

Responsabilité civile : les municipalités sont-elles en état de siège ?

Pierre Dallaire

Volume 30, numéro 1, 1999–2000

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1027601ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1027601ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dallaire, P. (1999). Responsabilité civile : les municipalités sont-elles en état de siège ? *Revue générale de droit*, 30(1), 99–124. <https://doi.org/10.7202/1027601ar>

Résumé de l'article

En matière de responsabilité civile extracontractuelle, les municipalités sont-elles des personnes comme les autres ? C'est la question que pose l'auteur dans cette conférence présentée à l'automne 1999 au Congrès des avocats et avocates de province. Personnes morales de droit public, les municipalités sont-elles soumises aux mêmes règles et bénéficient-elles des mêmes droits que les autres personnes lorsqu'elles causent préjudice à autrui ?

L'auteur, après avoir souligné le rôle joué historiquement par les règles de droit public (provenant de la common law) comme moyen d'exonération des municipalités en prenant comme exemple le jugement de la Cour supérieure dans l'affaire *Dasken*, se penche sur l'impact de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Laurentide Motels*, qui a consacré le principe voulant que les règles de droit public ne s'appliquent qu'à l'aspect politique de l'activité municipale, le domaine opérationnel étant soumis aux règles de droit civil (art. 1457 et suivants du Code civil) qui s'appliquent à toutes les personnes.

L'auteur rappelle le vigoureux débat académique qui s'était engagé dans les pages de la *Revue générale de droit* avant que la Cour suprême ne tranche la question. Après s'être arrêté au fait que plusieurs dispositions législatives dans la *Loi sur les cités et villes* accordent aux municipalités certaines exonérations de responsabilité qui ne sont pas accessibles aux autres personnes, l'auteur entreprend un survol de la jurisprudence des deux dernières années portant sur la responsabilité extracontractuelle des municipalités pour tenter d'en mesurer la portée.

NOTES, INFORMATIONS ET DOCUMENTS

Responsabilité civile : Les municipalités sont-elles en état de siège?*

PIERRE DALLAIRE

Bâtonnier du Barreau de Hull et
Professeur auxiliaire à la Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

En matière de responsabilité civile extracontractuelle, les municipalités sont-elles des personnes comme les autres? C'est la question que pose l'auteur dans cette conférence présentée à l'automne 1999 au Congrès des avocats et avocates de province. Personnes morales de droit public, les municipalités sont-elles soumises aux mêmes règles et bénéficient-elles des mêmes droits que les autres personnes lorsqu'elles causent préjudice à autrui?

ABSTRACT

In the universe of extra-contractual civil liability, are municipalities persons like others? This is the question asked by the author in the course of a conference given in autumn 1999 at the annual convention of the Association des avocats et avocates de province in Hull. Being legal persons established in the public interest, are municipalities subject to the same rules and do they benefit from the same rights as the other persons when they cause injury to another?

* Communication présentée dans le cadre du Congrès annuel de l'Association des avocats et avocates de province (AAAP) Hull, octobre 1999.

L'auteur, après avoir souligné le rôle joué historiquement par les règles de droit public (provenant de la common law) comme moyen d'exonération des municipalités en prenant comme exemple le jugement de la Cour supérieure dans l'affaire Dasken, se penche sur l'impact de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Laurentide Motels, qui a consacré le principe voulant que les règles de droit public ne s'appliquent qu'à l'aspect politique de l'activité municipale, le domaine opérationnel étant soumis aux règles de droit civil (art. 1457 et suivants du Code civil) qui s'appliquent à toutes les personnes. L'auteur rappelle le vigoureux débat académique qui s'était engagé dans les pages de la Revue générale de droit avant que la Cour suprême ne tranche la question. Après s'être arrêté au fait que plusieurs dispositions législatives dans la Loi sur les cités et villes accordent aux municipalités certaines exonérations de responsabilité qui ne sont pas accessibles aux autres personnes, l'auteur entreprend un survol de la

The author, after noting the important part played historically by the rules of public law (which are essentially imported from the common law) as a rampart against liability for the municipalities, taking as an example the judgment of the Superior Court in the notorious Dasken case, tries to assess the impact of the judgment of the Supreme Court of Canada in the Laurentide Motels case. In this important decision was affirmed the principle that the rules of public law will apply only to policy decisions of municipalities while the operational actions are subject to the rules of private law (in Québec the Civil Code) which are applicable to all persons. The author draws attention to the lively scholarly debate in the pages of the Revue générale de droit on this question before the Supreme Court of Canada put an end to the discussion. After noting that numerous statutory dispositions, particularly in the Cities and Towns Act, will limit the civil liability of municipalities (but are not available for other persons), the author proceeds to review briefly

jurisprudence des deux dernières années portant sur la responsabilité extracontractuelle des municipalités pour tenter d'en mesurer la portée.

recent judgments (the last two years) dealing with the extra-contractual civil liability of municipalities in light of the principles affirmed by the Supreme Court in the Laurentide Motels case.

SOMMAIRE

Introduction	102
I. La municipalité : une « personne » pas comme les autres	103
A. Les articles 300 et 1376 du <i>Code civil du Québec</i>	103
B. Les règles de droit public avant <i>Laurentide Motels</i>	105
C. L'héritage de <i>Laurentide Motels</i>	108
D. Les dispositions législatives pouvant affecter ou limiter la responsabilité civile des municipalités	113
1. Préavis et courtes prescriptions	114
2. Les exonérations en matière de voirie	115
II. Survol de la jurisprudence récente (1998-1999)	117
A. Protection contre les incendies	118
B. La protection policière	119
C. L'application de la réglementation municipale	120
D. Gestion des routes et chemins, chutes sur le trottoir et la chaussée	120
E. Inondations et insuffisance des égouts	121
F. Divers	122
Conclusion	123

INTRODUCTION

Siège : Ensemble des opérations militaires exécutées pour s'emparer d'une place forte, d'une ville.

État de siège : mesure prise par les pouvoirs publics en cas de troubles, et qui place le pouvoir civil sous les ordres du commandement militaire.

Dictionnaire de la langue française (lexis) Larousse

« Les municipalités sont-elles en état de siège? ». Voilà un titre bien dramatique et sensationnel que ne désavouerait pas le grand Barnum qui faisait accourir les foules, au siècle dernier, en promettant révélations extraordinaires et émotions fortes. En ce sens, je sens le besoin, *in limine*, de mettre en garde mes auditeurs du fait que, malgré le titre ambitieux, cette conférence n'apportera pas de réponse finale et définitive à la question posée.

Tout au plus pourrons-nous, à la lumière de ce que peut nous apporter la jurisprudence des deux dernières années, tenter de voir si les municipalités sont aujourd'hui plus à risque d'être condamnées à payer des dommages-intérêts qu'elles pouvaient l'être il y a une génération, ou même il y a cinq ans. Il faut toutefois reconnaître que les municipalités, par la nature même et l'étendue des pouvoirs qu'elles exercent, ont toujours été plus vulnérables que les autres « personnes » aux poursuites en responsabilité civile.

