

La responsabilité civile délictuelle des municipalités en matière d'entretien des rues et des trottoirs pendant l'hiver

Micheline McNicoll

Volume 23, Number 1, 1982

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042492ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042492ar>

[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

McNicoll, M. (1982). La responsabilité civile délictuelle des municipalités en matière d'entretien des rues et des trottoirs pendant l'hiver. *Les Cahiers de droit*, 23(1), 135–173. <https://doi.org/10.7202/042492ar>

Article abstract

An exhaustive review of our case law is required for a proper understanding of municipalities' civil liability for offences and quasi-offences. It appears indeed that there is no other alternative since, on one hand, the legislator is mute on number of important relevant questions and, on the other hand, municipalities, are governed by rules of public law. Our review covering a period of about eighty years, contains an analysis of the three « schools of thought » that successively exercised considerable influence upon our court decisions. The different « schools of thought » naturally emerged from the constant opposition of public and private law divided by a boundary line subject to fluctuation.

La responsabilité civile délictuelle des municipalités en matière d'entretien des rues et des trottoirs pendant l'hiver

Micheline McNICOLL *

An exhaustive review of our case law is required for a proper understanding of municipalities' civil liability for offences and quasi-offences. It appears indeed that there is no other alternative since, on one hand, the legislator is mute on number of important relevant questions and, on the other hand, municipalities, are governed by rules of public law. Our review covering a period of about eighty years, contains an analysis of the three « schools of thought » that succesively exercised considerable influence upon our court decisions. The different « schools of thought » naturally emerged from the constant opposition of public and private law divided by a boundary line subject to fluctuation.

	<i>Pages</i>
Introduction	136
1. Première période (1913-1935): à l'enseigne du droit civil	138
1.1. Le régime de la sévérité: «la présomption de faute»	138
1.1.1. Devoir de sécurité optimale	139
1.1.2. Les critères d'appréciation	139
1.1.3. L'exemplarité des sanctions	140
1.2. Les moyens de défense	141
1.2.1. La persistance de l'état dangereux	142
1.2.2. Cas fortuit et force majeure	143
1.3. Étendue de l'obligation d'entretien	144
1.3.1. Obligation de moyens ou de résultat	144
1.3.2. À la défense des municipalités	145
2. Deuxième période (1935-1965): l'ère du droit administratif	146
2.1. De la tolérance à la complaisance	146
2.1.1. L'appréciation des faits	148
2.1.1.1. L'axe Calascione-Peters-Fogarty	148
2.1.1.2. L'axe Gratton-Goyette-Clarke	149

* Étudiante au programme de maîtrise en droit de l'Université Laval.

2.1.2.	Du fardeau de la preuve	151
2.1.2.1.	Disparition de la présomption	152
2.1.2.2.	L'appréciation « globale »	153
2.2.	Apparition des règles de droit administratif	153
2.2.1.	Le passage sécuritaire	154
2.2.2.	L'entretien des routes	154
2.2.3.	<i>Lacasse c. Cité de Sherbrooke</i>	155
2.3.	L'éviction du droit civil	156
2.3.1.	<i>Corporation de St-Marc des Carrières c. Dussault</i>	156
2.3.1.1.	Les faits	157
2.3.1.2.	Les obligations de la municipalité	157
2.3.1.3.	Le salut dans l'inaction	158
2.3.2.	<i>Corporation du Village de Thurso c. Chartrand</i>	158
2.3.2.1.	Les faits	158
2.3.2.2.	La Cour d'appel fidèle à elle-même	158
2.3.2.2.1.	L'article 478 C.M.	159
2.3.2.2.2.	Immunité et inertie	160
2.3.2.3.	La dissidence du juge Casey	160
3.	Troisième période (1965–1981): de nouveau à l'enseigne du droit civil	162
3.1.	Le retour de la « présomption »	162
3.1.1.	<i>Cité de Montréal c. Pouliot</i>	162
3.1.2.	Le rétablissement de l'équilibre	163
3.2.	Les passages et les traverses	164
3.2.1.	L'affaire <i>Issoudun</i>	164
3.2.2.	L'affaire <i>Laperrière</i>	165
3.3.	L'obligation générale d'entretien	166
3.3.1.	La faute <i>in actu</i>	167
3.3.2.	Cas fortuit et force majeure	167
3.3.3.	Les routes sous la responsabilité du ministère de la Voirie	169
3.3.4.	Les ruelles	169
3.3.4.1.	<i>Ayotte-Toupin c. Montréal</i>	169
3.3.4.2.	« L'intrus »	170
3.3.4.3.	<i>De jurisprudentia ferenda</i>	171
Conclusion	172

Introduction

From an ethical, as well as a legal viewpoint there is no sound basis for giving to a municipal corporation a privileged position as against the individual citizen.¹

1. G. WASSERMAN, « Responsibility of Municipal Corporations in the Province of Quebec for the Sidewalks under their Control: a critique », (1957) 17 *R. du B.* 72, p. 95.

Ces propos de Gertrude Wasserman, lesquels datent de 1957 alors qu'une certaine tendance jurisprudentielle, faisant écho à l'intervention du législateur², plaçait le citoyen dans une position nettement défavorable par rapport à l'autorité municipale, sont encore d'une grande actualité. Même si des « renversements jurisprudentiels » ont effectué, tantôt un retour opportun aux anciens principes, tantôt une volte-face radicale vers des conceptions nouvelles du contrat social, il reste que la situation faite à l'administré est sujette à d'imprévisibles soubresauts et les mutations qui en résultent, hélas, ne sont pas toujours à son avantage.

La situation précaire et souvent incertaine où se retrouve le citoyen dans ses rapports avec son administration locale est due, dans une large mesure, au fait que le domaine de la responsabilité civile délictuelle des municipalités est le lieu de rencontre, pour ne pas dire d'« affrontement », de deux systèmes juridiques concurrents, à savoir le droit civil et le droit public.

En principe, les corporations municipales sont soumises au droit public³, mais, en vertu de l'article 356 du *Code civil*, elles tombent exceptionnellement sous la juridiction du droit civil « à certains égards », « dans leurs rapports avec les personnes individuellement ». Le champ de la responsabilité civile des municipalités étant unanimement considéré⁴ comme faisant partie de l'ensemble visé par l'expression « à certains égards », il en résulte qu'à moins de dispositions particulières venant soustraire tel ou tel élément à sa juridiction, c'est le droit civil qui doit solutionner les conflits qui naissent de la reconnaissance de la responsabilité délictuelle des municipalités. Mais suite aux diverses attitudes que nos Cours ont adoptées face aux principes d'interprétation, les règles de droit public ont toujours plus ou moins interféré dans ce domaine et, parfois même, ont complètement évincé le droit civil. Encore maintenant, il arrive que l'exercice d'un recours de droit commun soit subordonné à des règles exorbitantes et l'intérêt de déterminer dans quelle mesure le droit civil régit le domaine de la responsabilité délictuelle des municipalités en matière d'entretien des rues et des trottoirs l'hiver, nous a semblé, tout au long de notre recherche, toujours grandissant et actuel étant donné l'omniprésence de l'action administrative et la relative insécurité du droit en la matière.

2. L'adoption des articles 453a C.M. et 622a (devenu 622 par. 7, puis 585, par. 7) L.C.V.

3. Me J.D. ARCHAMBAULT, dans son article « La responsabilité délictuelle municipale: fondement et application au combat des incendies », (1981) 41 *R. du B.* 1 à 80, développe cette question de façon exhaustive; nous ne croyons donc pas utile de la reprendre par le détail dans notre exposé.

4. Dans le même article, Me Archambault traite de ce sujet, autorités et jurisprudence à l'appui, aux pages 12 à 16.

Étudier la responsabilité civile des corporations municipales régies par le Code municipal, c'est s'imposer une tâche très vaste.⁵

disaient les auteurs d'un article sur la responsabilité municipale en matière d'entretien des trottoirs durant l'hiver et notre propos peut sembler ambitieux, compte tenu des multiples activités, assorties d'autant de pouvoirs, qui sont maintenant l'apanage des administrations locales, tant celles qui sont régies par le *Code municipal* que par la *Loi des cités et villes* ou encore par des chartes particulières.

C'est donc par l'étude attentive de l'évolution historique de la jurisprudence en la matière, que nous nous proposons de faire ressortir, dans l'état du droit positif actuel, dans quelle mesure les municipalités sont soumises au droit civil au chapitre de la responsabilité délictuelle découlant de leur obligation d'entretien des rues et des trottoirs pendant l'hiver. Nous espérons de la sorte non seulement isoler les différents chefs de responsabilité des municipalités dans ce secteur d'activités, mais aussi retracer l'évolution de certaines notions premières que les tribunaux ont eu à préciser au fil des ans, telles la conscience sociale des autorités municipales et l'étendue de leurs obligations, ainsi que la discrétion d'agir qui leur est laissée, tantôt considérée à la lumière du droit public, tantôt considérée sous l'angle du droit civil.

1. Première période (1913 à 1935): à l'enseigne du droit civil

1.1. Le régime de la sévérité: « la présomption de faute »

Jetons tout d'abord un coup d'œil sur la période allant de 1916 à 1935 (1935 est l'année de l'adoption de l'article 453a du *Code municipal* et de l'article 622a de la *Loi des cités et villes*, devenu l'article 622, par. 7, puis l'article 585, par. 7 de la *Loi sur les cités et villes*). À cette époque, on aura tout le loisir de le vérifier dans les pages qui suivront, on semblait considérer qu'il existait une présomption de faute à l'égard de la municipalité qui avait le devoir d'entretenir ses chemins et trottoirs de façon à les rendre sécuritaires pour les usagers. Quant à l'existence réelle de cette présomption ainsi que de ses assises juridiques, on ne saurait trop être catégorique; certains juges n'hésitent pas à parler de « présomption légale », d'autres se comportent comme s'il n'y en avait pas. Toutefois, on peut dire qu'en général, c'est la preuve de l'état dangereux qui crée une présomption de faits et renverse le fardeau de la preuve; c'est alors à la municipalité de s'en

5. J. HOUDE, P. KENIFF et J. LECLERC, « La portée de l'article 453a du Code municipal quant à l'entretien des trottoirs l'hiver », (1970) 11 C. de D. 46.

décharger, soit en invoquant cas fortuit ou force majeure, soit en prétendant qu'il n'y a pas eu négligence de sa part et qu'elle a rempli ses obligations.

Nous verrons donc, de façon générale, la conception que l'on se faisait de la notion de cas fortuit et de l'étendue de l'obligation d'entretien qui incombait aux municipalités.

1.1.1. Devoir de sécurité optimale

Avant d'élaborer sur ces questions, qu'il nous soit permis d'insister sur un élément fondamental qui est à la base du courant jurisprudentiel de cette époque, à savoir l'opinion que les juges entretenaient sur le rôle de la municipalité et, partant, de ses devoirs envers les contribuables. Cette opinion fut très clairement exprimée par le juge Tellier dans l'affaire *Cité de Verdun c. Burns*, jugement unanime de la Cour d'appel :

Une corporation municipale est toujours en demeure, de plein droit, de tenir ses rues en tel état que le public puisse y circuler sans danger. Quand une rue devient périlleuse, il est de son devoir de prendre les mesures nécessaires pour que le public soit suffisamment protégé.⁶

On considérait donc comme un devoir absolu et continuels le soin que devait prendre une municipalité pour l'entretien des rues et des trottoirs, et toute latitude lui était laissée quant aux moyens à utiliser pour atteindre un résultat optimum de sécurité. De là l'existence de la présomption.

1.1.2. Les critères d'appréciation

Bien que prétendant que chaque cas fût un « cas d'espèce », les Cours n'en tentèrent pas moins d'explicitier et de fixer des critères objectifs, posant des jalons qui puissent servir de repères dans un domaine où l'on ne disposait pas de règles précises. Cette absence de règles précises, jugée déplorable par certains magistrats⁷, les porta à se donner des normes d'appréciation que l'on finit, peu à peu, par ériger en règles de conduite ; à ce sujet, on peut lire avec profit ces propos du juge Rivard dans *La Cité de Montréal c. Saint-Arnaud* :

À défaut de dispositions spéciales, les corporations municipales, dans leurs rapports avec les individus, tombent sous les dispositions du droit commun ; spécialement, dans le cas de dommages soufferts par suite d'accidents survenus dans les chemins dont elles ont le contrôle, leur responsabilité, si elle n'est

6. *Cité de Verdun c. Burns*, (1925) 38 B.R. 116, p. 119.

7. *Leblanc c. City of Fraserville*, (1912) 42 C.S. 539, p. 541 ; « La question qui nous est soumise n'est pas exempte de difficultés, loin de là. Et ce qui rend ces causes encore plus difficiles, c'est que nous n'avons pas dans notre droit de règles définies les régissant ; il faut nous en tenir au droit commun ». (Juge Malouin).

présumée en vertu de quelque disposition particulière et expresse, ne peut procéder que de l'application des articles 1053 et 1054 du *Code civil*: il faut une faute de leur part. Sans doute, il se rencontre des cas où le mauvais état du chemin, la nature de ses défauts et diverses autres circonstances peuvent faire présumer la faute: il appartient alors à la Corporation d'établir qu'elle a apporté à l'entretien tout le soin qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elle, qu'elle a fait diligence pour remplir ses obligations, que la cause de l'accident échappait à son contrôle, qu'elle ne pouvait ni le prévenir ni y remédier, et que, si elle ne l'a pas empêché, on ne doit l'attribuer à aucune négligence (...) de sa part.⁸

Ce passage nous montre aussi que, dans l'esprit du juge Rivard, il existe non pas une présomption légale, mais tout au plus une présomption des faits, dans certaines circonstances. D'autres juges contribuèrent cependant à durcir cette position⁹ et en arrivèrent même à supprimer la nécessité de prouver le lien de causalité, confondant souvent causalité et faute et faisant jouer la présomption dès que l'état dangereux était prouvé; ainsi procède le juge Greenshields dans «*La Cité de Montréal c. Tremblay*»:

... if it is proven by the claimant (plaintiff) that the sidewalk at the place where the accident happened was, at the time of the accident, and had been for some time previous, in a condition dangerous and unsafe for pedestrians, the appellant, the City of Montreal, (...), in order to escape liability to compensate the victim of the accident, must allege and prove facts, which, in law, would extinguish its existing liability to repair the damage. In other words, the appellant, (...), must exculpate itself.¹⁰

Toujours dans cette même perspective, la lecture de certaines décisions, les motifs mis de l'avant et surtout les barèmes d'évaluation des obligations des municipalités, nous amènent à nous interroger sur la véritable philosophie (à défaut de pouvoir nous baser sur l'économie de la loi) qui orientait les décisions des tribunaux de façon presque unanime.

