

## Les Cahiers de droit



# L'ordre et la protection du public: À qui revient la responsabilité pour les dommages causés par des émeutiers?

Patrick Kenniff

Volume 11, Number 3, 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004836ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004836ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Kenniff, P. (1970). L'ordre et la protection du public: À qui revient la responsabilité pour les dommages causés par des émeutiers? *Les Cahiers de droit*, 11(3), 464–488. <https://doi.org/10.7202/1004836ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1970

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**Érudit**

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

# L'ordre et la protection du public :

À qui revient la responsabilité pour les  
dommages causés par des émeutiers ?

---

Patrick KENNIFF<sup>\*</sup>

	Page
<b>Introduction</b> .....	465
<b>Première Partie — Le recours civil</b> .....	467
A. La corporation municipale .....	467
B. Le gouvernement provincial .....	472
<b>Deuxième Partie — Le recours de droit public</b> .....	473
A. La <i>common law</i> et les textes législatifs .....	473
B. La jurisprudence .....	477
1. Le règlement permet le recours .....	478
2. Le règlement fixe les modalités d'indemnisation .....	479
C. Analyse critique de la jurisprudence .....	482
<b>Conclusion</b> .....	486

---

\* Licencié en droit de Laval (1969).

## Introduction

Nous vivons à l'heure des revendications directes, où les groupes de pression font valoir leurs griefs non pas par les canaux traditionnels de la démocratie représentative mais par la voie de manifestations populaires. On invite les gens à « descendre dans la rue », car on est las de la lenteur que les institutions parlementaires mettent à apporter les réformes jugées urgentes et essentielles.

Ce phénomène de démocratie directe, ce sous-produit de la démocratie dite « de participation », est relativement nouveau au Québec. Jusqu'aux années '60, tout le continent nord-américain avait échappé aux manifestations estudiantines qui allaient souvent, sur les continents d'Asie et d'Amérique latine, jusqu'à l'insurrection et le renversement de gouvernement. Pendant les années '60, c'est surtout aux Etats-Unis que les manifestations se sont multipliées autour des deux problèmes fondamentaux de l'heure — l'émancipation civique, sociale et économique des Noirs et la guerre indo-chinoise. C'est alors que l'expression *long hot summer* est venue faire le résumé succinct d'émeutes dont l'ampleur et la violence ont profondément marqué l'opinion publique américaine — Watts, Détroit, Newark — autant de noms qui évoquent le souvenir de destruction, pillage et mort<sup>1</sup>. Au Québec, plusieurs manifestations ont été organisées ces dernières années dans un but pacifique, souvent autour de questions telles la langue et la souveraineté. Elles ont cependant donné lieu quelquefois à des dommages considérables à la propriété publique ou privée.

Quelle que soit notre attitude envers ces événements, il faut se rendre à l'évidence que les manifestations tant pacifiques que violentes se sont implantées dans la pratique courante pour y demeurer. Positives alors qu'elles permettent à des personnes de s'intéresser à la chose publique au delà de leur vote unique à tous les quatre ans qui leur paraît illusoire, les manifestations ont des conséquences néfastes au moment où elles conduisent à la violence et à la destruction de la propriété.

La question de savoir qui va payer les pots cassés en est une de première importance. Puisque ces événements se déroulent le plus souvent dans les grandes villes, il y a lieu de nous demander si la corporation municipale peut être tenue responsable des dommages qui en résultent<sup>2</sup>. A défaut, les victimes peuvent recourir à leurs compagnies d'assurances qui assurent la propriété contre tout dommage, y compris l'incendie. L'expérience américaine démontre cependant que si les compagnies sont prêtes à assumer la responsabilité à la suite d'une première ou même

<sup>1</sup> Voir *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorder*, Bantam Books, 1968. On y traite surtout des causes profondes qui ont donné lieu aux émeutes, sur le plan social, politique, économique et légal, et les solutions proposées à la crise urbaine.

<sup>2</sup> Aux Etats-Unis, seize Etats ont adopté une législation rendant la corporation municipale redevable envers les victimes d'émeute: voir Sanford CLOUD, « Small Businessman and Riots: His Remedies with or without Insurance », (1969) 15 *How L. J.* 251, p. 255; aussi R. E. JAFFE et G. W. DUBIN, « Trends in Municipal Liability: Riot Damages », [1967] *Ins. L. J.* 282, p. 283.

deuxième émeute, elles se montrent très réticentes à continuer leur couverture dans les quartiers antérieurement sinistrés<sup>3</sup>. Ce problème semble être endémique au centre-ville américain et il s'explique par un grand nombre de facteurs autres que les troubles dans la rue<sup>4</sup>. Quoi qu'il en soit, les compagnies d'assurances américaines ne feront pas preuve à tout jamais de bonne volonté, et certains craignent déjà qu'elles n'adoptent une politique de refuser paiement des réclamations pour dommages causés par des manifestants, prétextant que ce genre de trouble est exclu comme étant une insurrection<sup>5</sup>.

Il n'en demeure pas moins que la victime ne devrait pas à elle seule supporter le fardeau financier. Ceci, à première vue, semble un principe fondamental de justice sociale. L'état du droit positif au Québec n'est cependant pas aussi clair. Le but de cette étude est justement l'analyse des différentes dispositions législatives et jurisprudentielles qui touchent la question de la responsabilité pour les dommages causés par des manifestants ou des émeutiers. Il sera surtout question de la responsabilité des corporations municipales, d'autant plus que la question de la responsabilité de la compagnie d'assurances relève de l'étude du contrat individuel et de ses exclusions. Par ailleurs, la récente *Loi de police*<sup>6</sup>, en autorisant le procureur général à placer tous les corps de police municipaux sous une juridiction provinciale unifiée, nous oblige à poser l'hypothèse d'une responsabilité éventuelle du gouvernement provincial.

Advenant une responsabilité, soit de la corporation municipale, soit du gouvernement provincial, de quelles responsabilités s'agira-t-il? Il peut être question de la responsabilité civile découlant d'une faute ou d'une négligence de la ville ou de la province ou encore de l'un de leurs agents. Dans le contexte d'une manifestation ou d'une émeute, l'agent en faute sera sans doute un policier appelé à réprimer le trouble ou un pompier appelé sur les lieux d'un sinistre allumé par des émeutiers. Lorsqu'il s'agit d'évaluer la négligence d'un agent municipal, quel que soit le geste qu'il ait posé, c'est le droit civil d'origine française qui doit s'appliquer<sup>7</sup>. Cependant, le droit public anglais a longtemps reconnu le principe que la collectivité locale devait voir au dédommagement de ceux qui avaient subi des dommages aux mains d'inconnus<sup>8</sup>. Il y a lieu de s'interroger pour savoir jusqu'à quel point ce principe subsiste dans notre droit municipal, obligeant ainsi la corporation municipale à dédommager les victimes d'émeutes même en l'absence de faute.

D'une part, nous sommes en présence d'une responsabilité civile possible de la corporation municipale découlant de la faute de ses pré-

<sup>3</sup> CLOUD, *loc. cit.*; A. S. GOLDBERG et W. S. STATSKY, « Insurance Protection against Civil Demonstrations », (1966) 7 *B.C. Ind. & Comm. L. Rev.* 706.

<sup>4</sup> *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders, op. cit. supra*, note 1, pp. 358-362.

<sup>5</sup> Voir GOLDBERG et STATSKY, *op. cit.*, note 3.

<sup>6</sup> *Loi de police*, S.Q. [1968] c. 17 (mod. par S.Q. [1968] c. 18 et L.Q. [1969] c. 22), article 79.

<sup>7</sup> Voir à ce sujet l'étude exhaustive de Lorne GIROUX, « Municipal Liability for Police Torts in the Province of Quebec », *supra*, pp. 407 ss.

<sup>8</sup> Voir les notes inédites du juge MARCHAND dans *Cité de Sorel v. Péloquin*, [1945] B.R. 342, reproduites *infra*, pp. 579 et seq.

posés. D'autre part, le droit public anglais, devenu notre droit public au moment de la conquête, consacre le principe que la collectivité locale doit dédommager les victimes de désordres survenus sur le territoire de la municipalité. Ce principe pose l'unique exception à la règle de la *sovereign immunity* développée à partir de la célèbre maxime *The King can do no wrong*. Cette dernière règle fut adoptée par le droit américain tout en laissant de côté l'exception, d'où résultent nos difficultés lorsque nous nous fions trop aveuglément aux auteurs américains.

La présente étude, donc, sera divisée en deux parties, chaque partie portant sur l'un des recours dont il est question plus haut.

## Première partie

### Le recours civil

#### A. La corporation municipale

Il est possible d'entrevoir un recours contre une corporation municipale pour les dommages physiques et matériels causés par des émeutiers dans le contexte des règles générales de la responsabilité civile énoncées aux articles 1053 et s. C.C. A vrai dire, il est difficile d'imaginer comment cette responsabilité pourrait être autre qu'indirecte. La corporation elle-même sera tenue responsable non pas en raison de sa faute personnelle, hypothèse difficile à concevoir, mais bien parce que l'acte fautif de ses préposés engage sa responsabilité de commettant. Dans le cadre de l'émeute ou du rassemblement tumultueux, c'est soit le policier, soit le pompier en tant que préposé de la corporation municipale, qui est placé dans les premières lignes d'action et, par ce fait, risque le plus de poser un geste entraînant la responsabilité municipale.

Comment peut-on se permettre de songer à appliquer les règles de droit civil à une corporation publique? L'article 356 C.C. donne la réponse :

Les corporations séculières se subdivisent encore en politiques et en civiles. Les politiques sont régies par le droit public, et ne tombent sous le contrôle du droit civil que dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement<sup>9</sup>.

Lorsqu'il s'agit de déterminer la responsabilité d'une corporation municipale, les règles du droit civil français doivent être appliquées<sup>10</sup>. C'est-à-dire, pour que la responsabilité de la corporation soit engagée, il faut prouver que la corporation ou son préposé a commis une faute et

<sup>9</sup> C'est ainsi, par exemple, que la corporation municipale sera tenue responsable en tant que commettant soumis à la règle de 1054 al. 7 C.C. pour le défaut d'entretien de ses trottoirs l'hiver. Voir à ce sujet (1970) 11 *C. de D.* 46 et 56, et les autorités auxquelles renvoient les auteurs.