Sans prétendre en aucune manière présenter une liste exhaustive des champs d'activité des municipalités, on sait qu'elles s'occupent généralement de protection contre l'incendie, de protection policière, de réglementer la construction et le zonage, de gérer les chemins, rues et trottoirs, d'entretenir les aqueducs et égouts, de contrôler les animaux, créer des parcs, terrains de jeux et équipements sportifs, et j'en oublie.

L'énumération donne le vertige. Toutes ces activités sont à haut risque en ce que des dommages peuvent résulter du moindre faux pas et ouvrir la porte à des recours en vue de faire supporter par la municipalité les dommages subis par la

victime. Ceci n'est pas nouveau (car les municipalités ont toujours exercé ce type de pouvoirs) et il n'y aurait pas lieu de s'interroger sur le sort des municipalités si ce n'était que les règles du jeu de la responsabilité civile, en ce qui les concerne, semblent avoir changé de façon dramatique, particulièrement depuis l'arrêt *Laurentide Motels Ltd. c. Ville de Beauport*, [1989] 1 R.C.S. 705.

Nous allons donc tenter de voir, à la lumière des jugements les plus récents de nos tribunaux, si la responsabilité extracontractuelle à laquelle s'exposent les municipalités les place aujourd'hui dans une situation critique, qui s'apparente à l'état de siège.

I. LA MUNICIPALITÉ : UNE « PERSONNE » PAS COMME LES AUTRES

A. LES ARTICLES 300 ET 1376 DU CODE CIVIL DU QUÉBEC

Dans leur monumental ouvrage consacré à la responsabilité civile¹, Jean-Louis Beaudouin et Patrice Deslauriers écrivent, au sujet des municipalités :

Les corporations municipales et scolaires sont des personnes morales de droit public, mais qui, *en raison de l'article 300 du Code civil, tombent aussi sous le coup des règles générales de la responsabilité civile de droit civil.*²

En soi, ce paragraphe peut laisser croire que les municipalités sont des personnes « comme les autres » et qu'elles sont purement et simplement régies par les règles générales de la responsabilité civile. Si c'était le cas, on n'aurait, en matière de responsabilité extracontractuelle, qu'à se demander si la municipalité a commis une « faute » au sens de

1. J.-L. BAUDOUIN, P. DESLAURIERS, *La responsabilité civile*, 5^e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1998.

2. *Id.*, p. 68, nos italiques.

l'article 1457 du *Code civil du Québec* en se référant aux critères consacrés du « comportement de l'homme normalement diligent » (l'ancien bon père de famille). Toutefois, la situation est beaucoup plus complexe.

C'est d'ailleurs ce que reconnaissent les auteurs précités lorsque, ailleurs dans leur formidable ouvrage, ils se penchent sur la responsabilité des personnes morales de droit public. Ils écrivent :

[...] les organismes d'État et toute autre personne de droit public sont aussi régis par le droit civil. Sur ce point cependant, il convient de lire l'article 1376 C.c. en parallèle avec l'article 300 C.c. [...] l'article 1376 émet une réserve à l'assujettissement complet de l'État au droit civil de la responsabilité, soit celle des autres règles de droit applicables. Les tribunaux auront à interpréter la portée de cette réserve. Il est probable que, dans cette tâche, l'arrêt *Laurentide Motels Ltd. c. Ville de Beauport* servira de référence quand il s'agira de déterminer dans quelle mesure la common law de droit public s'applique [...] aux personnes morales de droit public.³

Il est donc clair que les municipalités, parce qu'elles sont des personnes morales de droit public, ne sont pas des « personnes » comme les autres. Le régime de responsabilité civile qui s'applique à elles (comme aux autres personnes morales de droit public) ne se limite pas, comme nous l'indique l'article 1376 C.c.Q. aux « règles du présent livre » (Des Obligations), car ces règles ne s'appliquent que « sous réserve des autres règles de droit public qui leur sont applicables » (article 1376 C.c.Q. *in fine*).

À ce stade, la question qui se pose est la suivante : « les règles de droit public » (qui sont essentiellement des règles de common law) qui s'imposent par l'effet de l'article 1376 C.c.Q. dans le cas des personnes morales de droit public ont-elles pour effet de leur imposer un régime plus sévère que les autres « personnes » ou rendent-elles au contraire plus facile leur exonération de toute responsabilité à l'égard des victimes?

3. *Id.*, p. 73, nos italiques.

B. LES RÈGLES DE DROIT PUBLIC AVANT *LAURENTIDE MOTELS*

Il n'est pas question d'entreprendre ici un long rappel historique du développement des règles de droit public provenant de la tradition de common law en ce qui concerne la responsabilité civile des organismes publics car ceci nous amènerait bien loin de notre sujet⁴. Qu'il suffise de dire que nos tribunaux ont, depuis fort longtemps jonglé avec cette réalité pour tenter de cerner la portée de ces principes de « droit public » qui, depuis l'adoption du *Code civil du Bas Canada* (plus particulièrement l'article 356 C.c.B.C., l'ancêtre de l'article 300 C.c.Q.), font partie intégrante du régime de responsabilité civile des « corporations municipales ».

Dans un jugement très étoffé rendu le 30 décembre 1974 (et il y en aura toujours pour dire que les juges se la coulent douce et sont toujours en vacances), l'honorable François Chevalier, de la Cour supérieure du district de Hull, s'est longuement penché sur « les principes juridiques en matière de responsabilité municipale ».

C'est dans un dossier découlant de la célèbre affaire *Dasken*⁵ que le juge Chevalier, l'un des plus remarquables juristes de Hull à accéder à la magistrature, a eu à se prononcer sur les principes régissant la responsabilité civile des municipalités. Rappelons que l'affaire *Dasken* portait sur les démarches judiciaires entreprises par un groupe de citoyens (l'Association des propriétaires des Jardins Taché et M^e Renée Joyal) contre un promoteur (Les Entreprises Dasken Inc.) en vue de faire déclarer illégale la construction d'un immeuble en hauteur (habitation à haute densité) alors que la Ville de Hull avait accordé un permis de construction. Au terme d'une saga judiciaire sans précédent (on n'a d'ailleurs rien vu de semblable depuis), qui s'est rendue à la

4. Sur cette question, lire : J.-D. ARCHAMBAULT, *La responsabilité extracontractuelle de l'État : Le politique et l'opérationnel*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1996.

5. *Association des propriétaires des Jardins Taché c. Les Entreprises Dasken Inc.*, [1974] R.C.S. 2.

Cour suprême du Canada, l'illégalité de la construction a été déclarée et la démolition de l'immeuble a été ordonnée⁶.

Il n'est pas nécessaire d'être devin pour comprendre que le promoteur qui avait entrepris la construction sur la base d'un permis de construction émis par la Ville n'était pas heureux de cette conclusion. Il entreprit donc, suite à la démolition de son immeuble, des procédures en dommages contre la Ville de Hull, la tenant responsable des pertes pécuniaires découlant de la démolition de son immeuble⁷.

