

INSTITUT CANADIEN
DEUXIÈME FORUM SUR
LA RESPONSABILITÉ MUNICIPALE

LA RESPONSABILITÉ EXTRA CONTRACTUELLE
MUNICIPALE ET LES CAS DE SINISTRE

Hôtel Inter-Continental, Montréal

Le 23 septembre 1999

Me DANIEL BOUCHARD
Me MICHÈLE BERNIER



LAVERY, DE BILLY
SOCIÉTÉ EN NOM COLLECTIF
AVOCATS

Québec
Bureau 500
925, chemin Saint-Louis
Québec (Québec)
G1S 1C1
Téléphone : (418) 688-5000
Télécopieur : (418) 688-3458

Montréal
Bureau 4000
1, Place Ville-Marie
Montréal (Québec)
H3B 4M4
Téléphone : (514) 871-1522
Télécopieur : (514) 871-8977

Laval
Bureau 500
3080, boul. Le Carrefour
Laval (Québec)
H7T 2R5
Téléphone : (450) 978-8100
Télécopieur : (450) 978-8111

Ottawa
20^e étage
45, rue O'Connor
Ottawa (Ontario)
K1P 1A4
Téléphone : (613) 594-4936
Télécopieur : (613) 594-8783

Site Web
www.laverydebilly.com

Cabinet associé
Blake, Cassels & Graydon, Toronto, Calgary, Vancouver, Londres (Angleterre)

TABLE DES MATIÈRES

1. **PRÉSENTATION**
2. **DEVOIRS ET POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE SINISTRE**
3. **QUELQUES OUTILS D'APPROCHES**
 - 3.1 **La notion de sinistre**
 - 3.2 **L'impact de l'immunité dont bénéficie la municipalité en regard des actes réglementaires**
 - 3.3 **L'impact des règles applicables en cas de faute dans la mise en œuvre des politiques municipales**
 - 3.4 **L'impact d'une obligation d'agir**
 - 3.5 **Le sinistre résultant d'un « *Act of God* » et celui résultant d'une faute**
 - 3.6 **L'impact de la règle du « bon samaritain »**
4. **CONCLUSION**



1. PRÉSENTATION

La question de la responsabilité extracontractuelle des municipalités en cas de sinistre n'est pas un domaine où règnent des règles juridiques particulières. Il s'agit plutôt d'un domaine où les diverses règles usuelles de la responsabilité extracontractuelle municipale trouvent application d'une façon particulière.

Le présent document n'entend donc pas fournir un résumé des règles jurisprudentielles applicables en matière de responsabilité extracontractuelle des municipalités en cas de sinistre, et il est inutile de refaire des analyses que plusieurs de nos confrères ont déjà fort bien réalisées¹.

¹ Voir notamment : « Coexistence et interaction des deux systèmes juridiques distincts au Québec : les responsabilités extracontractuelles des municipalités et l'arrêt *Laurentide Motels* », *Développements récents en droit municipal (1990)*, Formation permanente du Barreau du Québec, Édition Yvon Blais, Cowansville, (1990), 1 ; Yves OUELLETTE, « Les recours en dommages contre le gouvernement et les fonctionnaires pour faute administrative », (1992) 26 R.J.T. 169 ; Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS et Dennis PACKENHAM, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, Hébert Denault, Montréal, 1998, p. 975 à 984 ; André LEMAY et Daniel BOUCHARD, « Un feu à éteindre : les poursuites contre les municipalités en raison du travail des pompiers », tiré de *Les nouveaux défis en matière de responsabilité municipale*, Toronto, l'Institut Canadien, 1997 ; Kevin WOODALL, « Private law Liability of public authorities for negligent inspection and regulation », (1992) 37 R. de D. McGill 83 ; Patrice GARANT, « La responsabilité civile de la puissance publique : du clair obscur au nébuleux », (1991) 32 C. de D. 745 ; Claude DESFORGES, « La responsabilité municipale : où en sommes-nous ? », *Récents développements en droit municipal (1991)*, Édition Yvon Blais, Cowansville, 35 ; Edward VEITCH, « Liabilities attendant to Municipal services », (1992) 9 M.P.L.R. 143 ; Larry A. REYNOLDS et David A. HICKS, « New directions for the civil liability of public authorities in Canada », (1992) 71 Can. Bar. Rev. 1 ; Sue ARROWSMITH, « Governmental liability and the public - Private distinction in Quebec », (1989) 4 C.J.A.L.P. 1 ; Jean-Denis ARCHAMBAULT, *La responsabilité extracontractuelle de l'État : le politique et l'opérationnel*, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1996.



Au surplus, nombre de situations sont régies par des règles propres qu'il s'agit d'identifier dans chaque cas².

Les quelques notes qui suivent se veulent davantage une contribution à la réflexion sur certains outils d'approche qu'il pourrait être utile de privilégier pour régler, ou à tout le moins aborder correctement, les situations où la responsabilité extracontractuelle des municipalités est alléguée et a pu être engagée en cas de dommages résultant d'un sinistre.

Pour déterminer si la responsabilité extracontractuelle municipale a pu être engagée, il faudra bien sûr déterminer quels pouvoirs municipaux pouvaient être exercés. Nous serons alors en mesure de distinguer les actions municipales en cause selon qu'elles relevaient d'une obligation d'agir ou non. La réponse à cette question se trouvera bien sûr dans la loi et elle sera déterminante :

- s'il y avait obligation d'agir et que la municipalité a failli à ce devoir, il y aura faute et la municipalité sera appelée à dédommager les personnes ayant subi des préjudices en raison de cette faute ;

² On peut à cet égard référer le lecteur aux règles spécifiques en matière de barrage et de gestion des eaux rappelées par Me Lorne Giroux et son équipe dans le chapitre 5 du Rapport de la *Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, chapitre intitulé « Le régime juridique ». Une version autonome en a été publiée sous le titre « Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec », Lorne Giroux, Marie Duchaine, Gilbert-M. Noreau, Johanne Vézina, [1997] 38 C. de D. 3



- s'il n'y avait pas obligation d'agir, il faudra alors analyser la situation selon les principes fermement établis, pour le Québec, dans l'arrêt *Laurentide Motels Ltée c. Ville de Beauport*³, ci-après appelé *Laurentide*.

Une fois cet exercice complété, comme nous sommes en matière de sinistre, se poseront inévitablement, à notre avis, diverses questions dont la solution est loin d'être évidente, telles la prévisibilité du sinistre (pour déterminer s'il résulte ou non d'un « **Act of God** » par exemple) ou l'applicabilité de la théorie du « bon samaritain ».

