

CHRONIQUE JURIDIQUE

LA RESPONSABILITÉ MUNICIPALE DANS TOUS SES ÉTATS

ÉMISSION DE PERMIS DE CONSTRUCTION ET SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ DES TRAVAUX

Me Patrice Guay

Publié dans Le Carrefour, été 2006.

Une municipalité n'a, en principe, aucune obligation particulière de voir à faire respecter sa réglementation¹. Son défaut de ce faire peut cependant entraîner sa responsabilité civile. Sous ce volet, la responsabilité municipale en matière d'émission de permis de construction et de surveillance de la conformité des travaux est probablement l'un des domaines les moins connus des plaideurs et du public, fort heureusement pour les corporations municipales ...

Il est bien établi en jurisprudence² qu'une municipalité qui choisit d'adopter un règlement doit assumer les conséquences de son choix et est responsable pour sa négligence à le faire respecter.

Dans *Ville de Kamloops c. Nielsen*³, la Cour suprême du Canada a établi que la municipalité, qui prend la décision politique de réglementer la construction par voie de règlement et par la suite d'inspecter les plans des bâtiments et les travaux de construction, a une **obligation de diligence** en matière d'émission de permis et d'inspection et que cette obligation est susceptible d'engager sa responsabilité délictuelle.

L'existence de cette obligation de diligence est acquise, selon la Cour suprême, s'il peut être démontré qu'il y avait entre les parties un lien à ce point étroit qu'il était raisonnablement prévisible qu'un manque de diligence de l'entité publique causerait un préjudice à l'autre partie.

Avant d'émettre un permis, une municipalité ne peut exiger de la part d'un administré le respect de conditions qui ne sont pas prévues dans la loi ou la réglementation⁴. Elle ne peut en effet contraindre ce dernier à

plus que ce qui est expressément prévu dans ses règlements. En corollaire, les administrés sont en droit de s'attendre à ce que la municipalité exigera de tous le respect de ces lois et règlements :

«Pour éviter d'engager sa responsabilité, l'organisme gouvernemental doit, dans l'exécution de ses inspections, agir de façon aussi diligente que le ferait une personne ordinaire, raisonnable et prudente placée dans la même situation. Récemment, dans l'arrêt *Ryan c. Victoria*, précité, le juge Major a réitéré, au par. 28, que plusieurs facteurs entrent en considération dans l'appréciation du caractère raisonnable d'une conduite dans des circonstances données, notamment la probabilité qu'un préjudice connu ou prévisible survienne, la gravité de ce préjudice et le fardeau ou le coût qu'il faudrait assumer pour le prévenir. Les municipalités qui inspectent des projets de construction sont assujetties à la même norme de diligence. Bien qu'on n'exige pas des inspecteurs municipaux qu'ils découvrent tous les vices cachés d'un projet ou toutes les dérogations aux normes prescrites par le code du bâtiment, leur responsabilité sera toutefois retenue à l'égard des vices qu'il aurait été raisonnable de s'attendre qu'ils découvrent et fassent corriger»⁵

Il existe dans la jurisprudence canadienne de nombreux exemples d'application de la responsabilité de l'État fondés sur son défaut de voir à ce que soit respecté diverses normes. Cette responsabilité trouve fondement sur une obligation de diligence dévolue à l'autorité publique dans l'application et le suivi de sa propre réglementation. L'intensité de cette obligation sera déterminée par le critère de la prévisibilité du risque :

« Une conduite est négligente si elle crée un risque de préjudice objectivement déraisonnable. Pour éviter que sa responsabilité ne soit engagée, une personne doit agir de façon aussi diligente que le ferait une personne ordinaire, raisonnable et prudente placée dans la même situation. Le caractère raisonnable d'une conduite dépend des faits de chaque espèce, y compris la probabilité qu'un préjudice connu ou prévisible survienne, la gravité de ce préjudice, et le fardeau ou le coût qu'il faudrait assumer pour le prévenir. En outre, on peut se fonder sur des indices externes de conduite raisonnable tels que l'usage, la pratique dans l'industrie concernée et les normes législatives ou réglementaires. »⁶

Ainsi, on n'exige pas d'une municipalité qui a établi un système d'émission de permis:

« de découvrir tous les vices cachés d'un projet donné ni toute dérogation aux normes applicables. Ce serait imposer à la municipalité une norme impossible à respecter. On s'attend plutôt à ce qu'elle fasse seulement preuve de diligence raisonnable dans l'exercice de ses pouvoirs d'inspection. Par conséquent, peu importe que l'obligation de diligence soit envers un constructeur propriétaire ou un tiers, la responsabilité de la municipalité ne sera retenue que pour les vices qu'on aurait pu raisonnablement s'attendre à ce qu'elle découvre et en ordonne la correction. »⁷

Dès lors qu'un plan soumis est incomplet ou clairement déficient⁸ ou encore absent⁹, l'administration municipale se trouve plongée automatiquement dans une situation où « la probabilité qu'un préjudice connu ou prévisible survienne » est grande. La responsabilité de l'inspecteur municipal étant de connaître les normes applicables, il doit redoubler de prudence lorsqu'il entretient le moindre doute quant à la conformité des plans qu'on lui présente aux dispositions réglementaires¹⁰.

¹ Voir notamment *Moreau c. Cité de Sherbrooke*, [1973] C.A. 311; Voir également Jean Hétu, *Droit municipal Principes généraux et contentieux*, Ed. CCH, pages 8.203 à 8.205;

² Voir l'inévitable arrêt de la Cour suprême *Laurentide Motel Ltd c. Ville de Beauport*, [1989] 1 R.C.S. 705;

³ (1984) 2 R.C.S. 2; Voir *Ann c. Morton London Borough Council*, (1978) A.C. 718; *Ryan c. Victoria (Ville)*, [1999] 1 R.C.S. 201; *Just. c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228;

⁴ Voir notamment *Lambert-Bédard c. Cité de Sillery*, J.E. 80-630 (C.S.); *Ville de Val-Bélair c. Sablière Sainte-Foy inc.*, J.E. 87-222 (C.A.);

⁵ *Ingles c. Tutkaluk Construction Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 298, extrait paragraphe 20;

⁶ *Ryan c. Victoria (Ville)*, op. cit., page 222;

⁷ *Rothfield c. Manolakas*, [1989] 2 R.C.S. 1259, pages 1268-1269.

⁸ Voir les affaires *Rothfield c. Manolakas*, précitée, op. Cit.; *Faucher v. Friesen*, (1985) 17 C.L.R. 82 (C.S.C.-B.); *Petrie v. Groome*, (1991) 4 M.P.L.R. (2^e éd.) 182 (C.S.C.-B.); *Mortimer v. Cameron*, (1992) 9 M.P.L.R. (2^e éd.) 185 (C.J.Ont.);

⁹ *Ingles c. Tutkaluk Construction Ltd.*, précité, note v;

¹⁰ *Faucher v. Friesen*, précité, note viii;

Le fait que les documents reçus émanent d'un professionnel est insuffisant en soi pour relever l'officier municipal de son obligation de diligence ou exonérer la municipalité de toute responsabilité. En tout état de cause, la responsabilité municipale peut être engagée dans la mesure où des plans soumis, bien que signés et scellés par des professionnels, sont clairement non-conformes aux exigences réglementaires ou qu'ils ne contiennent pas suffisamment d'informations permettant d'apprécier leur conformité à la réglementation en vigueur¹¹.

Dans l'hypothèse que l'inspecteur accepte d'émettre un permis malgré l'insuffisance des plans reçus, il devra alors faire montre d'une plus grande vigilance dans l'inspection des travaux qui en suivront¹².

