



Sherbrooke, le 21 juin 2018

Par courriel

Monsieur Daniel Décary
Directeur général et secrétaire-trésorier
MUNICIPALITÉ DU VILLAGE DE NORTH HATLEY
3125, chemin Capleton, C.P. 30
Village de North Hatley (Québec) J0B 2C0

N/Réf. : 38,324-1 (NHATLE)

Objet : Avis juridique – Responsabilité relativement à l'exploitation de la plage publique située sur le territoire du Village de North Hatley

Monsieur,

Vous nous avez demandé de produire un avis juridique concernant la responsabilité découlant de l'exploitation de la plage publique située sur le territoire de la Municipalité du Village de North Hatley (ci-après « la Municipalité ») et ce, tant pour la Municipalité, les membres du conseil municipal que les membres du personnel de direction.

Selon les informations fournies, la Municipalité est propriétaire d'une plage publique. Auparavant, cette plage était exploitée par la Société récréative du Village de North Hatley (ci-après « la Société »). En raison d'une mésentente avec la Société, notamment quant à l'accessibilité de la plage en dehors des heures d'ouverture, la Municipalité a repris la gestion de la plage. Les citoyens sont mécontents puisqu'ils ne peuvent plus accéder à la plage en dehors des heures d'ouverture. C'est donc dans ce contexte que vous nous avez demandé de rédiger le présent avis juridique.

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ

Dans l'affaire *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*¹, la Cour suprême du Canada a établi qu'une fois la décision prise de fournir un service, le caractère adéquat de ce service tombe dans la sphère opérationnelle et dès lors qu'une municipalité se situe dans la sphère opérationnelle de ses pouvoirs discrétionnaires, elle se trouve assujettie aux normes de conduite du droit privé.

Au Québec, les normes de conduite du droit privé sont énoncées dans le *Code civil du Québec*², plus particulièrement aux articles 1457 et suivants :

1457. 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 ce 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.

Selon le régime général prévu à l'article 1457 du *Code civil du Québec*, la responsabilité civile extracontractuelle d'une personne sera engagée si les trois éléments suivants sont démontrés par une preuve prépondérante: une faute, un préjudice et un lien de causalité entre la faute et le préjudice.

Ainsi, la notion de « faute » revêt une importance capitale. Il y a « faute » lorsque, volontairement ou involontairement, une personne nuit à une autre. Elle est en faute parce qu'elle a alors un comportement contraire à celui auquel on peut s'attendre **d'une personne raisonnablement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances**. La faute peut résulter d'un geste (faute d'action) ou de ne pas avoir agi (faute d'omission). La faute peut être intentionnelle (le geste est posé délibérément avec l'intention de nuire) ou non intentionnelle (le geste est posé par imprudence ou négligence). Selon l'intensité de la violation, la faute peut être parfois qualifiée de lourde. La faute

¹ [1989] 1 RCS 705.

² *Code municipal du Québec*, R.L.R.Q., chapitre C-27.1.

lourde est définie comme étant celle qui dénote chez son auteur une insouciance, une imprudence ou une négligence grossière ou d'un mépris total des intérêts d'autrui.

LES OBLIGATIONS DE LA MUNICIPALITÉ

La Municipalité doit, en tant que propriétaire d'une plage exploitée pour la baignade du public en général, respecter diverses exigences. Ces exigences sont prévues dans le *Règlement sur la sécurité dans les bains publics*³, lequel prévoit notamment que le propriétaire d'une plage exploitée pour la baignade du public en général doit indiquer la limite de la plage sous surveillance de même que les heures de surveillance, affecter un certain nombre de préposés à la surveillance de la plage, évacuer les baigneurs et interdire l'accès à la plage dans certaines circonstances.

Conséquemment, nous sommes d'avis que la Municipalité doit, pour respecter les exigences prévues dans le *Règlement sur la sécurité dans les bains publics*, conserver les affiches à chaque extrémité de la plage pour aviser le public des heures de surveillance ainsi que de la limite de la plage sous surveillance.

Bien que la Municipalité n'ait pas l'obligation de le faire, nous sommes d'avis qu'elle devrait ajouter des affiches pour aviser le public que la baignade est interdite en dehors des heures d'exploitation.

Soulignons cependant que la valeur légale de telles affiches est régie par l'article 1476 du *Code civil du Québec*, lequel stipule qu'une personne ne peut exclure ou limiter son obligation de réparer à l'aide d'un avis, l'avis équivaut simplement à une dénonciation de danger. Ainsi, la présence d'affiches « baignade interdite » ne dispensera pas la Municipalité de son obligation de réparer le préjudice causé par sa faute, une telle affiche équivaut à une simple dénonciation de danger permettant au tribunal de prendre cette dénonciation en considération et peut-être conclure à un partage de responsabilité entre la municipalité pour la faute commise et la victime pour son comportement téméraire.

