

LA RESPONSABILITÉ MUNICIPALE FACE AUX ESSAIS D'ÉQUIPEMENTS D'AUTOPROTECTION

Résumé

Alors que la fonction du préventionniste est fondée pour une bonne part sur la vérification et l'amélioration préalables des systèmes d'autoprotection, l'un de ces principaux donneurs d'ouvrage, soit le monde municipal, est fortement convaincu que plus il s'oblige à vérifier et contrôler les divers dispositifs d'autoprotection, plus il risque de voir sa responsabilité civile engagée. Cette vision, apparemment vraie mais fondamentalement fautive, ne peut être contrecarrée qu'à la condition de plonger au cœur même des règles de la responsabilité civile¹.

INTRODUCTION

Quiconque entreprend une réflexion sur les moyens à privilégier pour réduire les pertes matérielles ou humaines résultant des incendies conclut invariablement à la nécessité d'une solide organisation de la prévention en la matière ; et quiconque arrive à cette conclusion en vient à constater que cela exige notamment la mise en place de divers dispositifs d'autoprotection, ainsi que leur vérification et contrôle.

Or, c'est à ce moment que les choses commencent à se complexifier. Reconnaître la nécessité de favoriser la mise en place de divers dispositifs d'autoprotection et celle d'en vérifier et contrôler l'efficacité est une chose ; convaincre les personnes concernées d'utiliser et d'installer les dispositifs d'autoprotection et d'en vérifier et contrôler l'efficacité en est une autre !

En fait, tous conviennent que la simple éducation sur ces questions ne suffit pas : l'intervention des pouvoirs publics pour imposer de telles mesures est nécessaire. Or, au-delà des multiples ensembles de normes prescrivant les divers dispositifs d'autoprotection devant être mis en place selon le type de bâtiment ou d'activité en cause, et hormis l'intervention des paliers fédéral et provincial de l'État, il appert que le principal interlocuteur sur cette question est le « gouvernement » municipal.

Mais ce que le monde municipal, du moins en général, perçoit des règles juridiques applicables aux municipalités en matière de responsabilité civile l'incite à ne pas mettre en place de systèmes de vérification et contrôle des dispositifs d'autoprotection.

Cela, bien sûr, est loin de faire plaisir aux techniciens en prévention incendie. Cela ne devrait pas réjouir par ailleurs l'ensemble de la population : le résultat net de cette réaction du monde municipal sera de ralentir considérablement l'atteinte de l'objectif que s'est donné le législateur avec la *Loi sur la sécurité incendie* (Projet de loi no 112, devenu le chapitre 20 des *Lois du Québec* de l'an 2000) et dont l'essentiel des dispositions est entré en vigueur le 1^{er} septembre

¹ Dans le présent texte, nous utilisons l'expression « responsabilité civile » pour décrire ce que la loi et les tribunaux regroupent sous l'appellation « responsabilité extracontractuelle », c'est-à-dire tout le domaine de l'obligation de réparer (notamment par le paiement de sommes d'argent) les préjudices qu'on cause par sa faute.

dernier (Décret 941-2000 du 2 juillet 2000 paru dans la Gazette officielle du Québec, Partie II, à la page 5593).

Il faut donc s'attendre à ce que les prochains mois deviennent un temps fort dans la discussion sociale sur cette question.

Nul doute incidemment que ce débat se cristallisera au cours des trois ou quatre prochaines années lors des discussions aux fins de l'élaboration et de l'adoption par les municipalités régionales de comté des schémas de couverture de risques rendus obligatoires par la nouvelle *Loi sur la sécurité incendie*.

Il deviendra donc déterminant de savoir si le monde municipal a raison de croire qu'il a davantage intérêt à ne pas procéder à la vérification et au contrôle des divers dispositifs d'autoprotection pour éviter d'engager indûment sa responsabilité civile ; et, dans la mesure où cette croyance serait bien fondée, il faudra déterminer si des systèmes de vérification et contrôle peuvent par ailleurs être rendus obligatoires par les municipalités sans faire peser sur le monde municipal des menaces indues en matière de responsabilité civile.

