

CHRONIQUE JURIDIQUE

LA RESPONSABILITÉ MUNICIPALE DANS TOUS SES ÉTATS : INONDATIONS ET INSUFFISANCE DES RÉSEAUX D'ÉGOUTS

Me Patrice Guay

Publié dans Le Carrefour, printemps 2006.

Important volet du contentieux municipal, la responsabilité pour insuffisance des réseaux publics d'égouts est, plus que jamais, d'actualité. L'intensification des averses, le développement effréné du territoire et le vieillissement des infrastructures sont des réalités qui hantent de plus en plus les administrateurs publics.

Il n'existe à la loi aucune obligation formelle pour une municipalité de construire un réseau d'égout¹ ou de s'engager de ce faire face à un promoteur.

En tout état de cause, cette faculté de construire est discrétionnaire et un citoyen est sans recours contre la municipalité qui n'entend pas offrir ce service.

Lorsqu'elle décide cependant de fournir un service et de construire un réseau, il est bien connu² que la municipalité devra alors s'assurer que ses installations soient adéquates, bien entretenues et suffisantes pour rencontrer la demande prévisible de ses citoyens.

Quels sont les fondements de la responsabilité des municipalités en matière de refoulement et d'inondation et quels sont les moyens qu'elles peuvent invoquer à l'encontre d'un recours ?³

En cette matière le *Code civil du Québec* facilite la tâche de celui qui réclame en prévoyant diverses présomptions opposable aux municipalités.

¹ Sauf et excepté dans l'hypothèse d'une ordonnance du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. chap. Q-2 ;

² Voir notamment *Laurentide Motels Ltd. c. Ville de Beauport*, [1989] 1 R.C.S. 705;

³ Le présent article ne traite que des moyens de défense de «fonds» par opposition aux moyens de défense dits de «procédure» tels que la nécessité d'un avis préalable dans les quinze jours ou la nécessité que le recours soit entrepris dans un certain délai (prescription); En regard de la nécessité d'un avis préalable, voir l'article de l'auteur dans l'édition du *Carrefour printemps 2005*, page 15; Quant à la prescription, voir l'article de l'auteur dans l'édition *été 2005*, page 24;

⁴ L'eau dans le réseau est assimilée à un bien sous sa garde de la municipalité; Voir notamment *City of Montreal c. Salaison Maisonneuve*, [1954] R.C.S. 117;

⁵ Article 1465 C.c.Q.; Voir à ce propos Baudouin, Jean-Louis, *La responsabilité civile*, Les éditions Yvon Blais inc., 5^e édition, nos 813-818.

⁶ Responsabilité pour la ruine d'un bâtiment, article 1467 C.c.Q.; Voir à ce propos Baudouin, Jean-Louis, *La responsabilité civile*, Les éditions Yvon Blais inc., 5^e édition, nos 827 à 855;

⁷ *Ville de Trois Rivières c. Caumartin*, 13 janvier 2004, Cour d'Appel du Québec, 200-09-004044-027; Voir également *David c. Maple Grove (Corp. municipale de la ville de)*, 2000-04-26, AZ-50077357 (C.Q.).

⁸ Article 1470 C.c.Q.;

Ainsi, il existe une présomption de faute opposable à la municipalité à titre de gardien d'un bien⁴ qui a causé un préjudice⁵.

Également, lorsqu'il est établi que le sinistre est survenu en raison de la vétusté du système public, le *Code civil du Québec* prévoit une présomption de responsabilité opposable à la municipalité à titre de propriétaire des infrastructures problématiques⁶.

La municipalité peut également être condamnée sur la base du régime général de responsabilité en raison d'une conduite non diligente dans l'application de sa réglementation⁷.

En défense à un recours en dommages intenté en raison d'un refoulement, la municipalité peut invoquer différents moyens :

- > Provenance de l'eau d'une autre source que les conduites municipales;
- > Caractère imprévisible et irrésistible de l'événement (force majeure);
- > Exonération législative de responsabilité;
- > Absence de faute.