C'est dans ce contexte que l'honorable juge Chevalier a été amené à se pencher sur les règles de la responsabilité civile des municipalités. Il devait donc décider si les Entreprises Dasken pouvaient recouvrer ses pertes de la Ville de Hull qui avait, de toute évidence, émis un permis de construction en contravention de son propre règlement.

Dans le cadre d'une longue analyse de plus de huit pages, le juge Chevalier réfère à plusieurs jugements⁸, tant du Québec que des autres provinces, pour arriver à la conclusion que :

[...] notre législation municipale étant d'origine britannique, l'excuse de l'absence de « faute » à l'occasion d'un « honest mistake » est constamment reconnue en common law et sert d'exonération dans une poursuite en dommages; alors que, si l'on applique strictement la phraséologie de l'article 1053 du Code civil, on serait plutôt tenté de conclure que la simple faute est génératrice de responsabilité, même si le caractère de mauvaise foi, de fraude ou de dol ne s'y attache pas.⁹

Voilà, en quelques mots, l'impact des règles de droit public sur le régime « ordinaire » de responsabilité de l'article 1053 C.c.B.C. : La simple faute ne suffit pas pour tenir la

6. C'est l'association des propriétaires qui a procédé à la démolition du bâtiment. Un monument fabriqué avec les ruines rappelle cette « victoire des citoyens ».

7. *Les Entreprises Dasken Inc. et al. c. La Cité de Hull*, C.S. (Hull), 30 décembre 1974, désistement en appel et suivi par [1974] R.C.S. 2.

8. Entre autres, il cite les arrêts *Marcoux c. Plessisville*, (1973) R.P. 385 (C.A.); *Welbridge Holdings Ltd c. Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Belleville c. Moxam Wood*, (1953) 4 D.L.R. 151; *Ville St-Laurent c. Marien*, [1962] R.C.S. 580.

9. *Supra*, note 7, jugement de la Cour supérieure, p. 27.

municipalité responsable. Les gestes reprochés doivent être entachés de « mauvaise foi, de fraude ou de dol ».

Ceci crée, bien sûr, une immunité en faveur de la municipalité pour ce qui est de la simple faute. Sur cette base, ayant examiné les faits particuliers de l'affaire *Dasken*, le juge Chevalier a rejeté l'action entreprise contre la Ville de Hull, étant incapable de conclure « à la mauvaise foi, fraude ou dol » en l'espèce.

On pourra toujours se demander quel aurait été le résultat de cette poursuite si elle avait été décidée dans le sillage de *Laurentide Motels*, après que la Cour suprême du Canada eût révisé toute la question du rôle du droit public dans l'univers de la responsabilité civile des municipalités. Quoi qu'il en soit, l'intérêt du jugement rendu par le juge Chevalier est de comprendre à quel point les municipalités pouvaient se sentir « immunisées » contre les condamnations en dommages-intérêts grâce aux principes de droit public importés de la common law¹⁰.

Soulignons au passage que, pour le juge Chevalier, les principes de droit public, tels qu'il les avait trouvés dans l'arrêt *Marcoux c. Ville de Plessisville*¹¹, sous la plume du juge François Lajoie de la Cour d'appel, semblaient refléter une situation juridique stable et peu susceptible d'être remise en question.

Référant à l'arrêt *Marcoux*, le juge écrit :

Ce jugement précité, et qui est sans doute le plus récent sur le point en litige, n'est que l'aboutissement et la continuation d'une doctrine et d'une jurisprudence qui ont été à la fois constantes et uniformes depuis la première époque où le problème a été étudié par des juristes et soumis à des cours de justices (*sic*), à travers le Canada comme dans les provinces, les États ou les pays qui se reconnaissent une origine commune en matière de droit municipal.¹²

10. L'honorable François Chevalier consacre pas moins de huit pages à dégager les règles de droit public de common law applicables en matière de responsabilité municipale.

11. *Supra*, note 8.

12. *Supra*, note 7, jugement de la Cour supérieure, p. 21.

Pourtant, les jeux n'étaient pas faits, loin de là. La place même que devait prendre le droit public dans le champ de la responsabilité civile allait susciter un débat académique vigoureux¹³ qui n'allait trouver son aboutissement que dans un jugement de la Cour suprême.

Il n'est évidemment pas question de reprendre ici l'analyse de ces deux thèses qui ont d'ailleurs été décortiquées par deux juges de la Cour suprême dans le cadre de l'arrêt *Laurentide Motels*¹⁴. Qu'il suffise de dire que la thèse avancée par le professeur Archambault faisait prévaloir le droit public (et favorisait de la sorte l'immunité relative des organismes municipaux) alors que celle défendue entre autres par le professeur L'Heureux assujettit les municipalités aux principes du droit civil (articles 1457 C.c.Q. et suivants) lorsqu'elles pénètrent dans la « sphère opérationnelle » de leurs pouvoirs (alors que l'immunité du droit public ne porterait que sur les décisions de nature « politique »). Cette dichotomie « politique/opérationnel » est proposée en remplacement de celle « pouvoir/devoir » (qui mène à l'immunité dans l'exercice d'un pouvoir, sauf s'il y a devoir d'agir). C'est le modèle « politique/opérationnel » qui prévaudra aux yeux de la Cour suprême dans l'arrêt *Laurentide Motels*.

C. L'HÉRITAGE DE *LAURENTIDE MOTELS*

On ne saurait exagérer l'importance de l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Laurentide Motels* en ce qui concerne la responsabilité civile des municipalités. L'adoption de la dichotomie « politique/opérationnel » a pour conséquence pra-

13. Les deux grandes thèses s'affrontant allaient être proposées, dans le cadre d'un colloque portant sur la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne et des administrations locales, dans deux articles vigoureux mais polis publiés côte à côte dans la *Revue générale de droit* : J.-D. ARCHAMBAULT, « *Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle municipale* », (1985) 16 R.G.D. 101; J. L'HEUREUX, « *Sources du droit et règles applicables en matière de responsabilité extra-contractuelle* », (1985) 16 R.G.D. 131.

14. *Laurentide Motels c. Beauport (Ville de)*, [1989] 1 R.C.S. 705. Le juge Beetz analyse les deux thèses aux pages 716 à 719 (Il écrit : « Je vais tenter de résumer les deux thèses sans les dénaturer » p. 716) alors que le juge L'Heureux-Dubé fait de même aux pages 728 à 730 (où elle offre un catalogue des textes publiés sur la question et souligne que « le débat a pris récemment allure de polémique », p. 728).

tique de soumettre aux règles ordinaires de la responsabilité civile extracontractuelle (les articles 1457 et suivants du Code civil) tous les gestes ou omissions des municipalités qui ont le malheur d'être jugés comme étant « opérationnels » (c'est-à-dire posés de façon à rendre une décision — politique — exécutoire).