1.1.3. L'exemplarité des sanctions

En effet, au-delà de l'indemnisation pure et simple de la victime, il semble que l'on espérait aussi sanctionner exemplairement le comportement

8. *Cité de Montréal c. St-Arnaud*, (1924) 36 B.R. 341, pp. 341-342.

9. « Il suit de tout cela que la défenderesse n'a pas pris des mesures raisonnables de protéger le public dans l'espèce et n'a pas repoussé la présomption de faute qui pèse sur elle, de se disculper et de démontrer qu'elle n'a pu empêcher le fait qui a causé le dommage, elle qui avait sous son contrôle et sa garde les employés et le trottoir »: juge DE LORIMIER dans *Léger c. Cité de Montréal*, (1928) 34 R.L. 28 (C.S.), p. 31. Aussi, dans *Cité de Montréal c. Tremblay*, (1926) 40 B.R. 232 p. 233: « Si, réellement l'appelante n'a pu plus tôt remédier à la condition dangereuse du trottoir, elle est excusable et doit être tenue indemne. Mais est-il bien vrai qu'elle n'ait pu ce jour-là et dès avant l'heure où s'est produit l'accident, répandre utilement.

10. *Cité de Montréal c. Tremblay*, (1926) 40 B.R. 232, p. 236. Les italiques sont de l'auteur.

fautif des gouvernements municipaux, et, à une exception près¹¹, l'incurie et la négligence de ceux-ci, non seulement contribuaient à établir une solide présomption de faute, mais favorisaient grandement la victime qui, finalement, représentait, aux yeux du juge indigné, toute la collectivité des contribuables lésés par une corporation qui n'utilisait pas convenablement les taxes qu'elle se permettait de lever pour défrayer l'entretien des rues et des trottoirs. L'on était parfois fort sévère pour les corporations, ainsi qu'il nous apparaît dans la cause de *Cité de Montréal c. Gamache*¹² où une responsabilité partagée eût, à notre humble avis, été préférable. Il s'agissait d'une action au montant de \$15 000 intentée par une veuve à la suite du décès de son mari, lequel avait fait une chute dans une excavation d'une trentaine de pieds de hauteur. D'après la preuve, la Cité de Montréal effectuait alors des travaux dans cette rue et la victime était parfaitement au courant de cet état de choses. C'est le juge Archambeault qui conclut :

L'appelante prétend que Simard a été l'auteur de son malheur, parce qu'il s'est aventuré sur une rue en construction, non éclairée, dangereuse, et en partie fermée par des chevaux; qu'il a suivi le côté est de la rue, n'ayant pour trottoir qu'une lisière de terre, au lieu de prendre le trottoir en bois qui existait du côté ouest, et qu'il s'est ainsi rendu coupable d'une négligence grossière et d'une faute inexcusable.

Cette prétention revient à dire que lorsqu'il existe un danger, c'est la victime de l'accident produit par ce danger qui est responsable, et non celui qui a causé l'accident pour n'avoir pas protégé la victime contre ce danger.

Cette doctrine serait très commode pour les négligents; mais une cour de justice ne saurait la sanctionner. La cité appelante a certainement été négligente en ne fermant pas la rue au public sur toute sa largeur. Le barrage de la chaussée seulement, indiquait que le danger n'existait que sur cette chaussée, et il n'y avait rien à l'endroit où l'accident s'est produit pour indiquer le danger.

Dans les circonstances, il n'y a aucun doute que l'accident est *arrivé par la seule faute de la cité*, qui n'a pas protégé le public contre le danger qui existait, et qui a invité les piétons à circuler à cet endroit, en ne barrant que la chaussée de la rue, et laissant les trottoirs ouverts à la circulation du public.¹³

1.2. Les moyens de défense

Même si l'on faisait preuve d'une grande sévérité à l'endroit des corporations municipales, il existait toutefois des tempéraments. Ces tempéraments pouvaient revêtir la forme d'une règle de conduite dans l'appréciation de l'obligation générale d'entretien ou encore délimiter les coordonnées de ce que l'on appelle un cas fortuit ou une force majeure.

11. *Beaulieu c. Corporation de St-Urbain Premier*, (1902) 22 C.S. 208.

12. *Cité de Montréal c. Gamache*, (1915) 24 B.R. 312.

13. *Id.*, 315-316. Les italiques sont de l'auteur.

1.2.1. La persistance de l'état dangereux

Le juge Panneton, dans *Lefebvre c. Cité de Montréal*¹⁴, réaffirme une règle que la jurisprudence de cette époque considérait comme le point de départ permettant de déterminer s'il y avait ou non faute de la part de la corporation municipale :

La jurisprudence a établi une règle pour constituer une corporation municipale en défaut (...), et cette règle c'est qu'il faut que l'état dangereux des trottoirs ait existé assez longtemps pour que la corporation en ait eu connaissance.

Quant à déterminer, concrètement, ce qui constituait un laps de temps raisonnable pour agir, c'était dans chaque cas une question de faits ; et il était encore plus difficile de déterminer à quel moment précis on pouvait dire que la négligence commençait. Le juge Dorion, dissident dans l'affaire *Cité de Montréal c. Tremblay*, posait le problème en ces termes¹⁵ :

Il est assez facile de dire à quel moment le trottoir est devenu dangereux, mais il est plus difficile de fixer le temps où la négligence, la faute des autorités municipales, je dirais plutôt leur demeure a commencé.

Mais cette façon de voir, que l'on ne peut pourtant accuser d'être trop complaisante, était loin d'être partagée par l'ensemble et l'on resta au diapason de l'arrêt *Burns*¹⁶ pendant toute cette période ; voici d'ailleurs quelques passages fort éloquents sur le sujet :

Cet état dangereux préexistant du trottoir en glace vive se prolongeait depuis le matin, (...) lorsque la neige a commencé à tomber vers quatre heures et demie de l'après-midi, et ce fait seul est suffisant, selon moi, pour établir une responsabilité de la part de la cité appelante.¹⁷

Ces propos du juge Létourneau ne laissent subsister aucun doute sur les répercussions que pouvait avoir la preuve d'une négligence dans l'appréciation générale des faits, et que dire lorsque l'état dangereux perdurait de façon indue !¹⁸

14. *Lefebvre c. Cité de Montréal*, (1917) 25 R.L. n.s. 18 (C. de Rev.), p. 22.

15. *Supra*, note 10, p. 238. Aussi dans *Cité de Montréal c. Michaëls*, (1930) 49 B.R. 440.

16. *Supra*, note 6.

17. *Michaëls, supra*, note 15, p. 441.

18. « Considering that Plaintiff has fully proved, that the sidewalk, in question, was in bad and dangerous condition on the date of the accident, and had been in such bad and dangerous condition on the date of the accident, and had been in such bad and dangerous condition for a long time previous to said accident to Plaintiff », dans *Irwin c. City of Montreal*, (1905) 11 R.J. 299 (C.S.), p. 300. Aussi dans *Lemieux c. Corporation du Village de Val-Brillant*, (1927) 33 R.J. 325 (C.S.) pp. 334-335 : « Mais j'ai à reprocher à la défenderesse ces buttes, vallons ou monticules qui existaient à chaque hiver, et tout l'hiver (...). L'entrepreneur, l'inspecteur municipal et le conseiller Pineau connaissaient tous ces obstacles permanents et dangereux, qui étaient tolérés là chaque hiver, en violation de l'art. 478 C.m. ». Également dans *Benoit c. Cité de Montréal*, (1930) 48 B.R. 307, p. 311 : « Le trottoir

Quant à la défense que certains voulaient faire valoir à l'effet qu'il n'y avait pas eu de plaintes avant l'accident, c'était là un argument auquel les cours n'accordaient guère sinon aucun crédit. Toujours dans l'arrêt *Burns*, on pouvait lire : la municipalité « objecte que personne ne l'avait avertie qu'il y avait un trou. Mauvaise raison. C'est à elle, mais non au public qu'il incombe de faire l'inspection et la surveillance des rues¹⁹. »

Était également considéré comme une mauvaise raison, le coût que représentait un entretien permanent des rues et des trottoirs. Le juge Stein, dans *Lemieux c. La Corporation de Village de Val-Brillant*, posait à ce sujet une équation :

L'on a soutenu à l'audition que ce serait trop onéreux pour une corporation de village de se voir contraindre de mettre du sable ou autre substance sur tous les trottoirs, et non pas seulement dans les côtés.

À cela je répons qu'une *corporation de village a plus de droits et de privilèges* qu'une simple municipalité rurale ordinaire, mais que, par contre, *elle est soumise à plus d'obligations*.²⁰

1.2.2. Cas fortuit et force majeure

Pour ce qui est de la défense de cas fortuit ou de force majeure, dû aux conditions climatiques, elle fut souvent invoquée mais fort peu retenue par les tribunaux : ces derniers considéraient qu'étant donné le climat qui est le nôtre, les autorités municipales devaient s'attendre à des changements de

était glissant et dangereux, à cause de la glace qui s'y trouvait, au-dessus du creux ; et c'est parce qu'il était défectueux qu'il s'y formait de la glace. Comment tenir du sable en place, sur de la glace vive ? Les piétons le déplacent avec leurs pieds, en marchant. On dit même que les enfants prennent plaisir à glisser sur les trottoirs, là où il se trouve de la glace ; et la défenderesse prétend, par un de ses employés, qu'il lui est impossible d'empêcher cela. Alors, qu'elle empêche plutôt la glace de se former, là où cela ne dépend que de la défectuosité du trottoir. Qu'elle répare son trottoir défectueux. Qu'elle supprime la cause, au lieu de s'appliquer à combattre simplement l'effet. Une corporation que l'on poursuivrait, à raison d'un accident survenu dans un de ses chemins où il y avait un bournier, serait mal venue à se défendre en disant que le bournier s'est formé, parce que le chemin était plus creux du milieu que de ses bords, ou parce que ses fossés manquaient d'égout. On lui répondrait avec raison qu'elle est en faute, parce qu'elle a mal fait son chemin ou parce qu'elle aurait dû donner de l'égout à ses fossés ».

19. *Supra*, note 6. Aussi dans *Cité de Montréal c. Turgeon*, (1934) 56 B.R. 348, pp. 350-351 : « Elle ne peut, comme elle le prétend dans son mémoire, trouver une exonération dans le seul fait qu'on ne l'a pas avisée, qu'aucune plainte ne lui a été portée, si seulement il reste avéré que les préposés qu'elle avait pour cet entretien ont pu raisonnablement se rendre compte ».

20. *Lemieux c. Corporation de Val-Brillant*, (1927) 33 R.J. 325 (C.S.), pp. 336-337. Les italiques sont de l'auteur.

température et prendre les moyens d'y remédier²¹ et c'est toujours en relation avec l'obligation d'entretien journalier incombant à la municipalité, que l'on considérerait la défense de cas fortuit :

Aucune excuse de force majeure, de cas fortuit ou autre ne peut résulter du fait qu'il neigeait depuis une heure environ lorsque s'est produit l'accident, puisque manifestement, d'après la preuve, c'est plutôt à raison de la condition antérieure du trottoir, du fait qu'il y avait déjà de la glace non sablée, que cette neige a pu devenir un facteur du danger et de l'accident même.²²

Le verglas toutefois était considéré comme un cas de force majeure et il suffisait alors, pour être exonérée, que la corporation ait fait ce qui dépendait d'elle pour prévenir les accidents. Mais fallait-il encore pouvoir déterminer ce que la corporation avait le devoir de faire pour prévenir les accidents, ce qui dépendait effectivement d'elle.

1.3. Étendue de l'obligation d'entretien

La réponse à cette question, complexe s'il en fut, réside dans l'étude de l'étendue de l'obligation d'entretien qui échoit aux municipalités grandes et petites, étude faite à la lumière du droit commun. Les tribunaux n'ont jamais manqué de disserter abondamment sur la question, et là aussi, une tendance s'est vite dessinée, repoussant la défense de cas fortuit en des retranchements toujours plus difficiles à atteindre.

1.3.1. Obligation de moyens ou de résultat

Bien que l'on prit grand soin d'inventorier tous les critères qui doivent entrer en ligne de compte dans l'appréciation et la détermination de la responsabilité²³, il appert que, très souvent, l'obligation de soin et diligence du « bon père de famille » s'est vue mutée en obligation de résultat. Dans *Sigouin c. La Cité de Montréal*, la Cour conclut de la façon suivante :

Considérant (...) que vers trois heures, ils ont nivelé le trottoir avec un racloir à dents; que peu de temps après, (...), un employé de la cité est passé sur la rue de

21. *Léger c. Cité de Montréal*, (1928) 34 R.L. 28 (C.S.): « Les brusques changements de température, qui ne sont pas extraordinaires dans notre pays, ne peuvent constituer un cas de force majeure; la cité de Montréal doit être prête à y faire face ».

