



Voirie québécoise : Partage des compétences, subsidiarité et exonérations de responsabilité extracontractuelle de l'administration publique

Vincent-Alexandre Fournier*

Résumé

L'effondrement du viaduc de la Concorde en 2006 a entraîné une importante réflexion sur le partage du réseau routier québécois. La réforme de la voirie de 1993 avait modifié en profondeur ce partage en faisant assumer aux municipalités le fardeau financier de l'entretien du réseau local et en limitant la participation du gouvernement québécois au réseau supérieur, soit les autoroutes. Or, malgré un transfert relatif de ce fardeau vers le provincial suite aux événements en question, la *Loi sur la voirie* reste encore aujourd'hui très peu éclairante quant aux problématiques inhérentes à notre réseau routier. En effet, le partage s'effectue principalement par décrets et ceux-ci ne s'appuient pas sur des critères suffisamment clairs. Plus encore, bien que le principe de la subsidiarité puisse trouver application à titre supplétif au régime des décrets, il est ici à sens unique au détriment du municipal. Nous proposons donc une redéfinition majeure du principe de subsidiarité dans le contexte de la voirie. Il sera ensuite question d'examiner l'incidence des exonérations de responsabilité de l'administration publique en matière de voirie, qui contribuent à déresponsabiliser les acteurs gouvernementaux. L'iniquité et la complexité du partage ainsi que la forte protection contre les poursuites en responsabilité sont des facteurs contribuant à la négligence dans l'entretien du réseau routier québécois.

Abstract

The collapse of Concorde's viaduct in 2006 resulted in a deep reflection about Quebec's road network division of powers. The 1993 road reform had deeply modified the division of powers by forcing municipalities to assume the financial burden of maintaining the local road network and by limiting the provincial government participation to the highways. But while the collapse in question triggered a relative shift of this burden towards the provincial government, the *Act Respecting Road* is still not very helpful, the division of powers being essentially made by decrees that are not based on sufficiently clear criteria. Moreover, even though the principle of subsidiarity is applicable in addition to the decree regime, it is here at the expense of municipalities. Thus, we propose a major redefinition of this principle in this context. We then turn to an analysis of liability exonerations specific to the Public Administration, which tend to let governments shirk their responsibilities toward roads. The inequity and complexity of the division of powers in addition to the strong protection against liability lawsuits are factors contributing to negligence in road maintenance.

* L'auteur est étudiant en 2^e année au baccalauréat en droit de l'Université de Montréal. Il peut être rejoint à l'adresse vincent-alexandre.fournier@umontreal.ca. L'auteur tient à remercier le Professeur Jean Héту pour le choix de la thématique et ses précieux conseils, ainsi que le Rédacteur en chef de la Revue Juridique étudiante de l'Université de Montréal, Sébastien Poirier, pour ses nombreuses suggestions de modifications qui ont grandement amélioré le présent article.

INTRODUCTION	2
I. PARTAGE DES COMPÉTENCES DU RÉSEAU ROUTIER QUÉBÉCOIS	4
A. Historique	4
B. Voirie municipale	7
1. Assiette des routes municipales	7
2. Compétences municipales	8
C. Voirie provinciale	11
1. Assiette des routes provinciales.....	11
2. Compétences provinciales	11
D. Principe de subsidiarité	12
II. EXONÉRATIONS DE RESPONSABILITÉ EXTRA-CONTRACTUELLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN MATIÈRE DE VOIRIE	17
A. Exonérations spécifiques à l'administration publique	18
1. <i>Objet obstruant la chaussée</i>	18
2. <i>Faute d'un entrepreneur pendant les travaux</i>	19
3. <i>Dommmages aux pneus et au système de suspension</i>	21
4. <i>Clôture absente</i>	23
B. Faute lourde ou intentionnelle	23
C. <i>Loi sur l'assurance automobile</i>	24
CONCLUSION	26

INTRODUCTION

Depuis la colonisation de la Nouvelle-France, le réseau routier s'est complexifié par la superposition de paliers gouvernementaux, l'essor de l'automobile et la mondialisation. Au Québec, dans les dernières décennies, la complexification a mené à un laisser-aller étatique. En 2006, celui-ci a culminé avec l'effondrement d'un viaduc sur des usagers de la route. D'abord, l'existence de deux paliers de gouvernance a nécessité un partage de compétences complet entre les municipalités et l'État du Québec pour s'assurer que ni l'un ni l'autre ne

se déresponsabilisent indûment en laissant reposer le poids des infrastructures sur son pendant local ou provincial. Ensuite, les routes étant essentielles au transit de marchandises entre des lieux de production et de consommation de plus en plus éloignés, il est primordial économiquement qu'un État développé soit doté d'un réseau en bon état. Cependant, les coûts associés à l'entretien et à l'amélioration des routes étant écrasants, la législature provinciale a conféré à l'administration publique des exonérations de responsabilité.

La voirie québécoise a fait l'objet de peu de développements doctrinaux. À l'exception des écrits de Messieurs Duplessis, Héту et Cantwell, le partage de compétences de la voirie n'a pas été abordé par les auteurs. En effet, la conférence de M^e St-Amour publiée au début des années 90 portant notamment sur le sujet est dépassée en raison de la réforme majeure de 1993 sur laquelle nous reviendrons. Concernant les exonérations, elles ont aussi été peu commentées, si ce n'est encore une fois des auteurs Duplessis et Héту ainsi que par le fascicule du *JurisClasseur Québec* de Marc Lemaire.

Notre objectif est notamment d'enrichir la doctrine à ce sujet. Ce texte vise également à illustrer les résultats engendrés par le partage des compétences actuel et les exonérations de responsabilité de l'administration publique en matière de voirie sur l'entretien et la responsabilisation des gouvernements à l'égard du réseau routier québécois. Jusqu'à présent, le piètre état des routes québécoises était attribué principalement au sous-financement et au boom de constructions d'infrastructures des années 70 dont un grand nombre sont maintenant d'âge avancé. Quoique cela soit vrai, d'autres facteurs sont omis dans ce constat. Effectivement, les larges exonérations conférées par le législateur à l'administration publique et le partage confus de l'assiette de la voirie ainsi que de l'obligation d'entretien ont également contribué au phénomène.