<sup>10</sup> *Corporation of Montreal v. Doolan*, (1871) 19 R.J.R.Q. 125; *McLeave v. Moncton*, (1902) 32 S.C.R. 106; *Chevalier v. Cité de Trois-Rivières*, (1913) 43 C.S. 436, 20 R. de J. 100 (Cour de revision). Voir les autorités citées par GIBROUX, *op. cit. supra*, note 12, p. 435.

qu'entre cette faute et les dommages subis par les victimes d'émeutes il existe un lien de causalité suffisamment fort pour permettre de conclure à la responsabilité. C'est le principe fondamental de la responsabilité civile énoncé à l'article 1053 C.C.<sup>11</sup>. Le juge Brodeur, de la Cour suprême du Canada, a bien compris et résolu le problème dans l'arrêt *Cité de Québec v. United Typewriter*. La compagnie avait intenté une action en dommages-intérêts contre la ville de Québec à la suite des émeutes contre la conscription au cours de la Première Guerre Mondiale. Bien que le jugement contre la ville ait été rendu sur la base d'un article de la Charte municipale, les commentaires du juge Brodeur méritent d'être reproduits au long :

« On a prétendu que, le droit municipal dérivant du droit anglais et du droit américain, ce sont les décisions de ces deux pays qui doivent nous servir de guides.

Je dois dire que je ne partage pas cette opinion. Les autorités anglaises et américaines peuvent nous être sans doute d'un grand secours pour interpréter notre Code municipal parce que ce dernier est copié en grande partie sur le droit anglais et le droit américain. Mais il ne faudrait pas conclure de là que toutes les lois anglaises sur la matière s'appliquent et notamment que les questions concernant les délits et les quasi-délits doivent être décidées d'après les principes du droit anglais ou du droit américain. Notre Code civil a des dispositions formelles sur la matière et il y a également dans nos statuts des déclarations tendant à déterminer cette responsabilité. C'est, suivant moi, dans le Code civil et dans ces statuts qu'il nous faut rechercher la responsabilité, car il est toujours dangereux de s'en rapporter à des décisions qui bien souvent violent des principes élémentaires de nos propres lois telles que nous les retrouvons dans notre Code civil ou encore dans notre Code municipal »<sup>12</sup>.

Cette responsabilité de la corporation municipale a pour contrepartie le devoir d'établir un corps de police dont la tâche consiste à protéger les citoyens sur l'ensemble de son territoire<sup>13</sup>. A défaut par la corporation de fournir cette protection, ou de prendre tous les moyens raisonnables pour la fournir, elle engage sa responsabilité devant les tribunaux. La *Loi de police* consacre ce principe dans les termes suivants :

Toute municipalité de cité ou de ville est tenue d'établir par règlement et de maintenir dans son territoire un corps de police ; [ . . . ].

Tout corps de police municipal et chacun de ses membres sont chargés de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique dans le territoire de la municipalité pour laquelle il est établi, ainsi que dans tout autre territoire sur lequel cette municipalité a compétence, de prévenir le crime ainsi que les infractions à ses règlements et d'en rechercher les auteurs<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Le principe de 1053 et 1054 al. 7 C.C. est reproduit au *Code municipal*, art. 143. Bien que nous ne croyons pas sa présence nécessaire à cet endroit étant donné la règle générale énoncée au *Code civil*, sa reproduction dans la *Loi des cités et villes* et les chartes particulières aurait pu empêcher ce long débat.

<sup>12</sup> (1921) 62 S.C.R. 241, p. 248. Cet arrêt confirme (1921) 30 B.R. 281, qui à son tour infirmait (1920) 57 C.S. 216.

<sup>13</sup> *Gendron v. Cité de Sorel*, (1938) 76 C.S. 508; *Cité de Québec v. Bérubé*, [1949] B.R. 77.

<sup>14</sup> Art. 52 et 54, *Loi de police*, S.Q. [1968] c. 17, mod. par S.Q. [1968] c. 18 et L.Q. [1969] c. 22.

Donc, au moment où le policier ou le pompier pose un geste fautif qui réduit ou élimine la protection à laquelle le citoyen est en droit de s'attendre, il engage la responsabilité de son commettant, pourvu toujours que le lien de préposition puisse être établi.

Dans deux décisions relativement récentes de la Cour d'appel, le juge Pratte conclut que les règles ordinaires de la responsabilité civile s'appliqueraient s'il était établi que le policier était un préposé de la ville :

« Si, dans l'espèce, les constables se sont rendus coupables d'un manquement fautif à leur devoir d'agents de la paix, c'est eux qui doivent en porter la responsabilité »<sup>15</sup>.

« Pour que la défenderesse doive répondre des fautes de ses agents, sous le droit commun, il faudrait que ceux-ci fussent des préposés. [...] Et dès lors que, dans l'espèce, c'est à leur devoir de maintenir la paix et le bon ordre que les agents auraient manqué, leur faute n'a pas engagé la responsabilité de la défenderesse »<sup>16</sup>.

Le cheminement de sa pensée sur la question est évident. En vertu des principes de la responsabilité civile énoncée au Code civil, la corporation municipale serait responsable dans la mesure où l'on pourrait établir le lien de préposition entre la corporation et son employé. Puisque ce lien n'existe pas (de dire le savant juge), lorsque le policier agit en tant qu'agent de la paix, la corporation est libérée.

Ce dédoublement fonctionnel fut consacré à maintes reprises par la jurisprudence québécoise<sup>17</sup>. Le policier municipal qui applique le Code criminel est un agent de la paix, alors que le même individu devient un préposé de la corporation municipale (sous l'appellation pittoresque de « sergent de ville ») au moment d'appliquer ses règlements. Pour en arriver à cette distinction fort subtile, il a fallu plusieurs années à nos tribunaux au cours desquelles on s'est permis d'entremêler la distinction entre *proprietary* et *governmental functions*<sup>18</sup>, le partage des compétences constitutionnelles en matière de droit criminel substantif et d'administration de la justice<sup>19</sup>, et des notions parfois confuses de la nature

<sup>15</sup> *Tricot Somerset Inc. v. Corp. du village de Plessisville*, [1957] B.R. 797, p. 800.

<sup>16</sup> *Cité de Lachine v. Dame Castonguay*, [1958] B.R. 497, p. 507.

<sup>17</sup> Les principaux arrêts sont: *Cité de Montréal v. Plante*, (1922) 34 B.R. 137; *Hébert v. Thetford Mines*, [1932] S.C.R. 424; *Koy v. Corp. de Thetford Mines*, [1954] S.C.R. 395.

<sup>18</sup> Cette distinction provient du droit municipal américain. On peut voir à ce sujet, Edwin M. BORCHARD, « Government Liability in Tort », (1924) 34 *Yale L. J.*, 1-45, 129-143, 229-258, surtout 129 *et seq.* quant aux corporations municipales.

<sup>19</sup> A.A.N.B., arts. 91 (27) et 92 (14).

Le juge en chef DUFF dans l'arrêt *Reference re Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398, formule clairement la distinction entre le droit substantif, de compétence fédérale, et l'administration de la justice, de juridiction provinciale:

« Moreover, while, as subject matter of legislation, the criminal law is entrusted to the Dominion Parliament, responsibility for the administration of justice and, broadly speaking, for the policing of the country, the execution of the criminal law, the suppression of crime and disorder, has from the beginning of Confederation been recognized as the responsibility of the provinces and has been discharged at great cost to the people; so also, the provinces, sometimes acting directly, sometimes through the municipalities, have assumed responsibility for controlling social conditions having a tendency to encourage vice and crime ».

juridique du lien de préposition<sup>20</sup>. Cette règle du dédoublement fonctionnel est sérieusement remise en question par Giroux<sup>21</sup>, et il y a lieu de conclure, sans toutefois reprendre ici son argument, que cette règle n'est pas conforme ni à la loi ni à l'élémentaire bon sens. Quelle que soit la loi que le policier doit appliquer, il est d'abord et avant tout un employé de la corporation municipale et son préposé au sens juridique. La seule exception à cette règle a lieu lorsque le policier tombe momentanément sous la juridiction du directeur de la Sûreté du Québec en vertu des dispositions d'urgence de la *Loi de police*<sup>22</sup>, mais cette exception est très récente (1968).

N'étant plus taumatisé par le spectre du policier à deux calottes, il nous est maintenant possible d'aborder l'examen des décisions jurisprudentielles où le tribunal a imputé à la corporation municipale une faute entraînant sa responsabilité civile. Ces arrêts ne sont pas très nombreux, et la raison en est fort simple. L'émeute étant un crime prévu au Code criminel<sup>23</sup>, les dommages résultant de sa répression par la police municipale ne peuvent entraîner la responsabilité municipale puisque le policier y agit en tant qu'agent de la paix. L'analyse de l'aspect civil va rarement plus loin<sup>24</sup>.

En quoi pourrait consister la faute de la corporation municipale? Dans deux causes, l'une de la Cour supérieure et l'autre de la Cour d'appel, les juges ont retenu comme faute de la ville le fait que les policiers se sont abstenus d'agir alors qu'ils savaient qu'une émeute se déclarait<sup>25</sup>. Dans l'arrêt de *Gendron v. Cité de Sorel*, le juge Trahan a commencé par souligner que la corporation avait l'obligation de protéger ses citoyens et qu'à cette fin elle se devait d'organiser un service de police<sup>26</sup>. La faute de la corporation est justement de ne pas avoir rempli cette obligation convenablement:

« La victime, ou, dans l'espèce, le demandeur, ayant établi que le service public devait satisfaire à certaines obligations de sécurité, il lui restait à démontrer qu'il y a failli, mais cela résulte clairement du fait qu'il est survenu des dommages occasionnés à sa propriété par une émeute; en effet, il est à présumer que si le service public de la police avait rempli avec efficacité tous les devoirs que lui imposent la loi et les règlements régissant l'exercice de ses fonctions pour réprimer l'émeute au cours de laquelle des dommages ont été causés à la propriété du demandeur, ces dommages n'auraient pas été subis »<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> Voir *supra*, note 17, et *Rey v. Cité de Montréal*, (1911) 39 C.S. 151 (C. Rév.).

