DHC
— AVOCATS —

L’expropriation bénéficiant à un tiers

Jean Hétu, Ad. E.
1 janvier 2015

Sur cette base, les précédents des tribunaux de même que les positions observées dans la pratique du droit révèlent de nombreux cas où une partie se dit lésée par un avantage invoqué comme indu au bénéfice d’une autre tierce partie. Souvent, ce type de situation est soulevé par un promoteur immobilier d’avis que l’expropriation en avantagera un autre. On peut facilement imaginer que cet avantage prétendu en faveur d’un tiers soit secondé par des reproches de conflit d’intérêts soulevés à l’encontre de la municipalité ou de ses officiers. Cela dit, les tribunaux ont confirmé à plusieurs reprises que la coexistence des intérêts privés et de l’intérêt public était permise. On peut constater dans la pratique, de même que dans les précédents jurisprudentiels, que le degré d’implication de la municipalité dans un projet immobilier par l’exercice de son pouvoir d’expropriation comme agent facilitateur est à la base de nombreuses contestations visant sa légalité. Sont alors scrutées les décisions de l’expropriante, laquelle doit alors défendre fréquemment sa bonne foi. À ce sujet, il importe d’insister tout autant sur l’apparence de la bonne foi. Une bonne idée de départ requérant l’exercice du pouvoir d’expropriation peut se trouver affectée négativement par des gestes de la municipalité qui sans être clairement de mauvaise foi, peuvent être questionnables du point de vue de leur caractère raisonnable. Lorsqu’une mauvaise foi est mise en évidence, c’est l’ensemble du processus qui est alors sévèrement sanctionné, et ce, même si des avantages pour la collectivité peuvent demeurer présents.

« les tribunaux ont confirmé à plusieurs reprises que la coexistence des intérêts privés et de l’intérêt public était permise »

L’évolution générale du pouvoir des municipalités notamment comme agent de développement de leurs collectivités, a ouvert la porte à un degré d’intervention accrue de celles-ci dans le marché immobilier de leurs territoires. À titre d’illustration, un tel degré d’intervention accrue fut avalisé par les tribunaux lorsque les fruits du projet, outre les avantages plus généraux de stimulation économique et de développement harmonieux, entraînent un accroissement de l’assiette fiscale. Dans cet esprit, la Cour d’appel confirmait en 1992[1], qu’il était légal pour une municipalité, de s’engager à l’avance avec un promoteur à procéder à une expropriation, le tout dans le cadre d’une entente qui prévoyait également le remboursement par le promoteur des frais d’expropriation encourus. Avait été plaidé dans cette affaire que la Ville expropriait sous la dictée d’un tiers. Bien que devant reconnaître un avantage pour ce tiers promoteur, ce qui était manifeste par l’existence d’une entente préalable avec ce dernier, la Cour d’appel, après avoir tout de même examiné le caractère raisonnable des gestes de la ville, incluant les garanties financières offertes par le promoteur, concluait que l’expropriation répondait bien à des fins municipales. Plus récemment, en 2009, dans un contexte similaire de conflit entre promoteurs, la Cour d’appel[2] infirmait un jugement de première instance qui avait retenu qu’une municipalité régie par le *Code municipal* avait agi de mauvaise foi et abusé de son pouvoir d’expropriation sur la base notamment que les motifs mentionnés aux avis d’expropriation étaient insuffisants en raison de leurs imprécisions. La Cour d’appel rejeta les prétentions des expropriés à l’effet que la municipalité avait voulu se substituer à eux comme promoteur immobilier. Cela répondait pour la Cour à la notion de fins municipales élargies, particulièrement suite à l’adoption en 2005 de la *Loi sur les compétences municipales*. À ce titre, elle cita avec approbation un jugement de la Cour supérieure qui avait retenu le vocable d’ « expropriation de nouvelle génération ». En contrepartie, la Cour d’appel jugea que l’une des expropriations aux fins de réserve foncière qui était en cause, ne pouvait rencontrer la notion de « fins municipales », en s’appropriant un bien simplement au cas où elle en aurait besoin éventuellement.

« l’expropriation bénéficiant à un tiers est légale pourvu qu’elle n’avantage pas uniquement ce tiers »

Quant au reproche de favoriser un tiers promoteur, la Cour d’appel y répondit en citant notamment un autre jugement de la Cour supérieure à l’effet que le fait d’avantager une partie privée n’était pas illégal si cela avantageait aussi la collectivité[3]. Au-delà de la situation où la mauvaise foi est présente ou qu’encore les bases raisonnables de la conduite de la municipalité sont questionnables, l’expropriation bénéficiant à un tiers est légale pourvu qu’elle n’avantage pas uniquement ce tiers. L’expropriation étant un geste grave, affectant le droit de propriété protégé par les chartes, il demeure que son exercice est toujours sujet à caution, particulièrement lorsqu’il est utilisé pour des fins qui sont à l’extérieur des compétences traditionnelles de municipalités. La Cour supérieure en 1992[4], après l’arrêt de la Cour d’appel susmentionné de la même année, avait décidé qu’une ville ne pouvait s’engager à l’avance envers quiconque et de ce fait, elle ne pouvait mettre à la disposition d’un promoteur, son pouvoir de réglementation et d’expropriation. Il est utile de préciser que dans cette affaire, la bonne foi de la municipalité n’avait apparemment pas été remise en question et qu’il n’était pas nié que le projet puisse être au bénéfice de tous. Il faut dire que certaines des conditions auxquelles le promoteur s’était engagé n’avaient pas été suivies, mettant semble-t-il la municipalité devant un risque financier.

Il importe de souligner que les municipalités possèdent aussi un pouvoir particulier d'expropriation découlant des articles 85 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ces dispositions permettent entre autres d'adopter une réglementation visant un programme d'acquisition d'immeubles dans le cadre d'un programme particulier d'urbanisme. À ce titre, la municipalité agit alors clairement comme un promoteur afin d'encourager le développement à l'aide du secteur privé. Dans ce contexte, il fut déjà décidé qu'une ville pouvait favoriser la construction d'un centre commercial considéré alors comme une « utilité publique »[5]. Bien qu'en vertu des dispositions de cette loi, le pouvoir d'expropriation d'une municipalité comme agent de développement immobilier soit plus manifeste, le droit plus général d'une municipalité d'exproprier pour permettre des projets immobiliers bénéficiant d'une façon ou l'autre à la collectivité est maintenant bien accepté par les tribunaux qui reconnaissent la coexistence des intérêts privés et publics.

[1] *Entreprises Deca ltée* c. *L'ancienne-Lorette (Ville de)*, J.E. 92-537 (C.A.)

[2] *Lorrainville (municipalité de)* C. *Falardeau*, J.E. 2009-2011 (C.A.)

[3] *Boucher* c. *Chambly (Ville de)*, J.E. 98-2125 (C.S.)

[4] *Ferland* c. *St-Rémi (Ville de)*, J.E. 93-57 (C.S.)

[5] *Amqui (Ville d')* c. *Lévesque,* J.E. 2009-811 (C.S.)

Chronique parue dans Le Carrefour, Janvier 2015