



M^e Ève Chabot
Avocate

Comment une municipalité peut-elle protéger l'environnement à l'abri des poursuites ?

L'impact des changements climatiques sur nos vies constitue désormais une réalité indéniable. Les municipalités, sensibles à ce constat, multiplient l'adoption d'outils de planification et de réglementation visant la protection de l'environnement. Inévitablement, cette volonté de préserver la santé des écosystèmes se heurte aux intérêts privés des promoteurs immobiliers. Ces derniers peuvent voir le potentiel de développement de leurs terrains ainsi limité et vouloir répliquer en faisant valoir l'expropriation déguisée.

Qu'est-ce qu'une expropriation déguisée ?

Rappelons d'abord que l'expropriation déguisée découle d'un acte « qui a pour effet de déposséder un particulier ou une entreprise d'un bien ou d'enlever pratiquement toute possibilité d'usage d'un bien ». Ainsi, un changement de zonage diminuant, effectivement ou potentiellement, la valeur de l'immeuble est insuffisant pour conclure à une expropriation déguisée. En fait, ce changement doit avoir « pour effet de supprimer toute utilisation raisonnable de l'immeuble ». L'expropriation déguisée peut ainsi découler du seul fait d'un tel changement restrictif, ou d'un règlement restrictif conjugué à une appropriation physique par la municipalité.

De plus, la Cour suprême considère qu'une municipalité exerce abusivement son pouvoir de réglementation des usages lorsqu'elle agit « pour des motifs obliques, notamment afin d'éviter le paiement d'une indemnité ». Le plus haut tribunal rappelle que « constitue un abus de pouvoir le fait pour un organisme public d'exercer son pouvoir de réglementation [...] en dérogation des fins voulues par le législateur dans la délégation de ce pouvoir ».

État de la jurisprudence en matière d'expropriation déguisée dans un contexte de protection environnementale

Ce qui ne constitue pas une expropriation déguisée

Dans l'affaire *Pillière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, des promoteurs immobiliers poursuivent la Ville de Saint-Bruno en alléguant une expropriation déguisée à la suite de l'entrée en vigueur de règlements les empêchant de réaliser un projet de développement immobilier dans le boisé Sabourin.

En effet, la Ville adoptait, en 2016, son Plan de conservation des milieux humides et autres milieux naturels, puis des règlements modificateurs relativement à la protection de l'environnement. Ces derniers contenaient notamment des restrictions concernant l'abattage d'arbres afin de se conformer au document complémentaire du schéma d'aménagement et de développement (SAD).

Dans son analyse, la Cour supérieure, sous la plume de l'honorable Thomas M. Davis, réitère les deux conditions applicables en matière d'expropriation déguisée, soit l'effet restrictif du règlement et l'abus de pouvoir en l'absence d'habilitation législative de prohiber tout usage sur un terrain. Ainsi, la restriction réglementaire doit constituer une « suppression de toute utilisation raisonnable du lot, une négation de l'exercice du droit de propriété ou encore, une véritable confiscation ou appropriation de l'immeuble ». Puis, l'absence de pouvoir habilitant pour prévoir une telle restriction doit être établie. Autrement dit, la prohibition de tout usage sur un terrain sera justifiée si la loi habilite la municipalité à le faire.

Or, la Ville disposait effectivement des pouvoirs habilitants pour prévoir une prohibition complète de tout usage par le biais des paragraphes 12.1 et 16 de l'alinéa second de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ c A-19.1 (LAU), qui se lisent 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 :

[...]

12.1° régir ou restreindre la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée;

[...]

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; [...]

La Cour conclut ainsi que la Ville n'a pas tenté d'utiliser ou de s'approprier indirectement les terrains en question. Elle souhaitait simplement préserver l'intégrité des milieux humides s'y trouvant, en conformité avec sa loi habilitante, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement et le SAD de l'agglomération, dans un esprit de défense de l'intérêt collectif.

