

# CHRONIQUE JURIDIQUE

## LA RESPONSABILITÉ MUNICIPALE DANS TOUS SES ÉTATS : PRINCIPES GÉNÉRAUX ET PRÉAVIS DE RÉCLAMATION

Me Patrice Guay

Publié dans Le Carrefour, printemps 2005.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, le *Code civil du Québec* s'applique aux personnes morales de droit public dont les municipalités :

Article 300 C.c.Q. : Les personnes morales de droit public sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables; les personnes morales de droit privé sont d'abord régies par les lois applicables à leur espèce.

Les unes et les autres sont aussi régies par le présent code lorsqu'il y a lieu de compléter les dispositions de ces lois, notamment quant à leur statut de personne morale, leurs biens ou leurs rapports avec les autres personnes.

Art. 1376 C.c.Q.: Les règles du présent livre [Des obligations] s'appliquent à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables.

Contrairement à ce qui prévalait avant l'entrée en vigueur du C.c.Q. en 1994, il n'est dorénavant plus nécessaire de faire appel à la Common Law pour rendre applicable aux municipalités du Québec les principes de responsabilité civile énoncés dans le *Code civil*.

### RESPONSABILITÉ EXTRACONTRACTUELLE :

Les municipalités sont ainsi soumises aux nombreuses dispositions générales du *Code civil du Québec* relatives à la responsabilité, notamment :

Article 1457 C.c.Q. : Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui.

Elle est, lorsqu'elle est douée de raison et qu'elle manque à son devoir, responsable du préjudice qu'elle cause par cette faute à autrui et tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel.

Elle est aussi tenue, en certains cas, de réparer le préjudice causé à autrui par le fait ou la faute d'une autre personne ou par le fait des biens qu'elle a sous sa garde.

Article 1458 C.c.Q.; Toute personne a le devoir d'honorer les engagements qu'elle a contractés.

Elle est, lorsqu'elle manque à ce devoir, responsable du préjudice, corporel, moral ou matériel, qu'elle cause à son cocontractant et tenue de réparer ce préjudice; ni elle ni le cocontractant ne peuvent alors se soustraire à l'application des règles du régime contractuel de responsabilité pour opter en faveur de règles qui leur seraient plus profitables.

Art. 1461 C.c.Q.: La personne qui, sans être titulaire de l'autorité parentale, se voit confier, par délégation ou autrement, la garde, la surveillance ou l'éducation d'un mineur est tenue, de la même manière que

le titulaire de l'autorité parentale, de réparer le préjudice causé par le fait ou la faute du mineur.

Toutefois, elle n'y est tenue, lorsqu'elle agit gratuitement ou moyennant une récompense, que s'il est prouvé qu'elle a commis une faute.

Art. 1463 C.c.Q.: Le commettant est tenu de réparer le préjudice causé par la faute de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions; il conserve, néanmoins, ses recours contre eux.

Art. 1464 C.c.Q.: Le préposé de l'État ou d'une personne morale de droit public ne cesse pas d'agir dans l'exécution de ses fonctions du seul fait qu'il commet un acte illégal, hors de sa compétence ou non autorisé, ou du fait qu'il agit comme agent de la paix.

Art. 1465 C.c.Q.: Le gardien d'un bien est tenu de réparer le préjudice causé par le fait autonome de celui-ci, à moins qu'il prouve n'avoir commis aucune faute.

Art. 1467 C.c.Q.: Le propriétaire, sans préjudice de sa responsabilité à titre de gardien, est tenu de réparer le préjudice causé par la ruine, même partielle, de son immeuble, qu'elle résulte d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction.

### PRÉSUMPTION DE FAUTE

L'application des dispositions du *Code civil du Québec* aux municipalités facilite les recours de certaines victimes par l'application de présomption de faute opposable au gardien d'une chose (Art. 1465 C.c.Q.).