Après avoir fait un bref historique du partage provincial-municipal (I.A), nous déterminerons les assiettes municipale (I.B.1) et provinciale (I.C.1) sur lesquelles s'exercent les compétences municipales (I.B.2) et provinciales (I.C.2) se traduisant principalement par une obligation d'entretien. Au passage, nous proposerons une redéfinition de principe de subsidiarité en contexte municipal plus en accord avec l'équité et l'efficacité de gestion des enjeux (I.D). Ensuite, nous aborderons les différentes exonérations du préjudice matériel spécifiques à l'administration en matière de voirie (II.A)

et leur exception, la faute lourde ou intentionnelle, (II.B) ainsi que l'exonération réduisant le plus significativement le coût de la responsabilité, celle du préjudice corporel prévue par la *Loi sur l'assurance automobile*¹ du Québec (II.C).

I. PARTAGE DES COMPÉTENCES DU RÉSEAU ROUTIER QUÉBÉCOIS

1. *Introduction* - Tout d'abord, nous tracerons brièvement l'historique du partage des compétences municipal-provincial des routes du Québec, à partir des premières autoroutes jusqu'aux suites de l'effondrement du viaduc de la Concorde en 2006 en soulignant au passage l'importante réforme de 1993 initiée par Claude Ryan (I.A). Ensuite, les assiettes de la voirie municipale (I.B.1) et provinciale (I.C.1) seront décrites afin de clarifier le partage de la propriété routière. Subséquemment, l'incidence de la propriété sur l'exercice des compétences ainsi que la possibilité d'une dissociation entre compétence et propriété compléteront le portrait du partage des compétences de la voirie québécoise (I.B.2 et I.C.2). Finalement, le principe de la subsidiarité en droit municipal fera l'objet de commentaires et nous proposerons de l'élargir pour qu'il puisse forcer l'État québécois à assumer l'entretien de certaines routes et de le modifier pour tenir compte des impératifs financiers auxquels font face les municipalités (I.D).

A. Historique

2. *Partage avant-réforme (1993)* – Au début du 20^e siècle, un département gouvernemental de la voirie a vu le jour afin de s'assurer, par l'octroi de subventions accompagnées d'un transfert de la propriété des chemins et ponts, que les municipalités assument les obligations de développement et d'entretien du réseau routier². L'objectif était alors d'assurer la croissance du parc automobile³. En 1961, la *Loi constituant l'Office des autoroutes du Québec*⁴ est adoptée dans le but de transférer la propriété des autoroutes à

¹ RLRQ, c. A-25 (L.a.a.).

² *Loi des bons chemins, 1912* (S.Q. 1912, c. 23); Bernard Tremblay, *Le statut des chemins au Québec: historique et législation, doctrine et jurisprudence*, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1996, p. 183-185.

³ *Id.*, p. 185.

⁴ S.Q. 1961, c. 62.

l'État québécois⁵. Avec le temps, le provincial a assumé un rôle de plus en plus grand dans la voirie locale et supérieure⁶. Cette croissance a rendu le ministère des Transports (ci-après « **MTQ** ») responsable de 80% du réseau local⁷ et a mené à la réforme de 1993.

3. *Réforme de la voirie (1993)* – En 1993, le gouvernement québécois, par l'entremise de Claude Ryan – ministre libéral des Affaires municipales de l'époque – a entrepris une vaste réforme du partage du réseau routier entre les municipalités et la province. Celle-ci a transféré 33 000 km de routes du MTQ aux municipalités en échange d'une aide technique et financière⁸. Les objectifs de ce transfert étaient multiples : (1) assainir les finances publiques de l'État québécois en faisant reposer le coût du réseau routier local sur les municipalités dont les revenus en impôts fonciers permettaient, croyait-on, de prendre plus de responsabilités qu'elles n'en avaient; (2) générer des économies grâce à la proximité des municipalités avec les enjeux quotidiens des routes et (3) établir une certaine équité interrégionale, car certaines régions étaient responsables jusqu'à 75% du réseau local, alors que d'autres n'assumaient aucune responsabilité⁹. Cette réforme s'inscrivait dans un mouvement canadien de municipalisation de la propriété du réseau routier local, le Québec étant la seule province à encore assumer une grande part de responsabilité dans ce secteur¹⁰. Par ailleurs, il est possible de constater qu'elle reposait sur la conception de la subsidiarité au niveau local. En effet, la délégation à l'égard des municipalités visait à rapprocher le centre décisionnel et opérationnel des enjeux locaux, puisque l'on estimait que des bénéfices en découleraient.

4. *Chemins de colonisation* – Cette réforme, mise de l'avant par l'adoption de la *Loi sur la voirie*¹¹, a mis fin au régime des chemins de colonisation¹². La modernisation était visée,

⁵ B. Tremblay, *op. cit. supra*, note 2, p. 186.

⁶ Jean-Pierre St-Amour, «La responsabilité municipale relative à la voirie publique», dans *Les nouveaux défis en matière de responsabilité municipale*, Toronto, L'Institut Canadien, 1997, IV, p. 4.

⁷ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 9 décembre 1992, p. 4374.

⁸ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances municipales* (L.Q. 1991, c. 32), contestée dans *Ste-Rose-du-Nord (Municipalité de la paroisse de) c. Québec (Procureur général)*, (C.A., 1994-07-22), SOQUIJ AZ-94011757, J.E. 94-1372, [1994] R.J.Q. 2113; Jean Hétu, «Chroniques. Compétences municipales. La compétence sur le réseau routier québécois», (2008) 8 *A.J.M.* 1, 1 et 5.

⁹ *Journal des débats*, *supra*, note 7, p. 4374.

¹⁰ B. Tremblay, *op. cit. supra*, note 2, p. 189.

¹¹ (RLRQ, c. V-9), art. 56 (L.v.).

¹² *St-Cyr c. St-Joachim-de-Courval (Municipalité de)*, (C.A., 2005-01-25), 2005 QCCA 40, SOQUIJ AZ-50290867, J.E. 2005-287, [2005] R.D.I. 38, paragr. 38.

car certains chemins avaient perdu de leur vocation étant devenus des voies urbaines¹³. Ainsi, le 1^{er} avril 1993, les anciens chemins de colonisation sont devenus la propriété des municipalités locales, de Québec ou des propriétaires des terrains adjacents (art. 51 et 52 L.v.).