22. *Michaëls, supra*, note 15, p. 441.

23. *Beauchamp c. Cité de Montréal*, (1926) 41 B.R. 46, p. 49 (Juge Bernier): « Les tribunaux doivent tenir compte des conditions climatiques, souvent bien changeantes; des précautions doivent être prises, qui sont à sa disposition, pour éviter des accidents; on doit tenir compte des moyens que suggère à ce sujet l'expérience passée, de la suffisance ou de l'insuffisance de la main-d'œuvre, des employés, de l'expérience et de l'habileté que doivent avoir ceux qui sont chargés par la ville de l'entretien des trottoirs, et qui, surtout, sont appelés à juger de l'opportunité, ou de la nécessité, qu'il peut y avoir à un moment donné, de prendre les mesures les plus efficaces pour prévenir les accidents ».

la Roche avec un pic et une pelle pour réparer les endroits dangereux et que le contremaître a circulé sur ce trottoir pour se rendre compte des travaux exécutés par son homme, mais que *ces soins étaient insuffisants pour entretenir le trottoir dans un état tel qu'il n'offrit aucun danger pour les piétons.*²⁴

Il nous semble qu'on exigeait ici beaucoup de perfection de la part de la municipalité; compte tenu que l'accident était survenu vers neuf heures du soir, que le dernier épandage datait de cinq heures p.m. et qu'il n'y avait pas situation d'urgence nécessitant l'emploi de personnel additionnel, la Cour nous paraît avoir sanctionné quelque peu sévèrement une obligation de moyens.

Dans l'arrêt *Boileau*, le juge Mercier va encore plus loin :

Le fait que *la plus grande partie du trottoir*, allant vers l'ouest, était en bonne condition n'excuse aucunement la défenderesse et ses préposés d'avoir négligé *cette partie dangereuse du trottoir* qu'ils auraient pu rendre avec plus d'attention qu'ils ne l'ont fait, *absolument impeccable au point de vue de la sécurité des piétons.*²⁵

La sévérité des cours à l'endroit des municipalités est souvent basée sur le fait, on l'a déjà dit, que celles-ci lèvent des taxes pour défrayer l'entretien des rues et des trottoirs et doivent donc en justifier l'utilisation :

Or la cité s'est substituée à lui (en parlant du propriétaire) dans l'entretien des trottoirs; elle est donc tenue, d'agir aussi en bon père de famille *de prendre encore plus de précautions vu qu'elle a, dans le but de protéger davantage les piétons, assumé d'accomplir cet ouvrage pour lequel elle se fait payer une taxe spéciale.*²⁶

1.3.2. À la défense des municipalités

Bien que les décisions de cette période ne soient pas toutes d'une exigence aussi rigoureuse, on n'exonérait pas facilement, en général, pour force majeure et l'on s'attendait à une vigilance constante de la part des préposés à l'entretien des rues et des trottoirs.

Des voix se sont élevées contre cette conception rigoriste du devoir d'entretien et le juge Dorion dans l'affaire *Tremblay*, rappelle que les corporations municipales ne sont pas les assureurs des usagers des rues et des trottoirs, formule qui reviendra par la suite, telle un *leitmotiv*, à la décharge des municipalités. Mais là où le juge Dorion est le plus carrément en désaccord avec toute la lignée jurisprudentielle de l'époque, c'est lorsqu'il soutient que :

24. *Sigouin c. Cité de Montréal*, (1928) 66 C.S. 147, p. 150.

25. *Boileau c. Cité de Montréal*, (1932) 70 C.S. 352, p. 353.

26. *Léger, supra*, note 21, p. 31. La parenthèse et les italiques sont de l'auteur.

L'obligation de la cité vient de la loi, et non pas d'un quasi-délit. Le mauvais état du trottoir étant prouvé c'est à elle de prouver cas fortuit et force majeure. Mais elle n'est pas en cette matière responsable de la « *levissima culpa* ». Il lui suffit de prouver qu'elle a sablé comme un bon père de famille. Que peut-on exiger de plus d'une corporation municipale?²⁷

Pour le juge Dorion, cette responsabilité ne provient pas du droit commun et, ce faisant, ne doit pas être jugée selon les critères de celui-ci. Il doit plutôt se baser sur une conception plus ouverte des devoirs généraux d'une municipalité. Le juge Dorion ne tient pas compte du fait que, même si l'obligation d'entretien vient de la loi, le régime de la faute qui sanctionne cette obligation relève, lui, du droit commun²⁸.

2. Deuxième période (1935-1965): l'ère du droit administratif

La période qui s'étend de 1935 à 1965, si elle ne présente pas la même unité de pensée que la précédente, offre quand même une certaine unité d'action. En fait, jusqu'à l'arrêt *Naginska*²⁹, en 1945, il n'y eut pas un véritable changement d'attitude de la part des tribunaux face à l'appréciation des standards d'entretien exigés des municipalités, mais bien plutôt une incursion progressive du côté des règles de droit administratif, incursion qui se concrétisa par la recherche systématique des obligations municipales à la lumière de la loi, en l'occurrence le *Code municipal*, la *Loi des cités et villes* et les chartes spéciales. L'unité d'action dont on a parlé a aussi d'autres sources, ce qui nous incite à présenter un tableau, que l'on espère le plus complet possible, du cheminement de la jurisprudence, cheminement entièrement dominé par une nouvelle préoccupation: *restreindre le champ de la responsabilité municipale*. Différentes « techniques » seront mises de l'avant, tant par le législateur que par les tribunaux, afin d'atteindre cet objectif.

2.1. De la tolérance à la complaisance

Le premier pas dans cette direction fut le fait du législateur lui-même lorsqu'il édicta les articles 453a du *Code municipal* et 622a de la *Loi des cités*

27. *Supra*, note 10, pp. 238-239.

28. *Supra*, note 25, pp. 353-354 (juge Mercier): « Car en fin de compte quelle différence y a-t-il, au point de vue de la responsabilité légale, entre une chose très mal faite, une chose mal faite ou une chose à moitié mal faite, si l'on considère que, sous notre système juridique, la faute très lourde, lourde ou même légère, quelle qu'elle soit, entraîne responsabilité ».

29. *Naginska c. City of Outremont*, [1945] B.R. 495.

et villes³⁰ qui imposaient au demandeur le fardeau de prouver la faute ou la négligence de la municipalité défenderesse dans l'entretien des chemins et trottoirs pendant l'hiver, faisant complètement disparaître du paysage juridique la problématique présomption de faute légale³¹ qui pesait sur les municipalités.

En agissant de la sorte, il va sans dire que le législateur ne facilitait pas la tâche de l'administré car, dès lors, il n'a plus suffi, comme dans maintes affaires passées, de prouver l'état dangereux pour que, la présomption de faute opérant, le fardeau de la preuve s'en trouve renversé. La tâche du plaignant est donc devenue plus ardue et, dans chaque cas d'espèce, la preuve de ce qu'est une négligence est devenue plus ou moins aléatoire, quoique toujours relative à l'étendue de l'obligation d'entretien qui échoit aux municipalités.

C'est précisément au sujet de l'obligation générale d'entretien que se feront jour les plus grandes transformations jurisprudentielles. Ainsi qu'on le verra, dans l'affaire *Naginska*, le juge Galipeaut procédera à une très importante mise au point face à la portée de « La clause »³² et soulignera, incidemment, la lourde tâche qui pèse sur les épaules des municipalités³³, donnant ainsi ouverture à plus de tolérance. Mais le mouvement n'eut pas immédiatement l'effet d'entraînement souhaité et les tenants de l'aile tolérante revinrent à la charge ; la dissidence du juge Bissonnette dans *Cité de Sherbrooke c. Dubreuil*³⁴ exprima le désaccord de celui-ci avec l'exigence de standards trop élevés et rappela qu'il n'est pas exigé des municipalités une obligation de résultat mais bien une simple obligation de moyens. Le changement d'attitude s'opéra graduellement, mais le véritable coup de barre dans le domaine de la responsabilité fut donné par l'arrêt *Dussault*³⁵ qui va repousser la responsabilité aux limites de la loi strictement interprétée et consacrer la position de plus en plus tolérante de nos cours à l'égard des administrations locales. Quant à la décision *Thurso*³⁶, elle couronnera la nouvelle tendance, mais, par son excessivité, en sonnera aussi le glas !

30. S.Q. 1935, c. 47, art. 2-3. L'article 622a est devenu le paragraphe 7 de l'article 622 de la *Loi des cités et villes* L.C.V. (S.R.Q. 1941, c. 233), puis le paragraphe 7 de l'article 622 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C-19).

31. On verra ultérieurement, qu'il n'y a jamais eu unanimité sur l'existence et le caractère de cette présomption.

32. Article 622, par. 7 (devenu 585, par. 7) L.C.V.

33. *Supra*, note 29, p. 501 (juge Galipeault).

34. *Cité de Sherbrooke c. Dubreuil*, [1950] R.L. 388 (B.R.).

35. *Corporation du Village de St-Marc des Carrières c. Dussault*, [1958] B.R. 576.

36. *Corporation du Village de Thurso c. Chartrand*, [1960] R.L. 260 (C.S.).

2.1.1. L'appréciation des faits

Considérons tout d'abord la question sous son angle le plus subjectif, à savoir l'appréciation des faits ; car, c'est dans cette appréciation que l'on peut détecter l'attitude plus ou moins indulgente de la Cour face aux obligations des municipalités. Dans cette perspective, on verra que plusieurs arrêts de cette période se rattachent davantage à l'esprit de la précédente ; on continue d'exiger de hauts standards d'entretien et même plus de jugement et de discernement dans l'exécution des tâches routinières dont le but ultime est la sécurité des usagers.

2.1.1.1. L'axe Calascione-Peters-Fogarty

Dans l'affaire *Calascione*³⁷, le juge Létourneau se montre sévère à l'égard des préposés de qui il attend plus qu'une simple exécution automatique de certains « rites ». La même attitude transparait dans *Cité de Westmount c. Dame Peters*³⁸ où le juge Francoeur reproche à la Cité de s'obstiner dans un système aberrant qui ignore totalement la sécurité des piétons.

Dans l'affaire *Fogarty*³⁹, les exigences sont encore plus grandes, voire même un peu excessives, et, dans ce sens, cette décision se rattache indubitablement à « l'école intolérante » et au temps où planait encore la présomption de faute. Répétant que les corporations reçoivent des taxes pour l'entretien des trottoirs, il conclut que, de ce fait, elles s'obligent non seulement à les entretenir, mais à les « tenir en tout temps en bon état de circulation, en égard sans doute aux conditions climatiques et aux difficultés imprévues ou imprévisibles »⁴⁰. Concrètement cela revenait à exiger de la corporation qu'elle prouve que non seulement « elle a suivi la coutume et qu'elle a, la veille, fait répandre du sable sur les trottoirs en général, pour libérer la défenderesse de son obligation ; il lui faut établir que l'endroit précis où s'est produit l'accident, a été recouvert de sable comme le reste du trottoir »⁴¹. Par contre, une décision fait figure d'exception dans cet ensemble homogène : il s'agit de l'arrêt *Veilleux c. Corporation du Village de St-Georges de Beauce*⁴², où on a l'impression que le fait que le trottoir était

37. *Calascione c. City of Montreal*, [1943] R.L. 260 (C.S.).

38. *Cité de Westmount c. Peters*, (1940) 69 B.R. 269. Le « système » de la cité consistait à ne commencer l'épandage du sable sur les trottoirs qu'une fois toutes les rues dégagées, ce qui pouvait prendre jusqu'à cinq jours dans certains cas.

39. *Fogarty c. Cité de Montréal*, [1944] R.L. 313 (C.S.).

40. *Id.*, 316.

41. *Id.*, 314. Aussi dans *Labonté c. City of Montreal*, [1943] C.S. 284.

42. *Veilleux c. Corporation du Village de Saint-Georges de Beauce*, (1940) 78 C.S. 78.

glissant depuis deux jours constituait, de l'avis du juge, une décharge pour la municipalité et une preuve que le piéton qui connaissait cet état de choses, avait été imprudent ! Alors que la jurisprudence était unanime sur le fait que les piétons qui marchaient sur la chaussée ne devaient pas s'attendre à y trouver la même sécurité que sur les trottoirs, étant donné que les corporations n'avaient pas à entretenir la chaussée pour l'usage des piétons, le juge Langlais nous déclare sans ambages : « Si le demandeur avait été prudent et (...) s'il avait marché dans la rue au lieu de se servir du trottoir (...), l'accident ne serait pas arrivé »⁴³. Comme on le voit, l'intervention du législateur eut des influences mitigées au début, mais le mouvement dont on a parlé va s'amorcer et l'axe *Calascione-Peters-Fogarty* fut abandonné. Nous verrons, d'ailleurs, maintenant de quelle façon on commença à limiter les obligations des municipalités.

2.1.1.2. L'axe Gratton-Goyette-Clarke

Dans l'affaire *Gratton*⁴⁴ la difficulté provint du fait que la victime ne chuta ni sur le trottoir, ni sur la traverse, mais dans un espace que la ville, selon la majorité de la Cour, n'avait pas l'obligation d'entretenir pour l'usage des piétons. La Cour en arriva à cette conclusion après avoir analysé strictement les dispositions de la loi. Le jugement n'est toutefois pas unanime et le juge Létourneau émit une opinion diamétralement opposée, opinion qui défendait une conception beaucoup moins étriquée des « devoirs » d'une municipalité envers les contribuables⁴⁵ :

Tout cet espace étant ouvert à la circulation des piétons, il s'ensuivrait, à mon sens, que la cité appelante était tenue d'étendre à tout cet espace la protection qu'elle s'était engagée à fournir aux piétons.