PROVENANCE DE L'EAU

En tout état de cause, une municipalité ne peut être tenue responsable des dommages causés par l'eau que s'il est évidemment établi par prépondérance de preuve par celui qui réclame que l'eau ayant causé les dommages provenait bel et bien du système d'égout municipal par refoulement, que l'eau était donc bel et bien « sous sa garde et contrôle » au sens du *Code civil du Québec*.

La municipalité est donc admise à contester son assujettissement aux présomptions de responsabilité et de faute lorsque les faits particuliers d'un dossier tendent à démontrer de façon prépondérante que l'eau ayant causé les dommages pouvait provenir d'une autre «source». La configuration des lieux peut, à ce propos, être déterminante notamment afin d'établir qu'une propriété ait pu être inondée en raison de la dynamique d'écoulement des eaux de surface.

FORCE MAJEURE

Une fois établi par prépondérance que l'eau provenait effectivement de conduites municipales, une municipalité pourra éviter que sa responsabilité soit engagée si elle démontre de façon prépondérante que la cause du sinistre consistait en une force majeure⁸.

Un événement constitue un cas de force majeure exonérant la municipalité lorsqu'il présente les caractères d'imprévisibilité, d'irrésistibilité et d'extériorité.

Il appartient à celui qui invoque la force majeure de démontrer que l'événement n'était pas normalement prévisible par une personne raisonnablement prudente et diligente.

Les tribunaux sont généralement d'avis que, compte tenu du climat québécois, il est prévisible qu'il y ait des pluies torrentielles ou une augmentation subite d'eau provoquée par des pluies continues. Sauf pour des cas réellement exceptionnels, ces phénomènes ne peuvent généralement être considérés comme des cas de force majeure⁹.

FAUTE DE LA VICTIME

Une municipalité peut, par règlement, obliger le propriétaire d'un immeuble à y installer un appareil destiné à réduire les risques de dysfonctionnement d'un système d'alimentation en eau ou d'égout dans l'immeuble. Le défaut de respecter un tel règlement a pour sanction l'absence de responsabilité de la municipalité, en vertu de l'article 21 de la *Loi sur les compétences municipales* (L.Q. 2005, chapitre 6).

Toutefois, pour s'exonérer, la municipalité doit prouver qu'elle a adopté un règlement obligeant le propriétaire de l'immeuble à installer un appareil destiné à réduire les risques et que celui-ci n'a pas été installé, n'est pas conforme à la réglementation ou a mal été entretenu au point d'équivaloir à une absence de dispositif de retenue.¹⁰

Le citoyen devra, à l'encontre du plaidoyer de la municipalité relatif à l'absence de dispositif de retenue, prouver que la soupape de retenue à clapet n'aurait pas empêché le refoulement d'égout¹¹.

Également, la municipalité n'a pas à indemniser un réclamant qui a déjà reçu compensation pour un refoulement d'égout dans une cave ou un sous-sol s'il n'a pas subséquemment installé à au moins trente centimètres du plancher et à une distance d'au moins trente centimètres des murs extérieurs, un support sur lequel doivent être conservés ces articles, marchandises ou effets. Cette exception vise toutefois uniquement les dommages causés aux marchandises entreposées dans l'immeuble et non les dommages causés à ce dernier¹².

Il est à noter que les tribunaux sont de plus en plus exigeant en regard du suivi que doit faire une municipalité lorsqu'elle adopte des règles de constructions et qu'elle prévoit un système d'inspection.

Ainsi, un citoyen peut, à l'encontre d'un plaidoyer d'une municipalité, faire valoir contre celle-ci son défaut d'avoir diligemment inspecté les travaux de raccordement ou d'avoir omis de faire les suivis appropriés suite à l'entrée en vigueur d'un règlement qui obligeait une mise à niveau des systèmes de protection anti-refoulement¹³.

