement de sorte que nul ne puisse douter de leur attribution⁸⁵.

Il n'y a aucun obstacle sérieux à soumettre à la loi uniforme les entreprises privées qui peuvent exproprier en vertu de la Loi nationale sur les transports (les compagnies de pipelines pour denrées) et la Loi sur les eaux intérieures du Nord (les titulaires de permis d'usage des eaux). Nous suggérons cependant l'abrogation de dispositions qui, dans la Loi sur les forces hydrauliques du Canada, dans la Loi sur les subventions aux bassins de radoub et dans la Loi sur les télégraphes, permettent à certaines entreprises privées d'exproprier. La subsistance de ces pouvoirs n'est plus désormais justifiée⁸⁶.

La loi uniforme devrait aussi s'appliquer à certains pouvoirs d'expropriation gouvernementaux qui n'ont pas été soumis à la Loi sur l'expropriation de 1970. Nous vjsons ici les pouvoirs d'expropriation détenus par les Commissions de port fédérales et par les administrations de ponts⁸⁷. Il en va de même des pouvoirs attribués aux chemins de fer de l'État et aux chemins de fer nationaux⁸⁸.

Nous estimons, en outre, que la loi uniforme pourrait s'appliquer, du moins en partie, aux expropriations régies par la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, la Loi sur la radio, la Loi sur les télégraphes, la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les mesures de guerre. Ces lois donnent au gouvernement ou aux forces armées le pouvoir d'exproprier dans des situations d'urgence ou lorsque c'est nécessaire, sans habituellement prévoir des protections d'ordre procédural pour les propriétaires ni même établir le droit à l'indemnité.

Nous estimons que ce droit devrait être clairement établi dans toutes les lois qui permettent l'expropriation. De plus, à titre de règle minimale, la loi uniforme sur l'expropriation devrait régir l'indemnité payable pour les expropriations en vertu des quatre lois que nous venons de citer. Le Cabinet devrait cependant avoir le pouvoir de modifier l'application de la loi uniforme si la sécurité nationale l'exige⁸⁹.

La préparation du présent document de travail a révélé la nécessité d'entreprendre des études plus approfondies du droit de l'atteinte défavorable, droit qui détermine si une personne peut être indemnisée des dommages causés par des ouvrages publics sur des terrains avoisinants. Nous nous sommes davantage rendu compte, comme le signale la préface du présent document, des effets possibles des pratiques d'ac-

⁸⁵ Voir 87-92 *supra*.

⁸⁶ Voir 93-96 *supra*.

⁸⁷ Voir 97-98 *supra*.

⁸⁸ Voir 102-107 *supra*.

⁸⁹ Voir 98-102 *supra*.

quisitions immobilières du gouvernement et des entreprises privées qui disposent de pouvoirs d'expropriation.

S'il apparaît extrêmement important qu'il existe un droit de l'expropriation équitable, il est également important que les gens connaissent ce droit et connaissent la manière dont ce droit peut les aider. Si les gens ne sont pas conscients des droits et des recours qu'offre la loi, la loi devient un élément passif dans les relations expropriateur-propriétaire. Une philosophie cohérente, une formulation claire, une même loi pour toutes les expropriations fédérales—voilà quelques-uns des moyens que le présent document de travail propose pour aider les gens à connaître et comprendre le droit. Il y a toutefois évidemment d'autres moyens—tels les programmes d'information publique—que nous n'avons pas examinés ici. L'établissement d'un droit de l'expropriation équitable constitue toutefois un premier pas essentiel dans la voie de la réforme. Ce premier pas fut d'ailleurs amorcé par le gouvernement fédéral par l'adoption de la Loi sur l'expropriation en 1970. Le présent document de travail, nous l'espérons, s'inscrira aussi dans cette nouvelle voie.