Il ne peut être question de limiter l'obligation en question de la corporation à ce qui, strictement, est sa propriété, puisqu'alors sa responsabilité devrait dans bien des cas dépendre d'une question de titre ou de bornage. (...) Elle n'était peut-être pas tenue d'ouvrir à la circulation des piétons plus que la stricte largeur de son propre trottoir ; mais si de fait elle ouvre et livre à la circulation cet espace additionnel (...) elle doit y étendre l'entretien qu'elle devait au trottoir même. (...)

43. *Id.*, 79-80.

44. *Cité d'Outremont c. Gratton*, (1938) 65 B.R. 484, pp. 484-485 : « Considering that as regards pedestrians this obligation is confined to sidewalks and crossings at intersecting streets, and should not be extended to the roadway itself, not forming part of a street crossing, and where the pedestrian had no occasion to be ». Aussi *Walvis c. Cité de Montréal*, [1959] B.R. 711 (pas d'obligation d'entretenir un sentier couramment utilisé ; dissidence du juge Owen).

45. Le juge Létourneau abandonnera cette position dans *Cité de Verdun c. Clarke*, [1942] B.R. 4.

Il en est de même pour les zones d'approche, aux arrêts réglementaires du tramway. Il serait inconcevable qu'après s'être obligée de voir à la protection des piétons, une ville ou une cité dût ignorer ces zones particulières où tout naturellement s'engouffrent ces piétons à toute heure du jour et de la nuit (...), que ceux-ci dussent, en descendant le trottoir (...) avoir à enjamber des monticules et à se maintenir ensuite sur une surface de glace vive...⁴⁶

Mais une brèche était pratiquée dans l'édifice et l'on n'allait pas s'arrêter là. Dans une décision subséquente, *Goyette c. Ville de Cowansville*⁴⁷, le demandeur fit une chute en traversant la rue principale; immédiatement on situa le débat sur le plan législatif, se posant la question de « savoir si, en vertu de la Loi des cités et villes la défenderesse avait l'obligation d'entretenir, durant l'hiver, les rues aux endroits où traversent les piétons, en aussi bon état que les trottoirs »⁴⁸. À cette question, la Cour répondit négativement puisque « aucune loi ne force les municipalités à entretenir, l'hiver, et de couvrir de cendres pareilles zones au milieu des rues »⁴⁹. Cette interprétation est basée sur le fait que les municipalités, en autant qu'elles sont régies par le droit public, ne sont astreintes qu'aux obligations statutairement prévues, sinon lorsqu'elles s'obligent elles-mêmes par résolution ou règlement. En ce qui concerne l'entretien des trottoirs, il existe une obligation statutaire à cet effet dans la *Loi sur les cités et villes* (alors *Loi des cités et villes*), mais, dans cette affaire, la Cour rechercha, dans une obligation énoncée d'une façon générale, des détails spécifiques à l'épandage du sable, par exemple. Cette démarche nous apparaît « erronée » et cette décision aurait pu tout aussi bien être rendue dans le sens contraire, sans pécher contre les prescriptions du législateur et même contre certaines règles de droit public, en ce sens que la jurisprudence a statué à maintes reprises que l'obligation générale d'entretien que le législateur a imposée aux municipalités, devait être comprise comme obligeant ces dernières à entretenir (sabler, gratter), les « trottoirs et les traverses » en bon état pour l'usage des piétons; quant à savoir si les « traverses » doivent être gardées en aussi bon état que les trottoirs, *res ipsa loquitur*: puisqu'il s'agit d'un espace prévu pour la circulation piétonnière, il doit donc être entretenu comme tel, c'est-à-dire comme la jurisprudence l'a établi en ce qui concerne les trottoirs.

Si l'on s'en tient à la démarche juridique de cette décision, pour qu'une municipalité puisse être tenue responsable, il faudrait que celle-ci se soit obligée (en sus de l'obligation statutaire), par résolution ou règlement, à toute une série d'opérations détaillées concernant ledit entretien (sablage, déblaiement, nivelage, épandage de calcium, etc.).

46. Gratton, *supra*, note 44, p. 495.

47. *Goyette c. Ville de Cowansville*, (1940) 78 C.S. 119.

48. *Id.*, 120.

49. *Id.*, 121.

Cette attitude revient à vider de son sens et de son contenu, l'obligation prévue par le législateur, puisque « rien » ne pourrait en être inféré et qu'il faudrait tout préciser par le menu détail!

Dans la même ligne de pensée se situe l'arrêt *Cité de Verdun c. Clarke*⁵⁰. Dans cette affaire, le juge Létourneau abandonna la position qu'il avait défendue dans sa dissidence de l'affaire *Gratton* où il affirmait que les zones d'approche des autobus devraient logiquement être entretenues, ainsi que les trottoirs et traverses⁵¹.

2.1.2. Du fardeau de la preuve

Dans l'affaire *Naginska*⁵², on assiste non seulement à un changement total d'attitude face au fardeau de la preuve, renversement dû à la disparition de la prétendue présomption légale de faute qui pesait sur les municipalités, mais afin de bien asseoir cette nouvelle philosophie et de donner le ton pour l'avenir, on adopte également une attitude tolérante et pitoyable à l'endroit « de nos corporations municipales toujours chargées d'un bien lourd fardeau et d'une bien grande responsabilité ». Cette nouvelle conception des rapports juridiques entre les corporations municipales et les contribuables-citoyens-usagers des routes, trottoirs et traverses, repose sur le paragraphe 7 de l'article 622 de la *Loi des cités et villes* (devenu le paragraphe 7 de l'article 585 de la *Loi sur les cités et villes* et identique à l'article 453a du *Code municipal*). Le juge Galipeault qui a l'impression que certaines décisions, bien que récentes, « n'ont pas donné à la clause toute la portée qu'elle comporte; » précise que: « il y est pourtant clairement exprimé qu'il incombe au réclamant d'établir que l'accident a été causé par la négligence ou la faute de la corporation municipale, et que le tribunal, pour en arriver à une conclusion, doit tenir compte des conditions climatériques⁵³ ». À ce propos, le juge Bissonnette, d'accord avec la majorité, explique en quoi consiste maintenant le fardeau de la preuve:

Le premier élément indispensable à créer cette faute et à la rapporter devant le tribunal, c'est la preuve que le trottoir était glissant. Ce premier jalon étant posé, il appartient encore au demandeur d'établir que cet état dangereux du

50. *Clarke, supra*, note 45.

51. *Clarke, supra*, note 45, pp. 7-8 (juge Létourneau). Ultérieurement, on verra que cette position deviendra la position de la nouvelle jurisprudence: *Laperrière*. On retrouve à la même époque une décision qui sera souvent citée par la suite, mais à laquelle les tribunaux refuseront toujours de reconnaître une autorité quelconque, la considérant comme une décision d'espèce: l'arrêt *Corporation de la ville de Montréal-Nord c. St-Michel*, (1941) 70 B.R. 219, p. 224 (juge Francœur).

52. *Supra*, note 29, p. 501.

53. *Id.*, 500.

trottoir résulte de la négligence de la municipalité. S'il a réussi à prouver ces deux faits qui servent de fondement nécessaire à son droit, la municipalité devra, dès lors, repousser cette preuve, si elle veut triompher dans ses prétentions, en établissant cas fortuit, force majeure ou encore l'imprudence inexcusable du demandeur ou, dans ce dernier cas, sa participation à la faute qu'il veut imposer à la municipalité.⁵⁴

2.1.2.1. Disparition de la présomption

En réalité, avant la promulgation de la législation ajoutant l'article 622a de la *Loi des cités et villes* (devenu le paragraphe 7 de l'article 622, puis le paragraphe 7 de l'article 585 de la *Loi sur les cités et villes*) et l'article 453a du *Code municipal*, le renversement du fardeau s'opérait plus rapidement : dès que la victime avait prouvé l'état dangereux, surtout s'il existait depuis longtemps, il y avait présomption de faits⁵⁵ qu'il y avait eu négligence municipale et, partant, renversement du fardeau de la preuve. C'est d'ailleurs la position que va tenter de remettre de l'avant le juge Owen, dissident dans l'affaire *La Cité de Grand-Mère c. Héroux*⁵⁶.

Mais pour en revenir à l'opinion majoritaire dans *Naginska*, il appert que c'est dans l'*appréciation des faits* que la différence de conception va se faire réellement sentir, et que ce soit la victime qui ait à prouver la négligence de la Cité ou bien la Cité qui ait à prouver qu'elle n'a pas été négligente, compte tenu des conditions climatériques, le résultat final dépend bien plus de la conception que se fait le juge de la nature de l'obligation d'entretien et de la norme d'excellence exigée, que de la question de savoir qui a le fardeau de la preuve, bien que ce soit là un facteur non négligeable. Ce que nous constatons, à la lecture de maintes décisions, c'est que le véritable changement qui s'est opéré, porte sur la conception des *normes d'entretien* et si, dans le passé, certains magistrats ont semblé faire peser une présomption légale de faute sur les municipalités, c'est simplement qu'ils concevaient différemment les obligations de ces dernières et firent preuve de plus de sévérité face à une négligence qui prenait souvent le visage de l'incurie.

Il est indéniable toutefois que cette nouvelle philosophie va imposer une bien plus lourde tâche à la victime qui, non seulement se voit chargée du

54. *Ibid.*

55. On a déjà souligné l'ambiguïté qui plane sur la nature, voire l'existence même de cette présomption (juge Bissonnette dans *Naginska*), p. 500 : « Quant à la présomption légale de faute que le savant juge faisait jouer contre les municipalités, elle avait un fondement juridique, car à cette époque (1925), tel était l'état de notre droit. » Aussi, dans *Proulx c. Cité de Hull*, [1947] B.R. 135, pp. 136-137, on tente de cerner la portée véritable de l'art. 622, par. 7 (devenu 585, par. 7).

56. *Cité de Grand-Mère c. Héroux*, [1967] B.R. 703, pp. 709-710.

double fardeau de prouver l'état dangereux et la négligence de la municipalité, mais doit, vraisemblablement, démontrer qu'elle a veillé à sa propre sécurité.

2.1.2.2. L'appréciation globale

Cette décision n'eut cependant pas tout l'effet désiré par le juge Bissonnette⁵⁸. Celui-ci revient à la charge, précisant que la responsabilité d'une municipalité n'est pas engagée du seul fait qu'un trottoir soit glissant et donc que le résultat envisagé par l'obligation d'entretenir ne soit pas atteint, puisqu'elle n'est pas une obligation de résultat mais une obligation de moyens⁵⁹. D'ailleurs, il ne faut pas considérer les faits isolément. Il faut les situer dans l'ensemble, c'est-à-dire regarder quel travail a été fait sur l'ensemble du territoire, au lieu de chercher une faute précise, à savoir l'absence de sable sur telle ou telle rue pendant tel laps de temps⁶⁰.

2.2. Apparition des règles de droit administratif

L'ère de la tolérance par tous les moyens va réellement s'instaurer à partir de 1952 et celui des moyens qui va s'avérer le plus efficace sera l'application exclusive des règles de droit public dans une interprétation littérale de la loi. La démarche est la suivante : selon les règles de droit public, les municipalités n'ont que les pouvoirs que la loi leur reconnaît (*Code municipal, Loi des cités et villes, chartes*) ; de plus, lorsque le législateur a accolé l'étiquette « discrétionnaire » à un pouvoir quelconque (ex. : la

57. *City of Quebec c. Barbeau*, [1948] B.R. 307, 317. Dans l'affaire *Naginska*, le juge Létourneau se détache de la majorité ; sa dissidence porte sur l'appréciation de la preuve : il juge qu'il y a eu effectivement négligence.

58. *Cité de Sherbrooke c. Dubreuil*, [1950] R.L. 388. Dans cette affaire, on considéra que le fait que les trottoirs de la deuxième rue en importance dans ce quartier « soient restés dans un état glacé et dangereux pendant au moins deux heures dans une période d'affluence » (p. 394), constituait une négligence.

59. *Id.*, 400 (dissidence du juge BISSONNETTE) : « D'ailleurs, le point névralgique de la clause, vu les circonstances particulières qu'on y relève, n'est pas tant de savoir si la cité a ou n'a pas sablé ce trottoir avant 9 h 30, heure de la chute de l'intimée. Ce qu'il faut rechercher, c'est si l'appelante a commis une négligence ou une faute, au sens de l'art. 1053 C.C., susceptible de la rendre responsable de cet accident ».

60. Attitude que l'on retrouve dans l'axe *Calascione-Peters-Fogarty*. Mais, dans *Foisy c. Cité de Montréal*, [1951] R.L. 449 (C.S.) et *Cité de Verdun c. Garand*, [1951] B.R. 515, on continue de soutenir que « la moindre faute ou négligence de la part de la défenderesse » entraînera sa responsabilité (*Foisy*, p. 455). Par contre, dans *Vézina c. Cité de Québec*, [1953] C.S. 50, la cité ne fut pas tenue responsable du fait que la neige qui était tombée avait diminué la protection que le sable, répandu par la ville sur les trottoirs, assurait (surtout p. 53).

municipalité *peut* construire des trottoirs), la municipalité n'est pas obligée d'agir et, à moins qu'elle n'ait adopté un règlement ou une résolution à l'effet d'exercer l'un ou l'autre de ses pouvoirs discrétionnaires, *elle n'a aucune obligation envers les contribuables*. Les résultats espérés ne vont pas tarder à se manifester.