Il ne faudrait toutefois pas perdre de vue le fait que cet arrêt consacre par ailleurs l'immunité découlant du droit public à l'égard de tout ce qui constitue une « décision politique » (*policy decision*). Les conclusions de la Cour suprême, résumées avec concision dans un style télégraphique par le juge L'Heureux-Dubé, méritent d'être reprises ici au moins en partie :

En résumé, mes conclusions sont les suivantes :

— Les corporations municipales au Québec sont régies par le droit public. Celui-ci trouve son origine dans la *common law*.

— Les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, ainsi que les arrêts de *common law* subséquents en la matière, énoncent les principes de droit public trouvant application au Canada comme au Québec.

— En vertu de ces principes, le fait qu'une corporation municipale prenne ou refuse de prendre une décision politique (*policy decision*) ne peut entraîner sa responsabilité civile. Si, toutefois, la corporation municipale exerce ses pouvoirs, discrétionnaires ou non, de façon à rendre sa décision exécutoire (*operational decision*), elle engagera sa responsabilité pour tout préjudice causé à autrui par sa faute, ou celle de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions, à moins que la loi habilitante n'écarte expressément cette responsabilité ou n'autorise la corporation municipale à s'en dégager.

— Les critères de droit privé de *common law* énoncés dans les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops* et les arrêts subséquents ne sauraient

trouver application au Québec. En effet, depuis l'*Acte de Québec* et conformément à la constitution canadienne, la compétence en matière de propriété et droits civils relève des provinces.

— Conformément à l'art. 356 C.c.B.-C., en l'absence de dispositions à l'effet contraire dans leur charte ou loi habilitante, et sujet au droit public, les corporations municipales sont régies, « à certains égards », en matière de droit privé, par le *Code civil du Bas-Canada*.

— La *Loi sur les cités et villes* n'écarte ni expressément ni implicitement la responsabilité civile des corporations municipales dans l'exécution de leurs décisions politiques ni ne les autorise à s'en dégager.

— En l'espèce, la ville de Beauport a exercé son pouvoir discrétionnaire d'établir un service de lutte contre les incendies (*policy decision*) et, à la lumière des règlements adoptés à cet égard et des autres faits mis en preuve, la municipalité a entrepris, à tout le moins de façon implicite, d'entretenir ce service et de le maintenir en bon état de fonctionnement (*operational decision*).

— En vertu des critères énoncés aux art. 1053 et 1054 C.c.B.-C., la

ville de Beauport doit être tenue responsable pour l'excédent des dommages causés par l'incendie, ceux-ci étant dus à sa faute dans l'entretien de son réseau d'aqueduc et de lutte contre les incendies et à celle de ses

préposés dans l'exécution de leurs fonctions, ces fautes ayant un lien de causalité avec le préjudice subi par les appelants et en étant la suite directe et immédiate.¹⁵

On notera que cet arrêt a été rendu sous l'ancien Code civil (article 356 C.c.B.C.) et la question s'est posée à savoir si le remplacement de l'article 356 C.c.B.C. par le nouvel article 300 C.c.Q.¹⁶ remettait en question le raisonnement suivi par la Cour suprême en ce qui concerne le rôle du droit public dans le domaine de la responsabilité extracontractuelle des municipalités¹⁷.

En fait, le débat engendré par le texte du nouvel article 300 C.c.Q. ne remettait pas vraiment en cause la coexistence du droit public et du droit civil dans le régime de responsabilité civile des municipalités mais visait, à travers l'exégèse du texte, à mesurer si le législateur avait favorisé l'un par rapport à l'autre. Personne n'a prétendu qu'il fallait y lire un abandon de la dichotomie « politique/opérationnel » qui est le principal héritage de *Laurentide Motels*.

Une vérification rapide au moyen des banques de données informatisées permet de constater que l'arrêt de la Cour suprême dans cette affaire a été cité dans pas moins de cent soixante-trois jugements émanant de tribunaux de droit commun¹⁸. Ce chiffre donne une idée de la place dominante, pour ne pas dire omniprésente, de cet arrêt lorsqu'il s'agit de déterminer la responsabilité civile des personnes morales de droit public.

15. *Supra*, note 14, p. 836.

16. *Supra*, pp. 103-104.

17. Si la majorité des auteurs s'entendent pour dire que l'article 300 C.c.Q. ne fait que codifier le droit antérieur (*Commentaires du ministre de la Justice*, t. 1, Québec, Les publications du Québec, 1993, p. 204; P. MARTEL, *Les personnes morales dans la réforme du Code civil*, t. 1, Québec, P.U.L., p. 195; C. MASSE, *La responsabilité civile dans la réforme du Code civil*, t. II, Québec, P.U.L., 1991, p. 268; J.-L. BAUDOUIN, P. DESLAURIERS, *op. cit.*, note 1, p. 74), d'autres y ont vu un virage par rapport à *Laurentide Motels*. Par exemple : P.-A. CÔTÉ, « *Commentaire de l'arrêt Laurentide Motels* », (1994) 28 R.J.T. 423; J. L'HEUREUX, « *L'effet du Code civil sur les municipalités* », (1995) 35 C. de D. 852.

18. Recherche effectuée le 31 août 1999, Azimut (Soquij).

De plus, il faut souligner que la Cour suprême a, depuis 1989, eu l'occasion à au moins quatre reprises de revenir sur la question des limites du « politique » et de « l'opérationnel » pour en raffiner les principes d'application¹⁹. Il ne faut toutefois pas penser que le sujet a été vidé et que tout a été dit sur cette question. Au contraire, ces concepts abstraits sont extrêmement difficiles à reconnaître dans certaines situations concrètes. Quand le geste posé par une municipalité est-il « politique » (à l'abri des poursuites en responsabilité civile) et quand devient-il « opérationnel » (et susceptible d'engager la responsabilité s'il y a eu faute)? Si cela est parfois évident²⁰, ce n'est souvent pas le cas et les tribunaux (y compris la Cour suprême) sont parfois amenés à faire de la haute voltige intellectuelle pour sortir les gestes reprochés de la zone grise et les faire entrer dans le domaine du « politique » ou de « l'opérationnel ».

L'arrêt *Just*²¹ est une bonne illustration de cette difficulté. Le demandeur, qui circulait en automobile, immobilise celui-ci et est heurté par un lourd bloc de pierre qui se détache du talus. Il poursuit la province au motif que des moyens auraient dû être pris pour inspecter correctement les talus.

Alors que le juge de première instance (le juge McLachlin, aujourd'hui à la Cour suprême), de même que les trois juges de la Cour d'appel arrivent à la conclusion que la décision du gouvernement de ne pas élaborer une politique d'inspection autre que des inspections visuelles informelles est essentiellement une décision politique qui ne peut donner ouverture à un recours en responsabilité civile, la Cour suprême du Canada arrive à la conclusion contraire que les inspections visuelles sont un geste « opérationnel » qui, en l'espèce, était fautif eu

19. Voir les arrêts *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228; *Rothfield c. Manolakos*, [1989] 2 R.C.S. 1259; *Brown c. Ministère des transports de Colombie-Britannique*, [1994] R.C.S. 420; *Swinamer c. P.G. de Nouvelle-Écosse*, [1994] R.C.S. 445.