5. *Effondrement du viaduc de la Concorde* – Le 30 septembre 2006, une partie du viaduc de la Concorde à Laval s'est effondrée causant la mort de cinq personnes et blessant six autres personnes¹⁴. Une commission d'enquête a ensuite été mise sur pied pour faire la lumière sur les circonstances de la tragédie. À ce moment, la situation était inquiétante. Il y avait plus de structures municipales en mauvais état qu'en bon état et leur nombre était en progression constante dans les années ayant précédé les travaux de la Commission Johnson¹⁵.

Conformément à l'une des recommandations¹⁶ de la Commission, Québec a pris la décision d'« assumer la gestion des ponts municipaux situés sur le territoire des municipalités qui comptaient 100 000 habitants et moins le 31 janvier 2001¹⁷». Ce nouveau transfert s'est fait en qualifiant ces ouvrages comme étant des ponts stratégiques (nouveau régime ayant remplacé celui des ponts de structure complexe qui assurait la transition de la réforme par une aide technique et financière¹⁸), ce qui vise présentement 4280 ponts¹⁹. Certains auteurs affirment qu'il s'agit d'une reconnaissance de l'échec de la réforme de 1993 qui a transféré des infrastructures complexes et dispendieuses à des municipalités n'ayant pas les reins suffisamment solides techniquement et financièrement²⁰.

¹³ *Journal des débats, supra*, note 7, p. 4376.

¹⁴ Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *Rapport d'enquête sur l'effondrement d'une partie du viaduc de la Concorde*, Québec, Gouvernement du Québec, 2007 [en ligne], <<http://www.cevc.gouv.qc.ca/Rapport/index.html>> (consulté le 22 octobre 2014), p. 7.

¹⁵ *Id.*, p. 188.

¹⁶ *Id.*, p. 191.

¹⁷ Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal: principes généraux et contentieux*, 2^e éd., volume 1, Brossard, CCH, mis à jour, paragr. 11.57.

¹⁸ J. Héту, *loc. cit. supra*, note 8, p. 6.

¹⁹ Art. 2 al. 3 L.v.; *Décret concernant les ponts à caractère stratégique dont la gestion incombe au ministère des Transports*, Décret 98-2003 du 29-01-2003, (2003) 135 G.O. II 1099; Jean Héту, *supra*, note 17, paragr. 11.57.

²⁰ *Id.*

À la lumière des évènements, les paroles de Jean Garon, député de l'opposition officielle en 1992, clamant que les municipalités ne seraient pas capables de supporter le poids de leurs nouvelles compétences en matière de voirie, ont une résonance prémonitoire²¹.

En résumé, après avoir assumé un rôle important dans le développement, l'amélioration et l'entretien du réseau routier, le gouvernement du Québec a transféré massivement des infrastructures au municipal. Une dizaine d'années plus tard, la tragédie du viaduc de la Concorde à Laval ainsi que les recommandations du rapport Johnson qui s'en est suivi ont forcé Québec à faire marche arrière en retransférant un nombre important d'infrastructures déléguées aux municipalités. Somme toute, la voirie municipale demeure étendue : son assiette est demeurée pratiquement inchangée (I.B.1), à l'exception d'un allègement des structures complexes. De même, les compétences municipales qui se traduisent principalement par une obligation d'entretien sont encore un fardeau financier important pour le milieu municipal (I.B.2).

B. Voirie municipale

1. Assiette des routes municipales

6. *Répartition de la propriété* - Comme le rappellent les auteurs Héту et Duplessis, le principe de la répartition de la propriété du réseau routier, confirmé à l'article 6 L.v., est que les municipalités locales sont propriétaires du réseau routier local québécois et que le réseau supérieur, les autoroutes, appartient au MTQ (art. 7 L.v.)²². Par contre, ce principe souffre d'une exception à l'égard du réseau supérieur. En effet, le gouvernement québécois a le pouvoir d'attribuer la propriété d'une autoroute à une municipalité locale par décret²³.

7. *Acquisition de routes privées* – Les municipalités locales bénéficient d'un pouvoir légal leur permettant d'élargir leur assiette en acquérant une voie ouverte au public depuis 10 ans²⁴. Dans les faits, cette procédure rend conforme aux titres l'assiette d'une voie et rend la municipalité pleine propriétaire de tout l'espace qu'elle occupe réellement (art. 73

²¹ *Journal des débats, supra*, note 6, p. 4378.

²² J. Héту et Y. Duplessis, *op. cit. supra*, note 17, paragr. 11.57.

²³ Art. 46 L.v.; *Décret concernant les parties d'autoroutes déclarées propriété d'une municipalité locale*, Décret 1608-93 du 17-11-2993, (1993) 135 G.O. II 8486, annexe.

²⁴ *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, c. C-47.1), art. 72 (L.c.m.).

L.c.m.). Cette acquisition peut aussi se faire de gré à gré ou par expropriation dans tous les cas, dont ceux qui ne remplissent pas les conditions de l'article 72 L.c.m.²⁵.

8. *Chemin municipal en vertu du Code municipal du Québec*²⁶ – Prévus dans le cadre de la réforme du *Code municipal du Québec*, l'éventuelle abrogation de l'article 738 C.M., qui conférait la propriété de certains chemins aux municipalités en s'appuyant sur la direction prévue par règlement, mettait en péril le droit de propriété et la compétence sur certaines routes de par l'absence de titres non équivoques²⁷. Une disposition transitoire y a cependant remédié en s'assurant que les chemins occupés par une municipalité locale au 31 décembre 2005 et régis par le *Code municipal* demeurent la propriété desdites municipalités s'ils étaient à ce moment sous leur direction (art. 247.1 L.c.m.). Ainsi, l'assiette des municipalités concernées a pu être maintenue tout en permettant une transition vers la titrisation moderne.

En résumé, l'assiette municipale porte majoritairement sur le réseau local et les lois municipales permettent à celle-ci d'être confirmée en cas de vices de titres. Comme tout propriétaire, les municipalités assument des obligations et détiennent des pouvoirs sur ses biens (I.B.2). Par contre, il est possible qu'une municipalité n'assume pas sa responsabilité à titre de propriétaire ou qu'elle doive assumer celle du gouvernement québécois.

2. *Compétences municipales*

9. *Dissociation entre propriété et responsabilité* – M. Héту nous indique qu'un palier de gouvernement provincial ou municipal peut avoir la propriété d'une route sans pour autant en avoir la responsabilité²⁸. Par conséquent, le MTQ peut assurer l'entretien d'une route appartenant à une municipalité et vice-versa.