⁹ Voir notamment *Jamieson c. HB Group Insurance Management Ltd.*, [1999] R.R.A. 657 (C.S.); *Rolland c. McMasterville (Municipalité de)*, 1998-03-10, AZ-98036163 (C.Q.); *Arbour c. Otterburn Park (Ville d')*, 1998-05-04, AZ-98036282 (C.Q.); *Ares c. La Tuque (Ville de)*, 1998-09-04, AZ-98026696 (C.S.); *Tinmouth c. Sorel (Ville de)*, 1995-03-21, AZ-95031175 (C.Q.); *Descôteaux c. St-Hubert (Ville de)*, 1991-08-30, AZ-91021522 (C.S.); *Malibu Fabrics of Canada Limited c. Cité de Montréal*, [1961] C.S. 398.; *Canada Vie, compagnie d'assurances générales c. Lorraine (Ville)*, REJB 2002-30966 (C.A.); *Compagnie d'assurances Traders Générale c. Châteauguay (Ville de)*, [2001] R.R.A. 1075 (C.Q.); *Entreprises Daniel Croteau inc. c. Duchesne*, REJB 2000-22695 (C.Q.); *Giguère c. Ville de Sainte-Marie*, [2000] R.R.A. 733 (C.S.); *St-François Ouest (Corp. municipale de la paroisse) c. Poulin*, 1999-09-02, AZ-99011627 (C.A.); *Croteau c. Murphy*, [1999] R.D.I. 227 (C.S.); *Piette c. Bouchard*, 1994-12-02, AZ-95061060 (R.L.); *Tinmouth c. Sorel (Ville de)*, 1995-03-21, AZ-95031175 (C.Q.); *Les Consultants S.B.C.S. inc. c. Ville de Victoriaville*, [1991] R.R.A. 25 (C.S.); *Gravel c. Chicoutimi (Ville de)*, 1987-05-25, AZ-87031195 (C.S.); *Ste-Thérèse (Ville de) c. Gendron*, 1979-05-01, AZ-79011096 (C.A.); *Duford c. Templeton-Ouest (Corp. mun. de)*, 1975-07-03, AZ-75021318 (C.S.); *Desjardins c. Ste-Foy (Ville de)*, 1985-02-22, AZ-85021189 (C.S.); *Blain c. Laval (Ville de)*, 1982-02-19, AZ-82031081 (C.S.); *Crête c. Lauzon (Ville de)*, 1981-09-18, AZ-81021506 (C.S.); *City of Westmount c. Allan Singer Limited*, [1966] B.R. 553; *Cabana c. La Ville de Buckingham*, [1965] R.L. 1965 (C.S.); *Cité de Montréal c. Browns Bottle and Supplies inc.*, [1961] B.R. 651.

ABSENCE DE FAUTE DE LA MUNICIPALITÉ

Lorsque sa responsabilité est recherchée sur la base de son statut de gardien du bien ayant causé le dommage (présomption simple de faute), la municipalité peut tenter de renverser la présomption en établissant par prépondérance qu'elle n'a commis elle-même aucune faute et qu'il lui était impossible en pratique d'empêcher le fait dommageable. La municipalité devra ainsi établir que la cause du sinistre ne peut être reliée à son comportement et qu'avant l'avènement du préjudice, elle était dans l'impossibilité de prendre une mesure quelconque pour en éviter l'occurrence¹⁴.

À titre d'exemple, une municipalité repoussa la présomption en faisant valoir qu'elle avait construit son réseau conformément aux exigences du ministère de l'Environnement et selon les recommandations de ses experts en regard de la capacité de son réseau¹⁵.

Également, une municipalité repoussa la présomption en démontrant qu'elle possède depuis de nombreuses années un plan adéquat pour la surveillance et le nettoyage des rues en toute période de l'année. Elle démontra avoir agi avec diligence pour prévenir l'obstruction de l'égout pluvial par les feuilles mortes¹⁶.

Il existe une abondante jurisprudence en cette matière¹⁷.