Enfin, soulignons que la Municipalité n'a pas l'obligation de clôturer le site d'une plage exploitée. Cette décision se situe dans sa sphère opérationnelle.

³ *Règlement sur la sécurité des bains publics*, R.R.Q., c. B-1.1, r. 11.

LA RESPONSABILITÉ DE LA MUNICIPALITÉ

Tel que plus amplement expliqué ci-dessus, une fois que la Municipalité a pris la décision d'exploiter une plage, elle se trouve assujettie aux normes de conduite du droit privé. Tel que ci-haut indiqué, la responsabilité civile extracontractuelle de la municipalité sera engagée si les trois éléments suivants sont démontrés par une preuve prépondérante : une faute, un préjudice et un lien de causalité entre la faute et le préjudice.

Le fait pour la Municipalité de ne pas respecter les exigences prévues dans le *Règlement sur la sécurité dans les bains publics* ou encore de permettre ou de tolérer que le public se baigne en dehors des heures d'exploitation pourrait certainement constituer une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

Ceci étant dit, passons maintenant aux questions que vous nous avez spécifiquement adressées relativement à la responsabilité de la municipalité.

Est-ce que la responsabilité de la Municipalité pourrait être engagée si quelqu'un se blessait ou se noyait après avoir accédé à la plage alors que la barrière d'accès était verrouillée?

Nous sommes d'avis que la responsabilité de la Municipalité ne saurait être engagée si quelqu'un se blessait ou se noyait après avoir accédé à la plage alors que la barrière d'accès était verrouillée. Cependant, la réponse à cette question pourrait être différente s'il était démontré que la Municipalité savait que le public avait trouvé une façon d'accéder au site en dehors des heures d'exploitation et ce, bien que la barrière d'accès soit verrouillée et qu'elle n'a rien fait pour l'en empêcher.

Est-ce la réponse serait la même si la Municipalité installait un loquet pour verrouiller la barrière?

Bien que la Municipalité n'ait pas l'obligation de clôturer le site d'une plage, nous sommes d'avis qu'une fois qu'une clôture est installée, celle-ci doit servir à l'usage auquel elle est destinée et auquel le public s'attend, à savoir empêcher le public d'accéder au site d'une plage en dehors des heures d'exploitation. Au surplus, et tel que mentionné ci-dessous, la Municipalité ne peut tolérer ni permettre que le public accède à la plage en dehors des heures d'exploitation au risque de voir sa responsabilité engagée. Conséquemment, nous sommes d'avis que l'installation d'un simple loquet pour verrouiller la barrière est susceptible d'engager la responsabilité de la Municipalité. Et à plus

forte raison lorsque, comme en l'espèce, le cadenas est remplacé par un loquet afin de permettre au public d'accéder à la plage en dehors des heures d'ouverture.

Est-ce que la responsabilité pourrait être engagée si quelqu'un se blessait ou se noyait après avoir accédé à la plage alors que la barrière d'accès n'était pas verrouillée?

Les commentaires formulés à la question précédente s'appliquent. Par conséquent, nous sommes d'avis que le fait de ne pas verrouiller la barrière est susceptible d'engager la responsabilité de la Municipalité. Et à plus forte raison lorsque, comme en l'espèce, l'on ne verrouille pas la barrière afin de permettre au public d'accéder à la plage en dehors des heures d'ouverture.

Est-ce que la responsabilité pourrait être engagée si quelqu'un se blessait ou se noyait après avoir accédé à la plage alors qu'il n'y avait aucune clôture?

Au risque de nous répéter, la Municipalité n'a pas l'obligation de clôturer le site d'une plage. La Municipalité peut donc procéder à l'enlèvement de la barrière. L'enlèvement de la clôture n'est pas susceptible, à lui seul, d'engager la responsabilité de la Municipalité. Cependant, le fait de procéder à l'enlèvement de la clôture dans le but de permettre au public d'accéder à la plage en dehors des heures d'exploitation est susceptible d'engager la responsabilité de la Municipalité. En effet et tel que déjà mentionné, la Municipalité ne peut permettre ou tolérer que le public accède à la plage en dehors des heures d'ouverture au risque de voir sa responsabilité engagée.