2.2.1. Le passage sécuritaire

Considérant la question de déterminer dans quelle mesure une municipalité a le devoir de procurer aux piétons un passage où ils puissent circuler en sécurité, alors qu'elle a la faculté de construire ou non des trottoirs, la jurisprudence fut unanime à conclure qu'étant donné que la construction de trottoirs relevait d'un pouvoir discrétionnaire et que l'obligation d'entretenir un passage à l'usage des piétons se limitait à l'entretien des trottoirs et des traverses qui leur font suite, en conséquence la municipalité n'a pas non plus l'obligation de procurer un quelconque passage sûr aux piétons aux endroits où elle n'a pas jugé bon de construire un trottoir⁶¹.

2.2.2. L'entretien des routes

On retrouvera très exactement la même attitude et le même raisonnement, face au devoir d'entretien des routes, dans l'affaire *La Corporation du Village de Charny c. Létourneau*⁶², décision unanime de notre Cour d'appel.

Faisant à peine mention du deuxième alinéa de l'article 478 du *Code municipal* en vertu duquel les automobiles circulent à leurs risques et périls sur les chemins entretenus en hiver et ne faisant pas mention du troisième alinéa de l'article 453 en vertu duquel les municipalités régies par ce Code ne sont pas responsables des dommages qu'une personne peut subir en circulant en automobile sur un tel chemin, le juge Rinfret exposa très clairement des principes qui peuvent s'appliquer aussi à la question de l'entretien des

61. *Ledoux c. Ville de Jacques Cartier*, [1952] C.S. 110, p. 112; *Mercille c. City of Montreal*, [1953] C.S. 186, p. 191 : « The next question to be decide is whether, in the absence of sidewalks, the City owes a duty to maintain the roadway in a safe condition for pedestrian use. (...) In the light of the foregoing jurisprudence, the Court can come to no other conclusion than that, as the law stands at the present time at least, other than at crosswalks which are presumed to be projections of the sidewalk, *there is no legal obligation on the City to spread sand on the slippery surface of the roadway to ensure the safety of pedestrians who may choose to use it, or are obliged to use it to embark on tramways or autobuses, or because no sidewalks have been built for their use* » (les italiques sont de l'auteur).

62. *La Corporation du Village de Charny c. Létourneau*, [1953] B.R. 722.

trottoirs et traverses : « Y a-t-il lieu d'élargir encore le champ de responsabilité de ces corporations? Ce serait, je crois, leur imposer une tâche beaucoup trop lourde. (...) Pour trouver la corporation municipale responsable, il faut établir contre elle une faute, une négligence. Pour qu'il y ait faute ou négligence, il faudrait une obligation, et pour qu'il y ait obligation, il faudrait un texte de loi ou une convention »⁶³. L'obligation statutaire de garder les routes en « bon état »⁶⁴ n'est pas suffisante aux yeux de la Cour. Il faudrait un texte de loi spécifique obligeant les municipalités à épandre du sable, des cendres ou du gravier, pour que l'on puisse la tenir responsable. Nous nous permettrons ici de faire remarquer l'ironie de la situation : quand un piéton fait une chute en dehors d'un trottoir ou d'une traverse (qu'il y ait ou non un trottoir), on objecte à la responsabilité que la corporation n'est pas tenue d'entretenir la chaussée pour l'usage des piétons (sabler, niveler) et quand un automobiliste fait la même réclamation, on objecte cette fois qu'il n'y a pas d'obligation statutaire d'épandre du sable; on semble ignorer totalement l'obligation générale (art. 478 C.M.) d'entretenir les routes pour l'usage des automobilistes; cette obligation générale d'entretien pourrait fort bien (sans tenir compte ici du sens exact du deuxième alinéa de l'article 478 et du troisième alinéa de l'article 453 du *Code municipal*) être interprétée comme incluant l'opération « sablage » qui peut, dans bien des cas, devenir une condition *sine qua non* de l'utilisation de la route. Le souci de ne pas alourdir le fardeau des municipalités⁶⁵ a conduit à des règles d'interprétation qui n'avaient d'autre but que de décortiquer l'obligation générale en autant de composantes possibles, afin de limiter à l'extrême la responsabilité municipale.

2.2.3. *Lacasse c. Cité de Sherbrooke*

L'exception confirme la règle. Il en va de même de cette tendance qui souffre elle aussi une exception, l'arrêt *Lacasse c. Cité de Sherbrooke*⁶⁶, lequel se situe en dehors de la nouvelle ligne de pensée, en ce sens qu'on y reconnaît des obligations qui ne sont pas statutairement prévues, mais comme on pourra le constater ultérieurement, c'est la dissidence du juge Rinfret qui sera retenue. Pour le moment, considérons ce passage du juge Casey qui résume tout à la fois les faits de la cause et les motifs du jugement :

63. *Id.*, 724-725.

64. *Id.*, 726: « Que doit-on entendre par un chemin tenu en bon état? L'énumération de l'art. 478 nous donne une excellente idée de sa signification : pas de trous, cahots, ornières, pentes, roches, embarras ou nuisances quelconques. Ce n'est que lorsque se rencontrent ces conditions dangereuses, (...) que la Corporation municipale doit en avertir le public en y plaçant des garde-fous ou d'autres indications de danger ».

65. Voir les propos du juge GAGNÉ, *supra*, note 62, p. 728.

66. *Lacasse c. Cité de Sherbrooke*, [1955] B.R. 731.

It is true that there was no permanent sidewalk and it may be that defendant was not under obligation to install one. But defendant's obligations in this connection have no bearing on the present problem. This is the case of a resident who is entitled to the same consideration and protection that is granted others. She fell on a path which was being used generally as a sidewalk and I find no justification for the statement that it was unreasonable to expect the City to sand it or for the contention that in making use of this path plaintiff did so at her own risk. We are not asked to decide whether defendant must sand « every path which might be used in such districts ». What we are called upon to decide is whether defendant was bound to sand this particular path which in fact was a winter sidewalk ; and in answering this question we must bear in mind that this footpath was on a street which had to be used by the residents of the district if they wished to go to the city, use the autobus or attend the church located on the corner of Orford.⁶⁷

Il est inutile d'insister sur le fait que cette décision va à contrecourant et bouscule un peu la sacro-sainte discrétion municipale en faisant primer *le droit* (?) qu'ont les citoyens d'avoir un passage où ils puissent circuler dans une relative sécurité. Devant la nécessité de la situation, (« to go to the city, use the autobus or attend the church »), on ne peut que tomber d'accord avec le juge Casey. Mais telle n'est pas l'opinion du juge Rinfret⁶⁸ qui estime que, même si la discrétion qui est laissée aux municipalités *n'est pas absolue* et qu'il peut se présenter des cas où le refus d'agir devant un besoin urgent et évident puisse constituer une négligence de la part de la municipalité, nous ne sommes pas en présence d'une telle situation, ce qui l'amène à conclure que :

Obliger une municipalité à entretenir et à sabler un sentier pratiqué par les personnes avoisinantes, à un endroit où elle n'a pas jugé bon, dans sa discrétion, de construire de trottoir, me semble une imposition trop forte ; ce serait, en somme, pour les piétons (pas même les propriétaires), une façon indirecte de forcer la municipalité à faire quelque chose que la loi ne l'oblige pas à faire et qu'elle ne juge pas nécessaire pour le moment ; ce serait devancer l'obligation légale et jeter sur la municipalité une charge que, par son refus d'agir, elle a démontré qu'elle n'était pas encore prête à entreprendre.⁶⁹

2.3. L'éviction du droit civil

2.3.1. *La corporation de St-Marc des Carrières c. Dussault*

Avec la décision dans l'affaire *La corporation de St-Marc des Carrières c. Dussault*⁷⁰, on va assister au troisième coup de force réalisé par la jurisprudence, dans le but avoué de limiter le plus possible le champ de

67. *Id.*, 733.

68. Voir sa position dans *Charny, supra*, note 62 et, par la suite, dans *Dussault, supra*, note 35, p. 578.

69. *Supra*, note 66, p. 739.

70. *Supra*, note 35.

responsabilité des municipalités. Ayant plus ou moins réussi à modifier ou à faire évoluer la mentalité juridique quant à l'appréciation de l'étendue obligationnelle d'entretien, dans la direction voulue (tolérance toujours plus grande) et jugeant sans doute qu'on était parfois encore trop sévère à l'endroit des corporations municipales, on décida désormais de se cantonner exclusivement dans le domaine des obligations statutaires : il ne sera plus question d'obligation générale d'entretien, d'obligation de moyens, d'appréciation des circonstances ; on fait place à l'interprétation littérale des obligations statutaires.

2.3.1.1. Les faits

Voyons d'abord les faits : madame Dussault, alors âgé de soixante-douze ans, tomba sur la chaussée, se fracturant le poignet gauche, alors qu'elle traversait la rue pour rentrer chez elle. La corporation intimée entretenait cette rue aux fins de la circulation automobile mais n'enlevait pas la neige sur les trottoirs, de sorte que les piétons devaient circuler de chaque côté de la rue, au bord de la chaussée sur un tracé dont le niveau était plus élevé que le centre du chemin. C'est en quittant ce tracé pour traverser la rue à angle droit que la demanderesse chuta.

2.3.1.2. Les obligations de la municipalité

Sur la question de savoir « si la défenderesse avait l'obligation de sabler sa chaussée en dehors de ce tracé », après avoir cité l'article 453 C.M. qui autorise la municipalité à adopter des règlements sur le sujet, le juge conclut qu'étant donné qu'il n'y avait pas de règlement, il fallait s'en rapporter aux dispositions de l'article 478 C.M. relatives à l'entretien des chemins, la demanderesse étant tombée, non pas sur le trottoir, mais sur la chaussée. Ces dispositions, on le sait, ne font aucune référence aux piétons. Ce n'est que sur les trottoirs et les traverses que ceux-ci ont droit à la protection du dernier alinéa de l'article 478. Quant à l'obligation d'établir des traverses (c'est en traversant la rue que madame Dussault était tombée), même discrétion absolue d'agir : « Sous le *Code municipal*, l'obligation de faire des traverses dont on pourrait réclamer l'entretien en hiver — mais nous n'avons pas à le décider — est matière de discrétion pour le Conseil. Ici, la défenderesse n'avait établi aucune traverse, ni par règlement ni de facto. On ne saurait donc lui reprocher de n'avoir pas entretenu des ouvrages inexistants »^{70a}.

70a. *Id.*, p. 580.

2.3.1.3. Le salut dans l'inaction

Il ressort de cette décision que le salut, pour une municipalité, réside dans l'inaction la plus complète possible. Il est regrettable que le même juge Rinfret n'ait pas vu dans cette affaire, « un besoin urgent et évident » qui pourrait forcer une municipalité à agir, en dépit du fait qu'elle jouit d'un pouvoir discrétionnaire, ainsi qu'il l'exprimait dans sa dissidence sur l'affaire *Lacasse c. Sherbrooke*⁷¹:

Cette discrétion n'est pas absolue et l'on peut facilement envisager des cas où une municipalité pourrait être reconnue négligente et, par conséquent, responsable de s'être, devant un besoin urgent et évident, obstinée à refuser d'exercer sa discrétion (...).

2.3.2. *Corporation du Village de Thurso c. Chartrand*

2.3.2.1. Les faits

La décision dans l'affaire *Corporation du Village de Thurso c. Chartrand*⁷² portera à son apogée la domination du droit public sur les règles de droit civil dans le domaine de la responsabilité délictuelle des municipalités, mais, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, elle en sera également le chant du cygne.

Les faits de cette cause peuvent être résumés ainsi : le demandeur, en qualité de chef de la communauté existant entre son épouse et lui, intenta une action en dommages-intérêts à la Corporation de Thurso, à la suite d'une chute que fit sa femme, sur le trottoir, en face d'un hôtel où elle avait passé une partie de la soirée en compagnie de son mari.

2.3.2.2. La Cour d'appel fidèle à elle-même

En Cour supérieure, malgré la tendance jurisprudentielle bien établie, on en vint quand même à la conclusion que :

la corporation défenderesse était tenue à l'entretien du trottoir, même pendant la saison d'hiver, et qu'elle avait manqué de remplir son obligation en y laissant accumuler de la neige devenue glissante, par suite du passage des piétons, et qu'en conséquence, elle est responsable (...).^{72a}

Comme il fallait s'y attendre, la Cour d'appel renversa cette décision au motif principal que la Corporation n'était pas tenue d'entretenir ses trottoirs pendant l'hiver. Afin de bien rendre l'esprit de cette décision, nous citerons

71. *Supra*, note 66, p. 736.

72. *Supra*, note 36.

72a. *Id.*, p. 2.

quelques affirmations du juge Galipeault, alors juge en chef. On y reconnaîtra la prémisse classique de cette école de pensée à savoir que la municipalité « pour décider de la construction d'un trottoir dans ses limites, comme de son entretien » se devait « de passer un règlement, et rien dans la loi n'oblige la corporation à édicter ce règlement »⁷³. La défenderesse n'ayant pas adopté de tel règlement, il fallait donc recourir au dernier alinéa de l'article 478 C.M. pour déterminer quelles sont les obligations de la municipalité.