¹⁰ Voir notamment *Ville de Sainte-Foy c. Chubb du Canada, compagnie d'assurance*, [2000] R.R.A. 265 (C.A.); *Lorraine (Ville) c. Canada Vie, compagnie d'assurances générales*, REJB 2002-30966 (C.A.); *Charbonneau c. St-Lambert (Ville de)*, [2001] R.L. 345 (C.Q.); *Assurances des caisses Desjardins inc. c. Gatineau (Ville)*, REJB 2002-32502 (C.Q.); *L'Espérance c. Compagnie d'assurances Traders générale*, 2000-02-10, AZ-00036205 (C.Q.); *Allard c. Le procureur général du Québec*, [1996] R.D.I. 139 (C.Q.); *Vigneault c. La Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, [1976] R.L. 591 (C.P.); *Millette c. Murdochville*, 1979-07-18, AZ-79022421 (C.S.); *Audet c. La Ville de Saint-Félicien*, [1976] R.L. 374 (C.P.); *Tremblay c. Ville de Rivière-du-Moulin*, [1976] R.L. 421 (C.P.); *Beaulne c. Ville de Gatineau*, 2003-04-28, AZ-50172865 (C.Q.); *Quincaillerie A. Laberge inc. c. Huntingdon (Ville de)*, 2002-01-29, AZ-50120923 (C.Q.); *9025-1026 Québec inc. c. Dolbeau-Mistassini (Ville de)*, 2001-09-07, AZ-01036383 (C.Q.); *Rousseau c. L'Ange-Gardien (Municipalité de)*, 2000-02-29, AZ-00036185 (C.Q.); *L'Espérance c. Compagnie d'assurances Traders générale*, 2000-02-10, AZ-00036205 (C.Q.); *Filion c. Rimouski (Ville de)*, 1986-08-12, AZ-86021498 (C.S.); *Lavoie & Lavallée inc. c. Magog (Cité de)*, 1980-01-14, AZ-80021057 (C.S.); *Ville de Boucherville c. Bélisle*, [1977] C.A. 91; *Lamarre c. Ville de Repentigny*, [1976] C.P. 359.

¹¹ *Ville de Sainte-Foy c. Chubb du Canada, compagnie d'assurance*, [2000] R.R.A. 265 (Cour d'appel); Voir également *Ville de Lorraine c. Canada Vie, compagnie d'assurances*, REJB 2002-30996 (Cour d'appel);

¹² Article 585 paragraphe 8 de la *Loi sur les cités et villes*; Voir *Michon c. Gatineau (Corp. mun. de la ville de)*, 1983-05-31, AZ-83021370 (C.S.); *Cité de Montréal c. Dominion Sanitary Wiper Co. Ltd.*, [1959] B.R. 791 (C.A.); *Cardin c. Sorel (Ville de)*, 1996-12-05, AZ-97036046 (C.Q.);

¹³ Voir note vii ainsi que la jurisprudence relative à la responsabilité municipale pour défaut d'inspection, notamment : *Dha c. Ozdoba* (1990) 39 C.L.R. 248 (C.S.C.-B.); *Rothfield c. Manolakas* [1989] 2 R.C.S. 1259; *Just c. Colombie-Britannique* [1989] 2 R.C.S. 1228; *Ingles c. Tutkaluk Construction Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 298; *Ryan c. Victoria (Ville)*, [1999] 1 R.C.S. 201; *Petrie v. Groome*, (1991) 4 M.P.L.R. (2^e éd.) 182 (C.S.C.-B.);

¹⁴ Baudouin, Jean-Louis. *La responsabilité civile*, Les éditions Yvon Blais inc., 5^e édition, nos 808-811, *Compagnie d'assurances Traders générales c. Châteauguay (Ville de)*, [2001] R.R.A. 1075 (C.Q.);

¹⁵ *Descôteaux c. St-Hubert (Ville de)*, 1991-08-30, AZ-91021522 (C.S.);

¹⁶ *Axa Assurances inc. c. Lévis (Ville)*, REJB 2002-30202 (C.S.);

CONCLUSION

En tout état de cause, les principes sous-jacents à la responsabilité municipale en matière de refoulement reposent sur la prémisse que la municipalité doit faire montre de prévoyance et diligence dans la conception, la construction et dans l'entretien de son réseau.

