



Christopher William Dufour Gagné
Avocat

Chronique jurisprudentielle

L'expropriation sans juste indemnité serait-elle parfois possible ?

Un vieux principe de droit veut que personne ne peut être privé de sa propriété sans juste indemnité.

Depuis la récente décision rendue par la Cour d'appel dans l'affaire *Dupras*¹, ce principe semble souffrir d'une exception.

Les faits sont simples. La Ville modifie le zonage applicable au vaste terrain appartenant à une citoyenne, y prohibant de ce fait toute construction. Par ailleurs, la preuve révèle que la Ville a aménagé des sentiers qui empiètent sur le terrain de la citoyenne.

C'est dans ce contexte que celle-ci poursuit la Ville, prétendant qu'elle n'a pas été formellement expropriée par la voie d'un avis d'expropriation, et que les agissements de la Ville équivalent à une expropriation puisque le nouveau zonage et l'empiètement de la Ville l'empêchent, en fin de compte, d'utiliser sa propriété.

Si plusieurs questions sont débattues dans cette affaire, l'une d'elles en particulier mérite notre attention : une municipalité est-elle exemptée du paiement d'une juste indemnité d'expropriation lorsqu'elle adopte un règlement prohibant tout usage du sol en conformité à un pouvoir que lui confère la loi ?

Dans cette affaire, la Ville prétendait qu'elle n'était pas tenue de payer une indemnité puisque son règlement était conforme à la loi. Si la Cour rejette l'argument en fonction des faits de la cause, il n'en demeure pas moins qu'elle semble reconnaître que, parfois, la loi permet à une municipalité de prohiber tout usage du sol, sans pour autant devoir payer d'indemnité².

En 2021, une autre décision³ de la Cour d'appel est sensiblement au même effet. La Cour supérieure⁴ a d'ailleurs récemment appliqué le principe en rejetant la réclamation d'un promoteur en contexte d'expropriation déguisée, et ce, principalement au motif que la loi permettait expressément à la Ville de prohiber toute utilisation du sol.

Mais alors, la loi prévoit-elle réellement un tel pouvoir de prohiber toute utilisation du sol ?

La jurisprudence réfère au pouvoir des municipalités prévu à l'article 113, paragraphe 16⁵ de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁶ (LAU) comme étant une habilitation législative les exemptant du paiement d'une juste indemnité. Ainsi, serait exemptée du paiement d'une juste indemnité la municipalité prohibant tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, compte tenu de :

- la topographie;
- la proximité de milieux humides et hydriques;
- dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes;
- tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection de l'environnement.

Nous sommes d'avis que le principe s'applique également à l'égard du paragraphe 16.1 de l'article 113 LAU⁷ (occupation du sol soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général⁸).

De fait, les paragraphes 16 et 16.1 de l'article 113 LAU sont tout à fait similaires. Le raisonnement de la Cour relativement au paragraphe 16 devrait donc s'appliquer au paragraphe 16.1.

Reste maintenant à voir si la liste des pouvoirs de prohiber tout usage du sol s'allongera au fil du temps.

Une exception au principe d'indemnisation en contexte d'expropriation semble donc se dessiner. Nous en connaissons les contours précis avec le temps. C'est, en quelque sorte, l'exception qui confirme la règle

¹ *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350.

² Voir notamment les paragraphes 37, 38 et 39.

³ *Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.*, 2021 QCCA 630.

⁴ *Pillière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2021 QCCS 4031.

⁵ Lequel se lit comme suit : 113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire. Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants : [...] 16° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité de milieux humides et hydriques, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection de l'environnement; prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise [...]

⁶ RLRQ c A-19.1.

⁷ Lequel se lit comme suit : 113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire. Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants : [...] 16.1° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général; [...]

⁸ On peut potentiellement penser ici au rayon de protection entourant des étangs aérés, à des zones tampons le long d'autoroutes ou de voies ferroviaires, ou encore à des aires de non-construction à proximité de gazoducs, de barrages ou d'activités industrielles présentant des risques de contamination importants.