2.3.2.2.1. L'article 478 C.M.

L'article 478 C.M. prévoyant que « les trottoirs doivent être également tenus en bon ordre, sans trous, ni embarras ou obstructions quelconques, et avec garde-fous aux endroits dangereux », la Cour en tire les conclusions suivantes :

On voit que le législateur n'est pas allé bien loin lorsqu'il s'agit des trottoirs. Évidemment, il n'a pu ne pas songer aux campagnes particulièrement, à nos saisons d'hiver et à l'obligation d'entretien si lourde qu'elle serait dans la plupart des cas d'une exécution impossible pour ceux chargés de faire l'enlèvement de la neige, y épandre du sable, des cendres ou autres matières destinées à assurer la commodité et la sécurité des usagers ; il a reculé devant la tâche. Il semble bien plutôt que, songeant aux rigueurs de l'hiver, à l'amoncellement qu'il s'y fait souvent des neiges, il a sciemment résolu que cet inconvénient des neiges s'imposerait à chacun puisqu'il résultait de nos conditions climatiques, la rançon pour tous les habitants de nos campagnes.⁷⁴

On pourrait objecter à une telle argumentation que si le législateur a préféré garder le silence sur la façon dont les trottoirs devaient être entretenus, par contre la jurisprudence a cru bon de venir préciser certains standards dans les modes d'entretien de ces derniers, en particulier pendant la saison d'hiver. Mais à cela encore, le juge Galipeault a répondu, affirmant que les décisions s'y rapportant « ont trait généralement aux obligations des corporations des cités et villes et n'ont aucune application en ce qui a trait aux corporations municipales de villages »⁷⁵. Il est pourtant des décisions⁷⁶ qui ont imposé des normes et des exigences réalistes et décentes aux municipalités de villages, lesquelles lèvent également des taxes pour l'entretien des routes et des trottoirs, et toutes proportions gardées, il n'est pas plus

73. *Id.*, p. 3.

74. *Id.*, 4 et 5. Comparer avec *Calascione, supra*, note 9, p. 262 : « Considérant que la défenderesse est tenue par la loi de maintenir en *état de sûreté* pour les piétons les trottoirs de ses rues en toutes saisons de l'année, que seuls les cas fortuits ou ceux de force majeure peuvent l'exonérer de cette obligation ».

75. *Supra*, note 73, p. 5.

76. *Lemieux c. Corporation de Val-Brillant*, (1927) 33 R. de J. 325 (C.S.).

onéreux de « sabler » les trottoirs dans une corporation de village que dans une corporation de ville⁷⁷.

Poursuivant le raisonnement jusqu'à son extrême limite, et se basant sur l'arrêt *Drouin c. Bernard*⁷⁸, le tribunal considère que l'expression *en bon ordre* (art. 478 C.M.) ne se rapporte qu'à l'état matériel du trottoir et qu'il faut donc en déduire (toujours en l'absence de règlement), que :

les mots « trous », « embarras », « obstructions », « endroits dangereux », ne visent pas la présence de la neige ou de la glace qui tombe ou se forme naturellement sur les trottoirs durant la saison d'hiver. La neige et la glace sont des éléments trop importants sous notre climat pour que le législateur se soit abstenu de les mentionner dans cet art. 478, alors qu'il le fait aux art. 412 et 417, si vraiment il avait voulu les inclure dans les expressions précitées.⁷⁹

2.3.2.2. Immunité et inertie

Voilà une interprétation par trop littérale qui ferme la porte à toute évolution et à toute discussion. Indépendamment de l'attitude de parti-pris des tribunaux, visant à restreindre le plus possible et par tous les moyens disponibles le champ de responsabilité des municipalités en les plaçant dans une position privilégiée par rapport aux simples citoyens, il n'est pas certain, contrairement à ce qui est avancé dans cette décision, que le législateur ait entendu, en procédant à cette énumération (art. 478), limiter aussi strictement et autoritairement les obligations d'entretien afférentes aux trottoirs. La discrétion d'agir qui est laissée aux municipalités ne constitue pas un *no man's land* qui procurerait l'immunité totale à l'inertie voire même à l'incurie municipale. Mais en 1960, la Cour d'appel entretenait d'autres théories sur la question : écoutons encore le juge Galipeault :

J'en viens donc à la conclusion qu'il ne saurait y avoir négligence ou faute de la part de la corporation de village si, aucun règlement ne l'obligeant à l'enlèvement de la neige et à l'entretien d'hiver de ses trottoirs, elle ne se préoccupe pas de pareils soucis. (...) En l'absence de tel règlement, les piétons ne sauraient se plaindre puisque leur situation n'est pas rendue plus mauvaise que si aucun trottoir n'avait été construit.⁸⁰

2.3.2.3. La dissidence du juge Casey

Cette décision n'est pas unanime ; dans sa dissidence, le juge Casey aborde la question sous un angle complètement différent :

77. On soutient, au même effet, que « Le coût d'ailleurs de cet enlèvement de la neige sur les trottoirs serait prohibitif pour les petites municipalités et les contribuables refuseraient de s'en charger » (*supra*, note 73, p. 6).

78. *Drouin c. Bernard*, [1953] C.S. 217.

79. *Supra*, note 73, p. 5.

80. *Id.*, p. 7.

On the first question it is my opinion that every municipal corporation, whether it operates under the Municipal Code, the Cities and Towns Act, or a special charter, has the duty of maintaining in winter as well as in summer, its sidewalks in fit condition for use by its pedestrians. Also, whatever be the source of this duty, the Civil Code, the Municipal Code, the Cities and Towns Act, a particular charter, the Public Streets Acts, or any other statute, the result is the same; the corporation is bound, by whatever means are reasonable, to make its sidewalks safe for normal use and it will be held responsible for damages caused by its failure to discharge this duty.⁸¹

Sur la question de savoir si le fait que l'article 478 C.M. ne mentionne pas expressément la neige et la glace constitue une « dispense » d'entretien pendant la saison hivernale, le juge Casey pense que cette obligation d'entretien ne peut que s'étendre aux trottoirs; étant donné notre climat, cela lui semble l'évidence même⁸².

Quant à la théorie qui veut qu'une corporation ne puisse engager sa responsabilité qu'en passant un règlement et qu'en l'absence de tel règlement, l'immunité la plus totale soit accordée aux municipalités qui négligent ou refusent d'agir, le juge dissident considère cette position comme inacceptable :

It is also argued that for its responsibility to be engaged the corporation would first have had to bind itself to this duty by by-law under art. 412 M.C. I find this argument unacceptable. A corporation may have the power, as between itself and its proprietors to delegate its duties and its responsibilities; but I would not concede that by so doing it may free itself of responsibility towards the victim of an accident or, *when there exists a text such as art. 478 M.C., that it requires a by-law to engage its responsibility.*⁸³

Il faudrait considérer, et cela nous semble être l'interprétation qu'il faille en donner, que l'article 478 C.M. impose *une obligation générale d'entretien des rues et des trottoirs en hiver*, obligation qui n'est pas vide de sens et qui ne requiert pas que les municipalités adoptent des règlements additionnels pour chaque opération d'entretien spécifique, pour lui donner quelque consistance.

Par la suite⁸⁴ on considéra que non seulement il n'y avait plus de présomption de faute, mais reprenant toujours le même *leitmotiv* à savoir que les municipalités ne sont pas les assureurs des piétons, la jurisprudence prit grand soin de réitérer que l'obligation des municipalités n'était qu'une obligation de moyens et non de résultat. C'est ainsi que la Cour suprême du Canada n'hésita pas à renverser la décision de douze jurés au motif que ces

81. *Supra*, note 73, p. 14.

82. *Id.*, p. 15.

83. *Ibid.* Les italiques sont de l'auteur.

84. *Cité de Verdun c. Paquin-Chales*, [1960] B.R. 1230; *Garberi c. Cité de Montréal*, [1961] R.C.S. 408, p. 409; *Paquin c. Cité de Verdun*, [1962] R.C.S. 100, p. 102.

derniers avaient élevé le standard de précaution à un degré supérieur à celui exigé par la loi. C'est dans cette décision, *Picard c. La Cité de Québec*⁸⁵ que l'on peut trouver résumés tous les principes jurisprudentiels des dernières années : disparition de la présomption de faute légale ; fardeau de la preuve d'une faute ou négligence de la Cité, reposant sur le plaignant qui doit démontrer par la balance des probabilités qu'il y a eu faute ; obligation de moyens et non de résultat.

3. Troisième période (1965 à 1981): de nouveau à l'enseigne du droit civil

Nous voici parvenus à la dernière étape de cette étude jurisprudentielle, étude historique dont les nombreux rebondissements n'ont pas fini de nous étonner. En effet, après avoir constaté avec quelle persévérance on a tenté, au cours de la deuxième période, de battre en brèche, à la fois la présomption de faute, les standards d'entretien trop élevés et la reconnaissance d'une obligation générale d'entretien, en l'absence de toute réglementation spécifique à cet effet, on va assister à un retour inopiné à la « philosophie » qui prévalait dans nos Cours au début du siècle, ainsi qu'à l'éviction des règles de droit public, du domaine de la responsabilité civile délictuelle des municipalités en matière d'entretien des rues, trottoirs et traverses en hiver.

3.1. Le retour de la présomption

Nous avons déjà dit, à propos de cette présomption, qu'elle avait suscité maintes controverses. Mais une chose reste certaine : c'est qu'elle a hanté les tribunaux qui n'ont cessé de la combattre, estimant que l'adoption des articles 453a C.M. et 633a (devenu 633, par. 7, puis 585, par. 7) L.C.V., en obligeant le plaignant à prouver la faute de la municipalité, supprimait toute présomption de faute légale. Dans cet esprit, la preuve de l'état dangereux n'était pas suffisante, il fallait en sus prouver que la corporation municipale avait manqué à son devoir d'entretien (obligation de moyens), en ne remédiant pas à cet état de choses dans un délai raisonnable. L'arrêt *Cité de Montréal c. Pouliot*⁸⁶ marque le retour inattendu de la « présomption » par le biais de l'allègement du fardeau de la preuve.

3.1.1. *Cité de Montréal c. Pouliot*

Dans cet arrêt, la Cour d'appel a estimé que la victime n'avait pas à prouver depuis quand l'état dangereux existait :

85. *Picard c. Cité de Québec*, [1965] R.C.S. 527.

86. *Cité de Montréal c. Pouliot*, [1965] B.R. 683.

La règle selon laquelle les corporations municipales sont responsables des accidents dus au mauvais état de leurs rues seulement si cet état a subsisté assez longtemps pour que le défaut d'y remédier constitue une négligence ne doit pas être interprétée comme imposant à la victime (...) le fardeau d'établir depuis quand existe l'état de choses dont elle se plaint : dès qu'elle a prouvé que la rue était en mauvais état, il en résulte une présomption de faute que la corporation municipale doit repousser.⁸⁷

La seule preuve de l'état dangereux suffit donc à faire retomber le fardeau de la preuve sur la Cité qui doit alors s'exonérer par les moyens qu'on connaît. Bref, on agit comme si le fait de l'état dangereux constituait en lui-même la *faute* qui est susceptible d'engager la responsabilité de la municipalité.

La même interprétation a été suivie dans *Paré-Marchand c. Ville de Montréal*⁸⁸ où la Cour supérieure après avoir souligné que la Ville avait l'obligation d'assurer aux piétons une « sécurité relative » tant sur les trottoirs que dans leur prolongement naturel, les traverses, conclut en ces termes :

D'ailleurs le fardeau d'établir depuis quand cet état existait retombait sur la défenderesse, vu que la demanderesse avait établi que la chaussée était en mauvais état.⁸⁹

3.1.2. Le rétablissement de l'équilibre

Le retour de la présomption signifie-t-il que l'obligation de moyens vient de se muter en obligation de résultat ? Nous ne le croyons pas, puisque la municipalité pourra toujours s'exonérer en plaidant qu'elle a agi avec soin et diligence, ou encore que la victime a contribué à son propre malheur en manquant de prudence. Finalement, elle pourra invoquer cas fortuit ou force majeure. Signalons que si l'obligation de la municipalité en était une de résultat, elle se verrait privée des deux premiers moyens et n'aurait à sa décharge que les cas fortuits et forces majeures.

Le retour de la présomption vient rétablir quelque équilibre entre les propagonistes. La preuve du laps de temps qu'a duré l'état dangereux peut en effet, dans la majorité des cas, être impossible à faire par la victime, tout comme celle que la corporation n'a pas utilisé tous les moyens à sa disposition ou n'a pas fait montre de toute la diligence nécessaire pour remédier à une situation de danger. Il faudrait que la victime, pour ce faire, connaisse les effectifs humains et matériels de même que les horaires des

87. *Id.*, p. 683.

88. *Paré-Marchand c. Ville de Montréal*, [1977] C.S. 102.

89. *Id.*, p. 105.

préposés, etc. Il est certainement plus réaliste et équitable d'exiger que la municipalité fasse la preuve de sa diligence.

Dans l'article qu'elle publiait dans la *Revue du Barreau* en 1957, Me Wasserman concluait en demandant la suppression des articles 622, par. 7 (devenu 585, par. 7) L.C.V., 453a C.M. et 539a de la Charte de Québec parce que « The enactments, which place upon the claimant the burden of proving fault against a municipality from which compensation is being claimed, are oppressive in their nature »⁹⁰. Nous partageons cette opinion et approuvons la nouvelle attitude des tribunaux.

3.2. Les « passages » et les « traverses »

L'obligation d'entretenir des « passages » n'a pas été reconnue comme faisant partie d'une obligation générale d'entretien; que l'on se remémore entre autres les affaires *Gratton* et *Thurso* où l'on considéra qu'en l'absence de prescription statutaire ou réglementaire, les municipalités n'avaient pas à s'encombrer de tels scrupules. Avec l'arrêt *Notre-Dame d'Issoudun c. Olivier*⁹¹ la jurisprudence va effectuer une volte-face radicale sur cette question.

