2e Édition
FORUM NATIONAL
SUR LES PLANS RÉGIONAUX
DES MILIEUX HUMIDES
ET HYDRIQUES

21-22
FÉVRIER 2023

CENTRE
DES CONGRÈS
DE QUÉBEC

AVIGNON
UNIVERSITÉ

UNIVERSITÉ
LAVAL

THIBAULT-BÉDARD
AVOCATE

CAIN LAMARRE

Mise en œuvre des PRMHH: Défis juridiques au Québec et pistes d'amélioration en droit comparé

Présenté par : Me Sarah Cain
Me Marc-Antoine Racicot
Me Prunelle Thibault-Bédard

Le 21 février 2023

Résumé

« La mise en œuvre des plans régionaux des milieux humides et hydriques constitue un défi auquel l'ensemble des organismes municipaux devront faire face dans les années à venir. Le plan d'action et les intentions de conservation ayant été déterminés, le temps est venu d'entreprendre les démarches pour atteindre les objectifs établis, ce qui peut sembler un défi vu la complexité du cadre légal en la matière. Une bonne compréhension des enjeux, de l'état du droit et de la jurisprudence récente permettra d'outiller les principaux acteurs municipaux. Enfin, nous inviterons les participants à élargir leurs horizons en leur proposant des pistes de solution issues du droit comparé. »

Introduction

- Les Plans régionaux des milieux humides et hydriques sont (ou seront bientôt) élaborés;
- Le temps est venu d’entreprendre le processus de mise en œuvre;

Introduction (suite)

- Les municipalités et MRC disposent de plusieurs outils pour assurer la mise en œuvre des objectifs fixés dans les PRMHH :
  - Modification réglementaire;
  - Restauration de milieux naturels;
  - Acquisition de milieux naturels;
  - Ententes avec des partenaires;
  - Sensibilisation et communication;
  - Etc.

Introduction (suite)

- Au niveau réglementaire, les municipalités et MRC peuvent adopter des mesures de protection de l'environnement via les règlements suivants:
  - Règlement de contrôle intérimaire;
  - Schéma d'aménagement et de développement;
  - Règlement de zonage;
  - Règlement de lotissement;
  - Règlement d'urbanisme à caractère discrétionnaire;
  - Etc.

État du droit et revue de la jurisprudence

État du droit et revue de la jurisprudence

Quels sont les risques juridiques associés à l'adoption de dispositions réglementaires visant à protéger certains milieux?

- Pourvoi en contrôle judiciaire (art. 529 C.p.c.)
- Recours en dommages – Expropriation déguisée

Est-ce que ces deux recours doivent être intentés en même temps ?

- Non: Un recours en expropriation déguisée peut être entrepris sans que la validité du règlement ne soit remise en question.

État du droit et revue de la jurisprudence

Qu’est-ce que l’expropriation déguisée ?

Expropriation

Art. 952 du *Code civil du Québec* **:**

> *Le 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 indemnité.*

État du droit et revue de la jurisprudence

Qu’est-ce que l’expropriation déguisée ?

Expropriation : 3 critères à respecter

Pour être légale, l’expropriation doit:

1) Être autorisée par une disposition législative expresse;
2) Être pour une cause d’utilité publique (ex: la protection de l’environnement, que le bénéfice soit présent ou futur);
3) Prévoir une indemnisation du propriétaire pour le préjudice subi.

État du droit et revue de la jurisprudence

Qu’est-ce que l’expropriation déguisée ?

Les tribunaux concluent généralement à une expropriation déguisée lorsque :

- Il y a une négation absolue de l’exercice du droit de propriété;
- Le propriétaire est privé de toute **utilisation raisonnable** de la propriété;
- La propriété est absolument inutile à son propriétaire.

État du droit et revue de la jurisprudence

Qu’est-ce que l’expropriation déguisée ?

En revanche, les tribunaux estiment que les éléments suivants ne suffisent pas à établir qu’il y a eu expropriation déguisée:

- Les limitations occasionnent une perte de profit;
- Le règlement cause une perte de valeur à l’immeuble ou un préjudice économique;
- Un projet ne peut être réalisé tel qu'initialement prévu;
- Les limitations ne stérilisent qu’une partie du droit de propriété;

État du droit et revue de la jurisprudence

Historique et exemples dans la jurisprudence

- Années 70-80 : L'encadrement juridique de la protection de l'environnement en est à ses débuts. Les tribunaux semblent conclure plus aisément à la nullité d'une disposition réglementaire visant à protéger certains lots du développement urbain
  - *Sula c. Duvernay,* [1970] C.A. 234
  - La *Loi sur la qualité de l'environnement* est adoptée en 1972