<sup>21</sup> *Op. cit. supra*, note 7, surtout pp. 446 et seq.

<sup>22</sup> Cf. *supra*, note 6, et *infra*, p. 472.

<sup>23</sup> Arts. 64 à 68 Cr. Il est à noter que le *Code criminel* ne définit pas l'émeute en termes de sa finalité, de sorte que l'attroupement et la manifestation à caractère politique sont aussi susceptibles l'une que l'autre de tomber sous le coup de ces dispositions pénales.

<sup>24</sup> Voir *supra*, notes 15, 16 et 17.

<sup>25</sup> *Gendron v. Cité de Sorel*, (1938) 76 C.S. 508; *Cité de Québec v. Bérubé*, [1949] B.R. 77.

<sup>26</sup> (1938) 76 C.S. pp. 508-509.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 511.

L'année suivante, l'arrêt de la Cour d'appel dans *Darmet v. Cité de Montréal* a été rendu dans le sens contraire à la décision dans l'affaire *Gendron*, mais en se fondant essentiellement sur l'aspect statutaire du problème dont il sera question plus loin dans cet exposé. Commentant l'affaire *Gendron*, le juge Walsh a déclaré :

« [...] under the ordinary law a municipality is not liable for damages unless there is fault on its part, and the fault must be proved in the ordinary manner »<sup>28</sup>.

Où il se trouve en désaccord avec le juge Trahan dans *Gendron* c'est au sujet de l'utilisation des auteurs et des décisions françaises dans la formulation des principes de droit public applicable à l'espèce. Il a raison de dire que le droit public québécois est d'origine anglaise, mais une lecture attentive de l'arrêt du juge Trahan démontre que bien qu'il ait cité un auteur français, son jugement n'est nullement fondé sur le droit administratif français. Au contraire, il énonce des principes de responsabilité civile appliqués au cas particulier de la répression d'émeute :

[...] en droit public, la faute n'est que le manquement à une obligation préexistante [...] (le) service public (est) chargé de par ses fonctions de maintenir la paix dans le territoire soumis à sa juridiction, d'y assurer la sécurité des citoyens y résidant ainsi que celle de leurs biens, et d'empêcher et réprimer les émeutes ou attroupements illégaux<sup>29</sup>.

Donc, il nous est impossible de conclure que l'arrêt *Darmet* a renversé l'arrêt *Gendron* sur la question fondamentale, à savoir que la faute civile de la corporation municipale engage sa responsabilité.

Dans la cause de *Cité de Québec v. Bérubé*<sup>30</sup>, il s'agissait d'un attroupement tumultueux qui a eu lieu lors d'une manifestation estudiantine dans les rues de la ville de Québec. La police de la ville avait été prévenue que les étudiants avaient comme projet de vider une maison située sur le parcours de la manifestation, mais elle a cru bon ne pas intervenir et, de fait, aucun policier ne se trouvait sur les lieux lors de la manifestation. Le juge Bissonnette commente l'attitude de la police en ces termes :

« L'attitude des autorités municipales, particulièrement celle du directeur du service de la police ou de son assistant, est, à mon avis, tout à fait repréhensible [...]. Ils (les étudiants) sont libres, ils ont les clefs de la ville, ils ne sentent aucune contrainte, ils ne prévoient aucune répression ou intervention, ils sont laissés à leur fougue, à l'exubérance de leur jeunesse, aux exploits possibles d'une journée universitaire, et, ce qui plus est, à l'exécution du plan qu'ils ont préparé, le sac d'une maison de la rue Saint-Louis.

Ces faits, cette inaction, cette passivité et cette indifférence de la part des autorités municipales comme de son service de police constituent un acte d'omission fautif et la causalité entre celui-ci et le préjudice subi par les demandeurs est nettement établie »<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> (1939) 67 B.R. 69, p. 73.

<sup>29</sup> (1938) 76 C.S., pp. 510-511.

<sup>30</sup> [1949] B.R. 77.

<sup>31</sup> [1949] B.R. 77, pp. 83-84.

Il nous paraît clair que dans ces deux arrêts fondamentaux, nos tribunaux ont émis le principe que l'inaction de la force policière lors de troubles sociaux constitue une faute et qu'entre cette inaction et les dommages causés il existe un lien immédiat<sup>32</sup>. Puisque le policier agit en tant que préposé de la corporation municipale, la responsabilité de cette dernière est engagée.

Une autre question touchant la responsabilité civile mérite d'être mentionnée ici. Dans l'hypothèse où les policiers municipaux ne sont pas suffisamment nombreux pour réprimer les désordres, peut-on songer à tenir la corporation municipale responsable pour ne pas avoir fait appel dans un délai raisonnable à d'autres forces de l'ordre ou à l'armée? Cette question avait été soulevée dans l'arrêt *United Typewriter Company v. Cité de Québec*, mais le juge en chef Lamothe de la Cour d'appel a cru bon ne pas l'étudier dans son jugement<sup>33</sup>. Pour lui, il s'agissait d'une question de faits, mais il laisse entrevoir que s'il avait eu à statuer sur cette question, il aurait conclu à la faute de la ville.

## B. Le gouvernement du Québec

Si le policier à l'emploi d'une corporation municipale est normalement le préposé de cette dernière, il est un cas où on pourrait soutenir qu'il cesse de l'être. C'est au moment où le lieutenant-gouverneur en conseil exerce les pouvoirs spéciaux que lui a conférés la *Loi de police*, et qui consistent à placer le corps de police municipal sous la direction du directeur général de la Sûreté du Québec<sup>34</sup>. Ce dernier « assume, sous l'autorité du procureur général et pour une période qu'il indique mais qui ne doit pas dépasser trente jours à la fois, le commandement et la direction de la Sûreté et de tous les corps de police municipaux qu'il mentionne, et de leurs membres »<sup>35</sup>.

On ne peut plus raisonnablement prétendre au moment de l'exercice de ces pouvoirs que la corporation municipale est restée commettant de ses policiers. Donc si des dommages sont causés par la faute des policiers placés sous la direction provinciale, c'est le gouvernement du Québec qui doit répondre d'une action en dommages-intérêts dirigée contre lui. Aucune décision de jurisprudence n'est encore venue trancher cette question.

Par ailleurs, on sera surpris de voir que la *Loi de police*, en son article 62, semble référer au dédoublement fonctionnel reconnu par la jurisprudence québécoise. L'article énonce que « Lorsqu'un policier municipal agit en qualité d'agent de la paix autrement que dans l'exécution de ses fonctions pour le compte de la municipalité qui l'emploie, le procureur général est réputé être son employeur... » pour les fins de la

<sup>32</sup> Le juge PRATTE en serait venu à la même conclusion dans *Tricot Somerset Inc. v. Corp. du village de Plessisville*, 1957 B.R. 797, n'eût été sa préoccupation avec le dédoublement fonctionnel.

<sup>33</sup> (1921) 30 B.R. 281, pp. 281-282. Jugement confirmé par (1921) 62 S.C.R. 241.

<sup>34</sup> *Loi de police*, S.Q. [1968] c. 17, mod. par S.Q. [1968] c. 18 et L.Q. [1969] c. 22, art. 79.

<sup>35</sup> Pour un exemple de l'utilisation de ce mécanisme, voir Arrêté en conseil n° 2975, *Gazette officielle du Québec*, vol. 101 (1969), p. 5329.

*Loi des accidents du travail.* Cet article n'a aucun effet sur la responsabilité civile du policier, et il ne consacre certainement pas le dédoublement jurisprudentiel d'« agent de la paix » et « sergent de ville ». Le Code criminel étant une loi fédérale, il faudrait rendre le procureur général fédéral responsable du fait que le policier soit devenu son préposé en appliquant « son » code. Mais l'article 62 prévoit plutôt l'hypothèse où le policier, soit pour venir en aide aux agents de la Sûreté du Québec, soit en vertu des pouvoirs d'urgence, passe momentanément sous le contrôle de celui qui, en vertu de la Constitution, est chargé de l'administration de la justice, c'est-à-dire le gouvernement provincial. En affirmant que c'est le procureur général provincial qui devient le patron momentané des policiers municipaux dans ces cas, on porte ainsi atteinte à ce dédoublement auquel nos tribunaux accordent tant de respect, mais on se rapproche beaucoup plus de la réalité. L'article 62 consacre la logique de la solution qui veut que la corporation municipale soit le commettant de ses policiers, sauf pour les quelques cas précis où le procureur général provincial devient patron momentané.

Peut-on par ailleurs reprocher au ministère de la Justice provincial, au même titre que la corporation locale, de ne pas avoir fait appel assez rapidement à l'aide extérieure en cas d'émeute ou de soulèvement, compte tenu des pouvoirs spéciaux qui lui sont accordés par la *Loi de police*? Un délai trop long peut-il constituer une faute engageant la responsabilité du gouvernement provincial? Comme pour le cas de la corporation locale, aucune jurisprudence n'a encore traité de cette question. Cependant, la *Loi [fédérale] de la défense nationale* nous fournit des éléments de réponse<sup>35a</sup>. Il y est énoncé que le procureur général d'une province peut faire appel aux Forces canadiennes pour venir en aide au pouvoir civil. Cette demande est adressée au chef de l'état-major de la défense par le procureur général de la province chez qui repose toute la discrétion d'ordonner ou non l'intervention fédérale. La corporation municipale dont le territoire pourrait être la scène d'une émeute ou d'un attroupement échappant à son contrôle ne peut rien faire, à moins de se servir des bons offices du procureur général de la province. Dans ces circonstances, il est logique de penser que la faute repose chez celui qui avait le pouvoir d'ordonner l'intervention des troupes, mais qui ne l'a pas fait à temps pour prévenir les dommages aux personnes et à la propriété.

## Deuxième partie

### Le recours de droit public

#### A. La *common law* et les textes législatifs

Pour procéder de manière logique à la recherche des sources de ce recours, il incombe d'abord de préciser la forme que prend la loi à l'heure

<sup>35a</sup> *Loi de la défense nationale*, [1952] S.R.C., c. 184, art. 218-228. Ces articles ont été modifiés par [1964-65] S.C., c. 21, art. 8 et 9; [1966-67] S.C., c. 96, art. 52-55.

actuelle, et ensuite de retracer l'origine jusque dans les siècles lointains. De cette façon, il sera plus facile de faire ressortir le véritable sens des textes actuels.