Quant aux « traverses » proprement dites, on se souviendra que, dans *Goyette c. Ville de Cowansville*⁹², on n'avait pas reconnu d'obligation de la ville, d'entretenir les « traverses » en aussi bon état que les trottoirs. Une décision en sens contraire a été rendue dans l'affaire *Simard c. Ville de Trois-Rivières*⁹³. Le juge Jean-Marie Châteauneuf conclut ainsi :

Le Tribunal considère que le passage clouté d'un trottoir à un autre sur la chaussée est la prolongation, dans l'ordre des choses, du trottoir qui permet le passage du piéton; tablant sur cette observation, le Tribunal est d'avis que les obligations d'entretien des trottoirs de la ville se prolongent également sur ce passage clouté, de sorte que les sableurs, pour pouvoir faire adéquatement leur travail sécuritaire, doivent également sabler les passages cloutés comme si c'était des trottoirs.

3.2.1. L'affaire *Issoudun*

Dans l'affaire *Issoudun*, madame Olivier poursuivit la Cité défenderesse pour les dommages qu'elle avait subis à la suite d'une chute qu'elle avait faite, à la sortie de l'église, alors qu'elle tentait de traverser la rue. Il appert de la preuve que, premièrement, les trottoirs de la municipalité n'étaient pas entretenus pendant la saison d'hiver, ce qui obligeait les piétons à utiliser la

90. *Supra*, note 1, p. 95.

91. *Notre-Dame d'Issoudun c. Olivier*, [1968] B.R. 24.

92. *Supra*, note 47.

93. *Simard c. Ville de Trois-Rivières*, [1979] C.P. 89, p. 90.

chaussée, et, deuxièmement, que la chaussée était fort glissante et qu'on n'y voyait aucune traverse spécialement entretenue pour l'usage des piétons.

En Cour d'appel, on soumit que la municipalité n'avait pas l'obligation de sabler la rue et que, ce faisant, elle n'avait donc pas l'obligation de procurer aux piétons un passage sûr où ils puissent circuler et traverser la rue.

La Cour d'appel jugea que la municipalité était fautive. Le juge Brossard à qui revint la tâche de « distinguer » cette cause des précédentes qui étaient à l'effet contraire⁹⁴, termina sur ces mots :

Dans la cause actuelle, la municipalité défenderesse a, par une incurie injustifiable, rétrograde, mesquine et antisociale, volontairement créé, dans ses rues, une situation dangereuse pour les piétons appelés à les utiliser ; sa conduite fut, à mon avis, nettement fautive ; l'accident qui s'est produit en fut le résultat direct.⁹⁵

L'obligation de prodiguer aux piétons un passage sûr où ils puissent circuler en sécurité semble avoir gagné définitivement ses lettres de noblesse. Elle fut, en effet, reconnue à nouveau dans un arrêt subséquent, *Corporation Municipale de l'Assomption c. Gariépy-Hervieux*⁹⁶. Dans cette affaire, une certaine confusion plane sur l'endroit exact où la demanderesse intimée fit sa chute, mais, selon le juge de première instance, l'endroit précis de la chute n'a guère d'importance puisque le trottoir, la chaussée ainsi que la traverse se trouvaient également sur la glace vive. Face à cet état de choses, le juge Rinfret (en Cour d'appel) rappelle certaines réalités premières :

La municipalité n'a pas offert de défense, autre que sa non-obligation de sabler les chaussées. Règle générale, elle a raison, mais dans des circonstances spéciales comme celles que l'on rencontre dans le présent cas, elle ne peut pas se retrancher derrière cette exemption.

Elle est tenue de fournir aux piétons un endroit où ils peuvent circuler sans encombre.⁹⁷

3.2.2. L'affaire *Laperrière*

Récemment, dans *Municipalité du Canton d'Ascot c. Laperrière*⁹⁸, la Cour d'appel est allée encore plus loin et a étendu l'obligation de procurer un

94. Tout en prenant le soin de préciser que dans l'affaire *Thurso* l'action fut rejetée au motif principal que la chute de la victime devait être imputée à sa seule imprudence, le juge Brossard se déclare en désaccord total avec les propos du juge Galipeault (pp. 6 et 7) concernant les inconvénients inhérents (et inévitables) de la vie à la campagne durant l'hiver.

95. *Supra*, note 91, p. 28.

96. *Corporation Municipale de l'Assomption c. Gariépy-Hervieux*, [1976] C.A. 778. Comparer avec *Cité de Lauzon c. Dulac*, [1963] B.R. 27, dans l'esprit de la deuxième période.

97. *Id.*, p. 779.

98. *Municipalité du Canton d'Ascot c. Denise Laperrière*, [1980] C.A. 450.

passage sécuritaire aux piétons, non plus seulement à la chaussée, en l'absence de trottoirs et de traverses, mais également aux zones stratégiques, telles les zones d'arrêt des autobus⁹⁹. Dans cette affaire, la demanderesse intimée poursuit la municipalité d'Ascot et obtint, en Cour supérieure, des dommages-intérêts au montant de \$15 401.05. Madame Laperrière avait fait une chute sur la chaussée glacée, alors qu'elle venait de descendre de l'autobus au coin des rues Dunant et Arsenault, lesquelles étaient toutes deux dépourvues de trottoirs.

Le débat tourna encore une fois autour de la sempiternelle question : une municipalité régie par le *Code municipal* a-t-elle l'obligation légale « to keep streets or roads within its jurisdiction safe for pedestrians using them » ?¹⁰⁰ Reprenant l'évolution de la jurisprudence pertinente depuis *Gratton* (pas d'obligation légale de sabler la chaussée) jusqu'à *Thurso* (pas de règlement : pas de responsabilité), le juge Nolan fit remarquer fort justement que la jurisprudence avait évolué depuis¹⁰¹ et que le temps est révolu où la municipalité pouvait se retrancher derrière l'absence d'obligation statutaire.

3.3. L'obligation générale d'entretien

Nul n'a jamais contesté le fait que l'obligation générale d'entretien fut une obligation de moyens et de diligence par opposition à une obligation de résultat. Toutefois, certaines décisions (surtout celles de la première période) ont sanctionné parfois excessivement cette obligation et la question cruciale, à notre humble avis, reste encore de déterminer sous quel angle doit être envisagée la prestation municipale. Faut-il, comme le soutenait le juge Bissonnette dans sa dissidence dans l'affaire *Dubreuil*¹⁰², considérer *l'ensemble du travail qui a été fait*, en tenant compte de l'endroit précis où est survenue la chute, de la situation et des conditions climatériques ou bien faut-il rechercher la faute spécifiquement en rapport avec le seul fait, par exemple, que le trottoir était glissant entre douze heures et treize heures trente, sur la rue « X » ?¹⁰³ Il semble bien que cette conception de la « faute *in actu* » veuille refaire surface.

99. Voir dissidence du juge Létourneau dans *Gratton*, *supra*, note 16.

100. *Supra*, note 98.

101. *Supra*, note 98, pp. 452 et 453 : « But, in at least two instances in recent years, this Court has held a municipal corporation regulated by the *Municipal Code* responsible for a fall which a pedestrian has suffered on an icy road surface. (...) These recent holdings make it clear, in my opinion, that the day is long since past when a municipal corporation regulated by the *Municipal Code* can, in every instance where an accident happens in the winter time because of the icy condition of one of its streets or roads, escape responsibility by taking refuge in the argument that, as the *Municipal Code* imposes no obligation on it to sand its streets and roadways, it commits no fault by not so doing ».

102. *Supra*, note 34.

103. *Supra*, note 60.

3.3.1. La faute *in actu*

Dans *Martineau c. Montréal*¹⁰⁴, la Cour d'appel, renversant le jugement de première instance, tint la ville responsable des dommages causés à l'appelant. La Cour d'appel en est arrivée à cette conclusion après s'être penchée sur le fait très précis invoqué dans les motifs de l'appelant, à savoir « la négligence de l'intimée à partir de 16 heures, où le sablage aurait été suspendu jusqu'au lendemain à cet endroit particulièrement passant, alors que les trottoirs étaient à la glace vive »¹⁰⁵. Le tribunal se posa la question de savoir si cette suspension des travaux de sablage (du 13 à 15 h 20 au 14 entre 9 h 15 et 10 h 30) est compatible avec l'obligation de moyens et de diligence qui incombait à la ville. En Cour supérieure, on considéra à la décharge de la ville, les conditions climatiques particulièrement difficiles qui prévalaient la veille, la nuit précédente et le jour même de l'accident du demandeur. En Cour d'appel, cette même situation fut « utilisée » d'une tout autre manière : on estima que la ville aurait dû employer du personnel additionnel étant donné les faits plus haut cités :

Dans cette éventualité, l'intimée n'a pas démontré pourquoi on n'avait pas affecté une autre équipe ou un autre contremaître pour prendre la relève de l'équipe de jour. Compte tenu de la preuve qu'il est possible d'employer du personnel additionnel lorsque nécessaire, il m'apparaît que l'intimée ne s'est pas déchargée de son obligation de moyens et de diligence en l'espèce.¹⁰⁶

3.3.2. Cas fortuit et force majeure

On sait à quel point les Cours sont peu enclines à classer dans cette catégorie les intempéries propres à notre climat, et rares sont les décisions où l'on peut constater qu'une municipalité s'est exonérée par ces moyens. Notre propos n'est pas de reprendre ces cas d'exception mais bien de souligner une addition importante qui a été faite dans ce domaine, ces dernières années, à savoir la reconnaissance de la grève et du *lock-out* comme défense de cas fortuit et force majeure.

Dans *Hébert c. Cité de Hull*¹⁰⁷, le tribunal estime que le *lock-out* pouvait, au même titre qu'une grève, constituer un cas fortuit ou de force majeure, empêchant un débiteur d'exécuter ses obligations. Il faut bien sûr que la municipalité ne soit pas responsable du *lock-out*, en ce sens que si la preuve révélait qu'elle n'a pas agi avec diligence et bonne foi pendant les négociations qui ont précédé le *lock-out*, elle ne pourrait s'en prévaloir pour

104. *Martineau c. Montréal (ville de)*, C.A. Montréal, 8 janvier 1981, J.E. 81-112.

105. *Id.*, p. 2.

106. *Id.*, p. 7.

107. *Hébert c. Cité de Hull*, C.S. Hull, 17 septembre 1979, J.E. 79-909.

s'exonérer. Mais, dans cette affaire, la preuve était à l'effet contraire et ce sont les actes d'intimidation posés par les employés manuels qui ont empêché les employés exclus du *lock-out* d'exécuter leur travail par des moyens raisonnables.

La grève n'est pas, elle non plus, considérée *ipso facto* comme une défense de cas fortuit ou force majeure. La Cour supérieure jugea, dans l'affaire *Lemay c. Shawinigan (Corporation Municipale de la Ville de)* que pour qu'elle puisse être invoquée comme telle, il fallait qu'il n'y ait pas d'entente prévue avec le Syndicat, sur les services essentiels, *a fortiori* quand il s'agit d'une grève légale. Elle refusa ce moyen de défense à la Ville parce que celle-ci avait fait une telle entente avec le Syndicat. Elle suggéra à la Ville d'exercer un recours en garantie contre le Syndicat. Ce jugement fut toutefois porté en appel.

La Cour d'appel posa le problème en termes différents: le juge Kaufman, faisant référence à l'*esprit de nos lois du travail*, soutint que le Syndicat devait être considéré comme un tiers à l'égard de la municipalité. Étant donné que c'est le fait d'un tiers, à savoir la négligence du Syndicat de respecter son engagement, qui avait empêché la Ville de remplir son obligation d'entretien, force était donc de conclure qu'il s'agissait là d'une cause étrangère exonérant la municipalité appelante. La grève et le «*lock-out*» sont des phénomènes dont l'ampleur n'a cessé de s'accroître au cours de la dernière décennie, et il faudra bien composer avec leur existence et leur omniprésence. La grève et le «*lock-out*» entraînent des conséquences que toute la société doit supporter parce que, justement, on est en présence de l'exercice de droits expressément reconnus et que d'aucuns considèrent comme fondamentaux. En ne tenant pas compte de ce fait, la Cour supérieure, et nous le disons avec toute la déférence possible, a ignoré cette réalité qui est le pain quotidien (nous faisons ici allusion aux continuel conflits de travail) de la société moderne. Si la responsabilité de la corporation n'était pas, dans une certaine mesure, suspendue par une grève ou un *lock-out*, ce serait fausser les règles du jeu et non seulement lui faire supporter un fardeau démesuré qu'elle n'a plus la possibilité d'endosser (exécuter des prestations, même réduites, alors qu'elle n'a plus ni la disposition ni le contrôle de ses effectifs), mais également amputer le phénomène lui-même de la dimension sociale que veulent lui donner ceux qui s'en prévalent. C'est pourquoi la décision de la Cour d'appel en cette affaire, nous semble davantage correspondre à la réalité contemporaine.

Est-il encore nécessaire de souligner le fait que l'appréciation de cette obligation d'entretien se fait suivant chaque cas d'espèce et qu'en présence

108. *Shawinigan (Corporation municipale de la ville de) c. Lemay*, C.A. Québec, 16 décembre 1981, J.E. 82-29 (retenu pour publication dans [1982] C.A.).

d'une obligation de moyens et de diligence, il devient très problématique et pas nécessairement souhaitable d'établir des critères absolus.