L'objectif de la présente est de discuter à grands traits de cette question complexe. Il s'agit de lancer le débat, d'en identifier certaines bases et de fournir l'opinion préliminaire du soussigné sur cette délicate problématique.

LES RÈGLES JURIDIQUES APPLICABLES AUX MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ CIVILE, TELLES QUE GÉNÉRALEMENT COMPRISES

La responsabilité civile des municipalités est régie par une diversité de normes assez impressionnante, ces normes prenant même un contour fort différent selon la matière en cause. Aux fins de la présente, nos propos sont limités à celles applicables en matière de sécurité incendie.

Comme on le sait, depuis l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire **Laurentide Motels Ltd c. Ville de Beauport** ([1989] 1 R.C.S. 705), ce domaine de la responsabilité municipale a fait couler beaucoup d'encre. Le consensus principal qui se dégage sur les règles applicables peut se résumer ainsi :

- Les municipalités ne sont pas tenues d'offrir un service de protection incendie et donc de réglementer en matière de prévention incendie et de systèmes d'autoprotection. La décision de mettre en place ou non un tel service relève entièrement de leur discrétion. C'est une décision **politique** qui, comme toutes les décisions politiques, ne saurait engager la responsabilité civile d'une municipalité, sauf en cas de mauvaise foi.
- Lorsque les municipalités ont pris la décision politique de mettre en place un service de sécurité incendie (prévention et protection), elles doivent mettre en place un service qui correspond aux règles de l'art applicables. Il s'agit alors de la mise en application de la décision politique (souvent appelée « *sphère opérationnelle* ») et, dans le cadre de cette mise en application, toute municipalité engage sa responsabilité civile si elle enfreint la

norme du comportement propre à une personne raisonnable. Elle commet ainsi une faute et doit réparer les dommages qu'elle a ainsi causés, s'il en est.

On comprend donc qu'une municipalité n'est pas tenue de mettre en place un service de sécurité incendie, mais que si elle décide de le faire, elle doit mettre sur pied un service qui respecte les règles de l'art reconnues en la matière.

On comprend également que la municipalité peut décider de mettre en place un service d'intervention, sans par ailleurs prévoir de règles de prévention, incluant des systèmes d'autoprotection.

En fait, la municipalité est entièrement libre de décider si elle met en place ou non un service incendie et quel type de service incendie elle désire offrir, compte tenu notamment de ses budgets et des caractéristiques de son territoire. Une fois sa décision prise et un service mis en place, le niveau de service qu'elle a décidé de se donner doit par ailleurs être efficace et correspondre notamment aux règles de l'art exigibles en la matière.

Voilà donc rapidement résumées, telles que généralement comprises, les règles de base en matière de responsabilité civile des municipalités en regard d'un service de sécurité incendie. Cela étant précisé, cette compréhension des règles juridiques applicables est-elle fiable et suffisante ? Nous croyons que non !

NÉCESSITÉ DE MIEUX SAISIR LA PORTÉE DES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ CIVILE DES MUNICIPALITÉS

Le réflexe quasi généralisé dans le monde municipal est donc actuellement fondé sur la prémisse qu'il serait préférable de ne pas offrir un service ou, surtout, de ne pas s'imposer d'obligations par règlement en regard de ce service, si on veut éviter d'engager indûment sa responsabilité civile. C'est un réflexe qui se fonde incidemment sur une réalité jurisprudentielle fourmillant d'exemples où des municipalités ont été reconnues responsables de dommages causés en raison d'une intervention fautive lors d'un incendie au motif que les services offerts ne correspondaient pas aux services mis en place par règlement. Les tribunaux partent en effet du point de vue que le non-respect d'une norme réglementaire constitue souvent, en soi, une faute.