Cela étant précisé, soulignons que nous avançons un peu « sans filet » sur cette question. La doctrine et la jurisprudence sont en effet peu élaborées à cet égard. En fait foi, notamment, le Volume 4 intitulé « Le cadre juridique de la gestion des sinistres au Québec » et joint comme étude sectorielle au rapport de la « *Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998* », ci-après

³ (1989) 1 R.C.S. 705.



appelé *Rapport sur la tempête de verglas*⁴. Ce Volume 4 est signé par le Centre de recherche en droit public⁵.

Pour préparer cette étude, le Centre de recherche en droit public a manifestement procédé à un inventaire particulièrement systématique des autorités applicables. Or, quand on examine le volumineux résumé jurisprudentiel consigné dans cette étude, on constate qu'il y a en définitive peu de jugements qui ont traité réellement de la responsabilité extracontractuelle des municipalités en cas de sinistre. Il n'est pas dans notre intention de reprendre un travail qui a déjà été fort bien réalisé par le Centre de recherche en droit public.

Il n'est pas non plus dans notre intention d'analyser la portée de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistres*⁶, ci-après appelée *Loi sur les sinistres*, les responsabilités qu'elle suppose pour les municipalités et les différentes lacunes législatives que les interventions des pouvoirs publics, lors de la tempête du verglas de janvier 1998, ont pu

⁴ Nous référons ici au rapport de la « *Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages* » de janvier 1997.

⁵ Ce rapport a été également publié par Les Publications du Québec, en 1999, sous le même titre mais avec référence, comme auteurs, à France ABRAN, Anne-Marie BOISVERT, Jacques FRÉMONT, Richard LANGELIER et Pierre TRUDEL.

⁶ L.R.Q., c. P-38.1



mettre en lumière. À cet égard, nous vous renvoyons à l'excellent texte sur cette problématique de Me Daniel Chénard⁷.

⁷ « Le système municipal québécois face à la gestion des catastrophes », *Développements récents en droit municipal (1999)*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1999.



2. DEVOIRS ET POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE SINISTRE

La question de la prévention ou de la réparation des préjudices pouvant être occasionnés à des personnes ou à des biens en cas de sinistre n'est pas une préoccupation nouvelle dans la société québécoise : à preuve, l'adoption de la *Loi sur les sinistres*⁸ en 1979 dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur à ce moment.

La survenance d'incendies majeurs dans plusieurs villes québécoises⁹ et l'existence de zones plus propices aux tremblements de terre (dans Charlevoix, par exemple), ainsi que la variété d'accidents naturels ou exceptionnels pouvant se produire (émanation accidentelle d'anhydride sulfureux, inondation naturelle d'une ampleur exceptionnelle, etc.), ont convaincu le législateur de la nécessité d'adopter une législation spécifique en la matière.

Signe probablement des difficultés inhérentes à ce type de préoccupation, plusieurs dispositions de la *Loi sur les sinistres* ne sont cependant pas encore entrées en vigueur plus de 20 ans après l'adoption de celle-ci. C'est le cas par exemple du pouvoir conféré par l'article 17

⁸ Voir également, adopté en vertu de cette Loi, le *Règlement sur le plan municipal de prévention des sinistres et des mesures d'urgence* (R.R.Q. c. P-38.1, r.2)

⁹ Québec en 1682, Montréal en 1734, Cap-Chat en 1867, Hull en 1900, Trois-Rivières en 1908 ou Chicoutimi en 1912.



de cette loi au conseil d'une municipalité locale, ou à son maire, selon le cas, de décréter l'état d'urgence sur l'ensemble ou une partie du territoire de la municipalité pour une période de vingt-quatre heures.

Autre signe des difficultés propres à la question des responsabilités des autorités publiques en matière de prévention et de réparation en cas de sinistre, c'est le relatif silence des lois municipales sur la question.¹⁰

Il semble donc que le glissement de terrain survenu dans la municipalité de Saint-Jean-Vianney n'ait pas permis au législateur de trancher définitivement certaines questions relatives à la gestion des sinistres et aux pouvoirs d'intervention des divers niveaux d'autorités publiques, pas plus d'ailleurs que l'incendie d'un centre de dépôt de pneus usés à Saint-Jean-de-Matha ou celui d'un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand.

¹⁰ *Le Code Municipal et la Loi sur les Cités et Villes* comportent quelques dispositions permettant aux municipalités de prendre des mesures pour prévenir les cas d'urgence. Voir entre autres :

- réglementer l'entreposage et l'usage de matières explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou comportant tout autre danger (article 412(32) de la L.C.V.)
- ordonner des travaux pour prévenir des inondations (article 556 et 819 C.M. et article 413 (32),(33) L.C.V.)
- réglementer pour prévenir les incendies et créer un service de protection contre les incendies (articles 555 al. 3 et 633 C.M. et articles 412 (22) et 412 (41) L.C.V.)
- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit quant à elle des obligations d'identification des zones à risques et de prohibition d'usages dans de telles zones. Nous y reviendrons plus loin.



Il appert par contre que le « déluge du Saguenay » de juillet 1996 et la « tempête de verglas » de janvier 1998 aient eu pour effet de convaincre le législateur qu'il devait finaliser ses devoirs en la matière et revoir le tout au besoin. Deux commissions d'enquête (toutes deux présidées par monsieur Roger Nicolet) ont mené à la production d'un rapport volumineux, chacun concluant à la nécessité de revoir l'organisation civile et le rôle de chaque palier de l'administration publique lors de la survenance d'un sinistre¹¹.

Bref, pour l'instant, les responsabilités des municipalités en la matière se limitent à l'exercice d'un pouvoir largement discrétionnaire.¹²

Cela étant précisé, nul doute qu'il ne s'agit pas de demander aux municipalités d'être en mesure de prévoir des plans de mesures d'urgence pour chacun des cas de sinistres pouvant survenir. Une telle prévision ne pourra jamais être complète et on ne peut demander de toute façon à une administration publique de prévoir une méthode d'intervention adaptée à toute situation potentielle. Certaines sont tellement aléatoires et ont tellement peu de chances de se produire qu'il deviendrait à toute fin pratique déraisonnable de prévoir et maintenir à jour un plan d'intervention spécifique.

¹¹ Rapport sur la tempête du verglas, note 4, et « Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête du verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998 ».

¹² En effet, l'article 46.1 de la *Loi sur les sinistres* prévoit qu'une municipalité **peut** par règlement en cette matière : elle n'est pas tenue de le faire.



Il faut entre autres tenir compte de la question des disponibilités financières municipales, laquelle question repose essentiellement sur l'appréciation discrétionnaire du conseil municipal en cause et sur laquelle les tribunaux peuvent difficilement intervenir. Doivent donc être considérés dans ce cadre la portée du pouvoir discrétionnaire conféré aux municipalités, même dans un cas où la municipalité est assujettie à un devoir d'agir, et le pouvoir des tribunaux de juger de la raisonnablement de la norme adoptée ou de la décision de ne pas adopter de normes.