3.3.3. Les routes sous la responsabilité du ministère de la Voirie

D'autres éléments de responsabilité ont été précisés. Ainsi dans *Poupart c. Corporation du Village de Lafontaine*¹⁰⁹, la Cour supérieure a jugé qu'une corporation pouvait être tenue responsable des dommages causés par le mauvais entretien d'un chemin faisant partie de son territoire, même si c'est le ministère de la Voirie qui en assumait la garde juridique et l'entretien. Sa responsabilité pouvait être engagée advenant le cas où *elle paraissait avoir été avisée* d'un état dangereux et n'avait rien fait elle-même, après s'être rendue compte que les préposés du Ministère ne réagissaient pas, pour remédier temporairement à la situation, en installant, par exemple, une signalisation quelconque avertissant du danger.

3.3.4. Les ruelles

La situation relative à l'entretien des ruelles n'a pas évolué depuis 1976¹¹⁰. Les tribunaux s'en tiennent toujours au même raisonnement : les ruelles, tout comme les rues, n'étant pas destinées à la circulation piétonnière, la corporation n'est pas tenue de les entretenir autrement que pour la circulation des véhicules¹¹¹. Le fait que les ruelles, en général, ne comportent pas de trottoirs permettant aux piétons de circuler, renforce, aux yeux des tribunaux, le fait que la destination spécifique des ruelles n'est pas la circulation piétonnière.

3.3.4.1. *Ayotte-Toupin c. Montréal*

Dans l'affaire *Ayotte-Toupin c. Montréal*¹¹², les faits pertinents se résument ainsi : la demanderesse ayant emprunté, comme « raccourci », la ruelle située entre les rues Therrien et Galinette, se renversa la cheville dans une brisure de la surface bétonnière et chuta, se fracturant le poignet, d'où poursuite en dommages-intérêts contre la Ville de Montréal. La Cour assimila les ruelles aux rues et, partant leur appliqua le même régime

109. *Poupart c. Corporation du Village de Lafontaine*, [1968] C.S. 468. Aussi reconnu dans *Poupart c. La Corporation municipale de St-Joseph de Lanoraie*, [1979] C.P. 90, p. 97.

110. *Blais c. Ville de Montréal*, [1976] C.S. 1290.

111. *Ayotte-Toupin c. Montréal (ville de)*, C.S., Montréal, 14 juillet 1981. J.E. 81-756. La jurisprudence étant « claire sur le point que la Cité de Montréal, propriétaire de la ruelle, n'a pas les mêmes obligations de maintenir en bon état et condition des ruelles et des rues comme les trottoirs et les traverses de piétons » (p. 3).

112. *Ayotte*, *supra*, note 111.

juridique. Avant d'en arriver à cette conclusion, le juge Hannan posa cependant quelques jalons indicateurs des critères objectifs dont on devait tenir compte : 1) la connaissance des lieux par la victime et le fait qu'au moment de l'accident, étant donné qu'il faisait jour, la demanderesse pouvait voir très distinctement les « dénivellations » et donc les éviter ; 2) le fait que, de l'avis du juge, une *fissure* (en l'espèce il laisse entendre qu'il y en avait plusieurs) de huit (8) pouces de longueur par deux (2) pouces et un quart de profondeur, claires et visibles dans la surface de la ruelle, ne constitue pas un *piège* à l'endroit où l'accident s'est produit ; 3) le fait accepté de façon générale que la présence de ces « fissures » est considérée comme une chose normale dans une ruelle¹¹³. Mais le principal argument reste, comme on le sait, que les ruelles tout comme les rues, sont destinées aux véhicules. Pourtant, il est de toute évidence que les piétons les utilisent, que rien ne leur en interdit l'accès ou l'usage (comme sur les autoroutes) et que, de plus, on y gare les voitures ; c'est également le lieu de collection des déchets. Tout ceci fait, qu'en réalité, les ruelles semblent être aussi un lieu de circulation piétonnière et pas seulement occasionnelle, sans compter le fait qu'elles recèlent un intérêt, voire même un « attrait » considérable, celui de constituer un « raccourci ». On se souviendra que c'est là la raison qui incita la demanderesse à l'utiliser.

3.3.4.2. L'« intrus »

La jurisprudence semble accoler au piéton qui utilise la ruelle, l'étiquette d'« intrus », en ce sens qu'étant donné que ce lieu est réservé à la circulation des véhicules, un piéton n'a pas de raison de s'y trouver et, s'il décide de s'y aventurer, le fait à ses risques et périls. L'utilisation du mot « piège » en parlant des « fissures » montre bien que les devoirs de la Ville se réduisent à faire en sorte que ses ruelles n'en comportent pas. Mais le fait que les piétons empruntent largement ces « raccourcis » ne devrait-il pas inciter les tribunaux à considérer la question sous l'angle de la « prévisibilité » de la présence du piéton dans une ruelle, plutôt que sous l'aspect unique de la prévision du danger (traquenard, piège, trappe), devoir qui incombe à l'usager de la ruelle¹¹⁴.

113. *Supra*, note 86, p. 4 : « La preuve indique que la surface de la ruelle n'était pas particulièrement brisée, et les photos (...) n'indiquent pas une surface tout à fait anormale pour une ruelle ».

114. « Chacun doit tenir sa propriété dans un état tel qu'elle ne soit pas susceptible de causer des dommages à autrui. Les propriétaires sont responsables des dommages causés par les accidents qui surviennent par leur négligence à des personnes ayant des motifs acceptables de pénétrer sur leur propriété (...) On ne doit pas considérer que le devoir du propriétaire aille jusqu'à prémunir les gens contre des dangers normalement imprévisibles » : A. NADEAU et R. NADEAU, *Traité Pratique de la Responsabilité Civile Délictuelle*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1971, pp. 185-186.

Il n'est fait, dans cette décision, aucune allusion à un trottoir, ou encore à un passage, qui serait réservé aux piétons, mais il est de notoriété publique que la quasi-totalité des ruelles en sont dépourvues. On peut donc, étant donné le fait acquis que les piétons utilisent les ruelles et qu'aucune interdiction ne leur en est signifiée, se demander si le seul devoir de la Ville se limite à l'obligation de droit commun (exemptes de pièges ou traquenards) ou bien si elle a le devoir de fournir un passage sûr aux piétons dans les ruelles, en l'occurrence sur la chaussée étant donné l'absence de trottoirs? Advenant une réponse affirmative, le fait de laisser persister la présence de fissures de huit pouces de longueur par deux pouces de profondeur constitue-t-il une *négligence* de la part de la municipalité, négligence entraînant sa responsabilité? Dans cette optique, la défense à l'effet que le danger était visible et évitable (à condition de prêter une attention continuelle à la chaussée) et ne constituait donc pas un piège ou un traquenard, ne serait plus un moyen d'exonération.

3.3.4.3. *De jurisprudentia ferenda*

Le juge Hannan, en plus de la décision *Verdun c. Clarke* (1942) — décision dépassée que l'on eut considérer comme renversée par celle de *Municipalité d'Ascott c. Laperrière* (1980)¹¹⁵ —, cite plusieurs arrêts¹¹⁶ dont les deux plus pertinents, à notre humble avis, sont *Cholette c. Ville de Montréal*¹¹⁷ et *Landry c. Ville de Montréal*¹¹⁸. On peut y lire et relire les mêmes considérations, telles que les ruelles ne sont pas destinées aux piétons et que la Ville n'a pas d'autre obligation envers ceux-ci que de les garder exemptes de pièges et de trappes.

Ainsi qu'on peut le constater, la question de savoir si la Ville a le devoir général, reconnu dans *Issoudun* et réaffirmé dans *Gariépy-Hervieux*, de procurer aux piétons un lieu de circulation sécuritaire, n'est pas abordée. Cette question ne saurait être débattue *indirectement*, par le biais de la « destination » propre d'une ruelle, tel que décidé dans ces arrêts. Une telle attitude refuse de tenir compte de la réalité (les piétons ont intérêt à utiliser les ruelles et rien ne leur en interdit l'accès et l'usage; elles sont donc *ouvertes* aux piétons), mais on a quelquefois assisté à des prises de position qui n'étaient pas toujours empreintes du plus grand réalisme, ceci dit en toute déférence pour les opinions contraires et avec tout le respect dû à nos tribunaux. Pourtant, étant donné que la jurisprudence, tout comme les temps, change, et souvent dans le plus grand intérêt des administrés, comme ce fut le

115. *Supra*, note 98.

116. *Supra*, note 111, pp. 3-5.

117. *Cholette c. Ville de Montréal*, C.S., Montréal, n° 05-0168-37-73, 25 septembre 1975.

118. *Landry c. Ville de Montréal*, C.S. Montréal, n° 500-05-0032-74-741, 23 janvier 1976.

cas avec le renouveau inauguré par l'arrêt *Issoudun*, il n'est pas tout à fait utopique, *de jurisprudentia ferenda*, qu'il se produise un tel revirement dans le cas des ruelles, considération faite du passé jurisprudentiel, bien entendu. Il est permis d'espérer que les tribunaux en viennent, d'ici quelques décisions, à inclure dans l'obligation générale d'entretien des ruelles, celle plus spécifique de fournir un passage sécuritaire aux piétons. Cette reconnaissance pourrait d'ailleurs s'opérer graduellement par l'exigence de normes plus élevées d'entretien ; ces dernières entraînant à leur tour dans leur sillage les notions de « pièges » et de « trappes », on en viendrait peut-être à considérer que des fissures de huit pouces de longueur par deux pouces de profondeur représentent effectivement un danger pour les piétons.

Conclusion

Le fait que la responsabilité civile délictuelle des municipalités soit redevenue le fief incontesté du droit civil, n'a eu que d'heureuses conséquences pour l'administré. Les gouvernements locaux ne pouvant plus se retrancher derrière la sacro-sainte immunité que leur conférait la discrétion d'agir, doivent désormais assumer des responsabilités sociales fondamentales qui ne se déduiront plus d'une énumération limitative enchâssée dans une loi ou encore dans un règlement ou une résolution municipale, mais découleront d'une obligation générale d'entretien sans cesse à redéfinir à la lumière de l'intérêt public, notion dont on sait qu'elle n'est pas immuable mais bien au contraire en constante évolution.

Cela ne signifie pas que les corporations municipales ne jouissent plus de la discrétion d'agir face à certains de leurs pouvoirs, conclusion que d'aucuns seraient tentés de tirer du fait que, dans l'avenir, on pourra tenir une municipalité responsable de la chute d'un piéton qui traverse la rue alors que celle-ci n'a pas usé de son pouvoir de construire des trottoirs (les traverses étant le prolongement imaginaire des trottoirs)! La nouvelle jurisprudence n'a pas vidé de son sens le principe de droit public qui veut que rien n'oblige les municipalités à exercer leurs pouvoirs discrétionnaires. Les décisions *Issoudun* et *Laperrière* sont tout simplement venues affirmer, espérons que ce soit de façon définitive, que peu importe finalement que la corporation municipale, dans sa grande sagesse, ait ou non opté pour la construction de trottoirs et l'épandage de sable en hiver, *cette dernière aura toujours le devoir, entre autres, de fournir aux piétons un passage où ils puissent circuler dans une relative sécurité, compte tenu des conditions climatiques.*

La première conclusion à tirer de cette évolution de la pensée jurisprudentielle est donc que la vacuité législative ne pourra plus jouer le rôle de passeport à l'inertie et à l'incurie municipales dans le *no man's land* de l'immunité attachée à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires.

La seconde conclusion qui nous vient à l'esprit a trait aux conséquences de la reconnaissance dans les faits (par le renversement automatique du fardeau de la preuve dès que l'état dangereux est prouvé) d'une *présomption de faute* à l'endroit de la municipalité. Il nous semble que le retour de cette présomption constitue une étape vers l'introduction dans notre droit de la responsabilité de ce que l'on appelle en droit administratif français, la *faute de service*, basée sur « le droit pour chaque citoyen à un fonctionnement adéquat des services publics »¹¹⁹. Dans cette optique, en autant que le citoyen se trouve lésé suite au « fonctionnement défectueux du service (...) déterminé par rapport à ce qu'aurait dû être un fonctionnement normal, dans les circonstances de l'affaire »¹²⁰, il a droit d'être indemnisé. En l'espèce, si le trottoir est dans un état dangereux tel qu'il occasionne la chute d'un piéton, ce dernier n'a pas à prouver autre chose que le fait de l'état dangereux (donc le mauvais fonctionnement du service d'entretien) et les dommages lui résultant de sa chute, pour être indemnisé.

Sans coïncider parfaitement avec la notion « faute de service », encore malheureusement inconnue dans notre droit administratif, nous pensons que la *présomption de faute* constitue un pas dans cette direction ou tout au moins vers un changement d'attitude précurseur d'un renouveau plus profond, renouveau dont le besoin imminent n'a plus à être prouvé :

En transposant servilement le droit privé au secteur public, l'aspect réparateur de la responsabilité n'a pas reçu l'importance qu'on lui devait dans le secteur public; le justiciable peut obtenir réparation du préjudice qui lui a été causé uniquement s'il peut établir que l'État a commis une faute. Cet aspect sanctionnateur est difficilement conciliable avec la finalité de la réparation indemnitaire. C'est le fondement même du système qui est remis en cause, non seulement ses procédés d'application.¹²¹

En définitive, ce que l'on qualifiait de *sévérité* des tribunaux dans un premier temps, nous apparaîtra peut-être, dans un second temps, comme une mutation nécessaire de notre conception anthropomorphique de la faute, conception à l'intérieur de laquelle ces mêmes tribunaux sont de plus en plus mal à l'aise.

119. R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, vol. 2, Québec, P.U.L., 1975, p. 1522.

120. *Id.*, p. 1469.

121. *Id.*, p. 1522.