Spécialisation oblige, il est maintenant exigé des administrations publiques qu'elles justifient leurs actions ou inactions selon des normes de conduite plus exigeantes qu'autrefois lorsque leur responsabilité est recherchée suite à un sinistre.

Fort plus est, il semble acquis aujourd'hui que la simple omission d'obtenir les avis techniques appropriés est susceptible d'engager la responsabilité des municipalités.

En fait, pour la Cour suprême, le degré de diligence requis des administrateurs publics n'est plus celui de la «simple» personne ordinaire, raisonnable et prudente :

«Dans l'arrêt Ryan, précité, par. 28¹⁸, le juge Major a dit que la norme de diligence qui s'applique est celle de la personne agissant aussi diligemment que « le ferait une personne ordinaire, raisonnable et prudente placée dans la même situation » (nous soulignons). Les conseillers municipaux sont élus pour gérer les affaires de la municipalité. Pour s'acquitter de cette tâche, il leur faut, dans un cas donné, examiner la situation et recueillir de l'information, faire davantage que ce que fait le simple citoyen de la municipalité. De fait, ils peuvent avoir à consulter des experts pour respecter leur obligation d'être informés. Bien que les conseillers municipaux ne soient pas des experts, il est à notre avis erroné d'assimiler le point de vue du « conseiller municipal prudent » à l'opinion de témoins ordinaires qui habitent sur le chemin.» (notre emphase)

¹⁷ Voir notamment : *Ville de Trois-Rivières c. Caumartin*, (C.A.), op. cit. note 7; *Beaulne c. Ville de Gatineau*, 2003-04-28, AZ-50172865 (C.Q.); *Quincaillerie A. Laberge inc. c. Huntingdon (Ville de)*, 2002-01-29, AZ-50120923 (C.Q.); *Forest c. Ville de Laval*, [1998] R.D.I. 536 (C.A.); *Kirouac c. Warwick (Corp. Municipale de)*, 1993-03-16, AZ-93031174 (C.Q.); *Thibault c. Rock Forest (Ville de)*, 1993-05-28, AZ-93021453 (C.S.); *Ville de Sherbrooke c. Les Entreprises Martineau inc.*, [1990] R.L. 262 (C.A.); *Les Consultants S.B.C.S. inc. c. Ville de Victoriaville*, [1991] R.R.A. 25 (C.S.); *Ville de Sherbrooke c. Les Entreprises Martineau inc.*, [1990] R.L. 262 (C.A.); *Filion c. Rimouski (Ville de)*, 1986-08-12, AZ-86021498 (C.S.); *Axa Assurances inc. c. Lévis (Ville)*, REJB 2002-30202 (C.S.); *Compagnie d'assurances Traders Générale c. Châteauguay (Ville de)*, [2001] R.R.A. 1075 (C.Q.); *Rousseau c. L'Ange-Gardien (Municipalité de)*, 2000-02-29, AZ-00036185 (C.Q.); *L'Espérance c. Compagnie d'assurances Traders générale*, 2000-02-10, AZ-00036205 (C.Q.); *St-Onge c. Otterburn Park (Ville d')*, 1999-04-27, AZ-99036682 (C.Q.); *Allstate, compagnie d'assurances c. LaSalle (Ville de)*, 1999-04-28, AZ-99026399 (C.S.); *Gravel c. Chicoutimi (Ville de)*, 1987-05-25, AZ-87031195 (C.Q.); *Lavoie & Lavallée inc. c. Magog (Cité de)*, 1980-01-14, AZ-80021057 (C.S.); *La Ville d'Arvida c. Jobin*, [1977] R.L. 339 (C.A.);

¹⁸ op.cit note xiii;



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.