3. QUELQUES OUTILS D'APPROCHES

3.1 La notion de sinistre

La notion de sinistre doit être bien circonscrite. En effet, l'emploi de l'expression « sinistre » peut renvoyer, dans son sens large, à un spectre de situations variées, englobant notamment des cas de vol de sacoche ou de feu dans une habitation : on se retrouve alors devant le « sinistre » visé par une couverture d'assurance. Le présent document et la réflexion actuelle sur la *Loi sur les sinistres* n'embrassent pas ce type de question, à moins que le « sinistre » visé par le contrat d'assurance (feu dans une résidence) devienne une menace pour la collectivité (par exemple, lorsqu'il dégénère en conflagration).



La notion de sinistre ici envisagée ne renvoie donc pas à la notion de sinistre au sens large. Il ne s'agit pas en effet de tout sinistre entendu comme événement dommageable et généralement visé par les polices d'assurance les plus usuelles. Les sinistres visés par la présente réflexion ne comprennent pas non plus une catégorie juridique particulière, comme la question de la responsabilité extracontractuelle des municipalités pour l'application de décisions réglementaires.

La notion de sinistre dont nous voulons traiter ici est donc restreinte à la définition qu'en fait le législateur dans la *Loi sur les sinistres* à son article 1, paragraphe d, :

« Un événement grave, réel ou attendu prochainement causé par un incendie, un accident, une explosion, un phénomène naturel ou une défaillance technique, découlant d'une intervention humaine ou non, qui, par son ampleur, cause ou est susceptible de causer la mort de personnes, une atteinte à leur sécurité ou à l'intégrité physique ou des dommages étendus aux biens. »

Assez étrangement, cette notion plus restreinte du sinistre renvoie à des situations plus larges et plus floues que la notion usuelle. En fait, il s'agit moins d'une catégorie juridique que d'une référence circonstancielle.



Il s'agit d'une définition large dans son libellé, apparemment floue et imprécise mais dont le lecteur, à la lecture, peut à notre avis circonscrire assez bien ce à quoi on veut ici référer. Il ne s'agit pas de tout incendie ou accident ; il faut qu'il s'agisse d'un événement grave.

Il ne s'agit pas non plus uniquement d'un «**Act of god**», puisqu'il peut également découler d'une intervention humaine ; il ne s'agit pas nécessairement d'un phénomène naturel, puisqu'il peut également s'agir d'une défaillance technique ; il n'est pas nécessaire qu'il ait causé la mort de personnes, une simple atteinte à leur sécurité étant suffisante.

On ne vise pas par ailleurs nécessairement tout sinistre causant la mort de personnes, puisque l'incendie d'une simple résidence, sans conflagration ou dégénérescence majeure, peut entraîner la mort de personnes, tout en demeurant visé par les lois usuelles et non par la *Loi sur les sinistres*.

Le sinistre défini dans la *Loi sur les sinistres* est donc loin d'être une catégorie juridique particulière. La responsabilité extracontractuelle des municipalités en cas de sinistre réfère bien davantage à un contexte, à une situation où s'est produit un « événement grave », prévu ou imprévu, prévisible ou imprévisible, en regard duquel la municipalité disposait de pouvoirs précis, tantôt discrétionnaire, tantôt élevés par la loi au rang de devoir, et dans le cadre duquel



la municipalité a causé un préjudice soit en raison de son intervention, soit en raison de son absence d'intervention.

Le tribunal appelé à décider d'une action en dommages-intérêts intentée contre la municipalité pour des préjudices subis en raison d'un sinistre entendu dans ce sens étroit devra donc déterminer si la municipalité avait ou n'avait pas l'obligation d'intervenir (« devoir légal ou discrétionnaire ») et déterminer la responsabilité de la municipalité sur cette base. S'appliqueront alors les règles usuelles de la responsabilité extracontractuelle des municipalités.

3.2 L'impact de l'immunité dont bénéficie la municipalité en regard des actes réglementaires

La liberté conférée à une municipalité d'édicter ou non un règlement ne peut, en principe, entraîner de responsabilité extracontractuelle, même si le défaut de réglementer peut occasionner un préjudice à des citoyens. La responsabilité encourue dans ce cas est, toujours en principe, une responsabilité politique dont la municipalité rendra compte devant la population lors des élections. Ce principe a été appliqué par la Cour suprême dans l'affaire *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, ci-après appelée



*Welbridge*¹³, et a été repris à plusieurs reprises par la suite par la même Cour, notamment dans l'arrêt *Laurentide*. Le juge Beetz exprimait ainsi ce principe dans ce dernier arrêt :

« La symétrie entre la règle politique/exécution tirée de la common law «publique» et l'opposition entre les rapports collectifs et les rapports individuels établie par l'art. 356 C.c.B.C. n'est pas accidentelle. Lorsqu'une corporation municipale exerce ses pouvoirs discrétionnaires pour répondre à des exigences politiques, elle doit porter un jugement sur l'intérêt de l'ensemble de la collectivité, et sa responsabilité envers l'ensemble de la collectivité passe par la boîte de scrutin. Cependant dès lors que la municipalité passe à l'exercice pratique de ses pouvoirs, son incurie est susceptible de causer un préjudice particulier à un membre individuel de la société, envers qui elle est responsable devant les tribunaux. »

(page 725)

Madame L'Heureux-Dubé, bien que dissidente dans cette affaire *Laurentide*, émet une opinion qui va dans le sens du jugement de la majorité en ce qui concerne la prise de décision politique par la municipalité :

« S'il est exact que la municipalité désire s'assurer une protection efficace en cas de conflagration, ce rôle n'est pas unique ni contradictoire avec celui d'assurer une protection efficace aux contribuables en cas d'incendie de leur immeuble. Il ne s'agit pas ici d'une obligation contractuelle envers chacun des contribuables de la ville mais bien plutôt du contenu obligationnel de sa décision discrétionnaire de se doter d'un tel service.

Comment, en effet, pourrait-on justifier l'achat d'équipement dispendieux aux frais des contribuables qui ne servirait qu'en cas de conflagration? Certes, la ville, faute de ressources ou autrement, pourrait restreindre l'étendue de son service, ou même décider de ne pas s'en doter, mais, si telle est sa décision, il s'agira d'une décision politique de gestion publique qu'elle devra entériner dans un règlement spécifique. Les contribuables en seraient ainsi informés, ce qui est le but d'un règlement, et ils n'auraient aucune expectative sauf dans le cadre fixé par le règlement. Ils ne sauraient non plus s'en plaindre, sauf par voie électorale. »

¹³ [1971] R.C.S. 95



(page 771)

[Nos soulignés]

Bref, il est normal qu'une municipalité prenne des décisions politiques en fonction de ses capacités d'agir. Or, il est important, selon le juge l'Heureux-Dubé, que la municipalité précise par règlement sa décision en matière de plan d'urgence. La municipalité pourrait établir un plan d'urgence limité, soit à certaines zones, soit à certains types de sinistres. Une municipalité pourrait également prendre la décision de ne pas réglementer, faute de ressources financières pour exécuter adéquatement son règlement.