10. *Compétence subsidiaire* – Quant aux compétences municipales en voirie, le principe est la subsidiarité (art. 2 L.v.), soit que si une voie n'est pas de compétence provinciale ni fédérale (art. 66 L.c.m.), la municipalité locale sur laquelle elle est située a compétence²⁹.

²⁵ Yvon Duplessis, Jean Héту, Lise Vézina et Tim Seah, «La compétence municipale en matière de transport», (2006) 6 *A.J.M.* 145, 147.

²⁶ (RLRQ, c. C-27.1) (C.M.).

²⁷ J. Héту, *loc. cit. supra*, note 8, 3.

²⁸ *Id.*, 2.

²⁹ Philip Cantwell, «Compétence de la municipalité locale», dans *JurisClasseur Québec : Droit municipal*, fasc. 8, Montréal, LexisNexis, mis à jour [en ligne], paragr. 36.

Inversement, le palier provincial ou fédéral ne peut devenir compétent pour des motifs d'enjeux nationaux ou provinciaux dépassant les capacités et la nature des questions que le municipal est normalement appelé à gérer. Le principe en droit municipal est donc unidimensionnel et devrait donc être qualifié de subsidiarité municipale pour être plus précis. Des développements seront entièrement consacrés à la critique et la suggestion d'une reformulation dudit principe (*infra*, paragr. 20-24).

En contradiction avec le principe de la subsidiarité municipale, certaines ententes entre le MTQ et les municipalités peuvent créer des exceptions en rendant le MTQ responsable d'une route qui devrait être normalement de compétence municipale et vice-versa³⁰. D'ailleurs, cette possibilité d'entente permet de moduler les compétences en fonction des caractéristiques propres à certaines régions et municipalités telles que les ressources financières et l'importance de certaines voies, mais elle peut aussi donner lieu à l'iniquité interrégionale que la réforme désirait contrer.

11. *Décrets* – Néanmoins, la compétence du réseau routier québécois reposant en grande partie sur les décrets gouvernementaux, il est nécessaire de se référer prioritairement à ceux-ci pour déterminer l'objet et le titulaire de la compétence. Ainsi, la loi permet au gouvernement québécois d'attribuer par décret la responsabilité d'une route qui était antérieurement gérée par le MTQ à une municipalité (art. 3 al. 1 L.v.).

12. *Compétence générale en matière de transport* – En vertu de leur compétence générale en matière de transport, les municipalités ont le pouvoir discrétionnaire d'ouvrir ou de fermer une voie (art. 4 paragr. 8 et al. 2 L.c.m.) et de construire un pont³¹ (art. 66 L.c.m.)³². Dans tous les cas, le pouvoir discrétionnaire ne doit pas faire l'objet d'un exercice abusif³³. Par ailleurs, l'exercice du pouvoir de fermeture éteint³⁴ l'obligation d'entretien (*infra*, paragr. 13).

³⁰ *Id.*

³¹ *McConmey c. Coaticook (Corp. of the Town of)*, (C.S. Can., 1949-12-22), SOQUIJ AZ-50293093, [1950] R.C.S. 486, 492.

³² J. Héту et Y. Duplessis, *op. cit. supra*, note 17, paragr. 11.54.

³³ *Montréal (Ville de) c. Montréal-Ouest (Ville de)*, (C.A., 2009-11-12), 2009 QCCA 2172, SOQUIJ AZ-50583884, J.E. 2009-2115, [2009] R.J.Q. 2729, paragr. 23.

³⁴ *St-Octave-de-Métis-Sud (Corp. de la paroisse de) c. Cloutier* (B.R., 1930-05-28), 49 B.R. 395; J. Héту et Y. Duplessis, *op. cit. supra*, note 17, paragr. 11.61.

13. *Obligation d'entretien* – En pratique, la compétence sur le réseau routier se traduit principalement par une obligation d'entretien de celui-ci. Cette obligation provient « soit d'une obligation expresse de la loi, soit de la responsabilité à titre de propriétaire »³⁵. Comme le souligne également M^e St-Amour, cette obligation en est une de maintien et non d'amélioration du réseau³⁶.

La *Loi sur la voirie* en est une source importante. En effet, elle prévoit (1) qu'à moins d'entente contraire, les municipalités sont responsables de l'entretien des trottoirs, des feux de circulation et autres installations qui sont leur propriété, et ce, bien que le MTQ soit responsable des routes où ils sont situés (art. 14 L.v.); (2) qu'en l'absence d'entente ou si le MTQ décide de ne pas entretenir une route, c'est à la municipalité d'entretenir celles qui lui appartiennent (art. 15 L.v.); (3) qu'à partir du 1^{er} avril 1993, une municipalité est responsable comme le serait le MTQ pour les passages à niveau ou les viaducs de voies ferrées situés au-dessus ou en dessous d'une route dont elle assume la gestion (art. 53 L.v.) et (4) que les municipalités sont responsables de l'entretien de la chaussée et de tout ce qui recouvre un pont stratégique ou non surplombant une route appartenant au MTQ (art. 16 L.v.).

La responsabilité d'entretenir les ponts étant exigeante, une municipalité peut demander au MTQ de l'aider dans la gestion (art. 50 L.v.). Ce soutien vise à épauler les municipalités au point de vue technique et à pallier leurs manques financiers et humains en la matière, et ce, dans la continuité de la réforme de 1993³⁷.

14. *Ententes* – Le partage des compétences du réseau routier n'est pas que légal, il est également consensuel. Une municipalité locale peut conclure des ententes relatives à la réfection, la construction et l'entretien des routes sous sa responsabilité ou celle du MTQ et en répartir les coûts (art. 32 et 34 L.v.). De plus, une municipalité locale peut devenir consensuellement responsable de l'entretien de chemins forestiers, miniers ou situés sur le domaine de l'État (art. 66 al. 2 L.c.m.).

Dans certains cas, le consensualisme ne sera pas totalement laissé à la liberté des municipalités. En effet, la loi contraint la conclusion d'entente intermunicipale si une voie

³⁵ J. Héту et Y. Duplessis, *op. cit. supra*, note 17, paragr. 11.59.

³⁶ J.-P. St-Amour, *loc. cit. supra*, note 6, 16.

³⁷ J. Héту, *loc. cit. supra*, note 8, 6 et 7.

publique passe dans deux municipalités afin d'assurer une gestion commune (art. 75 à 77 L.c.m.). Le but est d'avoir une certaine synergie et harmonie dans l'entretien du réseau local et de potentiellement réduire les coûts d'entretien.