L'article 473(1) de la *Loi des cités et villes* déclare que :

Le conseil peut faire des règlements :

1° Pour indemniser les personnes dont les propriétés ont été détruites ou endommagées, en tout ou en partie, par des émeutiers ou par des personnes réunies en attroupements tumultueux, dans les limites de la municipalité.

Le conseil est autorisé à prélever, en sus de toute autre taxe, sur les biens imposables de la municipalité, le montant de deniers que la municipalité peut être tenue de payer pour dommages faits aux propriétés par des émeutiers ou des personnes réunies en attroupements tumultueux.

A défaut de la part du conseil de payer dans les six mois ces dommages, à dire d'arbitres, la municipalité peut être poursuivie devant tout tribunal compétent, en recouvrement des dommages causés<sup>36</sup>.

Le Code municipal, à son article 358, paragraphe a), est plus succinct :

La corporation locale peut, par résolution :

a) Indemniser les personnes dont les propriétés ont été détruites ou endommagées, en tout ou en partie, par des émeutiers dans les limites de la municipalité [...] <sup>37</sup>.

En général, des dispositions analogues sont contenues aux chartes particulières des principales villes de Québec<sup>38</sup>.

Une formulation un peu hors de l'ordinaire se trouve aux articles 520 par. 56 et 535 de la Charte de la ville de Montréal qui date de 1960 :

Sans préjudice des articles 516, 517, 518 et 519 et sous réserve des dispositions des articles 529 à 538, le conseil peut, par règlement : [...].

56° Indemniser les personnes dont les propriétés ont été détruites ou endommagées par suite d'émeutes ou d'attroupements tumultueux et recouvrer, en sus de toute autre taxe, par privilège sur les biens imposables de la municipalité, le montant des deniers que la cité peut être tenue de payer pour ces dommages.

535. Faute d'acquiescement, par la cité, dans les six mois de la fixation de leur montant par arbitrage, des dommages dont le paiement est autorisé par un règlement adopté sous l'empire du paragraphe 56° de l'article 520, elle peut être poursuivie, devant tout tribunal compétent, en recouvrement du montant de ces dommages.

<sup>36</sup> *Loi des cités et villes*, [1964] S.R.Q., c. 193. Cet article n'a pas été modifié depuis. En fait, ce texte n'a pas été modifié depuis son introduction en 1876 dans la *Loi des clauses générales des corporations de villes*, S.Q. 1876, c. 29, art. 260.

<sup>37</sup> S.Q. 1916 sess. 1, c. 4. Cet article est demeuré inchangé depuis la promulgation du Code municipal en 1916. Avant cette date, la formulation identique se trouvait à l'article 586 du Code municipal de 1871, S.Q. 1870, c. 68, et à l'article 15 (11) de l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*, de 1855 (18, c. 100).

<sup>38</sup> A titre indicatif, le texte de l'article 445 de la Charte de la Cité de Sorel est reproduite dans *Péloquin v. Cité de Sorel*, [1945] B.R. 324; et celui de l'article 336 (115) de la Charte de Québec, dans *Cité de Québec v. Bérubé*, [1949] B.R. 77.

Les dispositions du présent article, ainsi que celles du paragraphe 56° de l'article 520, remontent, quant à leurs effets, à l'année 1918 inclusivement <sup>39</sup>.

Ces divers articles ont une origine commune dans les premières lois municipales du Bas-Canada au XIX<sup>e</sup> siècle. A titre d'exemple, l'*Acte des Municipalités et Chemins du Bas-Canada* de 1855 renfermait le texte suivant :

XV. Chaque conseil aura le droit de faire, amender ou abroger de temps à autre, un ou plusieurs règlements pour tous et chacun des objets suivants, savoir :

[...]

II. Pour indemniser les personnes qui auront perdu des bâtisses ou autres propriétés détruites en tout ou en partie par des émeutiers (rioters) dans les limites de la municipalité <sup>40</sup>.

Cet article est à l'origine de ceux qui se trouvent présentement à la *Loi des cités et villes*. L'évolution par voie de refonte et d'amendement est admirablement tracée par le juge Marchand dans *Péloquin v. Cité de Sorel*, de sorte que nous ne reprendrons pas ici le même développement <sup>41</sup>.

Il importe de souligner que l'évolution qu'a subie la Charte de la ville de Montréal est quelque peu différente, et puisque le juge Marchand ne la trace pas, nous le ferons ici. La Charte promulguée en 1851 contenait l'article suivant :

Et qu'il soit statué, qu'il sera loisible audit conseil de la cité, à une assemblée ou à des assemblées dudit conseil, composées d'au moins des deux tiers des membres d'icelui, de faire des règlements qui obligeront toutes personnes pour les objets suivants, savoir :

[...]

(Par. 30). Pour imposer une cotisation spéciale en sus de toutes autres répartitions ou cotisations que ledit conseil est autorisé à imposer, pour défrayer et couvrir les dommages causés à des particuliers, à l'occasion des bâtiments, maisons ou autres propriétés quelconques qui seraient démolies, détruites, gâtées, endommagées ou détériorées par toute populace ou réunion tumultueuse de gens troublant l'ordre dans ladite cité. Pourvu que si dans le cas où une propriété quelconque dans ladite cité sera démolie, détruite ou endommagée par une populace ou une réunion tumultueuse, ledit conseil négligeant de pourvoir par telle cotisation spéciale à défrayer les dépenses qui en résulteraient dans les six mois qui suivront telle démolition ou dommage, alors le conseil sera responsable pour telles dépenses ; et les propriétaires de la propriété démolie ou endommagée pourront en recouvrer le montant ou la valeur par action contre ledit conseil <sup>42</sup>.

Cet article est resté en vigueur jusqu'en 1874, mais à cette date le législateur n'a pas cru bon renouveler cette disposition dans la nouvelle

<sup>39</sup> *Charte de la Ville de Montréal*, S.Q. (1959-60), c. 102.

<sup>40</sup> (1855) 18 Vict., c. 100, article XV, par. 11.

<sup>41</sup> *Péloquin v. Cité de Sorel*, [1945] B.R. 324. Les notes du juge Marchand sur l'historique du recours ne sont pas reproduites au recueil de jurisprudence. Pour les lire, voir *infra*, p. 579, aux pp. 584 et seq.

<sup>42</sup> (1851) 14-15 Vict. c. 128, art. 58. Voir Marchand, *op. cit. infra*, p. 584.

Charte<sup>43</sup>. On en est demeuré là jusqu'en 1921, alors qu'un amendement à la Charte a réintroduit le texte, mais sous une forme qui se rapproche davantage du texte actuel de la *Loi des cités et villes*<sup>44</sup>. A la refonte de 1960, on a reformulé cette disposition pour lui rendre la version encore en vigueur aujourd'hui.

Tous ces textes québécois nous proviennent, comme le souligne le juge Marchand, du droit public anglais, et plus immédiatement de la *Riot Act* de 1714<sup>45</sup>. Même si le principe de l'engagement collectif envers les victimes d'émeutes a été exprimé clairement pour la première fois dans la loi de 1714, son origine remonte beaucoup plus loin. En effet, cette loi de 1714 venait confirmer un principe de la *common law* dont le fondement, à savoir la responsabilité collective pour la répression de désordres, avait déjà fait l'objet d'une législation médiévale<sup>46</sup>. Ces anciennes règles avaient pour but de rendre l'unité d'administration locale, le *hundred*, responsable pour les dommages causés par des malfaiteurs, qui, sous le couvert de l'anonymat, échappaient à toute action en justice. Il était un principe fondamental de justice sociale que la collectivité devait venir en aide à ceux qui avaient subi un tort, puisque le fait que l'on n'avait pas réussi à trouver les coupables était essentiellement imputable à un manque de vigilance de la part de la population<sup>47</sup>. L'obligation de dédommager était la contrepartie de l'obligation de protéger la population et de maintenir la paix dans toutes les parties du royaume<sup>48</sup>. Et ce principe, bien que consacré très tôt par le droit statutaire, trouve son origine dans la *common law* anglaise<sup>49</sup>. Lord Mansfield l'a reconnu alors qu'il avait à se prononcer sur la loi de 1714 :

« This is the great principle of the law, that the inhabitants shall be in the nature of sureties for one another. It is a very ancient principle ; as old as the institution of the decennaries by Alfred, whereby the whole neighbourhood or tithing of freemen were mutually pledges for each other's good behaviour. The same principle obtains in the Statutes of Hue and Cry. It is the principle here. The statute says, the hundred shall be answerable in damages, occasioned by such demolishing, or beginning to pull down and demolish »<sup>50</sup>.

Les auteurs de doctrine anglais font état aussi de cette coutume très ancienne<sup>51</sup>. Coke, dans ses *Institutes*, repasse la jurisprudence médiévale

<sup>43</sup> *Acte pour reviser et refondre la Charte de la Cité de Montréal*, S.Q. 1873-1874, c. 51. Cependant l'art. 234 de cette loi déclare :

« Ladite corporation, en ce qui concerne les dommages qu'elle pourra occasionner dans l'exercice de ses pouvoirs, aura la même responsabilité que celle qui est imposée à ladite corporation dans et par les divers actes ci-après abrogés ».

<sup>44</sup> S.Q. 1921, c. 111, art. 25.

<sup>45</sup> S.Q. 1911, 2<sup>e</sup> sess., c. 5, art. 6. Voir *infra*, p. 484.

<sup>46</sup> *Statute of Winchester*, (Winton), 13 Edw. I, c. 2 (1285) in *Statutes of the Realm*, v. I, p. 96; *An Act for the following of huye and crye*, S.Q. 1952-53, c. 13 (1584-85), in *Statutes of the Realm*, v. IV, t. 1, p. 720.

<sup>47</sup> Voir la loi de 1285, *op. cit.*, art. 2, et la loi de 1584-85, *op. cit.*, art. 6.

<sup>48</sup> Cf. les notes du juge MARCHAND, *op. cit. infra*, pp. 580 et 581.

<sup>49</sup> Cf. le juge MARCHAND, *op. cit. infra*, p. 580.

<sup>50</sup> *Ratcliffe v. Eden*, (1776, K.B.) 2 Cowp. 485, p. 488, ou 98 Eng. Rep. 1200, p. 1202.