Il faut par ailleurs ne pas perdre de vue qu'il est possible dans certains cas qu'une omission de réglementer ou une insuffisance de réglementation, même s'il s'agit d'une décision politique protégée en principe par l'immunité, puisse être considérée comme une faute faisant perdre cette immunité et engendrant responsabilité.

L'adoption d'un règlement inapproprié ou l'omission d'adopter un règlement relève dans la plupart des cas clairement du domaine de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Or, le fardeau de preuve que l'administré doit rencontrer lorsqu'il recherche en responsabilité une municipalité dont l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire a pu lui causer préjudice fut souligné par le juge



Chouinard de la Cour d'appel dans le jugement dissident qu'il a rédigé dans l'affaire *Maska* *Auto Spring c. Municipalité de Ste-Rosalie* ci-après appelée *Maska* ¹⁴ :

"Il faut, je le répète, distinguer l'exercice des pouvoirs de nature législative ou de réglementation d'une administration publique des actes de gestion ou de mise en application de sa législation. Dans le premier cas, elle ne sera tenue à réparation que lorsque l'on pourra invoquer contre elle la **mauvaise foi, la malice, la fraude ou la collusion**. On comprend aisément l'existence d'une telle limite, puisqu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, utilisé en tenant compte des restrictions imposées par les circonstances, eu égard à l'intérêt commun. »

(page 1585)

Même si le fardeau de preuve imposé est passablement exigeant, il demeure que la preuve de mauvaise foi peut s'établir par l'inaction de la municipalité. Soulignons à ce sujet l'opinion de la juge Wilson, dans l'affaire *Kamloops (Cite de) c. Nielsen* ¹⁵, ci après appelée *Kamloops*, retenant que la passivité non motivée ou mal motivée de la municipalité ne peut constituer l'exercice d'un pouvoir de bonne foi :

« A mon sens, la passivité non motivée ou mal motivée **ne peut être** une décision de politique prise dans l'exercice **de bonne foi** d'un pouvoir discrétionnaire. Lorsque les autorités publiques n'ont même pas examiné la question de savoir si les mesures nécessaires devaient être prises ou du moins, si elles ne l'ont pas fait de bonne foi, il semble évident que, pour cette raison précise, elles n'ont pas fait preuve de diligence raisonnable. Je conclus donc que les conditions pour que la Ville soit tenue responsable envers le demandeur sont remplies. »

(page 24)

¹⁴ [1991] 2 R.C.S. 3

¹⁵ [1984] 2 R.C.S. 2



Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'opinion qu'une municipalité doit être en mesure d'établir deux choses pour bénéficier de son privilège d'immunité relative :

- elle n'avait aucune obligation d'agir ;
- sa décision de ne pas adopter de règlement (tel un plan de mesures d'urgence) fut prise de façon réfléchie, puisqu'elle a examiné de bonne foi la question de savoir si des mesures devaient et pouvaient être prises.

À notre avis, lorsque la municipalité a connaissance de l'existence de dangers inhérents dans certaines zones, elle ne pourrait en défense alléguer l'immunité relative si elle n'a pris aucune mesure minimale pour protéger les citoyens, telles des restrictions de constructions dans des zones précises susceptibles d'inondation, d'éboulement, de glissement de terrains ou autres désastres, naturels ou non. ¹⁶.

¹⁶ Voir à cet effet les articles 113 et 115 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, (L.R.Q., ch. H-19.1) qui permet aux municipalités locales (par le biais des règlements de zonage et de lotissement) de limiter ou interdire certains travaux ou certaines constructions dans des zones ou près d'immeubles susceptibles de produire des cataclysmes ou de compromettre la santé, la sécurité et le bien-être général des citoyens. En ce qui concerne les zones à risques, il est intéressant de noter les commentaires de certains maires dans le rapport de la *Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, qui disaient ne pas détenir de plan des zones inondables, ou qui ne possédaient pas de cartes de la zone d'inondation des crues 20-100 ans.



Rappelons que la *Loi sur les sinistres* prévoit d'ailleurs, à l'article 13, que le ministre de la Sécurité publique peut requérir d'une municipalité d'identifier les risques de sinistres relatifs au territoire soumis à sa juridiction. Le ministre peut également requérir que la municipalité lui soumette son plan et son programme de prévention des sinistres et de mesures d'urgence et qu'il désigne un responsable pour l'application de ce plan et programme. Dans un tel cas, il serait impossible pour la municipalité de ne pas agir et de prétendre bénéficier du privilège de l'immunité relative.

3.3 L'impact des règles applicables en cas de faute dans la mise en œuvre des politiques municipales

La Cour suprême a donc réaffirmé dans l'arrêt *Laurentide*, le principe de l'immunité relative énoncé dans *Welbridge*. Mais on sait que la Cour suprême a fait bien davantage dans l'arrêt *Laurentide*. Elle a en effet tranché le vieux débat de la responsabilité extracontractuelle des municipalités en matière d'actes de mise en opération des politiques.

Jusqu'à cet arrêt, la Cour suprême avait décidé que les règles applicables aux municipalités des autres provinces canadiennes en cette matière étaient celles découlant de l'obligation de diligence (*duty of care*) de *common law*



Depuis *Laurentide*, les fautes commises dans l'exécution, l'application et la mise en oeuvre des politiques d'une municipalité du Québec sont assujetties aux règles de droit civil¹⁷, donc à l'article 1457 *C.c.Q.* notamment et à la notion de faute. La faute rappelons-le, est définie par les auteurs Jean-Louis Baudouin et Patrice Deslauriers¹⁸ comme étant un comportement contraire à celui auquel on peut s'attendre d'une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances.

Les municipalités sont donc maintenant reconnues responsables des dommages qu'elles occasionnent par leur faute lors de la mise en application de leurs règlements. Une illustration claire en a été donnée par la Cour suprême dans une autre affaire émanant du Québec, soit l'affaire *Maska*. La Cour a conclu dans cette affaire qu'une municipalité est responsable de l'acte posé par un des représentants par erreur de faits ou de droit, que ce geste ait été posé de bonne foi ou de mauvaise foi, même s'il ne s'agissait que d'une simple négligence. L'obligation légale imposée à la municipalité selon la Cour est, dans de tels cas, celle du bon père de famille ou de l'homme raisonnable, compte tenu des circonstances de chaque espèce.