Mais ce réflexe municipal, quoique fort compréhensible et résultant de « leçons » jurisprudentielles, n'offre pas réellement les garanties de sécurité escomptées. On nous permettra à cet égard de débiter l'explication de notre point de vue à cet égard en citant deux paragraphes du jugement rendu le 3 juin 1999 par la Cour supérieure du Québec dans le dossier de l'incendie de la Place Alexis-Nihon à Montréal et répertorié sous **Commerce & Industry Insurance Company of Canada et al. c. Ville de Montréal**, R.E.J.B. 1999-13114 :

Par. 102 et 103 :

« Ici encore, la Ville de Montréal doit elle aussi être tenue en partie responsable de l'erreur commise en 1983 et jamais décelée au cours des trois années suivantes. En effet, son Service de prévention des

incendies avait pris la peine d'exiger par un échange de correspondance et le dépôt d'un avis de poursuite, que les raccords siamois soient individuellement identifiés. Or, lorsque le gérant des opérations M. Ariss, confirme enfin par lettre du 11 octobre 1983, (avec copie à M. Thériault...) que les plaques de signalisation ont été apposées, aucune vérification n'est faite par le Service de prévention des incendies. On se fie sur les dires d'un citoyen corporatif intéressé à faire avorter l'avis de poursuite émis contre lui. Le Service de prévention, sur simple vérification, aurait vite remarqué la bévue.

La responsabilité de la ville de Montréal découle aussi d'un autre élément. Au cours du procès, le capitaine Réjean Charbonneau a affirmé qu'il savait avant l'incendie, que le raccord siamois était incorrectement identifié et que c'est l'un des raccords siamois de la rue Atwater (celui au nord ou celui au sud, il hésite) qui servait à alimenter les colonnes montantes et boyaux stationnaires dans la tour ravagée par l'incendie. Or, malgré le fait qu'il était l'officier responsable des chauffeurs de pompe de la caserne no. 10 et malgré la pénurie d'eau constatée par tout un chacun le soir de l'incendie, le capitaine Charbonneau n'a jamais, tout au long de la soirée, ordonné à une autopompe de se brancher sur le bon raccord siamois de la rue Atwater. Le capitaine Charbonneau n'a rien fait, non plus, avant le soir de l'incendie, pour faire corriger une situation qu'il savait erronée. Cette omission de faire corriger une situation erronée pendant trois ans et le défaut d'agir, le soir de l'incendie constituent une double négligence emportant la responsabilité, secondaire il est vrai, mais la responsabilité tout de même de la Ville de Montréal. »

Comme on le voit, la ville de Montréal a été retenue responsable des dommages pour n'avoir procédé à aucune vérification de plaques de signalisation apposées sur des raccords siamois suite à ses demandes en ce sens et des avis de poursuite de sa part reprochant ce défaut ; elle a été aussi jugée responsable des dommages en raison du fait qu'un des responsables de l'intervention n'a pas utilisé une information qu'il détenait alors qu'il a été démontré que s'il avait utilisé cette information, cela aurait permis de corriger les effets néfastes résultant de l'anomalie de signalisation.

Concrètement, c'est dire que la Cour a considéré que la ville de Montréal était responsable de ne pas avoir procédé à des vérifications, même si aucun règlement ne lui imposait l'obligation de procéder à des vérifications.

Cet exemple permet d'éclairer la finalité de notre propos : ce n'est pas parce que la municipalité ne s'est pas imposée l'obligation de procéder à des vérifications, qu'elle n'a pas pour autant d'obligation en ce sens ! En effet, les faits (comme ceux démontrant que la ville de Montréal était au courant de l'existence de l'anomalie relative à l'identification des équipements) peuvent amener un tribunal à conclure que la municipalité aurait dû être prudente, agir donc en personne raisonnable et, conformément à des règles de l'art qui quoique non écrites tombent sous le sens, procéder à des vérifications (inspections, etc.).

Ce qu'il faut retenir à notre avis d'un exemple comme celui-là (et il en existe d'autres), c'est que le fait que la municipalité n'a pas mis en place de système de vérification et de contrôle peut se retourner contre elle. C'est donc dire que la municipalité n'engage pas sa responsabilité civile uniquement si elle s'est imposée l'obligation de procéder à des contrôles et vérifications et que ses fonctionnaires n'ont pas respecté ou mis en œuvre cette obligation ; elle peut également engager sa responsabilité lorsqu'elle n'a pas mis en place de système de vérification et contrôle mais que les faits propres au dossier exigeaient qu'elle procède à des vérifications ou contrôles, indépendamment de l'existence d'une réglementation à cet égard.