- Années 2000-2010 : La notion d'expropriation déguisée est précisée et les tribunaux reconnaissent l'importance à accorder à la protection de l'environnement. Les tribunaux retiennent le critère de la "négation absolue au droit de propriété" pour conclure à une expropriation .
  - Adoption de la *Loi sur les compétences municipale*
  - *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité),* 2004 CSC 61
  - *Wallot c. Québec (Ville de),* 2011 QCCA 1165

- 2018 à aujourd'hui: Lorsqu'un règlement d'urbanisme a pour effet de restreindre la jouissance du droit de propriété à un tel point que le propriétaire se voit, dans les faits, exproprié, une municipalité se trouve alors à déroger aux fins visées par un tel règlement d'urbanisme
  - *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35
  - *Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.*, 2021 QCCA 630

État du droit et revue de la jurisprudence

Et aujourd'hui, qu'en est-il ?

- La jurisprudence a grandement évolué au fil du temps, mais nous ne pouvons dire que nous en sommes rendus à un consensus;
- La question de savoir ce qui constitue une véritable confiscation du droit de propriété relève avant tout de l'appréciation des faits par le juge d'instance;
- Cela contribue à expliquer la disparité dans les décisions récentes: il s'agit tous de cas d'espèce;
- La jurisprudence contient autant d'exemples où l'argument en expropriation déguisée a été accueilli, que d'exemples où il a été rejeté;

Cette disparité est illustrée dans deux décisions récentes.

État du droit et revue de la jurisprudence

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

- Cour supérieure, 23 septembre 2021
- Boisé Sabourin (milieu humide et milieu boisé terrestre)
- Règlements de zonage et d'urbanisme interdisant la coupe d'arbres à des fins de développement résidentiel ou commercial dans les milieux naturels protégés. Les coupes permises sont limitées à 10% de la superficie d'origine.
- Décision : Les règlements sont valides, il n'y a pas expropriation déguisée.

État du droit et revue de la jurisprudence

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

- Cour d'appel, 16 mars 2022
- Terrain boisé
- Changement de zonage : de résidentiel à conservation. Activités permises : coupe sanitaire, activités sylvicoles et acéricoles, activités agricoles dans les zones prévues à ces fins, aménagements de récréation extensive exigeant moins de 10% de déboisement
- Décision : Il y a expropriation déguisée.
- Demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada refusée.

État du droit et revue de la jurisprudence

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

> [I]l importe de distinguer la conformité du règlement à l'habilitation législative, d'une part, de l'obligation de la Ville d'indemniser le propriétaire qui se voit *de facto* exproprié par l'effet du règlement, d'autre part. (...) c'est une erreur de conclure qu'il ne peut y avoir d'expropriation déguisée lorsque la ville a le pouvoir d'adopter le règlement restrictif. (para 37)

État du droit et revue de la jurisprudence

Mentions par la Cour suprême du Canada

Annapolis Group Inc. c. *Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36

> Les tribunaux québécois ont reconnu que l'art. 952 du *C.c.Q.* établit un régime de responsabilité sans faute pour l'expropriation déguisée (...) Il est maintenant bien établi dans la jurisprudence en matière d'expropriation déguisée que le test applicable à de telles demandes consiste à déterminer si l'action de l'État « supprim[e] toute utilisation raisonnable de l'immeuble ». (...) Un règlement qui supprime toutes les utilisations raisonnables du bien suffit, à lui seul, à donner lieu à une expropriation déguisée en droit civil québécois. (par. 48)

État du droit et revue de la jurisprudence

Pourtant…

Frelighsburg (Municipalité) c. *Entreprises Sibeca Inc.*, 2002 Canlii 41283 (QC CA) (confirmé par la Cour Suprême)

> [68] Tel n'est pas le cas en l'espèce. La jurisprudence considère que le règlement qui reprend l'une des dispositions de l'article 116 de la LAU, ne peut constituer une expropriation déguisée car le législateur le permet spécifiquement. Ainsi, une municipalité a le pouvoir de prohiber la construction sur un terrain non borné par une rue publique sans que cela ne constitue une expropriation déguisée.

État du droit et revue de la jurisprudence

L'affaire Mascouche ferme-t-elle définitivement la porte à l'approche réglementaire ?

Comparaison Mascouche vs St-Bruno

- « Appropriation » du terrain par la Ville de Mascouche (aménagement de sentiers, signalisation, règlement municipal autorisant les chiens, etc.)
- L'appropriation n'est pas un critère essentiel de l'expropriation déguisée; la suppression de toute utilisation raisonnable suffit.
- Or, là où des utilisations raisonnables subsistent, l'appropriation pourrait faire pencher la balance du côté de l'expropriation.

État du droit et revue de la jurisprudence

L'affaire Mascouche ferme-t-elle définitivement la porte à l'approche réglementaire ?

