

Repères, Mai, 2022

Guillaume PELEGRIN* et Nikolas BLANCHETTE*

Commentaire sur la décision Dupras c. Ville de Mascouche – La Cour d'appel retient qu'un zonage ne permettant « pas grand-chose » constitue une expropriation déguisée même lorsqu'il a pour objet de protéger l'environnement

Indexation

MUNICIPAL ; AMÉNAGEMENT ET URBANISME ; RÈGLEMENT DE ZONAGE ; **EXPROPRIATION** ; INDEMNITÉ ; **PRESCRIPTION** ; PRESCRIPTION EXTINCTIVE TRIENNALE ; ACTION QUI VISE À FAIRE VALOIR UN DROIT PERSONNEL ; COMPUTATION DU DÉLAI

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LA DÉCISION DUPRAS C. VILLE DE MASCOUCHE](#)

[A. Les faits](#)

[B. La décision](#)

[1. L'existence d'une expropriation déguisée](#)

[2. Un règlement peut être valide et tout de même avoir pour effet d'exproprier illégalement un propriétaire](#)

[3. La prescription du recours](#)

[4. La fixation du montant de l'indemnité](#)

[II– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS ET LA CONCLUSION](#)

Résumé

Les auteurs analysent une décision de la Cour d'appel du Québec, rendue le 16 mars 2022, qui clarifie les conditions requises pour qu'une intervention réglementaire d'une autorité locale soit considérée comme une expropriation déguisée en application de l'article [952](#) du Code civil du Québec.

INTRODUCTION

Bien que la Cour suprême du Canada reconnaisse toute l'importance accordée à la propriété privée dans une démocratie libérale¹, le droit de propriété ne jouit pas, au Québec, d'une protection constitutionnelle ou quasi constitutionnelle. Ce qui s'en rapproche le plus est la règle codifiée à l'article [952](#) C.c.Q. selon laquelle un propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité².

Cet article a deux objets. D'une part, l'article [952](#) C.c.Q. prévoit que l'outil dont doit se servir l'État pour forcer un propriétaire à céder son bien est l'expropriation. Celle-ci est régie par la *Loi sur l'expropriation*³, qui prévoit de façon détaillée la procédure applicable ainsi que les principes d'indemnisation. Cette loi confie à un tribunal spécialisé, le Tribunal administratif du Québec, la tâche de fixer l'indemnité appropriée et de se prononcer sur les autres demandes accessoires que pourrait avoir l'exproprié.

D'autre part, et il s'agit du corollaire du premier objet, l'article [952](#) C.c.Q. permet d'obtenir une indemnité au cas où la conduite de l'État produise des effets équivalents à une expropriation, mais effectuée à l'extérieur du cadre prévu à la *Loi sur l'expropriation*, ce à quoi il est référé selon le concept de l'expropriation déguisée.

Malgré la simplicité du concept, sa mise en oeuvre a généré d'innombrables litiges devant les tribunaux afin de déterminer notamment l'intensité requise de l'intervention étatique qui justifierait une telle qualification, la prescription applicable à un tel recours et les principes selon lesquels une indemnisation devait être fixée.

L'arrêt dans l'affaire *Dupras c. Mascouche*⁴ permet de clarifier des questions faisant l'objet d'une certaine controverse jurisprudentielle.

I– LA DÉCISION DUPRAS C. VILLE DE MASCOUCHE

A. Les faits

La demanderesse, Ginette Dupas, est propriétaire d'un terrain de plus d'un million de pieds carrés sur le territoire de la Ville de Mascouche acquis de sa tante en 1976 au prix d'un dollar. Ce terrain était détenu pour investissement à très long terme. Lors de son acquisition, le terrain permettait l'usage résidentiel sur environ 70 % de sa superficie, le reste étant zoné « conservation ». À partir de 1985, la demanderesse autorise la Ville à aménager une piste de ski de fond sur le terrain qui jouxte un secteur que la Ville s'apprête à aménager en parc avec des sentiers pédestres pour usage de la population.