<sup>51</sup> HALSBURY'S, *Laws of England*, 1<sup>re</sup> éd., citée par le juge MARCHAND, *op. cit. infra*, pp. 581; POLLOCK and MAITLAND, *History of English Law*, 2<sup>e</sup> édition, p. 558.

rendue par les tribunaux anglais en vertu du *Statute of Winchester* de 1285<sup>51a</sup>. Pour sa part, Stephen note l'origine ancienne de la règle alors qu'il commentait le *Riot (Damages) Act* de 1886 :

Further, police authorities have, by the Riot (Damages) Act, 1886, taken over the liability, which at Common Law rested on every hundred, to preserve the peace, and to make compensation for any damage to property occasioned by riot<sup>51b</sup>.

Les auteurs américains pour leur part retracent l'origine du principe jusqu'à la *common law* anglaise<sup>52</sup>. Cependant, la jurisprudence américaine a tôt fait de rejeter cette règle de la *common law* en invoquant que la tâche de fournir la protection aux citoyens d'une localité était une *governmental function* et que par conséquent la corporation municipale pouvait se défendre en prétendant à l'immunité reconnue au souverain<sup>53</sup>. Cette conclusion n'est toutefois pas exacte puisqu'en vertu de la *common law* on admettait une exception à la règle de l'immunité du souverain, et cette exception était précisément dans le cas de dommages causés à l'occasion d'un attroupement ou d'une émeute<sup>54</sup>. Donc, il est important de signaler, surtout au moment d'aborder l'étude de la jurisprudence qui est venue interpréter ces diverses dispositions, que la doctrine et la jurisprudence américaines ne reconnaissent pas l'implantation de la règle de la *common law* en droit américain, malgré encore qu'une certaine tendance se dessine dans le sens contraire<sup>55</sup>. Force est-il de constater, cependant, que la règle du dédommagement collectif existait dans la *common law*, et que ce principe fut consacré très tôt par les lois anglaises. Il n'est pas nécessaire de reprendre dans le cadre de ce travail les arguments à l'appui de la proposition qui veut que par l'effet de la conquête, la *common law* anglaise ainsi que les *statutes of general application* ont été introduites au Québec et qu'elles restent en vigueur tant qu'une loi provinciale (ou fédérale, selon le cas) ne soit venue les abroger<sup>56</sup>.

## B. La jurisprudence

L'interprétation à donner aux textes de loi dont il est question dans la dernière section est quelque peu controversée dans la jurisprudence québécoise. Les tribunaux ont surtout eu à se prononcer sur l'arti-

<sup>51a</sup> COKE, « Second Part of the Institutes of the Laws of England », London, 1817, pp. 569-570.

<sup>51b</sup> STEPHEN'S, « Commentaries on the Laws of England », 1950, 21<sup>e</sup> éd., vol. 3, p. 482.

<sup>52</sup> F. S. SENGSTOCK, *Mob Action: « Who shall pay the price? »*, (1967) 44 *J. Urb. L.* 407, p. 421; BORCHARD, *op. cit. supra*, note 18, pp. 256-257; JAFFE et DUBIN, *op. cit. supra*, note 2; Eugene McQUILLIN, « The Law of Municipal Corporations », 3<sup>e</sup> éd., 1951, v. 18, p. 544.

<sup>53</sup> BORCHARD, *op. cit.*, p. 257; McQUILLIN, *op. cit.*, p. 543. Cependant, pour des décisions qui retracent l'origine de la règle jusqu'à la coutume: *Chicago v. Sturges*, 222 U.S. 313 (1911); *Feinstein v. City of New York*, 283 N.Y. Supp. 335 (1935).

<sup>54</sup> *Riots and Municipal Liability (Student Note)*, (1968) 14 *N.Y.L.F.* 824, p. 833.

<sup>55</sup> JAFFE et DUBIN, *op. cit. supra*, note 52, p. 287.

<sup>56</sup> K. O. ROBERTS-WRAY, « Commonwealth and Colonial Law », 1966, p. 545; A. B. KEITH, *Responsible Government in the Dominions*, 1912, v. 1, aux pp. 2-3.

cle 473 (1) de la *Loi des cités et villes* ainsi que les dispositions analogues contenues dans les chartes particulières. Quant aux articles de la Charte de Montréal en vigueur depuis 1960, ils n'ont pas à date fait l'objet d'une étude jurisprudentielle.

L'article 473 (1) de la *Loi des cités et villes* est susceptible d'une double interprétation ayant donné lieu à deux tendances distinctes au sein des décisions de jurisprudence. D'une part, on a soutenu que l'article avait pour effet de créer un recours auquel l'adoption d'un règlement par la ville donnait ouverture. A défaut du règlement autorisant le prélèvement de l'impôt spécial, la personne lésée ne pouvait prétendre à aucun recours. En somme, cette tendance fait de l'article une disposition de droit substantif, en vertu de laquelle la ville est autorisée à déclarer par règlement que le contribuable aura un recours contre elle<sup>57</sup>. D'autre part, on a décidé que cet article énonce tout simplement les modalités d'exécution d'un droit dont le texte pré suppose l'existence. Ce droit de recours provient du droit commun en matière municipale et quelles que soient les modalités édictées par l'article, la personne lésée à la suite d'une émeute conserve toujours son recours contre la ville, que celle-ci adopte ou non un règlement pour la dédommager<sup>58</sup>.

#### 1. Le règlement permet le recours

La première interprétation donnée à l'article 473 veut qu'il ne permette un recours contre la ville que lorsque celle-ci a adopté un règlement prévoyant l'indemnisation des victimes d'une émeute. En quelque sorte, le recours naît du règlement prévoyant le dédommagement, et sans règlement la victime ne peut s'en prendre à la ville.

Dans l'affaire *Darmet v. Cité de Montréal*<sup>59</sup>, la Cour d'appel a fait abstraction de la Charte municipale de 1851 parce que cette loi avait été abrogée en 1874, et la nouvelle disposition n'étant édictée qu'en 1921, il s'était opéré un bris entre l'ancienne règle statutaire et la nouvelle<sup>60</sup>. Si bien que l'on ne pouvait se servir de l'ancienne règle pour interpréter celle édictée en 1921<sup>61</sup>. La Cour admettait que la disposition en vigueur avant 1874 obligerait la ville à dédommager les victimes d'émeutes dans les six mois de l'événement, à défaut de quoi elles pouvaient en poursuivre le recouvrement par action en justice. Mais, à son avis, la loi de 1921 rendait l'adoption du règlement par le conseil facultatif et, puisque le recours de la victime en dépendait, faisait naître ou disparaître ce recours au gré du conseil municipal. Une jurisprudence ancienne en vertu de laquelle la ville de Montréal avait été tenue d'indemniser les victimes d'émeutes a été mise de côté parce qu'elle avait été rendue sous l'empire de la loi de 1851<sup>62</sup>. La Cour a par ailleurs distingué les déci-

<sup>57</sup> *Darmet v. Montréal*, (1939) 67 B.R. 69; *Péloquin v. Sorel*, [1945] B.R. 324.

<sup>58</sup> *Québec v. Bérubé*, [1949] B.R. 77.

<sup>59</sup> (1939) 67 B.R. 69, confirmant (1938) 76 C.S. 251.

<sup>60</sup> Charte de 1851, 14-15 Vict., c. 128, art. 58; Charte de 1874, 37 Vict., c. 51; Loi de 1921, S.Q. 1912, sess. 1, c. 111, art. 25.

<sup>61</sup> Voir aussi à ce sujet, le juge ST-JACQUES dans *St-Martin v. Montréal*, (1934) 57 B.R. 534, p. 538.

<sup>62</sup> *Carson v. Montréal*, (1859) 9 L.C.R. 463; *Watson v. Montréal*, (1860) 10 L.C.R. 426. Voir aussi *Drolet v. Montréal*, (1851) 1 L.C.R. 408, 3 R.J.R.Q. 65.

sions dans *Gendron v. Sorel*<sup>63</sup> en disant que la ville avait été négligente dans cette affaire, et dans *Québec v. United Typewriter*<sup>64</sup> où la Charte en vigueur à l'époque n'avait pas abrogé la loi ancienne. Le juge Barclay, sans toutefois justifier son affirmation, semble entériner la doctrine américaine voulant qu'il n'ait pas de recours contre la corporation municipale à moins d'une disposition statutaire l'accordant :

« The general principle, as I understand it, is that there is no common law liability upon a municipal corporation to reimburse those whose property has been damaged or destroyed by mobs. Suppression of mob violence and the prevention of damages is a public duty delegated to the municipality by the Province; it is not a corporate duty to be performed for the special benefit of the municipality »<sup>65</sup>.

Dans une autre affaire, *Péloquin v. Sorel*<sup>66</sup>, la Cour d'appel était divisée, trois juges d'un banc de cinq optant pour la non-responsabilité de la ville<sup>67</sup>. Encore une fois, le juge en chef Létourneau affirme sans autre appui que notre droit municipal

« dérive plutôt du droit anglais et que celui-ci ne reconnaît pas qu'une telle responsabilité soit de droit commun »<sup>68</sup>.

Il conclut donc qu'à défaut de l'adoption d'un règlement par le conseil municipal, la victime des troubles ne peut prétendre à un recours contre la ville.

## 2. Le règlement fixe les modalités d'indemnisation

La seconde tendance jurisprudentielle est à l'effet qu'il existe, en vertu du droit commun, un principe voulant que la ville soit responsable des dommages causés sur son territoire par des émeutiers. Les dispositions statutaires permettant à la ville d'adopter un règlement pour indemniser ne sont que les modalités d'exécution d'une réclamation dont le fondement ne saurait dépendre de la seule volonté des conseillers municipaux<sup>69</sup>.

Il importe, avant d'étudier les décisions auxquelles nous venons de référer, de mentionner l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Cité de Québec v. United Typewriter*<sup>70</sup>. A proprement parler, cette cause ne fait pas partie du second courant jurisprudentiel puisqu'elle a été décidée sur l'interprétation d'un article de la Charte de Québec dont

<sup>63</sup> (1938) 76 C.S. 508.

<sup>64</sup> (1921) 62 S.C.R. 241. Voir *supra*, note 12.