15. *Obligation de moyens* – L'obligation d'entretien en est une de moyens³⁸. Quant à son étendue, la plus haute cour du pays l'a rappelée en ces termes :

[...] le chemin doit être tenu dans un état raisonnable d'entretien, de façon que ceux qui doivent l'emprunter puissent, en prenant des précautions normales, y circuler en sécurité. La question de savoir en quoi consiste un état raisonnable d'entretien est une question de fait, qui est fonction de toutes les circonstances de l'espèce³⁹.

C. Voirie provinciale

1. Assiette des routes provinciales

16. *Autoroutes* – La plupart des autoroutes sont la propriété de l'État provincial (art. 7 L.v.). Étonnamment, il n'existe pas de définition de ce qu'est une autoroute. En fait, le seul critère distinctif du réseau autoroutier, c'est la désignation par décret. Effectivement, les autoroutes sont celles qui étaient déjà des autoroutes avant la réforme et celles déclarées comme faisant partie du réseau supérieur par décret (art. 7 paragr. 2 et art. 8 L.v.). En tenant compte du principe de la subsidiarité et du régime actuel de décrets, on peut donc conclure que l'assiette provinciale ne porte principalement que sur les autoroutes⁴⁰.

2. Compétences provinciales

17. *Décrets d'attribution* – Comme il en a été précédemment question, le partage des compétences est tributaire des décrets promulgués par le gouvernement provincial. Ainsi, ce dernier a le pouvoir d'adopter des décrets pour (1) qualifier certains ponts de stratégiques, ce qui rend le MTQ responsable de leur gestion⁴¹; (2) attribuer la

³⁸ *Garberi c. Montréal (Cité de)*, (C.S. Can., 1961-03-27), SOQUIJ AZ-50293372, [1961] R.C.S. 408, 409-410, suivi dans *Montréal-Nord (Ville de) c. Carruba-Taddeo* (C.A., 1994-11-18), SOQUIJ AZ-94012122, J.E. 94-1936, [1994] R.R.A. 704 (rés.), paragr. 8 (demande pour autorisation d'appeler rejetée, (C.S. Can., 1995-03-30), 24510).

³⁹ *Partridge v. Langenburg (Rural Municipality of)*, (1929) 24 Sask. L.R. 153 (C.A.), paragr. 10, suivi dans *Housen c. Nikolaisen* (C.S. Can., 2002-03-28), 2002 CSC 33, SOQUIJ AZ-50118043, J.E. 2002-617, [2002] 2 R.C.S. 235, 263 et 264.

⁴⁰ J. Héту, *loc. cit. supra*, note 8, 5.

⁴¹ Art. 2 al. 3 L.v.; *Décret concernant les ponts à caractère stratégique dont la gestion incombe au ministre des Transports*, *supra*, note 17.

responsabilité d'une route au MTQ⁴² et (3) attribuer la responsabilité d'une route au MTQ qui était auparavant sous la responsabilité d'une municipalité (art. 3 al. 2 L.v.).

Par ailleurs, selon Héту, le décret concernant les *Routes dont la gestion incombe au ministre des Transports*⁴³ impose au MTQ l'obligation de poursuivre sa gestion d'avant-réforme « des autoroutes, des routes nationales, des routes régionales, des routes collectrices et des chemins d'accès aux ressources⁴⁴».

18. *Obligation d'entretien* – Tout d'abord, mentionnons que le MTQ peut se comporter comme un propriétaire quant aux routes dont il assume la gestion (art. 6 al. 2 L.v.). Concernant la *Loi sur la voirie*, elle impose en elle-même peu d'obligations au MTQ. Effectivement, ce dernier n'est responsable que de l'entretien de l'infrastructure d'un pont qui passe au-dessus d'une route lui appartenant, mais pas de la chaussée et de tout ce qui recouvre cet ouvrage (art. 16 L.v.).

La Cour du Québec ayant attribué au MTQ une obligation d'entretien aussi intense que celles des municipalités⁴⁵, les précédentes remarques touchant ce sujet devraient donc recevoir application à l'égard du ministère (*supra*, paragr. 15).

19. *Ententes* – Certaines ententes peuvent accroître les responsabilités du MTQ. Effectivement, des ententes peuvent intervenir sur la réfection, la construction et l'entretien des routes sous sa responsabilité ou celle d'une municipalité et en répartir les coûts (art. 32 L.v.). Le MTQ a aussi la capacité de contracter avec une communauté autochtone pour des travaux du même genre, mais aux frais du gouvernement (art. 32.1 L.v.). Finalement, il peut s'entendre avec une société de chemin de fer quant à la gestion des passages à niveau et des viaducs de voies ferrées (art. 35 L.v.).

D. Principe de subsidiarité

20. *Principe de subsidiarité* - Ce principe, provenant originellement du droit européen, prévoit qu'une compétence devrait être exercée par le palier provincial étant le plus près du

⁴² Art. 2 al. 1 L.v.; *Décret concernant les routes dont la gestion incombe au ministre des Transports*, Décret 292-93 du 03-03-1993, (1993) 125 G.O. II 1419.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ J. Héту, *loc. cit. supra*, note 8, 6.

⁴⁵ *Lepage c. Québec (Procureur général) (Ministre des Transports)*, (C.Q., 2006-12-07), 2006 QCCQ 12157, SOQUIJ AZ-50400701, B.E. 2007BE-130, paragr. 9.

citoyen à moins que la question ne prenne des proportions telles que le palier provincial ne soit pas en mesure d'agir efficacement, auquel cas le fédéral aura compétence⁴⁶. Certains auteurs ajoutent même que :

[...] les plus petites entités doivent disposer de tous les droits et de toutes les compétences nécessaires pour régler librement et efficacement leurs propres affaires. Les responsabilités des plus grandes entités doivent être limitées à ce que les plus petites ne peuvent accomplir adéquatement⁴⁷.

Ainsi, on doit en comprendre que la subsidiarité déborde le seul cadre de la proximité pour englober de façon plus générale des considérations d'efficacité de l'action gouvernementale.