¹⁷ Mentionnons que l'article 300 *C.c.Q.* prévoit que les personnes morales de droit public sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables ensuite par les dispositions du Code civil. L'article 1376 *C.c.Q.* précise par ailleurs que les règles de la responsabilité civile s'appliquent aux personnes morales de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables.

¹⁸ Baudouin et Deslauriers, *La responsabilité civile*, 5^{ième} édition, Les éditions Yvon Blais, 1998, page 372



Ces règles prennent une importance toute particulière en regard de l'adoption de plan d'urgence par les municipalités pour faire face à des sinistres éventuels puisque l'article 46.1 de la *Loi sur les sinistres* confère aux municipalités un pouvoir discrétionnaire d'établir des tels plans. Si la municipalité décide de mettre sur pied un tel programme, elle a alors l'obligation de prendre les mesures pour le mettre à exécution de façon efficace, puisqu'elle sera tenue responsable des services mis en place. Cette discrétion est susceptible de disparaître, mais pour l'instant, telle est la situation.

Une municipalité doit donc en établissant son plan de mesures d'urgence, évaluer ses ressources humaines et financières afin de déterminer un plan adapté à celles-ci. Ainsi, la municipalité pourrait établir un plan restreint à certaines zones ou relatif à la survenance de certains risques plus susceptibles de se produire. Si la municipalité adopte un plan trop «ambitieux» et qu'au moment du sinistre elle ne peut le mettre en œuvre faute de ressources, sa responsabilité risque d'être retenue.

Par ailleurs, il faut bien considérer l'intensité de l'obligation de prudence imposée à la municipalité. En effet, même si elle exerce un pouvoir discrétionnaire en adoptant un règlement insuffisant ou en refusant d'adopter un règlement, les principes précédemment énoncés s'appliquent : la municipalité doit bien comprendre que l'immunité dont elle jouit est relative.



3.4 L'impact d'une obligation d'agir

Dans l'arrêt *Kamloops*, l'inspecteur municipal était tenu, en vertu du règlement municipal, de faire respecter les normes de construction établies par la Ville. La juge Wilson insiste ainsi sur les conséquences du fait que la municipalité s'était imposée une obligation d'agir :

« Si l'inspecteur des bâtiments était tenu de faire ce qu'il a omis de faire, il me semble que le juge d'appel Seaton avait raison d'affirmer dans l'arrêt McCrea que la distinction entre l'inaction et la mauvaise exécution devient sans importance. Il a manqué à une obligation et si son manquement est à l'origine des dommages subis par le demandeur, il doit y avoir responsabilité. Si toutefois il n'était pas tenu de faire ce qu'il a omis de faire, il ne peut y avoir de responsabilité. je le répète, la distinction entre l'inaction et la mauvaise inexécution est sans importance. »

(pages 21 et 22)

Les tribunaux ont également retenu que la source de la responsabilité extracontractuelle de la municipalité pouvait résider dans l'expectative raisonnable qu'elle a pu créer à l'effet qu'elle allait agir. La faute d'omission pourrait donc résulter selon cette tendance jurisprudentielle, d'un manquement à un devoir d'agir, une fois que la décision politique de fournir un service a été prise.

Ainsi, dans l'affaire *Compagnie d'assurances Home c. St-Gédéon*¹⁹, l'assureur poursuivait la municipalité pour une faute commise par ses pompiers volontaires lors d'un combat d'incendie. La Ville invoquait que, puisqu'il s'agissait de pompiers volontaires, l'appréciation de la faute

¹⁹ J.E. 96-1272 (C.S.)



ne pouvait être la même que dans le cas de pompiers de carrière. La Cour n'a pas retenu cet argument, considérant essentiellement que la municipalité avait crée par son règlement, une expectative raisonnable chez ses citoyens qu'elle agirait correctement lors d'un incendie.

Nous retenons de ce qui précède qu'une municipalité doit prendre garde aux conséquences lorsqu'elle s'impose des obligations par le biais de ses actes réglementaires. Cela indique à quel point la municipalité doit bien mesurer la portée des décisions politiques qu'elle prend. Or, cette nécessité de prendre des décisions bien pesées se confirme sur d'autres aspects de la responsabilité. Récemment, la Cour supérieure s'est prononcée sur l'obligation d'une municipalité de faire respecter sa réglementation soit dans l'affaire *Pièces d'Autos Montréal-Nord Inc. c. Ville de Montréal-Nord*²⁰. La Ville avait envoyé un avis d'infraction au CN relativement à des nuisances créées par l'état des terrains du CN, mais aucune suite n'avait été donnée à cet avis. Selon le règlement sur les nuisances de la Ville, lequel visait à protéger la vie, la sécurité, la santé, la propriété ou le confort des citoyens, le CN devait se débarrasser des herbes sèches et des broussailles présenter dans son emprise le long de la clôture séparant les cours de ses voisins. Or, des biens entreposés par un des voisins furent incendiés lors d'un incendie ayant pris origine selon toute probabilité, dans les broussailles situées sur le terrain du CN et ayant fait l'objet de l'avis. La Cour s'est dite d'avis que même si une municipalité n'est pas tenue faire respecter ses règlements, le choix qu'elle fait alors, même discrétionnaire, ne la

²⁰ J.E. 99-751 (C.S.)



met pas à l'abri des poursuites en dommages-intérêts si son inaction est cause de dommages. En l'espèce, de conclure la Cour, la Ville s'est contentée d'un entretien partiel et inadéquat et cela entraîne sa responsabilité.

« Il est vrai que, sauf exceptions, une municipalité ne peut être contrainte de voir à l'application de sa réglementation. À cet égard, elle jouit d'une discrétion. Mais cette discrétion n'est pas sans conséquence. Comme l'indiquent Héту et Duplessis, cette discrétion, si elle est exercée, ne met pas la municipalité à l'abri de sa responsabilité civile.