Ce qui constitue une expropriation déguisée

La récente décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Dupras c. Ville de Mascouche* traite également du recours en expropriation déguisée. La Cour confirme le jugement de première instance voulant que l'adoption d'un règlement de zonage, lequel affectait la totalité du terrain de l'appelante en « conservation », privait cette dernière de toute utilisation raisonnable de son terrain. En effet, la Cour conclut que les usages résiduels de sylviculture ou d'acériculture ne peuvent constituer une utilisation raisonnable de l'immeuble. D'autant plus que la Ville s'était approprié celui-ci comme une extension de son parc limitrophe, cet élément n'étant toutefois pas déterminant dans l'issue du dossier; le changement de zonage à lui seul étant suffisant pour conclure à une expropriation déguisée.

Au cours de son analyse, la Cour rappelle que l'obligation de conformité du règlement en vertu de la loi n'exclut pas la possibilité d'une expropriation déguisée. En effet, la Cour distingue la conformité du règlement de l'obligation de la Ville d'indemniser le propriétaire exproprié par l'effet du règlement (de facto). Selon le tribunal, il est erroné de prétendre qu'il ne peut y avoir d'expropriation déguisée dans un cas où une municipalité est habilitée à adopter un règlement restrictif. Dans la décision en question, l'appelante ne contestait pas la légalité du règlement. Elle ne plaidait que l'expropriation en ayant découlé.

En somme, il ne s'agit pas d'un cas, contrairement à la décision précédente, où le législateur aurait instauré un régime permettant une prohibition totale sans indemnisation. En effet, l'article 113 al.2 (12.1°) LAU, relatif à la protection du couvert forestier, n'autorise pas la municipalité à interdire tout usage. Par conséquent, il ne peut constituer une disposition écartant l'obligation légale d'indemniser un propriétaire exproprié en raison des restrictions.

Enfin, la Cour reconnaît de façon importante que :

« Les municipalités jouent un rôle de plus en plus névralgique dans la gestion de l'environnement [...] Il est également incontestable que la protection de l'environnement, dans toutes ses dimensions, constitue une cause d'utilité publique qui, comme notre Cour l'a déjà affirmé, peut avoir pour effet d'imposer une charge supplémentaire au propriétaire. »

Toutefois, elle confirme qu'en l'absence d'un pouvoir habilitant contraire, le coût relié à la protection de l'environnement ne peut revenir au seul propriétaire, qui a droit à une indemnité suffisante, le cas échéant.

Résumé

L'étude des arrêts précités nous permet de constater la présence d'un objectif commun, soit la préservation de l'environnement. Toutefois, la différence du pouvoir habilitant pour adopter les dispositions réglementaires affecte indéniablement les décisions.

Contrairement à la plupart des pouvoirs énoncés à l'article 113 LAU, la protection du couvert forestier (par. 12.1) et celui de prohiber des usages pour des raisons de protection de l'environnement (par. 16) constituent des règles supplétives, et non un pouvoir exercé par zone. Par conséquent, les restrictions s'appliquent à l'ensemble des zones, sans discrimination.

Dans le cas spécifique de l'article 113 al.2 (16°) LAU, le législateur accorde le pouvoir d'interdire tous les usages dans un milieu humide et, de ce fait, autorise l'adoption d'une disposition écartant l'obligation légale d'indemnisation.

CRITÈRES

1. l'effet restrictif du règlement.
2. l'absence d'habilitation législative de prohiber tout usage sur un terrain.

Conclusion

Les municipalités doivent planifier la préservation de l'environnement à la lumière des principes découlant de la jurisprudence. Par conséquent, l'indemnisation d'un propriétaire doit être anticipée lorsque les dispositions réglementaires le privent de toute utilisation raisonnable de son terrain, sauf dans le cas où elles sont adoptées en vertu d'une loi habilitant la municipalité à interdire tout usage.

Rappelons que la décision *Pillenièrre, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville* fait l'objet d'un appel, alors que la Cour suprême a rejeté la demande d'autorisation d'appeler de la Ville de Mascouche. Il s'agit donc d'un résumé des principes applicables aujourd'hui, mais qui pourraient être en partie infirmés en appel. Nous vous invitons à suivre avec intérêt le jugement de la Cour d'appel à venir.