En 2006, le zonage applicable à l'ensemble de la propriété est modifié pour un usage « conservation », lequel ne permet plus que les activités sylvicoles ou acéricoles, ou encore la récréation extensive. Selon la Ville, ce zonage avait pour objectif de protéger l'environnement et, plus particulièrement, les couverts forestiers, le tout en application d'objectifs ou d'orientations provenant du schéma d'aménagement et de développement de la municipalité régionale de comté.

La demanderesse n'apprend le changement réglementaire qu'en 2008, alors qu'elle s'enquiert auprès de la Ville du potentiel d'utilisation de son terrain.

S'en sont suivis des pourparlers entre la Ville et la demanderesse quant au développement du terrain lors desquels ont été envisagées une modification du zonage ou encore l'acquisition du terrain par la Ville. Les pourparlers se terminent en 2016 lorsque la Ville informe la demanderesse qu'elle n'acquerra pas le terrain et qu'elle ne modifiera pas le zonage pour permettre à nouveau un usage résidentiel. Peu après, une poursuite est instituée en expropriation déguisée.

La juge de première instance donne largement raison à la demanderesse sur l'existence d'une expropriation déguisée et l'application de la prescription, mais lui refuse l'indemnisation demandée en raison des nombreuses lacunes affectant le rapport d'expertise déposée. La demanderesse Ginette Dupras interjette appel sur la base du quantum octroyé, alors que la Ville se constitue appelante incidente quant à l'existence même d'une expropriation déguisée.

B. La décision

La Cour d'appel maintient la détermination que le règlement de zonage constituait une expropriation déguisée et renvoie le dossier à la juge de première instance pour détermination de l'indemnité selon des barèmes établis dans l'arrêt. Nous traitons ci-après des thèmes les plus importants abordés par la Cour dans l'analyse de l'appel ou de l'appel incident.

1. L'existence d'une expropriation déguisée

La Cour rappelle les principes bien établis selon lesquels une expropriation déguisée doit résulter de plus qu'un simple changement de zonage qui fait perdre de la valeur à une propriété. Plutôt, cette intervention doit résulter en une véritable confiscation de l'immeuble. La Cour fait sien le critère retenu par la jurisprudence qui consiste à déterminer si le règlement a « pour effet de supprimer toute utilisation raisonnable de l'immeuble »⁵. La Cour rappelle que cet effet confiscatoire peut résulter du seul règlement ou encore de l'appropriation physique du bien par la Ville ou encore d'une combinaison des deux. Ainsi, nul besoin de prouver une approbation physique de l'immeuble, par exemple par l'aménagement d'un parc ou de sentiers, pour pouvoir prétendre à une expropriation déguisée⁶. La Cour ajoute finalement que la bonne ou la mauvaise foi de la municipalité ou le caractère fautif de son comportement n'est pas pertinent à l'analyse ; seul l'effet du règlement importe.

En l'espèce, la Cour rejette la position de la Ville selon laquelle un zonage « conservation » ne supprime pas toute utilisation raisonnable d'un terrain, même si certains usages ciblés demeurent permis. La Cour retient le témoignage du directeur général de la Ville, qui admet que le zonage en vigueur ne « permet pas grand-chose dans les faits »⁷.

2. Un règlement peut être valide et tout de même avoir pour effet d'exproprier illégalement un propriétaire

La Cour revient sur un principe important, soit qu'un règlement peut être valide et tout de même constituer une expropriation déguisée⁸. De même, le fait que l'intervention urbanistique découle de la mise en oeuvre des outils de planification supérieurs, parmi lesquels le plan d'urbanisme de la municipalité ou le schéma d'aménagement et de développement, importe peu⁹.

Enfin, la Cour ne retient pas davantage qu'un objectif de protection de l'environnement, notamment la protection des milieux humides ou des couverts forestiers, peut s'opposer au principe de l'expropriation déguisée si les interventions en question ont pour effet de retirer tout usage raisonnable au propriétaire¹⁰. La Cour ajoute que, bien que louable, la protection d'un vaste territoire voulue par une administration locale ne doit pas n'être supportée que par le seul propriétaire d'un terrain.