La Ville de Montréal-Nord s'est satisfaite d'un entretien partiel et inadéquat de l'emprise, au détriment des propriétaires riverains qui couraient eux, le risque d'un incendie. Dans le cas qui nous occupe, la responsabilité de la ville est engagée. L'entretien par le CN était inadéquat et la Ville le savait. »

Comme nous l'avons déjà mentionné, le pouvoir des municipalités d'adopter des plans de mesures d'urgence à des fins de prévention et d'intervention en cas de sinistre est actuellement totalement discrétionnaire. Si un devoir légal d'agir était imposé à la suite d'une modification législative éventuelle, les règles de responsabilité extracontractuelle s'imposant aux municipalités deviendraient alors beaucoup plus sévères. Or, il semble que la société québécoise penche vers cette alternative. C'est du moins ce qui ressort des recommandations formulées par la *Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas*. Pour améliorer l'efficacité de l'intervention des municipalités en cas d'urgence, la *Commission* a fait état de trois préoccupations principales qu'il nous semble pertinent de rappeler :



- Les municipalités devront se voir accorder par la loi des pouvoirs afin d’assumer les responsabilités et les obligations qui leur seraient confiées en matière de sécurité civile. Les exigences législatives et réglementaires imposées aux municipalités devraient viser les priorités fondamentales, et en particulier la capacité de satisfaire aux besoins essentiels de la population locale, comme la sécurité de la personne, l’hébergement, l’alimentation en eau et en nourriture, l’hygiène et la santé publique.
- Les municipalités devraient être obligées par la loi à développer et mettre en place un programme de sécurité civile qui devrait couvrir la prévention, la préparation, l’intervention et le rétablissement (quatre phases du système de sécurité civile). Le plan devrait comporter un plan d’urgence, un plan de gestion du risque et la mise en œuvre d’une structure efficace de gestion de sinistre.²¹ ;

²¹ Ceci serait une obligation de résultat



- Les municipalités qui se sentiraient incapables de satisfaire à cette obligation de résultat seraient incitées à réaliser des mises en commun et coopération avec d'autres municipalités. (regroupements par affinité, en privilégiant les regroupements volontaires). La municipalité aurait un délai d'un an pour décider si elle assume seule l'obligation de mettre sur pied un programme de sécurité civile ou si elle le fait en collaboration avec une autre municipalité.

Soulignons qu'aux yeux de la *Commission*, cette planification devrait se faire sous la supervision du ministère de la Sécurité publique, lequel définirait le contenu minimal du programme de sécurité civile et verrait à ce que la municipalité rencontre son obligation de résultat. À défaut, le gouvernement, à l'expiration d'un délai maximal de trois ans, devrait pouvoir agir à la place de la municipalité et aux frais de cette dernière.

La *Commission* propose même la création d'un forum intermunicipal de sécurité civile sur le territoire de chaque MRC pour garantir l'arrimage entre le pallier local et l'administration centrale. Ce forum devrait lui-même être soumis à une obligation de résultat dans la mise sur pied d'un plan de gestion de risques, ainsi que d'un plan de mesures d'urgence intermunicipal quant aux risques partagés.



Il faut comprendre qu'en imposant des telles obligations aux municipalités, le législateur modifierait le régime de responsabilité extracontractuelle qui régit actuellement les actions des municipalités confrontées à un sinistre. Lorsqu'il y a obligation légale d'agir, la municipalité ne peut plus refuser d'exercer ses pouvoirs dans le but de se protéger contre des recours éventuels. Une faute de la municipalité dans l'exécution (ou l'inexécution) de son devoir légal sera lors appréciée à la lumière de l'article 1457 C.c.Q.

3.5 Le sinistre lorsqu'il résulte d'un « *Act of God* » et celui résultant d'une faute

La notion « **d'Act of God** » réfère à des événements naturels imprévisibles, tel les inondations, les tempêtes ou la foudre. Ce sont des actes de la nature, sur lesquels on ne peut avoir de contrôle et qui ne peuvent entraîner la responsabilité de qui que ce soit. Cette notion se traduit en droit civil par les notions de cas fortuit ou force majeure. Le Code civil du Bas-Canada définissait ainsi la force majeure : « Le cas fortuit est un événement imprévu causé par une force majeure à laquelle il était impossible de résister. »²²

Depuis la réforme du Code civil, on retrouve maintenant ce moyen d'exonération à l'article 1470 C.c.Q., lequel se lit ainsi :

²² article 17 par. 24) C.c.B.C.



«Toute personne peut se dégager de sa responsabilité pour le préjudice causé à autrui si elle prouve que le préjudice résulte d'une force majeure, à moins qu'elle ne se soit engagée à le réparer.

La force majeure est un événement imprévisible et irrésistible; y est assimilée la cause étrangère qui présente ces mêmes caractères.»

La défense de cas fortuit, souvent invoquée par les municipalités en cas d'inondation, a rarement été retenue. Les Tribunaux sont plutôt d'avis généralement que les réseaux d'égout des municipalités doivent être conçus pour rencontrer la plupart des éventualités.

La jurisprudence a déterminé que le fardeau de preuve pour soutenir une défense de cas fortuit consiste à établir que l'événement qu'on invoque n'a pu être prévu par un bon père de famille et qu'il n'y avait aucun moyen raisonnable pour y remédier.²³

Ce fardeau de preuve est extrêmement difficile à rencontrer, et dans la plupart des cas, la défense est rejetée. À titre d'exemple, des pluies abondantes, même exceptionnelles n'ont pas été considérées comme des cas fortuits.²⁴ Notons cependant certaines exceptions à cette tendance jurisprudentielle majoritaire.²⁵

²³ (Voir entre autres au sujet de la preuve : Landry c. Ville de Boucherville, C.S. Montréal, 500-05-000111-73, le 18 janvier 1974, 8 p. (J. Lalande) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.S. 74-01-18) ; Lavoie & Lavallée Inc. c. Cité de Magog, J.E. 80-99 (C.S.) ; Dame Garnock c. Bourque, (1948) R.L., p. 429).

²⁴ Voir entre autres : Ville de Boucherville c. Bélisle, (1977) C.A. 91 ; Hébert c. Cité de Sherbrooke, C.P. St-François, 450-02-000259-76, le 10 septembre 1976, 6 p. (J. Blanchette) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.P. 76-09-10) ;



Il n'y a pas que dans les cas d'inondations que les municipalité font face à cette attitude jurisprudentielle. On observe la même tendance lorsqu'il s'agit de dommages causés par le gel ou dégel, ou par des chutes de neige abondantes.²⁶

Quant à la tempête de verglas de 1998, elle a encore suscité peu de jugements. Certaines décisions ont cependant été rendues en matière de couverture d'assurance et en matière de relations locateur-locataire, soulevant ainsi des questions de droit quelque peu différentes. Il y a lieu de souligner cependant que ces jugements ont pour trait commun de qualifier la crise du verglas comme un cas de force majeure, tel que défini au *Code civil du Québec*.