20. Dans *Laurentide Motels*, *supra*, note 14, le juge Beetz souligne que « la qualification des actes et des omissions des pompiers de la ville de Beauport ne pose aucune difficulté : ils sont clairement de nature opérationnelle » (p. 727).

21. *Supra*, note 19.

égard au devoir de diligence dans l'accomplissement de cette opération²².

En d'autres mots, malgré les efforts de la Cour suprême pour adapter aux différentes situations factuelles qui lui sont soumises la dichotomie « politique/opérationnel », l'exercice risque de toujours demeurer un peu imprévisible. Pour le professeur Archambault, la difficulté résulte du fait que le système bipolaire « politique/opérationnel » manque de nuances en ne tenant pas compte de la « classification séculaire de common law, pouvoirs publics-pouvoirs privés, qu'elle oublie »²³.

Ceci l'amène à conclure que nous ne sommes pas au bout de nos peines dans la tentative de développer une théorie juridique cohérente de la responsabilité extracontractuelle de l'État et des municipalités. Il écrit :

[...] la distinction politique-opérationnel, dans son état présent, impose aux cours de justice un angle aveugle en direction des actes opérationnels essentiellement *publics* de l'État, tel l'exercice de pouvoirs statutaires discrétionnaires ou de régulation. Ce ne peut être en ignorant ou balayant sous le tapis de la dichotomie politique-opérationnel, une distinction classique de common law publique — devoirs ou pouvoirs *publics* et *privés* de l'Administration — que l'on concevra une théorie juridique adéquate et durable de la responsabilité extracontractuelle de l'État.²⁴

Cette longue citation fait ressortir les difficultés très réelles auxquelles même les plus éminents universitaires (et en l'espèce qui est membre du Barreau de Hull par surcroît) doivent faire face lorsqu'ils tentent de cerner les paramètres de notions mouvantes comme le « politique » et « l'opérationnel ».

22. Une analyse très fouillée du jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Just* a été faite par J.-D. ARCHAMBAULT, *op. cit.*, note 4, pp. 70-78. Il a aussi analysé avec le même soin les autres arrêts mentionnés à la note 19.

23. *Id.*, p. 220.

24. *Id.*, p. 221.

Pour le praticien plongé dans les dossiers de litiges impliquant des municipalités, la difficulté n'est pas de développer une théorie adéquate mais plutôt d'évaluer *in concreto* dans la vie de tous les jours si sa cliente, la municipalité (ou, le cas échéant, le citoyen victime de l'acte municipal), a posé un geste « politique » qu'on ne pourra reprocher au conseil qu'à l'occasion des élections ou un geste « opérationnel » qui ouvre la porte au recours en responsabilité civile en vertu des articles 1457 et suivants du *Code civil du Québec*. C'est là où nous en sommes et il faut s'attendre à ce que l'incertitude nous accompagne encore pour une période indéterminée²⁵.

D. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES POUVANT AFFECTER OU LIMITER LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES MUNICIPALITÉS

S'il est vrai que le régime de responsabilité civile extra-contactuelle des municipalités est encadré, comme nous l'avons vu, par les articles 300 et 1376 du *Code civil du Québec* et la portée qui leur est donnée par les tribunaux en ce qui concerne le rôle du droit public dans l'aménagement de ce régime, il ne faut pas croire qu'il s'agit là des seules dispositions législatives qui font que les municipalités ne sont pas des « personnes » comme les autres.

Il existe un certain nombre de dispositions législatives (que l'on retrouve généralement dans la *Loi sur les cités et villes* ou dans le *Code municipal*) qui ont un impact sur la responsabilité civile des municipalités. Disons-le d'entrée de jeu : la plupart de ces dispositions ont pour objet de limiter la responsabilité, ou de l'exclure dans certains cas alors que d'autres vont encadrer le recours de la victime par des règles imposant un préavis et une courte prescription.

25. Le caractère un peu désespérant de l'exercice qui vise à dégager des concepts utiles à partir de la dichotomie « politique/opérationnel » amène le professeur Archambault à dire que l'empirisme judiciaire séculaire qui a entouré le développement de ces notions « trouve aujourd'hui son expression confuse dans les opinions lancées tous azimuts par une jurisprudence coincée sous la raideur politique-opérationnel », *Ibid.*

En ce sens, ces mesures législatives ne peuvent certainement pas étayer la thèse voulant que les municipalités soient en « état de siège ». Au contraire, elles laisseraient croire, à première vue, qu'elles bénéficient de moyens de défense ou d'exonération qui les favorisent par rapport aux autres « personnes ».

Il n'est pas possible, dans le cadre limité de cette discussion, de faire plus que signaler l'existence de ces mesures législatives (sans même prétendre en faire un recensement systématique) et tenter, le cas échéant, de vérifier si elles améliorent vraiment le sort des municipalités en les rendant moins vulnérables.

1. Préavis et courtes prescriptions

En vertu des articles 585 et 586 de la *Loi sur les cités et villes*, un avis doit être donné avant l'institution de l'action (avis de 15 jours, dans les cas spécifiés dans la Loi) et l'action est prescrite par six mois du jour où le droit d'action a pris naissance « nonobstant toute disposition de la loi à ce contraire »²⁶. Voilà des mesures qui, à première vue, semblent placer les municipalités dans une position privilégiée. En effet, une disposition qui semble prévaloir sur toute autre loi (« nonobstant [...] ») vient ériger un bouclier contre les poursuites tardives (six mois!).

Toutefois, comme nous l'a appris l'affaire *Doré c. Ville de Verdun*²⁷, en matière de dommages corporels, l'article 586 L.C.V. doit céder le pas devant l'article 2930 du *Code civil du Québec*. Ainsi, le défaut de donner l'avis prévu à l'article 585 L.C.V. ne peut être opposable à la victime d'un dommage corporel et l'action ne sera prescrite que par trois ans.

26. Pour une discussion détaillée de toutes les implications de ces dispositions législatives, consulter le monumental ouvrage de J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, D. PAKENHAM, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, Montréal, Hébert Denault, 1998, 1398 pages. Plus particulièrement, le chapitre 1 de la troisième partie de l'ouvrage est consacré aux règles de forme et de procédure. C'est un outil de référence irremplaçable.

27. [1997] 2 R.C.S. 862.