La question du pouvoir habilitant

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

> **Art. 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 : (...)

État du droit et revue de la jurisprudence

La question du pouvoir habilitant

Affaire Mascouche :

> L'intimée rétorque qu'en l'espèce le législateur a instauré un régime lui permettant d'intervenir sans avoir à indemniser le propriétaire. (...) la question n'est pas déterminante ici puisque l'article 113 (12.1°) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* concernant la protection du couvert forestier ne permet pas à la municipalité de prohiber tout usage du sol. Il ne peut ainsi constituer, si tant est que cela soit possible, une disposition écartant l'obligation légale d'indemniser. (par. 38)

Réconciliation avec l'Affaire Frelighsburg :

> …le règlement qui reprend l'une des dispositions de l'article 116 de la LAU, ne peut constituer une expropriation déguisée car le législateur le permet spécifiquement (par. 68)

État du droit et revue de la jurisprudence

Sur quoi s'appuyait le règlement municipal dans les deux cas?

Mascouche	**St-Bruno-de-Montarville**
Art. 113 (12.1°) de la LAU	Art. 113 (12.1°) **et (16°)** de la LAU
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; (...)

État du droit et revue de la jurisprudence

L'importance de la notion d'*utilisation raisonnable*

- Même si un règlement est adopté en conformité avec l'article 113 (16°) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la question suivante demeure:

> ***Est-ce que le règlement permet encore une utilisation raisonnable pour le propriétaire, même s'il ne s'agit pas de l'utilisation la plus profitable ?***

- Cette analyse doit non seulement se faire par rapport à l'utilisation potentielle optimale du terrain, mais aussi compte tenu de la nature du terrain et des diverses utilisations raisonnables dont il a effectivement fait l'objet dans le passé (*Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, 2006 CSC 5)

État du droit et revue de la jurisprudence

Qu’est-ce qu’une utilisation raisonnable d’un terrain ?

- Une classe d’usage « Commerce récréotouristique » offre une utilisation raisonnable d’un terrain, même si elle ne permet pas le développement souhaité (*Municipalité de Saint-Colomban c. Boutique de golf Gilles Gareau inc.*, 2019 QCCA 1402)
- L’établissement de mesures de protection visant à contrer la dégradation des berges et à maintenir la qualité de l’eau (*Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165)
- Les cas où seule une partie du droit de propriété est restreint;
- L’interdiction de construire sur des lots non adjacents à des chemins publics;
- Établir des prohibitions quant à la coupe d’arbres, limitant ainsi la possibilité d’effectuer un projet résidentiel (*Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville* 2021 QCCS 4031)

À retenir: le droit de propriété au Québec n'a rien d'absolu.

État du droit et revue de la jurisprudence

Les solutions à court terme - Gérer l'incertitude

- Appuyer son règlement sur l'article 113 (16°) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*
- S'assurer de préserver une utilisation raisonnable

Les solutions à plus long terme - Régler l'incertitude

- Voie jurisprudentielle : Évolution de l'interprétation de la notion d'utilisation raisonnable.
- Voie législative : Modification législative précisant que les règlements municipaux adoptés en vue de mettre en œuvre les PRMHH ne donnent pas lieu à de la compensation; mise en place d'une solution provinciale de compensation des propriétaires.

Pistes de solutions issues du droit comparé

L’expropriation déguisée ailleurs

Quelques éléments de contexte

- À quoi sert le droit comparé?
- Problématiques communes, réponses similaires: Expropriation déguisée, servitude, plans régionaux, etc.
- Common law versus droit civil
- Common law = présomption d’un droit à l’indemnité à moins d’un texte clair
- Pas de protection constitutionnelle du droit de propriété au Canada (contrairement aux États-Unis, à la France, à l’Allemagne)

Alberta

- En Alberta, les recours pour expropriation déguisée («regulatory takings ») aboutissent rarement en faveur des poursuivants
- La *Municipal Governement Act* contient une disposition qui stipule que le pouvoir de réglementer des municipalités ne donne pas droit à une indemnisation
- Les plans régionaux de l'*Alberta Land Stewardship Act* ont prévu un régime distinct concernant la question de l'indemnisation (« compensation » en anglais) en cas de réglementation

Alberta

Municipal Government Act, RSA 2000, c M-26

Compensation

621

(1)Except as provided in this Part and in section 28 of the *Historical Resources Act*, nothing in this Part or the regulations or bylaws under this Part gives a person a right to compensation.

(2) Subsection (1) applies only to this Part and does not create, extinguish or affect rights created, extinguished or affected by the rest of this Act.