Il y a également lieu de s'assurer qu'une telle décision (enlever le cadenas ou la clôture) n'aura aucun impact sur l'assurabilité de la Municipalité.

LA RESPONSABILITÉ DES MEMBRES DU CONSEIL ET DES MEMBRES DU PERSONNEL DE DIRECTION

Les membres du conseil et les membres du personnel de direction ne bénéficient d'aucune immunité, de sorte que leur conduite pourrait certainement occasionner des poursuites.

Si une poursuite est adressée à membre du conseil ou à un membre du personnel de direction, la Municipalité a, en vertu de l'article 711.19.1 du *Code municipal du Québec*, l'obligation d'assurer sa défense, de rembourser les frais

engagés pour sa défense ou encore de payer les dommages-intérêts dus à un tiers qui résultant de sa faute.

Cependant, l'article 711.19.2 du *Code municipal du Québec* stipule que le membre du conseil ou le membre du personnel de direction devra rembourser la Municipalité si l'acte ou l'omission reprochée est une faute lourde, intentionnelle ou séparable de l'exercice de ses fonctions.

On peut donc dire que les membres du conseil et les membres du personnel de direction n'engagent pas leur responsabilité personnelle pour les fautes commises dans le cadre de leur fonction à moins qu'il s'agisse d'une faute lourde ou intentionnelle ou séparable de l'exercice de ses fonctions.

Tel que plus amplement expliqué ci-dessous, la faute est intentionnelle lorsqu'elle est posée délibérément avec l'intention de nuire, elle est lourde lorsqu'elle est empreinte d'une insouciance, une imprudence ou une négligence grossière ou d'un mépris total des intérêts d'autrui.

Cela étant dit, regardons maintenant les questions que vous nous avez spécifiquement adressées relativement à la responsabilité de ces derniers.

Est-ce que les membres du conseil et les membres du personnel de direction pourraient être poursuivis personnellement?

Tel que mentionné ci-dessous, les membres du conseil et les membres du personnel de direction ne bénéficient d'aucune immunité de sorte qu'ils peuvent être poursuivis.

Est-ce que la responsabilité civile ou criminelle des membres du conseil et des membres du personnel de direction pourrait être retenue?

Nous voyons difficilement en quoi la responsabilité civile des membres du conseil de même que des membres du personnel de direction pourrait être engagée. Il est encore plus difficile de concevoir en quoi est-ce que leur responsabilité criminelle pourrait être engagée. Au surplus et tel que mentionné ci-dessus, advenant qu'une poursuite soit intentée contre l'un d'eux personnellement, la Municipalité devra, conformément à l'article 711.19.1 du *Code municipal du Québec*, assurer sa défense, lui rembourser les frais engagés pour sa défense ou encore payer les dommages intérêts dus à un tiers résultant de sa faute.

Est-ce que le fait pour les membres du conseil de voter contre ou encore le fait pour les membres du personnel de direction d'indiquer leur désaccord pourrait les soustraire de toute responsabilité?

Nous sommes d'avis que la responsabilité des membres du conseil qui ont voté contre et des membres du personnel de direction qui ont exprimé leur désaccord ne saurait être engagée.

Nous espérons que le présent avis juridique répond à vos questions. Nous demeurons disponibles pour fournir toute information supplémentaire que vous pourriez juger utile.

La présente constitue un avis juridique et en raison de ce fait, elle est confidentielle. Si vous désirez conserver au présent avis son caractère confidentiel, vous ne devez pas le déposer en séance publique du conseil et vous ne devez pas en discuter publiquement lors d'une telle séance, que ce soit au cours de discussions relatives à un point à l'ordre du jour ou au cours de la période de questions. Il faudra également éviter de consigner cet avis parmi les dossiers ordinaires de la Municipalité auxquels le public a en principe accès; il faudra plutôt le consigner parmi les documents confidentiels de la Municipalité et à cet effet, nous vous suggérons de prévoir spécifiquement un endroit où les documents et les dossiers que la Municipalité juge confidentiels seront classés. De plus, toute personne qui prend connaissance du contenu du présent avis juridique, ne peut divulguer son contenu à un tiers ou en discuter avec lui, à moins d'autorisation du Conseil.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Audrey Toupin-Couture, avocate
MONTY SYLVESTRE, CONSEILLERS JURIDIQUES INC.
Audrey.t.couture@montysylvestre.com
819 566-4466, poste 510
TAC/gb



Mélanie Pelletier, avocate
MONTY SYLVESTRE, CONSEILLERS JURIDIQUES
melanie.pelletier@montysylvestre.com
819 566-4466, poste 570