3. La prescription du recours

La Cour confirme que c'est la prescription triennale de l'article 2925 C.c.Q. qui s'applique à un recours pour expropriation déguisée¹¹. Cependant, les enseignements les plus utiles de la Cour concernent le moment où cette prescription commence à courir. La Cour indique qu'il s'agit d'une question éminemment factuelle qui dépendra des faits de chaque affaire. En l'espèce, les pourparlers sérieux tenus entre la Ville et la demanderesse ont eu pour effet de repousser le point de départ de la prescription jusqu'au moment où il n'était plus possible d'entrevoir un changement de zonage ou une acquisition¹².

4. La fixation du montant de l'indemnité

La Cour précise que la fixation de l'indemnité doit se faire selon le zonage dont bénéficiait le terrain sous le règlement antérieur¹³. La valeur de l'indemnité doit être quant à elle fixée selon le moment où la cause d'action s'est cristallisée, soit, en l'espèce, lorsque la Ville a déclaré qu'elle n'achèterait pas le terrain et ne modifierait pas le zonage¹⁴. Enfin, la Cour confirme qu'un recours en expropriation déguisée implique de devoir céder le terrain à la Ville en échange du paiement de la juste indemnité¹⁵.

II- LE COMMENTAIRE DES AUTEURS ET LA CONCLUSION

Sur la détermination d'une expropriation déguisée, l'analyse pragmatique à laquelle se rallie la Cour nous semble conforme à la description du concept d'expropriation déguisée faite par la Cour suprême dans l'affaire *Lorraine*, qui s'attarde au fait de priver un propriétaire des attributs de son droit de propriété¹⁶.

Or, les attributs essentiels du droit de propriété étant ceux de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien¹⁷, il est manifeste qu'un propriétaire privé détenant des terrains à des fins d'investissement se verra priver de la capacité de jouir de sa propriété si le zonage de celle-ci passe de résidentiel à parc ou encore à conservation. Nous sommes d'avis que la Cour a, à bon droit, conclu à l'expropriation déguisée sans imposer un fardeau excessif à la propriétaire des terrains de démontrer pourquoi les rares usages restants étaient impraticables. Il sera intéressant de voir comment l'arrêt de la Cour d'appel sera interprété par cette même cour lorsqu'elle entendra l'appel de la décision *Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*¹⁸, dans laquelle la Cour supérieure en arrive à une conclusion inverse pour un zonage similaire.

Quant à la déclaration de la Cour selon laquelle un règlement valide peut tout de même mener à une expropriation déguisée, nous sommes d'avis que cette précision risque d'avoir un impact sur la façon dont les victimes d'expropriation déguisée font valoir leurs droits. En effet, jusqu'à présent, il semblait admis qu'un règlement ayant pour effet d'exproprier illégalement était nécessairement invalide.

Dans la décision de principe la plus récente, soit l'arrêt *Lorraine*, la Cour suprême indiquait en effet :

[...] lorsqu'une administration municipale exerce abusivement son pouvoir de réglementer les usages permis sur son territoire dans le but de procéder à une expropriation sans verser d'indemnité, deux modes de réparation s'offrent alors au propriétaire lésé. Il peut demander que la réglementation qui a entraîné l'expropriation soit déclarée nulle ou inopposable à son égard. Dans l'éventualité où cette avenue ne lui était plus ouverte, il lui est loisible de réclamer le paiement d'une indemnité correspondant à la valeur du bien dont il est spolié.¹⁹

Or, si la réglementation qui a pour effet d'exproprier illégalement un administré est par ailleurs valide, elle ne peut nécessairement pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire, lequel n'a pour seule fonction que de contrôler la légalité d'un acte de l'administration.

Ainsi, il semble se dégager des commentaires de la Cour dans l'arrêt commenté que deux types de règlements confiscatoires sont possibles. Dans le premier, le règlement serait d'application large et aurait été adopté de bonne foi par le conseil municipal. Dans ce premier cas, le propriétaire lésé serait en quelque sorte une victime collatérale de la mise en oeuvre d'une politique générale par le conseil, ou encore de l'application des orientations régionales en matière de zonage. Il ne serait pas possible d'attaquer la validité du règlement, mais seulement de réclamer les dommages résultant de cette expropriation déguisée. Dans le second, comme le décrit la Cour suprême dans l'arrêt *Lorraine*, l'intervention réglementaire est effectuée « pour des motifs obliques, notamment afin d'éviter le paiement de l'indemnité »²⁰. Cette intervention résulterait d'un détournement des fonctions du conseil, ce qui rendrait le règlement attaquant par contrôle judiciaire, mais pour les motifs très limités que sont la mauvaise foi des décideurs, l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect ou encore l'utilisation de considérations non pertinentes²¹.