Gingras et al. c. Ville de Québec et al., C.S. Québec, no. 17 283, le 10 novembre 1976, 25 p. (J. L'Heureux-Dubé et al) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.S. 76-11-10) ; Sabourin c. La Corporation municipale du Village de Gracefield et al, C.S. Labelle560-05-000224-76, le 21 juin 1978, 9 p. (J. Frenette) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.S. 78-06-21) ; Ville de Ste-Thérèse c. Gendron, J.E. 79-470, (C.A.) ; Tremblay c. Ville de Chicoutimi et al., C.P. Chicoutimi, 150-02-001246-79, le 18 septembre 1980, 18 p. (J. Savard), (Jurisprudence inédite du droit municipal, 80-09-18) ; Blain c. Ville de Laval, J.E. 82-266 (C.P.) ; Mainguy c. Ville de Val-Bélair, C.S. Québec, 200-05-001824-767, le 18 novembre 1982, 16 p. (J. Roberge) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.S. 82-11-18) ; Chrétien c. Ville de Pincourt, C.P. Beauharnois, (petites créances) 535-32-000219-830, le 9 septembre 1983, 4 p. (J. Perron) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.P. 83-09-09) ; Lavoie et al. c. La Corporation de la paroisse de Saint-Félix du Cap Rouge, C.S. Québec, 200-05-004010-786, le 14 juillet 1983, 11 p. (J. Goodwin) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.S. 83-07-14) ; Tremblay c. P.G. du Québec, J.E. 84-171 (C.S.) ; Desjardins c. Ville de Ste-Foy, J.E. 85-416 (C.S.) ; Gravel c. Chicoutimi, J.E. 87-835 (C.P.)

²⁵ Ares c. Ville de La Tuque, B.E. 98BE-1301(C.S.) ; Rolland c. Municipalité de McMasterville B.E. 98BE-369 (C.Q.) ; Arbour c. Ville d'Otterburn Park, B.E. 98BE-644 (C.Q.)

²⁶ Voir entre autres : Bellemare c. Ville de Blainville, C.P. Terrebonne, 700-02-001909-762, le 1er novembre 1977, 4 p. (J. Surprenant) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.P. 77-11-01) ; Boucher c. Ville de Charlesbourg, C.S. Québec, 200-05-002636-780, le 13 mai 1983, 10 p. (J. Walters) (Jurisprudence inédite du droit municipal, C.S. 83-05-13).



Par exemple, le fait qu'un propriétaire n'ait pu remédier à l'affaissement du toit d'un local commercial que quatre mois après la « crise du verglas » a été jugé imputable à un cas de force majeure.²⁷

Dans le même sens, la perte de pâtisseries entreposées dans des réfrigérateurs et congélateurs fut également considérée comme une perte résultant d'un cas fortuit, couvert par la police en cause.²⁸

La crise du verglas, qui fut un cas exceptionnel par son ampleur et sa durée est cependant une exception. Les tribunaux hésitent habituellement à qualifier un événement naturel de « force majeure ». On peut à notre avis être certain que même dans le cas d'un sinistre majeur, les tribunaux se demandent dans quelle mesure la municipalité pouvait prévoir la survenance d'une telle situation et dans quelle mesure elle pouvait élaborer des méthodes de prévention adéquates.

Il faut donc que les municipalités soient prêtes à faire face à la musique et soient en mesure, par exemple, de distinguer les événements imprévisibles et irrésistibles résultant de la nature, de ceux qui se manifestent à l'occasion de tels événements et qui n'auraient pas eu les

²⁷ *Pierrevillage inc. c. Construction 649 inc., C.S., 505-05-004501-984, le 26 mars 1999, le juge Jocelyn Verrier.*

²⁸ *Bouffard c. Compagnie d'assurance Missisquoi inc. 505-22-002392-985, le 2 février 1999, le juge Claude-H. Chicoine, REJB 99-11147 (C.Q.).*



conséquences dommageables survenues n'eût été d'une faute d'un tiers. Ainsi, les dommages qui sont survenus lors des inondations du Saguenay résultent-ils exclusivement de la pluie diluvienne et de la crue des eaux ou n'ont-ils pas été partiellement causés par une conception ou une inspection défectueuse des barrages en cause ?

De la même façon, on pourra se demander si des préjudices subis à la suite de catastrophes seraient survenus si la municipalité avait su mieux prévenir cette catastrophe d'une part, et d'autre part, si la municipalité avait pu réagir efficacement à la suite du sinistre.

3.6 L'impact de la règle du « bon samaritain »

Dans l'affaire *Ville de Mont-St-Hilaire c. La Raffinerie du sucre du Québec*,²⁹ la municipalité avait décrété un état d'urgence à la suite d'une fuite de gaz toxique émanant de la raffinerie de sucre. La municipalité fit évacuer les citoyens, assura la protection de leurs biens et vit à une relocalisation temporaire. Or, la Cour supérieure a rejeté l'action intentée par la municipalité contre la raffinerie pour se faire rembourser les frais. Le juge Gratton s'est dit notamment d'avis que la municipalité n'a fait que remplir son devoir de protection des citoyens découlant de la *Loi sur les sinistres*.

²⁹ (1985) C.S. 994



Ce jugement surprend, puisque la *Loi sur les sinistres* n'impose pas de devoir d'intervention aux municipalités et que la Ville du Mont-St-Hilaire avait volontairement réparé les pots cassés par la raffinerie. Mais il ne s'agit pas de la seule décision jurisprudentielle de cette nature.

Dans une cause ancienne datant de 1921³⁰, un médecin qui avait engagé des dépenses pour protéger les habitants d'une municipalité lors de l'épidémie de grippe espagnole de 1918, réclamait le remboursement de ces frais à la municipalité. La Cour supérieure, siégeant comme cour de révision, conclut que la municipalité devait rembourser les dépenses du médecin, compte tenu qu'il s'agissait là d'un cas de nécessité urgente et absolue pour la protection des habitants de la municipalité. Dans un cas semblable, selon la Cour, il ne faut pas se demander si les formalités légales, de rigueur en temps ordinaire, ont été strictement respectées, mais plutôt s'inspirer de la règle *Salus Populi Suprema Lex* : (dans les heures de calamité, l'intérêt public prime tout).

Il s'agissait dans cette affaire de déterminer qui devait assumer les coûts de sauvegarde. Mais ce jugement laisse entendre que les cas d'urgence pourraient amener les tribunaux à atténuer certaines règles de responsabilité extracontractuelle lorsque la municipalité agit dans le but de secourir les citoyens. En vertu de la maxime latine *Salus Populi Suprema Lex*, (dont le sens est

³⁰ *Tremblay c. Ville de Baie St-Paul* (1921) R.P. vol. 59 499



également « le salut du peuple est la suprême loi »), la municipalité aurait une plus grande marge de manœuvre en cas d'urgence³¹.

La *Charte des droits et libertés de la personne*, ci-après appelée *Charte*³², prévoit à l'article 2, l'obligation expresse de porter secours :

« Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours.

Toute personne doit porter secours à celui dont la vie est en péril, personnellement ou en obtenant du secours, en lui apportant l'aide physique nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable.