<sup>65</sup> (1939) 67 B.R. 69, p. 73. Comparer les paroles du savant juge dans ce paragraphe avec C. G. TIDEMAN, *On the Law of Municipal Corporations*, New York, 1895, par. 334, pp. 662-663.

<sup>66</sup> [1945] B.R. 324.

<sup>67</sup> Le juge MARCHAND, dissident dans cette clause, a élaboré les notes reproduites, *infra*, à la p. 579 pour la première fois.

<sup>68</sup> [1945] B.R. 324, p. 328.

<sup>69</sup> *Québec v. Bérubé*, [1949] B.R. 77; *Lawand v. Montréal*, (1922) 60 C.S. 167; *Gendron v. Sorel*, (1938) 76 C.S. 508; et les dissidences dans *Péloquin v. Sorel*, [1945] B.R. 324, et *infra*, p. 579; *Darmet v. Montréal*, (1939) 67 B.R. 69.

<sup>70</sup> (1921) 62 S.C.R. 241.

l'origine remontait jusqu'à 1853. En Cour d'appel<sup>71</sup> et en Cour suprême, il avait été décidé que la loi de 1853 imposait une responsabilité statutaire à la ville, responsabilité qui n'avait jamais été révoquée par la suite. Mais ce qu'il y a d'intéressant à ce point-ci, c'est que la Cour suprême a bien reconnu à la loi de 1853, ainsi qu'à ces amendements et refontes subséquentes, le sens d'une obligation absolue d'indemniser. Si la ville manquait à cette obligation en n'adoptant pas un règlement, la victime pouvait procéder en recouvrement par voie d'action ordinaire<sup>72</sup>.

Cette approche a été reprise par le juge Saint-Germain, dissident dans l'affaire *Darmet v. Montréal*<sup>73</sup>. Il soutient que l'article 25 de la loi amendant la Charte de Montréal, une loi de 1921, impose à la ville l'obligation d'indemniser les victimes d'émeutes, et à défaut d'adoption d'un règlement, la ville peut être poursuivie en recouvrement. À son avis, cette obligation est tout aussi onéreuse qu'elle l'était en 1851 lors de l'adoption de la première Charte de Montréal. Ce qu'il incombe de retirer de ces notes, c'est la comparaison qu'il fait entre cet article 25 de la loi de 1921, l'article 310 de la Charte de Québec qui a fait l'objet de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *United Typewriter*, et l'article 473 (1) de la *Loi des cités et villes*. Le mot à mot de ces trois articles est presque identique. Donc, il n'y a pas lieu de leur accorder une interprétation distincte à moins de vouloir affirmer que le législateur emploie les mêmes mots pour traduire des réalités différentes.

On se rend un pas plus loin dans l'évolution avec la dissidence du juge Marchand dans *Péloquin v. Sorel*, et dont le jugement intégral est maintenant disponible à tous<sup>74</sup>. Il était appelé à rendre jugement sur l'article 445 de la Charte de Sorel, identique encore une fois à l'article 473 (1) de la *Loi des cités et villes*. Sa conclusion, « au terme du long voyage d'étude » qu'il avait entrepris, est la suivante :

« [...] au cas de doute dans le sens que ses propres termes (de la Charte) nous montreraient, il faudra admettre le sens le plus conforme au principe de responsabilité que nous avons vu toujours présent dans le droit public de l'Angleterre d'abord et dans notre droit public ensuite ; en effet la défenderesse est soumise à la loi générale pour tout ce à quoi ne déroge pas explicitement et clairement sa loi particulière et si nos lois de droit public laissent du doute sur le principe qui les a fait édicter ou sur l'application qu'on doit leur donner, c'est au droit public britannique qu'il faut recourir pour suppléer à ce qui leur manque »<sup>75</sup>.

De cette conclusion il se rend à l'évidence :

« [...] quand la charte de la défenderesse dit que le conseil peut indemniser, ce qui est facultatif, c'est le choix de provoquer un arbitra-

<sup>71</sup> (1921) 30 B.R. 281.

<sup>72</sup> En Cour d'appel, le juge en chef LAMOTHE (p. 282) ainsi que les juges CARROLL (p. 284), MARTIN (p. 289) et GREENSHIELDS (p. 292) ont pris cette attitude. En Cour suprême, il en était ainsi des juges ANGLIN (p. 244), BRODEUR (pp. 244-245) et MIGNAULT (p. 249).

<sup>73</sup> (1939) 67 B.R. 69, pp. 75 et seq.

<sup>74</sup> Voir *supra*, notes 8 et 67.

<sup>75</sup> [1945] B.R. 324, pp. 337-338.

ge pour faire fixer le montant de l'indemnité au lieu d'attendre que le créancier des dommages poursuive en justice »<sup>76</sup>.

Cette conception se trouvait déjà esquissée dans une affaire plus ancienne, de la Cour supérieure, *Lawand v. Montréal*<sup>77</sup>. Dans cette cause, il s'agissait d'une émeute qui s'était déclarée à l'occasion d'une grève généralisée de la police. L'un des motifs du jugement condamnant la ville à indemniser le demandeur était le suivant :

« Considérant que l'omission dans la législation municipale relative à la cité de Montréal depuis 1874 du paragraphe ci-dessus de l'article 58 du chapitre 128 de 14 et 15 Vict. n'affecte que la fixation des dommages, le mode de cotisation et le délai de paiement de tels dommages, sans affecter le droit lui-même »<sup>78</sup>.

Elle a été reprise par la suite dans la décision *Gendron v. Sorel* alors que le juge Trahan a parlé de l'illogisme d'accorder un recours à une victime sur l'exercice facultatif d'un pouvoir réglementaire par l'entité que la victime voulait tenir responsable<sup>79</sup>.

Les notes du juge Marchand prennent une ampleur dépassant de loin celle accordée à une simple dissidence au moment où la Cour d'appel les rend siennes, quatre ans plus tard, dans l'affaire *Québec v. Bérubé*. Trois des quatre juges majoritaires ainsi que le juge en chef Létourneau (dissident) ont repris la partie de ces notes portant sur l'origine dans la *common law* anglaise et le droit statutaire britannique et canadien de la règle de l'indemnisation obligatoire<sup>80</sup>.

Il s'agissait dans cette cause d'une manifestation estudiantine dans les rues de Québec au cours de laquelle les étudiants se sont rués sur une maison dont ils soupçonnaient la mauvaise réputation. L'incident a dégénéré en émeute. Dans la décision de la Cour d'appel, les notes du juge Bissonnette ont l'avantage d'être fort élaborées. Le problème d'interprétation qui se posait était le même que celui soulevé dans les arrêts précédents, d'autant plus que l'article 336 (par. 155) est formulé dans les mêmes termes que l'article 473 (1) de la *Loi des cités et villes*<sup>81</sup>. Voici quelques extraits de son jugement où il affirme le principe propre à cette seconde tendance jurisprudentielle :

« Il est de souveraine importance de retenir dès maintenant que ce n'était pas le règlement qui créait l'obligation d'indemniser ; il ne faisait, à mon avis, que déterminer la modalité de l'exécution de cette obligation.

Bien au contraire, la cité en se faisant octroyer les pouvoirs ou en se laissant imposer les obligations que contiennent les dispositions relatives aux émeutes contenues à l'art. 336 al. 155, loin d'écarter le droit antérieur, le laissait subsister ou le faisait revivre.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 339.

<sup>77</sup> (1922) 60 C.S. 167.

<sup>78</sup> *Id.*, p. 168.

<sup>79</sup> (1938) 76 C.S. 508, p. 512. Nous y reviendrons dans la section C plus loin.

<sup>80</sup> MM. les juges BISSONNETTE (pp. 90-91), GAGNÉ (p. 104) et MARCHAND lui-même (p. 99) et le juge en chef LÉTOURNEAU (p. 111).

<sup>81</sup> *Charte de Québec*, S.Q. (1929), c. 95, art. 336, par. 155. Cette disposition est toujours en vigueur.

La nouvelle législation non seulement ne peut pas être interprétée comme extinctive du droit antérieur, mais elle en retient toute la substance et son obligation onéreuse. La nouvelle disposition ne fait que modifier la nature de l'exercice du droit d'action et la modalité de l'exécution de l'obligation légale qui incombe à la cité, pour la réparation du préjudice causé par les émeutes.

[...]

J'entends soutenir que l'obligation légale de la ville est aujourd'hui aussi impérieuse, aussi onéreuse, sinon davantage, que sous le régime de l'ancienne législation.

[...]

Sous l'ancienne loi comme sous la nouvelle, l'utilité d'un règlement, sa fin et son objet (soulignons que nulle part il y est pourvu à sa nécessité) sont en fonction des disponibilités financières de la cité. Si celle-ci peut payer à même ses fonds, il n'y a pas lieu à cotisation spéciale, ni évidemment à la promulgation d'un règlement. Si par ailleurs, elle doit s'assurer de ressources importantes pour « indemniser », elle fera un prélèvement sur ses contribuables et pour effectuer celui-ci, il fallait, par législation, l'autoriser à emprunter, et pour cette fin, lui permettre d'adopter un règlement »<sup>82</sup>.

Cette décision favorable à la thèse en vertu de laquelle la disposition de la Charte ne peut pas accorder un recours qui existe déjà en vertu du droit commun, est d'autant plus importante qu'elle est la dernière décision québécoise à avoir traité du fond du problème. Bien sûr que l'on a frôlé ce domaine difficile depuis lors, mais on s'est toujours gardé de se prononcer sur la question. Le juge Pratte de la Cour d'appel en 1958 était d'avis que le débat n'était pas encore clos<sup>83</sup>. Dans la même affaire, cependant, le juge Saint-Jacques affirme que l'article 473 (1) de la *Loi des cités et villes* est substantiellement le même que l'article 336 (155) de la Charte de Québec<sup>84</sup>. Cette affirmation nous permet d'entrevoir l'attribution d'une portée beaucoup plus large à l'arrêt *Bérubé*, et par le fait nous ouvre la porte sur une analyse critique de l'état actuel de la jurisprudence dans son ensemble.