Alberta

Municipal Government Act, RSA 2000, c M-26

Conservation reserve (similaire à notre zonage de conservation)

664.2 (2)

(2) Within 30 days after the Registrar issues a new certificate of title under section 665(2) for a conservation reserve, the municipality must pay compensation to the landowner in an amount equal to the market value of the land at the time the application for subdivision approval was received by the subdivision authority.

Mais l'*environmental reserve* (664 MGA), similaire à nos zones de contrainte, ne donne pas droit à une indemnité

- "swamp, gully, ravine, coulee or natural drainage course" (664(1)(a) MGA)

Alberta

Alberta Land Stewardship Act, RSA 2009, c A-26.8

Right to compensation for a conservation directive

> **39 (1)** : « If a conservation directive is expressly declared to be established in a regional plan, the title holder whose estate or interest in land is the subject of the conservation directive has the right [...] to apply for compensation »

Commentaires

- Les plans régionaux de l'ALSA sont optionnels, mais ont une portée juridique accru comparativement aux PRMHH
- L'indemnité à verser au propriétaire est abordé à plusieurs reprises
- De nouveaux outils contraignants sont prévus dans la Loi (ex. conservation directive)
  - contrairement au pouvoir réglementaire de la MGA, les municipalités doivent indemniser

Colombie-Britannique

Local Government Act, RSBC 2015, c 1

Limits on compensation

458 (1)Compensation is not payable to any person for any reduction in the value of that person's interest in land, or for any loss or damages that result from any of the following:

(a)the adoption of an official community plan;

(b)the adoption of a bylaw under

(i)Division 5 *[Zoning Bylaws]*,

(ii)Division 12 *[Phased Development Agreements]*, or

(iii)Division 13 *[Other Land Use Regulation Powers]*;

(c)the issue of a land use permit;

(d)the termination of a land use contract under section 547 *[termination of all remaining land use contracts in 2024]*;

(e)the adoption of a bylaw under section 548 *[process for early termination of land use contract]*.

(2)Subsection (1) does not apply in relation to a bylaw referred to in paragraph (b) of that subsection that restricts the use of land to a public use.

Manitoba

Loi sur l'aménagement du territoire, C.P.L.M., c P80

Dérogations

94(1) « Quiconque estime qu'un règlement de zonage est préjudiciable à ses droits de propriété peut demander un ordre modifiant certaines dispositions du règlement, dans la mesure oz elles s'appliquent à la propriété visée ».

96 Audience publique

97 Conditions de la décision

- Compatible avec la nature générale de la périphérie
- Aucun effet préjudiciable sur les voisins
- Modification a pour effet de remédier à l'effet préjudiciable
- Conforme, de manière générale, avec le règlement

France

- Historiquement, notre régime est basé sur leur tradition juridique (droit civil)
- La France a clairement indiqué des restrictions au droit d'indemnisation
- Le Code de l'urbanisme prévoit un « principe de non-indemnisation » pour les servitudes d'urbanisme
    - « Servitude » s'entend des limitations de droit public
- La jurisprudence de plus en plus favorable à une certaine forme d'indemnisation a justifié l'intervention du législateur

France

Code de l'urbanisme

Article L105-1 N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones.

Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu.

Allemagne

- Autre régime de droit civil
- Contexte historique particulier (régime nazi en 1945, réunification en 1990)
- Le cas du downzoning
  - Réduction du potentiel constructible d'un terrain = indemnisation
  - Exception générale : la sous-utilisation d'un terrain pendant 7 ans permet de réduire les usages pour refléter l'existant sans avoir à indemniser
  - On considère que le propriétaire a volontairement abdiqué la plus-value
- Article 123 du Code de construction fédéral
  - Similaire à notre article 116 LAU
  - Mention explicite que l'absence de prolongements des infrastructures municipales ne donne pas droit à une indemnité
- Clarté du régime = très peu de décisions des tribunaux

Pistes de solution issues du droit comparé

Quoi retenir?

- Certaines juridictions sont plus précises que d'autres
  - Clarté = moins de poursuite
- Au Québec, l'avenue législative semble nécessaire : besoin de clarification
- Le législateur dans les provinces canadiennes sont également intervenues pour permettre les *conservation easements*
- De même que les obligations réelles environnementales en France

Conclusion

- Les municipalités et les MRC possèdent des compétence permettant la mise en œuvre des PRMHH;
- Compte tenu de l'incertitude juridique, si l'avenue réglementaire est choisie, penser à préserver une utilisation raisonnable;
- Toutes les parties prenantes ont intérêt à soutenir les efforts vers une plus grande clarté juridique;
- La protection de l'environnement est l'affaire de tous, celle-ci étant une valeur fondamentale au sein de la société canadienne, comme l'a reconnu la CSC;
- Considérer aussi les autres pistes de solution, qui sont multiples.

Merci !