Même si cette approche, si confirmée, risque de compliquer la détermination des recours applicables dans certains cas, il nous semble bénéfique de soustraire au contrôle judiciaire le cas d'un règlement d'application générale découlant d'une vaste planification de celui découlant d'une intervention ciblée de type « spot zoning ». Dans le premier cas, c'est l'effet du règlement possiblement valide qui sera la source de l'expropriation déguisée. Dans le second, s'ajoutera à l'effet un possible angle d'attaque sur l'utilisation impropre des pouvoirs du conseil, lequel ne pourra être que débattu dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

Sur la prescription, il est intéressant de noter que la Cour reconnaît la faculté de repousser la date de référence à une date qui dépendra tant de la connaissance véritable de l'existence du règlement expropriateur que des discussions sérieuses tenues avec l'administration pour remédier à la situation. La Cour s'éloigne ainsi résolument de la jurisprudence applicable en matière de contrôle judiciaire où il existe une présomption de connaissance du règlement illégal dès son adoption²².

Enfin, sur la fixation de l'indemnité, la Cour semble vouloir établir un cadre plus uniforme permettant de déterminer la date de référence pour le calcul de l'indemnité fixée à la dépossession, soit l'entrée en vigueur du règlement expropriateur ou la date autrement fixée selon les faits particuliers de l'affaire. Ce faisant, toutefois, la Cour s'éloigne de ce qui est prévu à la *Loi sur l'expropriation* où l'indemnité est fixée à la date de transfert de propriété, soit suivant le jugement final du Tribunal administratif du Québec ou suivant la fixation d'une indemnité provisionnelle. Dans un marché haussier, cette façon de faire pourrait être défavorable au propriétaire lésé puisque la date d'évaluation retenue serait antérieure à l'augmentation de la

valeur foncière. La Cour reconnaît cette possibilité²³, mais semble laisser ouverte la possibilité de moduler ses enseignements selon les faits d'une prochaine affaire.

* M^e Guillaume Pelegrin est associé chez Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., Il concentre sa pratique en litige administratif. M^e Nikolas Blanchette est associé au même cabinet. Il est le leader du groupe de pratique en litige immobilier au bureau de Montréal et l'un des rares avocats du cabinet à couvrir tout aspect lié à l'expropriation.

1. *Lorraine (Ville) c. 2646-8924 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [EYB 2018-296204](#), par. 1.
2. Art. [952](#) C.c.Q.
3. *Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c. E-24.
4. 2022 QCCA 350, [EYB 2022-437306](#).
5. *Ibid.*, par. 27.
6. *Ibid.*, par. 28.
7. *Ibid.*, par. 35.
8. *Ibid.*, par. 29.
9. *Ibid.*, par. 35.
10. *Ibid.*, par. 39.
11. *Ibid.*, par. 41.
12. *Ibid.*, par. 45.
13. *Ibid.*, par. 51.
14. *Ibid.*, par. 55.
15. *Ibid.*, par. 60.
16. *Lorraine (Ville) c. 2646-8924 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [EYB 2018-296204](#), par. 1.
17. Art. [947](#) C.c.Q.
18. *Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2021 QCCS 4031, [EYB 2021-412763](#), par. 142.
19. *Lorraine (Ville) c. 2646-8924 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [EYB 2018-296204](#), par. 2.
20. *Lorraine (Ville) c. 2646-8924 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [EYB 2018-296204](#), par. 2.
21. *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [REJB 1999-13279](#) (C.S.C.), par. 53.
22. *Lorraine (Ville) c. 2646-8924 Québec inc.*, 2018 CSC 35, [EYB 2018-296204](#), par. 30.
23. *Dupras c. Mascouche*, par. 56.

Date de dépôt : 3 mai 2022