Dans ces circonstances, nous sommes d'avis que la meilleure option pour une municipalité dont l'objectif est de contrôler les événements et donc de « baliser » les décisions judiciaires, c'est de réglementer et prévoir un système de vérification et contrôle, mais de s'assurer qu'il est réellement mis en œuvre.

Si la municipalité a mis en place un système de vérification et contrôle et que ses fonctionnaires l'ont mis en œuvre, elle aura alors d'excellents moyens pour repousser des poursuites en dommages : elle pourra facilement démontrer qu'elle a respecté les règles de l'art en la matière, soit celles qu'elle s'est elle-même imposées. Ses actes seront alors analysés à la lumière des règles qu'elle a définies, dans la mesure où le tribunal les jugera raisonnables, bien sûr, et non des règles qu'un tribunal lui imposera « par défaut ». Ce qui nous incite à ouvrir une courte fenêtre sur le mode de prise de décision imposé aux municipalités.

RÈGLES DE BASE EN MATIÈRE DE PRISE DE DÉCISION PAR UNE MUNICIPALITÉ ET LEURS INTERRELATIONS AVEC LES RÈGLES EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ CIVILE

Il est de commune renommée qu'une municipalité parle par résolution ou par règlement. Le principe est simple : le conseil étant une collégialité de personnes et la municipalité étant une personne morale, une municipalité ne peut s'exprimer que par résolution ou règlement exprimant le résultat d'un vote pris par les membres du conseil. C'est ainsi que la volonté collective peut s'exprimer et on voit mal comment il pourrait en être autrement.

En principe donc, tout service mis en place par la municipalité doit être précédé d'abord par une prise de décision officielle du conseil, se traduisant par une résolution ou un règlement, selon ce que la loi exige. En conséquence, toute mise sur pied d'un service de protection incendie municipal doit être précédée en principe d'abord par l'adoption d'un règlement par le conseil (puisque la loi prévoit qu'un corps de pompiers doit être mis sur pied par règlement et non par résolution).

Nous disons « en principe », puisqu'il arrive souvent qu'un service de pompiers existent sur le territoire d'une municipalité sans qu'un règlement n'ait indiqué la volonté du conseil d'en mettre un sur pied ; il arrive surtout souvent qu'un tel règlement, lorsqu'il existe, n'ait pas précisé le type de service que la municipalité a décidé de se doter.

Précisions qu'en l'absence d'un règlement instituant le corps de pompiers, les tribunaux ne sont pas dépourvus pour autant. S'ils ont à décider d'une action en dommages intentée contre la municipalité en raison du mauvais travail du corps de pompiers de cette municipalité, ils retiendront tout de même la responsabilité de la municipalité, le cas échéant, même si la municipalité n'a pas créé comme il se devait son corps de pompiers par règlement, en retenant la théorie « du service de facto ».

Et le corps de pompiers sera jugé alors quant à la qualité des services rendus à la lumière des règles de l'art les plus généralement applicables en matière d'intervention en incendie. Il en sera

incidemment de même lorsque la municipalité, bien qu'ayant adopté un règlement pour constituer son corps de pompiers, n'aura pas pris soin de définir le type de services qu'elle entend offrir.

Cette précision étant apportée et afin d'aller plus loin dans notre discussion, revenons à notre point de départ, soit l'obligation pour toute municipalité d'adopter un règlement constituant son corps de pompiers et définissant le service qu'elle entend offrir. Cette étape est capitale aux yeux d'un tribunal.

En effet, le règlement adopté par la municipalité en matière de sécurité incendie devient le cadre en vertu duquel le tribunal va décider de la responsabilité civile de la municipalité et déterminer jusqu'à quel point celle-ci a été engagée. Donnons quelques exemples pour bien nous comprendre.

Si la municipalité n'a pas prévu la mise en place de systèmes de prévention des incendies dans sa réglementation, elle ne sera pas jugée fautive du fait qu'un feu s'est propagé à de nombreuses résidences pour le seul motif que les résidences n'étaient pas dotées de systèmes d'autoprotection (avertisseurs de fumée, etc.).