Le *Code municipal*³³ et la *Loi sur les Cités et Villes*³⁴ et certaines chartes municipales prévoient quant à elles certains pouvoirs discrétionnaires permettant aux municipalités concernées de porter secours aux sinistrés. C'est le cas entre autres du pouvoir de subvenir aux besoins des personnes démunies qui seraient incapable de pourvoir à leur propres besoins à la suite du

³¹ Voir à ce sujet Guy Tremblay, *Les libertés publiques en temps de crise* (1972) 13 C. de D. 401

³² *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

³³ *Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. C-27.1.

³⁴ *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19.



sinistre³⁵ et du pouvoir d'établir et d'administrer des abris pour les nécessiteux lors d'un sinistre³⁶.

Le Code civil du Québec apporte quant à lui une nuance importante relativement à l'obligation de porter secours, soit une exonération de responsabilité pour les dommages causés lors d'une manœuvre de secours.

« La personne qui porte secours à autrui ou qui, dans un but désintéressé, dispose gratuitement de biens au profit d'autrui est exonérée de toute responsabilité pour le préjudice qui peut en résulter, à moins que ce préjudice ne soit dû à sa faute intentionnelle ou à sa faute lourde.

Ce nouvel article, introduit au Code civil du Québec lors de sa réforme en 1994, a fait l'objet de peu de décisions jusqu'à présent, et les jugements qui en traitent sont insuffisants à notre avis pour bien circonscrire sa portée.

Dans l'affaire *Gaudet c. Lagacé*³⁷, un enfant de 11 ans a été gravement brûlé alors qu'il jouait avec des amis. Les enfants, à l'insu des parents, avaient fait un feu dans un boisé à l'aide d'un briquet, d'essence et d'une bouteille de bière. Après que le feu se soit propagé à des feuilles mortes sur le sol, un des enfants a tenté d'éteindre le début d'incendie en le piétinant. Ce

³⁵ Voir les articles 443 b) du *Code municipal* et 464 al. 5 de la *Loi sur les Cités et Villes* et 528 al. 6 de la *Charte de la Ville de Montréal*

³⁶ Voir les articles 524 al. 3 du *Code municipal* et 464 al. 6 de la *Loi sur les Cités et Villes*, 336 b) 1 de la *Charte de la Ville de Québec*

³⁷ [1998] R.J.Q. 1035 (C.A.), J.E. 98-880



faisant, il a malencontreusement renversé le contenant d'essence provoquant ainsi une explosion. La Cour supérieure a exonéré l'enfant dont les gestes étaient à l'origine de l'explosion, en interprétant son geste comme une tentative de sauvetage. Le juge a appliqué l'article 1471 *C.c.Q.*, et n'a pu conclure que les gestes pour éteindre le feu étaient téméraires. La Cour d'appel a renversé cette décision, concluant que chacun des trois enfants, connaissant le danger de jouer avec le feu, avaient commis une faute contributive d'égale importance.

Dans la cause *St-Laurent c. Drozda*,³⁸, le demandeur a été attaqué par le défendeur, nouvel ami de son ex-conjointe. L'amie du demandeur est intervenue pour séparer les belligérants et ce faisant, a égratigné l'avant-bras du défendeur. La cour conclut que l'amie du demandeur s'étant interposée pour empêcher le défendeur de continuer à frapper le demandeur, elle devait bénéficier de la protection conférée par de l'article 1471 du *C.c.Q.*

Compte tenu d'une part de l'obligation de secours prévue dans la *Charte* et, d'autre part, de l'exonération de responsabilité prévue au *C.c.Q.*, il faut se demander jusqu'où la municipalité doit et peut aller pour aider les citoyens ? On peut également se demander si les assureurs vont couvrir toute opération de sauvetage, d'évacuation ou autres mesures de secours ?

³⁸ *C.Q., Montréal, 500-02-048482-967, le 23 février 1998, le juge Lucien Dansereau, B.E. 98BE-546*



Il faudrait à tout le moins que la réforme envisagée envisagée de la *Loi sur les sinistres* propose des solutions aux problèmes d'absence d'habilitation pour certaines formes d'intervention municipale en cas de sinistres.

Par exemple, lors de la crise de verglas, certaines municipalités non victimes de sinistres ont dépêché, malgré l'absence d'entente inter-municipale ³⁹, des employés municipaux pour aider des municipalités sinistrées⁴⁰. Que serait-il advenu si ces employés avaient commis des fautes ? La municipalité qui avait fait preuve de compassion aurait-elle pu invoquer la règle du « bon samaritain » ?

Ces questions restent pour l'instant sans réponse, mais soulignons en dernier lieu que la *Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas* suggère que le bénévole qui œuvre pour secourir les citoyens pendant un sinistre puisse bénéficier de la défense du « bon samaritain » prévue à l'article 1471 *C.c.Q.*

³⁹ À noter que la *Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas* recommande que les municipalités puissent requérir en cas d'urgence l'aide du corps de police d'une autre municipalité.

⁴⁰ Me Daniel Chénard a déjà fait une analyse approfondie de l'intervention des municipalités pendant la crise du verglas. Voir *Le système municipal québécois face à la gestion de catastrophes, Développements récents en droit municipal* (1999), Barreau du Québec, Service de la formation permanente, Les Éditions Yvon Blais, 1999, p. 39.



4. CONCLUSION

La municipalité est une administration publique qui, par son rôle dans la société et ses liens avec la population, se sent responsable « naturellement » dirions-nous, et décide d'intervenir indépendamment de toute législation sur la question.

On peut espérer que si une municipalité était poursuivie en dommages-intérêts pour des dommages causés lors d'actes de sauvetages, les tribunaux seraient tentés d'adopter une attitude souple envers l'administration publique qui a désiré aider ses citoyens en situation de crise. Mais il n'y a aucune garantie à cet égard.

Il est souhaitable à notre avis que les municipalités se sentent concernées par de telles situations et il serait dommage que la peur d'éventuelles condamnations les limitent ou les ralentissent dans leurs initiatives en ce domaine. Or une application sévère des règles de droit civil par les tribunaux, scénario tout à fait plausible, aurait pour effet de paralyser les municipalités dans leur désir d'intervenir pour venir en aide aux citoyens en situation de crise.

Les inondations de 1997 du Saguenay et plus récemment, la tempête de verglas de 1998 survenue à Montréal et ses environs sont des sinistres marquants qui ont permis de relancer la



réflexion à cet égard et de l'approfondir. Or, est apparu clairement le rôle accru que pourrait jouer les municipalités lors de nouveaux sinistres.

Les recommandations apportées par la *Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas* suggèrent une participation plus active des municipalités, mais cela au coût d'une responsabilité plus lourde. La réforme législative en cours devra tenir compte cette réalité.

Québec, 21-09-99



LAVERY, DE BILLY
SOCIÉTÉ EN NOM COLLECTIF
AVOCATS