Ainsi, en matière de responsabilité du fait d'un bien, la partie demanderesse doit établir que le préjudice a été causé par le fait autonome de ce bien dont la municipalité avait la garde. Cette dernière ne pourra s'exonérer qu'en prouvant la force majeure, la faute d'un tiers, la faute de la victime ou encore l'absence de faute, c'est-à-dire l'impossibilité d'empêcher le fait qui a causé le dommage par des moyens raisonnables.<sup>1</sup>

### PRÉSUMPTION DE RESPONSABILITÉ

Également, l'application des dispositions du *Code civil du Québec* aux municipalités facilite les recours de certaines victimes par l'application d'une présomption de responsabilité opposable aux municipalités lorsque le préjudice origine de la ruine, même partielle, d'un bien (Art. 1467 C.c.q.).

### PROCÉDURES DE RÉCLAMATION CONTRE LES MUNICIPALITÉS

#### NÉCESSITÉ OU NON DE L'AVIS DE 15 JOURS

L'article 585 paragraphe 4 de la *Loi sur les cités et villes* prévoit que, dans le cas de réclamation contre une municipalité assujettie à la *Loi sur les cités et villes* (L.C.V.) pour dommages à la propriété mobilière ou immobilière découlant d'un accident, un avis de réclamation doit être transmis au greffier de la municipalité dans les quinze jours, faute de quoi la municipalité n'est pas tenue de payer les dommages et intérêts.

Un avis de réclamation n'est jamais requis en matière de dommages corporels<sup>2</sup>, y compris pour les recours des victimes «par ricochets» de ces dommages corporels.<sup>3</sup>

Aux fins de l'article 585 L.C.V. constitue un accident «*un fait qui entraîne une situation et qui se caractérise par son aspect involontaire et imprévu*».<sup>4</sup>

Pour les municipalités régies par le *Code municipal du Québec*, un préavis écrit de quinze jours avant d'intenter l'action doit être donné au secrétaire-trésorier dans les soixante jours de la cause d'action est requis dans le cas de réclamations pour des dommages matériels ou moraux résultant d'un mauvais entretien d'un chemin, trottoir, pont ou cours d'eau par la municipalité.<sup>5</sup>

L'avis a pour but de prévenir la municipalité afin qu'elle puisse vérifier les circonstances de l'événement qui risque d'engager sa responsabilité et l'étendue réelle du dommage subi par une personne identifiée. Cet avis n'est pas un délai de prescription mais constitue une condition d'ouverture préalable et essentielle au droit d'action, donc un délai de déchéance.<sup>6</sup>

L'absence d'avis ou son irrégularité pour tardiveté, insuffisance ou autre défectuosité doit être plaidée par moyen de non-recevabilité ou dilatoire, selon le cas, et non par plaider au mérite. Ce moyen doit être dénoncé par écrit à la partie requérante avant la date fixée à l'avis de présentation initiale du recours.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Baudouin, Jean-Louis. *La responsabilité civile*, Les éditions Yvon Blais inc., 5<sup>e</sup> édition, nos 813-818.

<sup>2</sup> *Ville de Verdun c. Doré* [1997] 2 R.C.S. 862.

<sup>3</sup> *Ville de Montréal c. Tarquini*, [2001] R.J.Q. 1405. *Tremblay et autres c. Lapointe et autres*, 2004-05-26, 505-05-007120-014 (C.S.).

<sup>4</sup> *Ville de Châteauguay c. Axa Assurances inc.*, [1999] R.J.Q. 693 (C.A.); Voir Hétu, Jean, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, 2<sup>ème</sup> édition rev. et augm., Publications CCH Ltée, para. 10.33 à 10.40.

<sup>5</sup> Article 724, al. 5 Code municipal.

<sup>6</sup> *La Cité de Québec c. Baribeau*, [1934] R.C.S. 622, *Ville de Mont-Royal c. Lebovitch*, [1970] C.A. 522.

<sup>7</sup> Art. 585 (4) L.C.V. et art. 159 Code de procédure civile.

<sup>8</sup> *Ville de Châteauguay c. Axa Assurances inc.*, [1999] R.J.Q. 693 (C.A.), *Ste-Anne de Beaupré (Municipalité de) c. Marcotte-Proulx*, 1988-06-22, AZ-88011777 (C.A.), *Dial textile Ltée c. Ville de Ste-Foy*, [1982] C.A. 220.