En substituant le fédéral au provincial et le provincial au municipal, il a été possible de transposer cette théorie en droit municipal. Actuellement, celle-ci est utilisée pour rendre une municipalité compétente si ni le fédéral ni la province de Québec ne sont responsables de l'entretien et plus généralement n'exercent pas leur compétence (*supra*, paragr. 10). Elle ne se qualifie donc que de subsidiarité municipale. Nous proposons d'élargir cette théorie et même de la modifier. Avant cela, nous analyserons ce principe en contexte de droit de l'environnement qui est probablement celui qui se rapproche le plus de la voirie ayant été formulé dans un domaine où l'action municipale occupe un rôle majeur et grandissant.

21. *Principe de subsidiarité en droit de l'environnement* – Consacré par l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*⁴⁸, la juge L'Heureux-Dubé l'a formulé en ces termes :

Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en oeuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population.⁴⁹

⁴⁶ Gérald-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada: institutions, partage des pouvoirs*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 368.

⁴⁷ Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 547, paragr. VI-2.10

⁴⁸ (C.S. Can., 2001-06-28), 2001 CSC 40, SOQUIJ AZ-50098270, J.E. 2001-1306, [2001] 2 R.C.S. 241.

⁴⁹ *Id.*, paragr. 3.

Bien que, comme le souligne M^e Girard, les municipalités soient «le palier de gouvernement avec lequel les citoyens entretiennent la plus grande proximité⁵⁰», cet aspect de la subsidiarité ne doit pas occulter le fondement pratique de ce principe. Effectivement, il est nécessaire de s'attarder également sur l'impératif d'efficacité pour déterminer quel gouvernement est le mieux placé pour régler ou légiférer. Ainsi, même si les municipalités sont plus proches des enjeux et des citoyens, si d'autres facteurs nous amènent à conclure qu'elles ne sont pas mieux outillées que le gouvernement provincial ou fédéral, elles ne devraient pas supporter la responsabilité de s'occuper efficacement de la problématique. Leur rôle devrait donc être de nature plus complémentaire.

22. Principe de subsidiarité provinciale – Nous aborderons maintenant notre proposition de modifier le principe de subsidiarité en droit municipal afin de le rendre conforme à son application dans les autres domaines et à la réalité du monde municipal de la voirie. D'abord, la subsidiarité est présentement asymétrique. Contrairement à ce qui prévaut en droit constitutionnel ou en droit de l'environnement, les compétences en matière de voirie ne sont pas l'objet de convoitises. En effet, elles s'accompagnent de lourdes responsabilités financières, car elles ne portent pratiquement que sur l'obligation d'entretenir les routes concernées.

La présente conception de la subsidiarité ne permet pas de rendre responsable de l'entretien le gouvernement canadien ou québécois. La logique d'attribuer au palier le plus près la gestion locale est justifiable, car on peut raisonnablement croire qu'un gouvernement local est mieux outillé pour répondre aux besoins et assurer l'efficacité des travaux par une décentralisation rapprochant le centre décisionnel des enjeux et de la connaissance des spécificités régionales. Inversement, dans certains cas, le MTQ aura une meilleure capacité de gérer et entretenir certaines routes.

Bien qu'en pratique le réseau supérieur soit de compétence provinciale, si le MTQ refusait d'entretenir certaines portions d'une autoroute ou d'une structure complexe dans le but d'alléger son budget au détriment de celui des municipalités en s'appuyant sur le principe

⁵⁰ Jean-François Girard, «Dix ans de protection de l'environnement par les municipalités depuis l'arrêt *Spraytech*: constats et perspectives», dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développement récents en droit de l'environnement (2010)*, volume 329, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010 [en ligne], 57 et 58.

actuel de la subsidiarité, la situation pré-Concorde ou des cas absurdes de petites municipalités de quelques centaines d'âmes responsables d'un pont, d'un viaduc ou d'une autoroute pourraient resurgir.

Ainsi, une subsidiarité provinciale serait logique et cohérente avec le partage prévu par la *Loi sur la voirie* et les ressources propres aux différents paliers gouvernementaux. Conséquemment, Québec devrait entretenir toute route ou infrastructure soit trop coûteuse pour la municipalité du lieu où elle se trouve, soit trop complexe techniquement pour les ressources humaines de cette dernière ou soit ingérable efficacement par une seule municipalité, puisqu'elle n'est pas située entièrement sur le territoire d'une seule municipalité. En ce dernier cas, cela permettrait aux municipalités d'éviter d'être tenues à conclure des ententes intermunicipales engendrant des frais de transaction pour les contribuables et de prévenir la confusion ainsi que la discorde entre voisins (*supra*, paragr. 14).

23. *Principe de subsidiarité municipale modifiée* - Ensuite, le principe de subsidiarité en contexte municipal devrait être modifié en y assujettissant une condition financière. En l'espèce, l'argent est le nerf de la guerre. Personne ne veut payer pour les routes. Par contre, force est de constater que les fonds ne sont pas également répartis. L'État du Québec et les gouvernements municipaux ont tous des compétences larges, mais les municipalités ont des moyens de financement nettement moindres. Les pouvoirs de taxation actuels des municipalités ne leur permettent pas de s'acquitter complètement de leurs lourdes responsabilités et de satisfaire les attentes de leurs électeurs.

Par conséquent, nous proposons la «subsidiarité municipale modifiée» : une municipalité est responsable de l'entretien de la voirie si ni le fédéral ni le provincial n'assume une telle responsabilité dans les faits et que ses capacités financières le permettent eu égard à sa population, sa richesse et l'état des autres infrastructures sur lesquelles il est certain que le gouvernement du Québec n'est pas responsable (ex : égouts). Par contre, si une municipalité se met délibérément dans une position d'incapacité, elle ne devrait pas pouvoir bénéficier de cette condition. Par exemple, si elle abaisse ses impôts fonciers d'une telle manière que son budget devient gravement atrophié ou qu'elle met sur pied des projets coûteux et inutiles (i.e. éléphant blanc) sans avoir pris le temps nécessaire pour prendre une

décision raisonnable. Par ailleurs, le principe modifié que nous proposons est cohérent avec la subsidiarité provinciale qui prévoirait aussi une condition financière à prendre en considération avant d'attribuer la compétence.