### C. Analyse critique de la jurisprudence

Il est clair que la jurisprudence est loin d'être unanime sur l'interprétation à donner aux divers textes de loi sur lesquels elle a eu à statuer. On doit se garder d'accorder un trop grand poids aux auteurs qui affirment catégoriquement que la corporation municipale ne peut jamais être tenue à indemniser les victimes d'émeute à moins d'une disposition statutaire lui imposant cette indemnisation. C'est le cas de Rogers qui, tout en se référant aux arrêts *Darmet* et *United Typewriter*, ne fait aucune mention de l'arrêt *Bérubé*<sup>85</sup>. Pour sa part, Tremblay fait le contraire et renvoie à l'affaire *Bérubé* à titre d'autorité pour l'affirmation que les corporations municipales sont toujours responsables pour les dom-

<sup>82</sup> [1949] B.R. 77, pp.

<sup>83</sup> *Lachine v. Castonguay*, [1958] B.R. 497, p. 508.

<sup>84</sup> [1958] B.R. 497, p. 505.

<sup>85</sup> I. MacF. ROGERS, *The Law of Canadian Corporations*, v. 2, p. 1044. L'édition date de 1959, donc aucune excuse possible chronologiquement.

mages causés par des émeutiers<sup>86</sup>. Nous soutenons que cette dernière affirmation est plus conforme à une interprétation logique de la loi et de son évolution, mais il faut quand même tenir compte des décisions rendues dans le sens contraire.

Le premier fait à constater c'est qu'il existait dans la *common law* anglaise à une époque très lointaine un principe de dédommagement collectif dans le *hundred*, et ce, comme contrepartie de la charge de conserver la paix dans les limites du territoire. Au Moyen Age, des lois du royaume ont prévu le mécanisme de ce dédommagement au sein du *hundred*, tout en consacrant le principe qui en était à la base. Nous avons déjà suivi l'évolution subséquente du droit statutaire britannique jusqu'à l'époque de la conquête et la cession de la Nouvelle-France. Cependant, il faut ajouter à ce développement que l'indemnisation obligatoire est toujours le régime légal en Angleterre, bien que la base ne soit plus le *hundred* mais le *police district*<sup>87</sup>. D'ailleurs, ce changement a été opéré en 1827 et consolidé en 1886 par la loi actuellement en vigueur, mais le but de ces modifications n'étaient nullement de toucher au principe de base<sup>88</sup>. On visait plutôt à rendre le recours plus efficace pour la raison que le *hundred* ne correspondait plus aux subdivisions administratives de l'époque<sup>89</sup>.

Ce qui a contribué dans une large mesure à la confusion tant jurisprudentielle que doctrinale c'est le fait que le droit américain a toujours refusé d'admettre un recours en dommages contre une ville qui n'était pas fondé sur un texte de loi. Il suffit de citer une autorité américaine reconnue, McQuillin, pour nous en convaincre :

« A right of action against a municipality for injuries sustained from a mob or rioters is wholly statutory [...] »<sup>90</sup>.

Cette doctrine, qui a fortement influencé nos juges et nos auteurs, repose aussi sur des notions auxquelles les Américains accordent une grande importance, telles la *sovereign immunity* de la corporation municipale et la distinction *governmental and proprietary functions*<sup>91</sup>. Ces notions n'ont pas leur place au même titre dans le droit municipal québécois<sup>92</sup>.

Au lieu de brouiller inutilement l'image en tentant de faire des analogies avec le droit américain, il est préférable de revenir au droit québécois et de voir jusqu'à quel point ce droit a reçu le principe de dédommagement collectif du droit anglais. Il était très bien que des lois anglaises prévoient les modalités d'exécution de cette indemnisation, encore fallait-il que le principe soit adapté aux collectivités locales québécoises.

<sup>86</sup> André TREMBLAY, *Les institutions municipales du Québec*, in Raoul BARBE, éd., *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, 1969, p. 177.

<sup>87</sup> HALSBURY'S, *Laws of England*, 3<sup>e</sup> éd., mis à jour par Lord SIMONDS, v. 30, *Police*, pp. 86-89. Le juge MARCHAND en était venu à la même conclusion en 1945 en consultant la première édition.

<sup>88</sup> *An Act for consolidating and amending the Laws in England relative to remedies against the Hundred*, S.Q. 1827, c. 31; *Riot (Damages) Act.* (1886) 49-50 Vict., c. 38.

<sup>89</sup> Voir STEPHEN'S, *Commentaries on the Laws of England*, 1950, 21<sup>e</sup> éd., vol. 3, p. 482.

<sup>90</sup> MCQUILLIN, *op. cit. supra*, note 52, vol. 18, par. 53.150, p. 551.

<sup>91</sup> MCQUILLIN, *idem*, par. 53.145 et 53.146, pp. 543-544; et par. 53.51, p. 269.

<sup>92</sup> Voir GIROUX, *op. cit. supra*, note 7.

Il a fallu attendre l'incorporation des premières villes au XIX<sup>e</sup> siècle pour que cette adaptation se fasse.

Entre-temps, le principe du dédommagement par la collectivité locale était passé dans le droit québécois. On peut soutenir avec le juge Marchand que le principe est venu au Québec avec le droit public anglais, en vertu de la règle de droit international public que le droit public du conquérant devient le droit public de la population indigène<sup>93</sup>. C'est la thèse classique. Mais on peut aussi se demander si le principe n'est pas arrivé par le biais de l'introduction en bloc des lois criminelles anglaises en vigueur à l'époque<sup>94</sup>. Il ne faut pas oublier que toutes les dispositions relatives à l'émeute se trouvaient alors dans le *Riot Act* de 1714<sup>95</sup>. Il semble que le législateur canadien n'ait pas adopté de loi criminelle générale en matière d'émeute avant la Confédération, de sorte que les dispositions du *Riot Act* anglais régissaient la définition et la sanction de l'émeute jusqu'en 1868<sup>96</sup>. Mais avant cette date, à l'époque de l'Union, on avait décidé de transférer les dispositions relatives à la compensation en matière d'émeute aux lois d'incorporation municipales. Cependant cette solution proprement québécoise n'enlève rien à la nature du *Riot Act* au moment où il est devenu partie intégrante du droit québécois. Quoi qu'il en soit, l'hypothèse de l'entrée dans le droit québécois du principe par le truchement du droit criminel fournit matière à réflexion. Pour les fins de la présente démonstration, la thèse classique nous convainc que le principe de l'indemnisation par la collectivité locale a été introduit dans notre droit par l'effet de la conquête.

On peut reprocher à certains juges, en plus d'avoir vu dans les dispositions statutaires actuelles l'existence même d'un recours au lieu des modalités de son déroulement, de s'être limité trop étroitement à l'étude de la loi ou de la Charte régissant la ville partie à l'action. L'intention du législateur se clarifie à mesure que l'on étudie les lois municipales comme un tout. Les premiers textes au XIX<sup>e</sup> siècle ont été très clairs : la corporation municipale devait indemniser les victimes d'émeutes et avait le loisir de le faire en vertu d'un règlement prévoyant une cotisation spéciale<sup>97</sup>. À défaut de procéder par règlement dans les six mois, la corporation municipale pouvait être recherchée en justice pour la forcer à payer un montant à être liquidé par le tribunal. Quel était le but de cette disposition ? Le préambule à la loi de 1853 quant à la ville de Québec ne laisse subsister aucun doute :

Attendu qu'il est à propos de *pourvoir aux moyens de cotiser* les citoyens résidant dans la cité de Québec pour les dommages provenant des torts causés à la propriété par des attroupements ou durant des émeutes en icelle : [...] <sup>98</sup>.

<sup>93</sup> Voir *supra*, note 45.

<sup>94</sup> *Acte de Québec*, S.Q. 1774, c. 83.

<sup>95</sup> S.Q. 1714, c. 5.

<sup>96</sup> *Acte concernant les émeutes et les rassemblements tumultueux*, 31 Vict., c. 70 (1868).

<sup>97</sup> Voir *supra*, seconde partie, section A.

<sup>98</sup> *Acte pour pourvoir à un remède contre la corporation de Québec dans le cas de dommages à la propriété par aucune assemblée, ou pendant aucun riot dans ladite cité*, (1853) 16 Vict., c. 233; « Le préambule d'un statut en fait partie et sert à en expliquer l'objet et la portée ». *Loi d'interprétation*, [1964] S.R.Q., c. 1, art. 40.

Le but donc est d'autoriser la victime à s'adresser à la corporation locale pour obtenir l'indemnité à laquelle elle a droit.

Par ailleurs, la disposition contenue dans l'*Acte des municipalités et Chemins du Bas-Canada* de 1855 se trouve toujours au Code municipal à l'article 358 a). Il en est de même de l'article 260 de la *Loi des clauses générales des corporations de villes* de 1876 qui est aujourd'hui l'article 473 (1) de la *Loi des cités et villes*. Ce texte de 1876 a par la suite été intégré à plusieurs chartes particulières dont la Charte de Montréal en 1921<sup>99</sup>. Comment peut-on soutenir que l'absence de disposition dans la Charte de Montréal entre 1874 et 1921, quant aux dommages causés par des émeutiers, avait opéré une rupture entre l'ancien droit et la nouvelle disposition alors que cette dernière formulation avait été utilisée couramment par le législateur depuis 1876? Adopter pareille attitude équivaut, nous l'avons déjà dit, à faire dire au législateur, par des textes identiques, des choses irréconciliables<sup>100</sup>.

Les articles 520 (56) et 535 de la Charte de Montréal (1960) posent un autre problème, puisqu'ils se comparent difficilement à leurs prédécesseurs. Pourtant une lecture attentive de ces articles révèle des divergences de forme mais pas de fond. Peut-être la ville de Montréal a-t-elle été un peu soucieuse des remarques du juge Saint-Jacques, dissident dans l'affaire *Darmet*<sup>101</sup>, alors qu'il commentait la rédaction de l'article 25 de la loi de 1921. Quoiqu'il en soit, les nouveaux articles ressemblent suffisamment à l'ancien article 25, surtout quant à l'adoption d'un règlement et quant au délai de six mois avant que la victime puisse exercer son recours contre la ville récalcitrante, pour nous permettre de conclure qu'ils sont la suite logique d'une longue évolution juridique. Bien entendu, l'article 535 ne parle plus de « dommages causés » mais plutôt de dommages « dont le paiement est autorisé par un règlement [...] ». A première vue, cette formulation semble problématique. Or il n'en est rien. Le but de l'article 535 n'est sûrement pas de donner un recours en justice à la victime après que le conseil municipal a reconnu sa responsabilité par l'entremise d'un règlement. Quel intérêt la victime peut-elle avoir à poursuivre la ville alors que cette dernière fait preuve d'autant de magnanimité? Pourquoi la ville déciderait-elle de ne pas payer alors qu'elle a déjà convenu d'indemniser sur le plan du pur bénévolat? On se trouve encore face à une interprétation qui donne des résultats théoriques et pratiques des plus invraisemblables.