Il est intéressant de souligner qu'au moment de la mise en place du nouveau *Code civil du Québec*, un débat animé s'est fait autour de la question de savoir si les articles 585 et 586 de la *Loi sur les cités et villes* devaient prévaloir sur le nouvel article 2930 C.c.Q. Les « municipalistes », et plus particulièrement les professeurs Yvon Duplessis, Jean Hétu et Jacques L'Heureux soutenaient cette position alors que les « civilistes », l'honorable Jean-Louis Baudouin en tête²⁸, soutenaient plutôt que l'article 2930 C.c.Q. devait avoir prééminence. C'est cette position, on l'a vu, qui a été retenue par la Cour suprême.

Ceci, bien sûr, ne réglait que le cas des dommages corporels. Pour les dommages matériels, la question ne se posait pas. L'exigence de l'avis et la courte prescription avaient effet. Pour les dommages moraux qui, comme on le sait, peuvent découler autant d'un préjudice corporel que d'un préjudice matériel, l'arrêt *Doré* ne réglait rien.

La Cour supérieure, dans l'affaire *Michaud c. Québec (P.G.)*²⁹ décidait le 2 juin 1998 que, dans le cas de poursuites suite à des accusations injustifiées, la courte prescription de six mois s'appliquait aux dommages psychologiques (dommages moraux) qui ne résultaient pas d'un préjudice corporel. On peut en déduire que la prescription de trois ans pourrait s'appliquer aux dommages moraux qui découlent d'un préjudice corporel. Vu que le jugement dans le dossier *Michaud* a été porté en appel, il s'agit là d'une affaire à suivre.

2. Les exonérations en matière de voirie

C'est le premier avril 1993 que le législateur mettait en place un certain nombre de cas d'exonération des municipalités en matière de voirie. Ces dispositions législatives (604.1 à

28. J.-L. BAUDOUIN, *La responsabilité civile*, 4^e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1994, p. 738. Je m'étais alors, malgré ou à cause de mes loyautés partagées entre le droit municipal et le droit civil, carrément rangé dans le camp des civilistes à l'occasion d'une conférence donnée le 3 décembre 1993 à la COMAQ (Corporation des officiers municipaux agréés).

29. J.E. 98-1863 (C.S.). Jugement porté en appel.

604.5 L.C.V. et 725.1 à 725.4 C.M.) déclarent que la municipalité « n'est pas responsable » des dommages causés dans les cas énumérés. Bien sûr, ces exonérations reçoivent une interprétation restrictive³⁰.

Pourquoi le législateur a-t-il senti le besoin de mettre les municipalités à l'abri des règles ordinaires de responsabilité?

Selon M^e Jean-Pierre St-Amour, cela s'explique ainsi :

En contrepartie de l'accroissement des responsabilités financières et administratives liées à l'exercice de leur autorité, le législateur a pourvu à un accroissement des exonérations de responsabilité civile dont peuvent bénéficier les municipalités locales.³¹

Quoi qu'il en soit, le législateur semble s'être récemment ravisé à ce sujet car le gouvernement déposait en 1997 le *Projet de loi 115*, intitulé *Loi modifiant la Loi sur la voirie et autres dispositions législatives* et qui était subséquentement adopté (L.Q. 1998 c. 35) et avait pour effet d'abolir l'exonération pour la perte ou diminution d'un commerce ou dépréciation à la valeur d'une propriété. Compte tenu du fait que l'exonération en question était mal rédigée au point d'être presque incompréhensible, ce n'est pas une grande perte pour les municipalités.

On ne peut toutefois nier toute signification à ces moyens d'exonération qui permettront à la municipalité de ne pas être condamnée dans le cas de présence d'un objet sur la chaussée (604.1 L.C.V.), de dommages causés aux pneus ou système de suspension par la chaussée (604.1 L.C.V.), de dommages résultant de l'absence de clôture entre l'emprise d'une rue et la chaussée (art. 604.2 L.C.V.) ou des dommages causés par la faute d'un entrepreneur à qui des travaux sont confiés (604.3 L.C.V.).

30. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS, D. PAKENHAM, *op. cit.*, note 26, p. 1020. Il n'est pas sans intérêt de noter qu'on trouve, aux pages 1012 à 1030 de cet ouvrage une quantité incroyable de décisions portant sur la responsabilité découlant de l'entretien des rues et chemins.

31. P. MOREAU, J.-P. ST-AMOUR, « *La voirie locale; obligations et responsabilités des municipalités* », dans : *Développements récents en droit municipal* (1993), Les Éditions Yvon Blais Inc., p. 94.

II. SURVOL DE LA JURISPRUDENCE RÉCENTE (1998-1999)

Le simple fait d'avoir recensé plus de soixante-seize jugements rendus dans des dossiers contre des municipalités (sans compter les jugements non publiés) au cours des années 1998 et 1999 tendrait en soi à accréditer la thèse voulant que les municipalités sont effectivement assiégées et victimes d'un assaut sans précédent au niveau de la responsabilité civile extracontractuelle. Bien sûr, les municipalités n'ont pas été condamnées dans tous ces jugements, loin de là. Toutefois, elles ont eu à se défendre face aux tentatives de victimes de dommages de se faire indemniser par la municipalité, ce qui n'est pas peu de chose.

Les plaideurs, et les juges, ont souvent dit : « La municipalité n'est pas l'assureur de ses citoyens » en refusant de tenir une municipalité responsable en l'absence d'une faute prouvée. Cet aphorisme prend une saveur bien particulière lorsqu'on réalise que dans certains domaines — par exemple la protection contre les incendies, les inondations et l'insuffisance des égouts — la grande majorité des poursuites contre les municipalités sont le fait d'*assureurs* de citoyens qui tentent de récupérer, par subrogation, les indemnités versées en vertu de leurs contrats d'assurance³². Pour les autres, il faut en déduire qu'il s'agit de citoyens qui ne sont pas assurés et qui se tournent, en désespoir de cause, contre leur municipalité.

Il n'est évidemment pas question de faire ici l'analyse de tous les jugements accumulés depuis le début de l'année 1998. Je me contenterai de signaler ceux qui, à mon avis, peuvent être significatifs dans la perspective de savoir si les municipalités sont traitées différemment des autres « personnes » en ce qui concerne leur responsabilité civile extracontractuelle.

C'est là, en effet, le but du présent exercice.

32. En matière d'incendies, les trois jugements identifiés portent sur des poursuites par des assureurs : *Compagnie d'assurance Missisquoi c. Louiseville*, 27-03-98 (REJB 98-08581) (C.S.); *Wawanesa c. Windsor*, 03-02-98 (REJB 98-04703) (C.S.); *Groupe Commerce c. Chénéville*, (JE 98-879) (C.S.). En matière d'inondations et d'égouts, plus de 50 % des actions devant la Cour supérieure décidées en 1998 et 1999 ont été instituées par des assureurs, d'après mes « statistiques maison ».

Pour la classification des arrêts, il a été décidé d'adopter celle qui a été développée par les auteurs Hétu, Duplessis et Pakenham dans leur magistral volume consacré au droit municipal³³.