<sup>9</sup> Art. 585 al.4. L.C.V.

<sup>10</sup> *Ville de Châteauguay c. Axa Assurances inc.*, [1999] R.J.Q. 693 (C.A.), *Ville d'Anjou c. Alcan Aluminium Limited*, [1988] R.D.J. 189 (C.A.).

<sup>11</sup> *Ville de Châteauguay c. Axa Assurances inc.*, [1999] R.J.Q. 693 (C.A.), *Drummondville (Ville) c. Pétro-Canada*, REJB 2002-34003 (C.A.).

<sup>12</sup> *Moore c. Lasalle (Ville)*, REJB 2000-16948 (C.Q.), *Ville de Châteauguay c. Axa Assurances inc.*, [1999] R.J.Q. 693 (C.A.), *Ste-Anne de Beaupré (Municipalité de) c. Marcotte-Proulx*, 1988-06-22, AZ-88011777 (C.A.), *Sillery (Cité de) c. Bruneau*, 1982-09-01, AZ-82011182 (C.A.).

<sup>13</sup> *Paquin c. Trois-Rivières (Ville de)*, 1996-02-05, Az-96031082 (C.Q.).

<sup>14</sup> Hétu, Jean, op. cit. 8, paragraphe 10.64.

<sup>15</sup> *La Capitale, Assurances générales inc. c. Gatineau (Ville de)*, 2001-11-06, AZ-50104057 (C.S.).

<sup>16</sup> *Groupe C.G.U. Canada Ltée c. Ste-Marie-de-Beauce (Ville de)*, 2000-12-21, AZ-50081928 (C.S.).

<sup>17</sup> *Axa Boréal Assurances inc. c. Terrebonne (Ville de)*, 1999-04-27, AZ-99036315 (C.S.).

<sup>18</sup> *Bouchard c. Amos (Ville d')*, 1998-04-24, AZ-98036398 (C.Q.).

<sup>19</sup> *Drouin c. Gatineau (Ville de)*, 1997-02-21, AZ-97036178 (C.Q.).

<sup>20</sup> *Sécurité nationale, compagnie d'assurances c. Verdun (Ville de)*, 1995-11-14, AZ-96021060 (C.S.).

<sup>21</sup> *Maher c. Verdun (Ville de)*, 1991-12-20, AZ-92021065 (C.S.).

<sup>22</sup> *Ville de Sherbrooke c. Drouin*, [1985] R.D.J. 157 (C.A.).

Le défaut d'invoquer ce moyen dans les délais couvre cette irrégularité.<sup>8</sup>

Le défaut de donner l'avis ne prive pas la personne victime d'un accident de son droit d'action, si elle prouve qu'elle a été empêchée de donner cet avis pour des raisons jugées suffisantes par le juge ou par le tribunal.<sup>9</sup>

#### JURISPRUDENCE : MOYEN PRÉLIMINAIRE ACCUEILLI :

- > Le refoulement des égouts constitue un accident car il s'agit d'un événement imprévu et involontaire pour chaque citoyen affecté. Les allégations contenues à l'action suivant lesquelles la municipalité aurait été fautive à l'occasion de la conception, de l'installation et de l'utilisation subséquente du réseau d'égout ne peuvent constituer un motif valable pour faire échec à l'application de l'article 585.<sup>10</sup>
- > Absence d'avis.<sup>11</sup>
- > Avis tardif.<sup>12</sup>
- > L'irrégularité ne peut être couverte par la preuve que la municipalité n'a pas subi de préjudice de fait car elle subit alors un préjudice de droit.<sup>13</sup>
- > L'ignorance de la loi n'est pas un motif pour être relevé du défaut d'avoir donné un avis.<sup>14</sup>