On peut reprocher également aux juges de la première tendance d'avoir voulu interpréter les dispositions qui leur étaient soumises de la même façon que nous venons de le faire pour les articles de la Charte de Montréal. On ne peut raisonnablement prétendre que le législateur a voulu, sans le dire explicitement, enlever un recours plusieurs fois centenaire aux victimes d'émeutes, en permettant à l'entité locale tenue à l'indemnité de s'en tirer tout simplement en n'adoptant pas le règlement prévu par la loi. Le juge Trahan critique les tenants de cette approche dans les termes suivants :

<sup>99</sup> S.Q. 1921, c. 111.

<sup>100</sup> Ceci semble contraire à la *Loi d'interprétation*, [1964] S.R.Q., c. 1, art. 41.

<sup>101</sup> (1939) 67 B.R. 69, pp. 78-81.

« [...] le législateur n'a certes pas voulu créer en faveur de la victime un recours qui deviendrait illusoire et sans effet si son existence et sa validité dépendaient, pour ainsi dire, exclusivement du bon ou du mauvais vouloir fatalement arbitraire de la corporation en faute, et si l'exercice de ce recours était assujéti à une condition purement facultative de la part de la corporation municipale tenue en loi, en justice et en équité de réparer le dommage causé par une émeute [...] »<sup>102</sup>.

Donc force nous est de conclure qu'en droit québécois la corporation municipale est tenue en vertu des dispositions statutaires actuelles à une indemnisation obligatoire des victimes d'émeutes. L'incertitude de la jurisprudence est due en partie à un certain manque de clarté dans les textes législatifs. Le fait que l'on soit obligé de procéder à une longue analyse historique et critique pour en dégager le sens véritable témoigne de l'exactitude de cette affirmation.

### Conclusion

Il n'est pas trop sévère de conclure en disant que le droit québécois souffre d'un grand mal au chapitre de la compensation des dommages causés à l'occasion d'émeutes. Les textes législatifs qui régissent la matière profiteraient d'un surplus de clarté, alors que deux tendances jurisprudentielles s'opposent quant à l'interprétation à donner à ces lois.

Une fois le problème situé dans son contexte historique, deux conclusions se dégagent de cette étude. D'abord, la corporation municipale à qui incombe l'obligation de constituer et de maintenir un corps de police pour la protection du public, est soumise comme tout autre commettant aux règles ordinaires de la responsabilité civile. Sa négligence dans la mise en œuvre de cette protection équivaut à faute, et engage ainsi sa responsabilité. Il n'est pas question de faire une distinction entre le policier-agent de la paix et le policier-sergent de ville, ni entre la *proprietary* et la *governmental function*<sup>103</sup>.

Mise à part la responsabilité civile encourue par la ville comme suite de la négligence de ses préposés, on peut conclure aussi à une obligation absolue d'indemniser les victimes d'émeutes. Cette obligation trouve son origine dans le principe de la *common law anglaise* voulant qu'il y ait une compensation publique aux victimes de crimes de violence<sup>104</sup>. La faute n'en fait point partie, de sorte que la personne lésée peut dans tous les cas exercer son recours contre la corporation municipale. Les textes de loi actuellement en vigueur doivent être interprétés comme prévoyant la démarche suivante: la victime offre à la corporation muni-

<sup>102</sup> *Gendron v. Sorel*, (1938) 76 C.S. 508, p. 512.

<sup>103</sup> Voir GÉROUX, *op. cit. supra*, note 7.

<sup>104</sup> Certains font remonter le principe jusqu'au *Code d'Hammourabi*: « Compensation to Victims of Violent Crimes », (*Comment*), 61 *Nw. U. L. Rev.* 72 (1966); BORCHARD retrace la lutte entre le principe tel que trouvé dans la *common law* et la doctrine du droit canonique: voir généralement, EDWIN M. BORCHARD, « Government Liability in Tort », (1926-27) 36 *Yale L. J.* 1, 757 et 1039, à la p. 4 et seq.

cipale la possibilité de liquider les dommages par l'entremise d'un arbitre, et par la suite d'autoriser le paiement de l'indemnité au moyen d'un règlement prévoyant une cotisation spéciale; faute par la corporation de recourir à cette procédure de compensation à l'amiable dans le délai de six mois, la victime peut intenter une action dont les conclusions seront d'abord de condamner la corporation à indemniser, et ensuite de fixer le montant des dommages qui feront l'objet de l'indemnité. L'unité et la suite des législations anglaise et québécoise du Moyen Age jusqu'à nos jours ne permet pas d'autre conclusion. Il est impensable que le législateur québécois ait voulu opérer un changement aussi profond tout simplement en modifiant quelques mots çà et là à l'occasion d'une refonte, et par ces modifications passer d'un régime de dédommagement obligatoire à un système où l'inaction de la corporation municipale suffirait pour l'en tirer indemne.

Les Américains avaient rejeté la règle de la *common law* en se fondant surtout sur la doctrine de la *sovereign immunity* et la distinction entre *proprietary* et *governmental functions*. Une abondante littérature juridique critique cette évolution et tente de ramener la jurisprudence américaine vers une solution à la fois plus réaliste et équitable<sup>105</sup>. La jurisprudence dans certains cas a emboîté le pas. En 1957, la Cour suprême de la Floride avait déclaré :

To continue to endow (the municipal corporation) with sovereign immunity appears to us to predicate the law of the Twentieth Century upon an Eighteenth Century anachronism. Judicial consistency loses its virtue when it is degraded by the vice of injustice<sup>106</sup>.

Une partie du conflit jurisprudentiel au Québec est le résultat d'une utilisation trop poussée des autorités américaines. Avec respect, les juges québécois ont trop souvent fondé leurs jugements sur des principes de droit américain qui n'ont pas leur place en droit québécois.

Une fois l'état du droit précisé, ce que nous espérons faire dans cette étude, il faut engager le débat sur la question de savoir si la compensation obligatoire par la corporation municipale représente la meilleure solution pour l'avenir. Sinon, il faudra alors prévoir des alternatives et les consacrer par une législation claire et uniforme. L'expérience américaine des dernières années nous enseigne qu'il est imprudent et injuste de laisser la solution au niveau des compagnies d'assurances. Ces dernières se montrent de plus en plus réticentes quand il s'agit d'assurer les propriétaires contre l'émeute dans les quartiers ghettos des centres-villes américains. Sur un autre plan, les commerçants eux-mêmes fuient les quartiers pauvres en partie parce que les primes d'assurances sont prohibitives.

Une solution qui imposerait une cotisation uniquement sur les propriétaires dans les quartiers sinistrés n'est pas plus heureuse, puisqu'elle

<sup>105</sup> Voir *supra*, notes 18 et 52. Pour l'origine et la règle de la *sovereign immunity*, on peut aussi consulter K. E. VANLANDINGHAM, « Local Government Immunity Re-examined », (1966), 61 *Nw. U. L. Rev.* 237, aux pp. 242 et *seq.*

<sup>106</sup> *Hargrove v. Town of Cocoa Beach*, 96 So. (2<sup>d</sup>) 130 (1957), à la p. 133.

produit le même résultat d'exode. Le fardeau financier est trop lourd pour être supporté par un nombre restreint de propriétaires fonciers.

Une solution valable pourrait être de transférer cette obligation de compenser à une unité plus large, telle la communauté urbaine. Ce transfert pourrait se faire comme suite logique de l'unification des corps de police au sein de ces communautés. À défaut, on pourrait songer à une responsabilité partagée entre la corporation locale et le gouvernement provincial<sup>107</sup>. De cette façon, le coût élevé du dédommagement serait réparti plus équitablement sur une population plus large. Le principe à retenir, quelle que soit la solution adoptée, c'est que l'unité gouvernementale qui doit assurer la protection publique doit aussi répondre des dommages causés par des émeutiers. Le droit anglais retient toujours ce système où le *police district* est l'unité de dédommagement. C'est pourquoi il semble plus juste que la communauté urbaine assume le dédommagement comme contrepartie de ses obligations prochaines en matière de protection<sup>108</sup>.

À l'heure actuelle, cependant, la loi accorde le recours à la victime contre la corporation municipale. Le principe remonte à la *common law* et au droit statutaire anglais, et le mode de dédommagement est fixé par nos lois québécoises. À défaut de procéder en vertu du recours de droit public, la victime peut invoquer la responsabilité civile de la corporation locale ou du ministère provincial de la Justice, à la condition de prouver la faute. Comme le disait Borchard, peu importe laquelle des voies est suivie, la conclusion est la même :

Whether we reach this conclusion upon a theory of *respondeat superior* or upon a theory of community assumption and distribution of risk for accidents and negligence in the public service, we should not be perverse in insisting upon our defective social engineering in the face of the experience of most other civilized countries<sup>109</sup>.

Pour que le Québec soit classifié parmi les pays civilisés de Borchard, il faudrait soit que les tribunaux établissent sans équivoque que le principe de la compensation obligatoire par la corporation locale subsiste dans notre droit, soit que le législateur adopte une loi uniforme décrétant que le gouvernement local, régional ou provincial verra à l'organisation de la compensation collective. La civilisation comporte une conscience sociale développée.

<sup>107</sup> Aux États-Unis une loi fédérale prévoit essentiellement cette solution: Voir R. H. BROACH, « Municipal Liability for a Policy of Permitting Riot Damage », (1969), 47 *Texas L. Rev.* 633.

<sup>108</sup> Voir L.Q. 1969, c. 83, art. 107e) et f) (Québec); c. 84, art. 112k) (Montréal); c. 85, art. 107c) et d) (Outaouais).

<sup>109</sup> BORCHARD, *op. cit. supra*, note 18, à la p. 258.