A. PROTECTION CONTRE LES INCENDIES

Des trois jugements retracés relativement au travail des pompiers (on se rappellera que c'est dans ce domaine que l'on retrouve le fameux arrêt *Laurentide Motels*) deux exonèrent la municipalité.

Dans le dossier où la municipalité a été tenue responsable, l'affaire *Groupe commerce c. Chéneville*³⁴, on retrouve la faute classique du second incendie qui ravage l'immeuble parce que le premier n'a pas été éteint convenablement. En fait, le chef des pompiers n'a pas tenu compte des cris d'alarme du propriétaire (qu'est-ce qu'il connaît là-dedans?) qui disait entendre des crépitements et pétilllements. On est donc clairement dans le domaine « opérationnel » et la faute au sens de l'article 1457 C.c.Q. est établie.

L'affaire *Wawanesa c. Windsor*³⁵ permet d'établir que la responsabilité civile n'est pas automatique parce qu'un second incendie vient « achever » l'immeuble sauvé par les pompiers. En l'espèce, on se trouve encore, bien sûr, dans la sphère de « l'opérationnel » et aucune preuve de négligence n'a pu être apportée à l'encontre du travail des pompiers. Résultat : exonération de la municipalité.

Le jugement dans le dossier *Missisquoi c. Louiseville*³⁶ est sans doute le plus intéressant des trois en ce que le tribunal a eu à se prononcer sur des allégations de négligence des pompiers dans les moyens pris pour vaincre les flammes. Ces moyens se sont révélés à l'analyse inefficaces mais la

33. *Supra*, note 26. Soulignons que la troisième partie de l'ouvrage, qui porte sur la responsabilité extracontractuelle des municipalités (plus de 150 pages), est probablement le recueil le plus complet d'arrêts touchant les municipalités que l'on puisse trouver sur le marché.

34. *Supra*, note 32.

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

Cour a conclu qu'il s'agissait tout au plus d'une « erreur de jugement » qui ne peut être assimilée à une faute. Ce droit à l'erreur (erreur non fautive) est critiquée par la doctrine³⁷ mais, surtout en matière de responsabilité médicale, elle semble avoir été consacrée par la jurisprudence³⁸.

On pourra donc y trouver, à l'occasion, un moyen d'exonération permettant d'éviter la condamnation lorsque le geste reproché, bien que mal avisé, sera considéré comme une simple erreur plutôt qu'une faute.

B. LA PROTECTION POLICIÈRE

Il s'agit là bien sûr d'un domaine particulièrement « à risque » pour les municipalités à cause de la nature même de l'activité policière qui implique des « contacts » parfois peu appréciés avec les citoyens. Plus souvent qu'autrement, c'est carrément dans la sphère opérationnelle que se situent les opérations et actions policières et l'application de l'article 1457 et bien sûr de l'article 1464 C.c.Q. (responsabilité du fait d'autrui) est relativement facile.

En 1998, le jugement le plus important en ce domaine a sans doute été l'arrêt *Gauthier c. Lac Brôme*³⁹ qui a amené la Cour suprême à conclure qu'il y a impossibilité en fait d'agir (justifiant un délai de six ans avant d'instituer une action normalement prescrite par six mois) lorsque l'état psychologique d'une personne battue et torturée fait qu'elle est paralysée par la crainte des représailles⁴⁰. L'autre élément digne de mention dans ce jugement est le fait que la municipalité, à cause de l'implication de certains de ses dirigeants, a été condamnée à payer des dommages exemplaires en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴¹ pour les gestes de ses préposés, ce qui est assez inusité compte tenu du fait que la municipalité peut difficilement être « l'auteur » des dommages au sens de l'article 49 (2) de la Charte.

37. J.-L. BAUDOUIN, P. DESLAURIERS, *op. cit.* note 1, p. 99. Voir par ailleurs les commentaires du professeur J.-D. Archambault sur l'erreur de fait comme source de responsabilité, *op. cit.*, note 4, p. 102.

38. *Lapointe c. Hôpital Le Gardeur*, [1992] 1 R.C.S. 351.

39. [1998] 2 R.C.S. 3

40. Sur les courtes prescriptions, *supra*, p. 17.

41. L.R.Q. c. C-12.

Quoi qu'il en soit, voici un jugement susceptible d'être cité à l'avenir et dans d'autres domaines que le droit municipal.

À part l'arrêt *Michaud* dont nous avons déjà parlé en matière de courtes prescriptions⁴² il n'y a pas lieu de commenter les autres cas de responsabilité découlant du travail des policiers.

C. L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE

Deux jugements dignes de mention. D'abord, l'affaire *Pièces d'auto Montréal-Nord Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*⁴³ est un cas patent de manque de diligence au niveau « opérationnel ». La ville tolère qu'un terrain soit couvert de hautes herbes. Elle envoie un avis d'infraction, se satisfait d'un entretien partiel et inadéquat et elle doit répondre des dommages lorsqu'un feu, allumé délibérément par un vandale dans les hautes herbes, endommage la propriété d'un tiers.

Dans l'autre affaire, *Banque nationale du Canada c. Mascouche*⁴⁴ la Cour supérieure reconnaît le caractère « politique » de la décision de faire supporter une taxe spéciale aux seuls propriétaires riverains (plutôt qu'à tous les contribuables de la municipalité susceptibles d'en bénéficier). Ce seront les électeurs, plutôt que les tribunaux, qui auront à se prononcer sur le bien fondé de cette décision.

D. GESTION DES ROUTES ET CHEMINS, CHUTES SUR LE TROTTOIR ET LA CHAUSSEE

Voici un autre domaine où les situations susceptibles d'amener les municipalités devant la cour sont nombreuses. Dix-neuf jugements sont retracés.

42. *Michaud c. Québec (P.G.)*, J.E. 98-1863 (C.S.).

43. J.E. 99-751 (C.S.).

44. Jugement rendu le 02-10-98 (REJB 98-08758) (C.S.). Il ne s'agit pas ici d'un cas de responsabilité civile mais plutôt d'exercice (politique) du pouvoir de réglementer.

Peu de décisions notables sauf peut-être l'affaire *Beaudoin c. Victoriaville (Ville de)*⁴⁵ où la Cour supérieure a refusé de tenir la ville responsable des dommages résultant d'une collision entre deux cyclistes sur une piste cyclable. On reprochait à la ville l'absence d'éclairage. La Cour a noté que la ville n'avait aucune obligation légale d'éclairer les pistes. Il s'agissait donc en l'espèce d'une décision de nature « politique » qu'on ne pouvait considérer comme génératrice de faute.

Pour le reste, en ce qui concerne les chutes sur les trottoirs et sur la chaussée, nous sommes au paradis de « l'opérationnel » et les jugements s'attachent simplement à vérifier si une faute a été commise dans l'entretien.

Notez toutefois *Foucalt c. Laval*⁴⁶ où la Cour nous rappelle que la municipalité n'a pas l'obligation d'enlever la neige sur ce qui est normalement un espace vert entre le trottoir et la chaussée. Le gros bon sens!