Il ne fait pas de doute, depuis l'affaire *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Corp. Municipale du village de)*¹³, que les municipalités québécoises sont soumises à la même norme de diligence que les municipalités des provinces de *Common Law*. À ce sujet, le juge Chouinard résume ainsi l'état du droit quant à la norme de diligence à laquelle est tenue l'Administration lorsqu'elle agit dans sa sphère *opérationnelle* :

« Lorsque des actes sont posés par ses officiers ou ses préposés lors de la mise en application d'une loi ou d'un règlement, la corporation publique est responsable de l'acte posé par erreur de faits ou de droit, de bonne foi ou de mauvaise foi, même par simple négligence. Son obligation légale est alors celle du bon père de famille ou de l'homme raisonnable, compte tenu des circonstances de chaque espèce. »

Quant à la caractérisation de la faute, selon les principes de notre droit civil, lors de l'application d'un règlement, le juge Chouinard ajoute :

« Pour engager la responsabilité de la corporation publique ou politique, *il faut*, comme en droit civil, *qu'il y ait eu faute*, que cette faute ait causé un dommage et qu'il y ait un lieu de causalité entre les deux événements. Quant à la faute, il s'agirait, en matière d'application de règlements, de l'obligation de ne pas causer par une conduite fautive des dommages au public en général. C'est aussi le devoir de ne pas nuire à autrui, ou encore celui d'avoir une conduite compatible avec celle qu'on peut attendre d'un homme ordinaire placé dans les mêmes circonstances; c'est l'erreur de conduite appréciée par rapport à la norme générale d'un comportement humain socialement acceptable. »¹⁴

Depuis le 7 novembre 2000, la Loi sur le bâtiment (L.R.Q. chap.B- 1.1) prévoit qu'un organisme institué à cette fin, la Régie du bâtiment du Québec, est responsable de l'application des normes de construction édictées au *Code de construction du Québec*. (R.R.Q. c. B-1.1, r.0.01.01).

Les bâtiments visés par le Code de construction sont les édifices publics et les condominiums résidentiels de plus de deux étages et de huit logements. Les municipalités conservent le pouvoir de réglementer dans le domaine du bâtiment, mais seulement pour adopter des normes supérieures ou portant sur des bâtiments ou des éléments non visés par le Code de construction.

La *Loi sur le bâtiment* prévoit que la Régie peut conclure des ententes de délégation de la surveillance de l'application du Code avec les municipalités qui le désirent.

La délégation de la surveillance aux municipalités présente certains avantages, tels l'accès à l'expertise normative et technique de la Régie du bâtiment, le maintien des ressources et des activités de surveillance existantes pour les municipalités qui le désirent ainsi que des balises touchant la responsabilité civile des municipalités en matière de surveillance de l'application des normes.

En effet, l'article 145 de la *Loi sur le bâtiment* prévoit que la municipalité et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte officiel accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

À ce jour, aucune décision n'a traité de la portée de cette immunité. Il est à prévoir que les tribunaux limiteront certainement la portée de celle-ci vu son caractère exceptionnel.

En conclusion, les gestionnaires municipaux doivent être sensibilisés en regard des conséquences civiles possibles d'une faute dans le processus d'approbation des projets de construction qui ont cours sur le territoire de leur municipalité. En cette matière, une faute peut être lourde financièrement pour la municipalité et ses contribuables.

Il est à prévoir que les administrations municipales devront, avant longtemps, reconsidérer l'opportunité d'adopter des règlements de construction ou de conclure des ententes avec la Régie du bâtiment puisque ce faisant elles décident en fait d'assumer «localement» la responsabilité inhérente à l'analyse de plans souvent fort complexes et de suivre l'évolution de chantiers souvent importants.

La municipalité ne devrait-elle pas se préoccuper avant tout de la conformité des projets aux normes urbanistiques (implantation, paysage urbain et densité) ?

Collectivement, laissons la responsabilité sur les seules épaules des professionnels concernés (ingénieurs, architectes, entrepreneurs et techniciens) !

L'enjeu mérite certainement une remise en question des traditionnelles façons de faire...

¹¹ *Dha c. Ozdoba* (1990) 39 C.L.R. 248 (C.S.C.-B.); Contra voir : *Hilton Canada Inc. v. Magil Construction Ltd.*, (1998) 47 M.P.L.R. (2d) 182 (Cour de justice de l'Ontario, division générale);

¹² *Rothfield c. Manolacos*, précité note vii;

¹³ *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Corp. Municipale du village de)*, [1998] R.J.Q. 1576, dissidence du j. Chouinard dont les motifs sont retenus par la Cour suprême du Canada pour accueillir l'appel; voir *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie*, (1991) 2 R.C.S. 3.;

¹⁴ page 1585;



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.