D'autre part, si la réglementation de la municipalité faisait obligation d'avoir des moyens d'autoprotection et obligeait les fonctionnaires de celles-ci à vérifier si ces systèmes de protection sont bien en place et fonctionnels, alors le tribunal se demandera si la municipalité a rencontré ses obligations en la matière. Or, si le tribunal constate que bien que la municipalité s'était obligée à vérifier si les systèmes d'autoprotection étaient en place et fonctionnels, elle n'a pas vérifié si effectivement les systèmes étaient en place et fonctionnels, le tribunal retiendra la responsabilité civile de la municipalité pour la partie des dommages découlant de ce défaut.

On comprend donc dès lors le lien qu'il faut faire entre le mode par lequel une municipalité fait état de sa décision politique en matière de sécurité incendie (règlement) et les paramètres par ailleurs qui régiront par la suite sa responsabilité civile en la matière.

CONCLUSIONS

Il ne faut pas perdre de vue qu'aux yeux des tribunaux, une municipalité n'a pas épuisé les choix à faire en matière de service municipal en procédant à l'adoption d'un règlement. En effet, si la Cour suprême fait une distinction entre la décision politique d'offrir un service et le suivi administratif découlant de cette prise de position, cela ne veut pas dire que la municipalité n'a pas d'autres décisions « politiques » à prendre une fois celle d'offrir un service a été prise. En effet, comment ne pas reconnaître que tout service municipal a constamment, dans le cadre de la mise en œuvre des responsabilités qui lui incombent, des décisions « politiques » à prendre.

Un règlement municipal ne prévoit pas toutes les situations pouvant survenir et n'indique donc pas quelle décision le chef de sécurité incendie, par exemple, devra prendre dans telle situation. Il revient souvent au responsable du service de prendre une décision, de donner une orientation.

D'ailleurs, la Cour suprême, dans l'affaire **Just c. Colombie-Britannique** ([1989] 2 R.C.S. 1228), a reconnu qu'il demeurait des questions « politiques » devant être réglées dans la sphère opérationnelle des activités municipales.

Lorsqu'on lit attentivement ce jugement, on constate que la Cour se sent dotée à l'égard de ces décisions prises dans la sphère opérationnelle de plus grands pouvoirs d'intervention qu'à l'égard des décisions politiques « principales ».

À l'égard des décisions politiques prises dans la sphère opérationnelle en effet, un tribunal ira jusqu'à se demander si la décision qui a été prise était raisonnable dans les circonstances ; en regard d'une décision politique « principale » (soit celle ayant décidé de la mise sur pied ou non d'un service par exemple), les tribunaux se montrent beaucoup plus réservés et ne questionnent jamais la raisonnable de cette décision politique de départ. En l'absence de mauvaise foi, le tribunal refuse dans ce dernier cas de se prononcer sur la valeur de la décision prise.

Nous sommes donc d'avis que plus une municipalité précise les règles du jeu dans sa réglementation, plus elle restreint l'intervention éventuelle des tribunaux, dans la mesure où le tribunal hésitera à substituer sa propre opinion à celle de la municipalité. En l'absence de décision politique du conseil sur une question, le tribunal supplée alors à l'opinion du conseil, au besoin, et c'est alors qu'il est difficile de prévoir de quel côté penchera le tribunal.

Bien sûr, plus une municipalité précise les règles du jeu dans sa réglementation, plus cela lui impose l'obligation d'être ferme dans la mise en application de sa réglementation...

Le monde municipal se retrouve à une croisée des chemins en matière de sécurité incendie. Le rôle des techniciens en prévention incendie risque de devenir de plus en plus déterminant dans les années qui viennent. Cela dépendra pour beaucoup des conclusions auxquelles en arrivera le monde municipal quant à la difficile question de déterminer qu'elle est la meilleure voie à retenir pour diminuer les risques de poursuites et, surtout, de condamnations, en dommages en raison du type de service offert par une municipalité en matière de sécurité incendie. Ce choix du monde municipal exigera que les questions soulevées dans la présente soient prises en compte et tranchées.

Daniel Bouchard, avocat spécialisé en droit municipal, environnemental et administratif

LAVERY, DE BILLY
925, chemin Saint-Louis, 5^e étage
Québec Qc G1S 1C1

Tél. : (418) 266-3055
Télécopieur : (418) 688-3458
Courriel : dbouchard@lavery.qc.ca