24. *Modification de la Loi sur la voirie* - Finalement, la révision partielle de la structure de la *Loi sur la voirie* serait nécessaire pour tenir compte du principe que nous avons avancé. Cette loi devrait inclure à tout le moins la subsidiarité provinciale pour prévenir les situations absurdes que nous avons décrites tout en maintenant le régime des décrets en vigueur. Bien que la « décréétisation » totale de la voirie n'était pas souhaitable, rendant ardue la compréhension du partage et de ses fondements, il est préférable de la maintenir car les routes québécoises ont subi suffisamment de changements malheureux dans les dernières décennies et que les décrets fournissent une certitude dont sont incapables des critères vagues de qualification. Effectivement, si la loi ne mentionnait que de tels critères, il est certain qu'un grand nombre de litiges surviendraient étant donné le peu d'attrait que présentent les compétences sur les routes. Au bout du compte, les citoyens feraient les frais du gaspillage de ressources financières au bénéfice des contentieux. Bref, la meilleure solution serait d'inclure au sein de la législation le principe en question et de lui donner un caractère supplétif aux décrets gouvernementaux.

25. *Conclusion. Première partie* – En résumé, le partage actuel ne semblant pas s'appuyer sur des lignes directrices claires en raison de son caractère discrétionnaire⁵¹, il ne peut en découler qu'« une incertitude, une absence de prévisibilité et une grande ambiguïté entre le Ministère et les municipalités quant à la mise en œuvre des opérations d'entretien, de réparation et même d'éventuels remplacements de ponts⁵² ». Étant donné des moyens insuffisants⁵³, une catastrophe comme celle du viaduc de la Concorde était probable. Le transfert qui a suivi par l'entremise des ponts à caractère stratégique est un début. La conception de la subsidiarité que nous avons énoncée serait aussi un outil efficace pour combler les silences législatifs et pour guider la prise de décrets en fonction de critères objectifs et logiques. Cependant, pour que les obligations routières soient efficacement remplies, il faudrait accroître les responsabilités du gouvernement provincial ou accorder

⁵¹ J. Héту, *loc. cit. supra*, note 8, 8.

⁵² Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *supra*, note 14, p. 188.

⁵³ J. Héту, *loc. cit. supra*, note 8, 8.

aux municipalités des moyens de financement plus importants, tel qu'un programme d'infrastructures⁵⁴ financé par la province avec indexation ou de nouveaux pouvoirs de taxation.

Bien que les problèmes de financement aient un impact majeur sur le laisser-aller relatif à l'entretien des infrastructures, il ne faudrait pas négliger celui des exonérations de responsabilité (II). Celles-ci ont une répercussion certaine sur les coûts de responsabilité, mais elles sont nettement moins visibles publiquement et médiatiquement. En effet, chaque évènement causant des dommages aux utilisateurs des routes est en soi minime financièrement eu égard à la taille de l'État mais, avec le poids du nombre, les sommes pourraient devenir considérables ne serait-ce desdites exonérations.

II. EXONÉRATIONS DE RESPONSABILITÉ EXTRACONTRACTUELLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN MATIÈRE DE VOIRIE

26. *Introduction* – D'abord, les exonérations prévues par la *Loi sur la voirie*, le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes*⁵⁵ ayant des textes à peu près identiques, elles seront traitées simultanément. Concernant celles de droit commun, elles ne seront pas abordées car elles ont peu d'impacts sur les agissements de l'administration publique en matière de voirie, étant d'application générale. La deuxième partie ne portera donc que sur celles spécifiques à la voirie. Les causes spécifiques à l'administration ne touchent que le préjudice matériel et elles feront l'objet de la prochaine section (II.A). Cependant, elles souffrent d'une exception veillant à prévenir les cas les plus scandaleux, soit la faute lourde ou intentionnelle (II.B). Quant aux dommages corporels, étant assujettis à la *Loi sur l'assurance automobile* et n'étant pas spécifiques aux gouvernements, une section leur sera entièrement dédiée (II.C).

⁵⁴ Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *supra*, note 14, p. 197.

⁵⁵ RLRQ, c. C-19.

A. Exonérations spécifiques à l'administration publique

27. *Objectifs généraux* – D'entrée de jeu, soulignons que les exonérations spécifiques à l'administration publique visent à transférer le risque sur les usagers dans les cas prévus et à compenser les municipalités pour les coûts importants du transfert de responsabilité de la voirie locale⁵⁶.

28. *Interprétation* - De plus, les exonérations traitées dans la présente section sont interprétées restrictivement tel que le démontre la jurisprudence constante à cet effet⁵⁷, car il s'agit d'exceptions.

1. Objet obstruant la chaussée

29. *Exonération* – Premièrement, le MTQ et les municipalités ne sont pas responsables du préjudice causé par la présence d'un objet sur la chaussée (art. 1127.2 al. 1 C.M.; art. 604.1 al. 1 L.c.v.; art. 31 L.v.). L'objectif est d'exonérer l'administration publique des dommages causés par la présence d'objets dont il serait déraisonnable de lui exiger d'en assurer l'absence.

30. *Objet obstruant* – Selon le juge Bécu, par « objet obstruant » il faut entendre un « objet hétéroclite qui se trouve accidentellement sur la chaussée et qui n'a pas de raison d'y être ⁵⁸ ». En ce sens, il a conclu qu'un bouchon de tuyaux ne correspondait pas à cette description, car il doit se retrouver sur la chaussée⁵⁹. De plus, une roche⁶⁰ et une poubelle abandonnée dans la rue par les éboueurs⁶¹ sont des objets et l'administration publique n'est donc pas responsable du dommage causé par leur présence sur une route.

D'ailleurs, la présence d'animaux vivants sur la chaussée n'entre pas dans cette définition, car la vie qui les anime empêche la qualification d'« objets ». En effet, les objets sont inanimés de par leur nature. Par conséquent, les dommages que les animaux causent en

⁵⁶ J.-P. St-Amour, *loc. cit. supra*, note 6, 35 et 43.

⁵⁷ *Massicotte c. St-Luc (Ville de)*, (C.Q., 1996-02-28), SOQUIJ AZ-96031118, J.E. 96-666, [1996] R.R.A. 529 (rés.), paragr. 4.

⁵⁸ *Smith c. Paspébiac (Ville de)*, (C.Q., 2003-02-04), SOQUIJ AZ-50161880, juge Bécu, paragr. 21.

⁵⁹ *Id.*, paragr. 22.

⁶⁰ *Turgeon c. Val-Brillant (Municipalité de)*, (C.Q., 2012-06-07), 2012 QCCQ 4689, SOQUIJ AZ-50865990, paragr. 21.