Est-ce nécessaire de parler de *Mérineau c. Montréal*⁴⁷ où la Cour conclut que la municipalité n'a pas à concevoir ses trottoirs pour permettre aux cyclistes d'y circuler. Sans commentaire!

E. INONDATIONS ET INSUFFISANCE DES ÉGOUTS

Voici le royaume des poursuites des assureurs contre les municipalités. Nous l'avons déjà signalé plus haut⁴⁸. Par contre, peu de droit nouveau ou d'éléments susceptibles de faire avancer la science juridique dans les caniveaux cette année.

Un cas digne de mention : la Cour d'appel a confirmé un important jugement de la Cour supérieure⁴⁹ dans l'affaire *Boréal Assurances Inc. c. Mont-Royal (ville)*⁵⁰ en ce qui concerne la validité d'une « servitude » en vertu de laquelle un

45. J.E. 99-999 (C.S.).

46. J.E. 98-985 (C.S.).

47. J.E. 98-2352 (C.S.).

48. *Supra*, p. 117.

49. [1996] R.D.I. 582 (C.S.).

50. Arrêt du 28-04-98 (REJB 98-05994) (C.A.).

propriétaire renonce par acte notarié à poursuivre la municipalité en cas d'inondation ou refoulement d'égout. Ajoutons que c'est le règlement municipal qui assujettissait l'émission d'un permis de construction (pour un bâtiment dont le plancher est inférieur au niveau de la rue) à une telle renonciation à poursuivre. On a jugé que cette renonciation lie aussi les propriétaires subséquents (parce que c'est un droit réel qui affecte l'immeuble) et même leurs assureurs (ici *Boréal*). Voici une bonne nouvelle pour ceux qui cherchent désespérément des moyens de limiter la responsabilité des municipalités.

Un autre arrêt de la Cour d'appel mérite quelques mots : il s'agit du jugement rendu dans l'affaire *Chateauguay c. Axa Assurances Inc.*⁵¹ où, renversant la Cour supérieure, la Cour d'appel a décidé que le refoulement d'égout, bien que prévisible à cause de la conception et de l'aménagement inadéquats du système d'égout, constitue un « accident » au sens de l'article 585 L.C.V. et doit faire l'objet de l'avis de quinze jours sous peine de déchéance du recours. En l'espèce, la victime du refoulement n'avait pas donné l'avis et son assureur, par subrogation, a hérité d'un recours anéanti par l'absence d'avis.

Encore là, les municipalités ne s'en tirent pas trop mal.

F. DIVERS

Pas de surprise dans l'arrêt de la Cour d'appel dans *Turcotte c. St-Flavien*⁵² confirmant l'irrecevabilité d'un recours d'une victime de dommages corporels causés par la barre de métal d'un camion à ordures de la municipalité utilisé par la victime. Il s'agit de dommages causés par une automobile, au sens de la *Loi sur l'assurance automobile*⁵³ d'où absence de recours en vertu du droit commun.

51. Arrêt du 17-03-99 (REJB 99-11336) (C.A.) N.B. pas de pourvoi devant la Cour suprême du Canada.

52. Arrêt du 04-02-99 (REJB 99-11120) (C.A.).

53. L.R.Q., c. A-25.

Un mot sur l'affaire *Salema c. Montréal*⁵⁴ une poursuite de 4 706 000 \$ pour abus de droit et harcèlement (238 avis d'infraction) rejetée sans ménagement pour cause de prescription et d'absence de faute ou de malice dans le dépôt des constats qui visaient à protéger la santé et la sécurité des occupants des logements (la ville avait fait barricader des immeubles et fait évacuer les locataires).

CONCLUSION

Les municipalités sont-elles en état de siège? Je ne crois pas être en mesure, au terme de cet exercice, d'apporter une réponse satisfaisante à cette question. Si nous avons pu, particulièrement au niveau de l'impact de l'arrêt *Laurentide Motels*, constater que l'adoption de la dichotomie « politique/opérationnel » a pour conséquence que tout ce qui tombe dans la sphère opérationnelle est clairement régi par les règles ordinaires de la responsabilité civile (la notion de faute) et qu'aucune immunité ne subsiste à ce niveau, il faut aussi se rendre à l'évidence que les municipalités demeurent à l'abri des poursuites pour tout ce qui sera jugé par les tribunaux comme étant une décision politique.⁵⁵

Ces notions d'*opérationnel* et de *politique*⁵⁶ sont loin de nous offrir un outil de précision pour classer les situations. Beaucoup reste à faire à ce niveau.

54. C.S. Montréal, n° 500-05-012081-921, 1998-06-02 (juge BAYLE). Porté en appel (C.A.M., n° 500- 09-006777-981).

55. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'une immunité absolue. Entre autres, les décisions politiques entachées de fraude, dol ou mauvaise foi, ou lorsque l'administration ne respecte pas *the duty to act fairly*, sont sujettes à la révision judiciaire et donnent ouverture à un recours en dommages-intérêts.

56. Il faut quand même noter au passage qu'il est un peu ironique de constater que la dichotomie « politique/opérationnel » qui fait maintenant partie du paysage juridique canadien pour y rester avait à l'origine été développée en Grande-Bretagne dans l'arrêt *Anns c. Merton London Borough Council*, (1972) 1 All E.R. 463 (« importé » au Canada par la Cour suprême dans l'arrêt *Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2) a été abandonnée dans son pays d'origine à l'occasion de l'arrêt *Yuen-Kun Yeu c. A.G. of Hong Kong*, (1987) 2 All E.R. 705.

Quoi qu'il en soit, nous rejoignons l'observation du professeur Jean-Denis Archambault qui note, dans la conclusion de son ouvrage *La responsabilité extracontractuelle de l'État : le politique et l'opérationnel* :

Notre conclusion tâche plutôt d'évaluer brièvement la contribution virtuelle de la distinction politique-opérationnel à l'avancement de la science juridique *plutôt qu'à l'expansion de la responsabilité extracontractuelle de l'Administration canadienne et québécoise, déjà évidente*.⁵⁷

En d'autres mots, l'expansion de la responsabilité civile extracontractuelle de l'Administration (et des municipalités) par l'adoption du *test* « politique/opérationnel » ne saurait faire de doute. En effet, toute la partie opérationnelle est sortie du « parapluie de protection » qu'offraient les principes de droit public de la common law. C'est toutefois le plus que nous puissions dire à ce sujet. Pour le reste, il faudra continuer de suivre le développement de la jurisprudence « tous azimuts »⁵⁸ qui semble intarissable.

Pierre Dallaire
Beaudry, Bertrand
25, rue Laurier, bureau 400
Hull (Québec) J8X 4C8
Tél. : (819) 770-4880
Télec. : (819) 595-4979
Courriel : pdallaire@beaudry-bertrand.com

57. *Op. cit.*, note 4, p. 221, nos italiques.

58. L'expression est du professeur Archambault. *Ibid.*