#### JURISPRUDENCE : MOYEN PRÉLIMINAIRE REJETÉ :

- > Les locataires ont transmis l'avis requis et les représentants de la municipalité se sont rendus à la résidence à deux reprises avant l'expiration du délai de quinze jours.<sup>15</sup>
- > L'avis n'était pas requis car les faits reprochés à la municipalité ne sont pas reliés à un défaut d'entretien du cours d'eau mais résultent plutôt de travaux de démolition du barrage.<sup>16</sup>
- > Le déroulement des événements suite au refoulement d'égout était de nature à créer dans l'esprit du réclamant la conviction que la municipalité procédait à régler l'incident.<sup>17</sup>
- > La municipalité a été avisée verbalement le jour même du sinistre par le fils du propriétaire. Le propriétaire, qui était absent au moment du sinistre, est revenu de voyage dix-sept jours plus tard et il a adressé sa mise en demeure le même jour.<sup>18</sup>
- > Le propriétaire a avisé verbalement la municipalité le jour de l'inondation et celle-ci a dépêché un employé sur les lieux. Un mauvais diagnostic de la cause du blocage par l'employé de la municipalité a créé un second refoulement dix jours plus tard. À nouveau, le propriétaire a avisé verbalement la municipalité le jour même mais celle-ci n'y a donné suite que 7 jours plus tard. Le lendemain, la municipalité a reconnu que le refoulement initial provenait de son tuyau principal. Le propriétaire a fait diligence car il a expédié l'avis écrit dans les 5 jours de la connaissance de la cause du problème.<sup>19</sup>
- > Le propriétaire était en voyage le jour de l'inondation. Il a été prévenu des dommages 7 jours plus tard et les a constatés personnellement le lendemain. Il a immédiatement avisé son assureur qui a expédié l'avis dix jours plus tard. L'argument que le fils mineur du propriétaire aurait pu envoyer l'avis dans le délai prescrit est rejeté.<sup>20</sup>
- > La municipalité bénéficie des avantages que lui procure l'article 585 lorsqu'elle est poursuivie pour un délit ou quasi-délit. Elle ne peut s'en prévaloir lorsqu'elle est poursuivie par suite de l'inexécution ou de l'exécution fautive d'un contrat.<sup>21</sup>
- > Il y a raisons suffisantes au sens de l'article 585 s'il y a, en temps utile, manifestation claire de la volonté de poursuivre, des tentatives de communiquer avec le contentieux de la municipalité par téléphone sans obtenir de réponse, absence de négligence grossière, absence d'ignorance crasse, ou si la municipalité a eu connaissance détaillée et immédiate de l'accident dans un rapport préparé par un de ses préposés.<sup>22</sup>

- > L'avis envoyé par le locataire et non par le véritable propriétaire est suffisant pour permettre à la municipalité de procéder en temps opportun à une enquête appropriée.<sup>23</sup>
- > Le délai de quinze jours court à compter de la connaissance de la cause de l'accident.<sup>24</sup>
- > L'avis n'est pas requis lorsqu'il s'agit d'une démolition illégale d'un immeuble par la municipalité.<sup>25</sup>
- > L'état mental ou physique d'un réclamant peut constituer un motif suffisant afin d'être relevé du défaut d'avis.<sup>26</sup>
- > L'erreur légitime d'un réclamant fondée sur les agissements des préposés de la municipalité.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> *Ville de Bromont c. Eagle Star Insurance Company Limited*, [1978] C.A. 422.

<sup>24</sup> *Ville de Montréal c. Vaillancourt*, [1977] 2 R.C.S. 849.

<sup>25</sup> *McGregor c. City of Pierrefonds* [1972] C.S. 541. *Corporation de la paroisse de Sainte-Dorothée c. Audet*, [1956] B.R. 767

<sup>26</sup> *Cité de Québec c. Baribeau*, [1934] S.C.R. 622. *Guay c. Ville de La Sarre*, [1974] C.S. 534. *Ville de Granby c. Moriarty*, [1988] 2102 (C.A)

<sup>27</sup> Hétu, Jean, op. cit. 8, paragraphe 10.66.



*Spécialiste en litige civil et administratif, Patrice Guay possède une forte expérience en représentation et plaidoirie devant toutes les juridictions de droit commun, ainsi que devant différentes instances administratives.*

*Ayant débuté sa carrière au sein d'un contentieux municipal, il représente depuis lors une clientèle constituée essentiellement de corporations municipales et de corporations professionnelles. De plus, il agit régulièrement à titre de procureur désigné pour des ordres professionnels.*