⁶¹ *Cardinal c. St-André d'Argenteuil (Municipalité de)*, (C.Q., 2013-07-15), 2013 QCCQ 9169, SOQUIJ AZ-50996455, paragr. 9.

raison d'une signalisation déficiente, par exemple, engageraient la responsabilité de l'administrateur en cause.

La jurisprudence précise également que pour être un objet obstruant la chaussée, celui-ci ne doit pas faire partie de la chaussée, mais être sur celle-ci⁶². Conséquemment, le préjudice causé par une pièce d'aqueduc⁶³ ou un couvercle d'égout⁶⁴ ne saurait être visé par une exonération. Dans le même sens, des poteaux délimitant une piste cyclable ou un espace de stationnement qui obstruerait la chaussée en étant à l'extérieur de leur ancrage ne devraient pas donner lieu à une exonération, car ils font normalement partie de la chaussée.

Par contre, si le conducteur avait connaissance que des objets similaires à celui qui a causé le dommage à son véhicule obstruaient fréquemment la route, il assumera toute la responsabilité en cas d'exonération ou une part de responsabilité⁶⁵ s'il y a faute lourde ou intentionnelle de la municipalité ou du MTQ (*infra*, paragr. 44 et 45).

31. *Objectif* – Bref, les tribunaux faisant porter aux gouvernements concernés le poids du préjudice causé par des objets sous leur responsabilité, on peut déduire qu'ils estiment que le législateur ne désirait les protéger que contre les réclamations liées aux objets qui n'entrent pas normalement dans leurs obligations d'entretien de la voirie.

2. Faute d'un entrepreneur pendant les travaux

32. *Exonération municipale* – Deuxièmement, les municipalités ne sont pas « responsable[s], pendant toute la durée des travaux, du préjudice causé par la faute d'un constructeur ou d'un entrepreneur à qui des travaux de construction, de réfection et d'entretien ont été confiés » (art. 1127.4 C.M.; art. 604.3 L.c.v.).

33. *Exonération provinciale* – Contrairement aux municipalités, il semblerait que le MTQ ne soit pas exonéré pour les dommages causés par la faute d'un entrepreneur dans le cadre de travaux d'entretien. En comparant les articles 1127.4 C.M. et 604.3 L.c.v avec l'article 28 L.v., on constate que cette dernière disposition a omis de mentionner les travaux d'entretien. Peut-être s'agit-il d'une erreur. Malgré cette éventualité, en raison de

⁶² *Veilleux c. Beauceville (Ville de)*, (C.Q., 2012-05-28), 2012 QCCQ 4131, SOQUIJ AZ-50860606, paragr. 16.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Persechino c. Montréal (Ville de)*, (C.Q., 1996-01-12), SOQUIJ AZ-96035011, [1996] R.R.A. 253.

⁶⁵ *Dubois c. Drummondville (Ville de)*, (C.Q., 2011-09-29), 2011 QCCQ 11494, SOQUIJ AZ-50792076.

l'interprétation restrictive préconisée (*supra*, paragr. 28), cette omission ne devrait pas être comblée par les tribunaux et elle devrait donc bénéficier aux usagers de la route.

34. *Objectif législatif* – La raison d'être de cette exonération est de décharger les municipalités et le MTQ du fardeau des réclamations en lien avec des travaux qui ne sont pas directement sous sa responsabilité. En effet, le contrat d'entreprise et de service donnant le libre choix à l'entrepreneur des moyens d'exécution, le donneur d'ouvrage ne peut et n'a pas, généralement, à superviser un entrepreneur lors de l'exécution (art. 2099 du *Code civil du Québec* (C.C.Q.)). Tout ce qu'il peut faire c'est d'imposer les grandes lignes et vérifier l'avancement des travaux, les dépenses, ainsi que la qualité du travail et des matériaux (art. 2117 C.C.Q.).

En plus, dans ce contexte, une responsabilité de l'Administration viderait de son sens les dispositions encadrant la responsabilité des entrepreneurs qui visent à s'assurer qu'ils supportent le poids de leurs erreurs (art. 2118 à 2121 C.C.Q.).

Par ailleurs, on peut présumer que, dans la majorité des cas, les contrats conclus exigent que l'entrepreneur souscrive à une assurance responsabilité, comme l'a déjà requis la Ville de Percé dans un contrat de déneigement⁶⁶. Cette assurance protège l'exécution des jugements des réclamants. Si ce n'est pas le cas, le donneur d'ouvrage public devrait systématiquement inclure une clause forçant l'entrepreneur à souscrire une telle assurance dans l'intérêt des citoyens pour éviter qu'ils ne soient lésés.

Finalement, cette exonération diminue les dépenses en horaires extrajudiciaires dans le cadre des instances principales et en garanties en dissuadant les demandeurs d'intenter des poursuites tous azimuts. D'ailleurs, il serait injuste de faire supporter ces frais supplémentaires en recours récursoire ou en garantie aux fonds publics alors qu'ils sont limités dans le domaine de la voirie et que la faute est commise par autrui.

35. *Travaux* – Selon la jurisprudence, les travaux visés ne sont que ceux qui concernent la voirie⁶⁷. Il faut en comprendre que des travaux publics exécutés près d'une voie publique sans y être afférents ne bénéficient pas d'une exonération. En conséquence, l'usager-

⁶⁶ *Chicoine c. Percé (Ville de)*, (C.S., 2012-11-19), 2012 QCCS 6298, SOQUIJ AZ-50923073, 2013EXP-222, J.E. 2013-114, paragr. 158.

⁶⁷ *Lapointe c. Saguenay (Ville de)*, (C.Q., 2014-02-27), 2014 QCCQ 1376, SOQUIJ AZ-51052285, paragr. 10.

victime d'un dommage pourrait poursuivre la municipalité ou le MTQ de même que l'entrepreneur effectuant les travaux. Par exemple, si une municipalité contracte avec un émondeur et que, pendant les travaux, la chute d'une branche d'arbre endommage un véhicule, le propriétaire aurait un recours contre l'administration publique et l'émondeur.

De plus, cette exonération ne vise que l'administration publique et non l'entrepreneur⁶⁸. En ce sens, la Cour du Québec a conclu qu'il n'y a pas de responsabilité pour le donneur d'ouvrage quant aux fautes d'entrepreneurs attribuables à une signalisation déficiente lors de travaux routiers⁶⁹ ou à une mauvaise exécution de travaux d'aqueducs ayant endommagés un puits d'accès au réseau électrique sous-terrain⁷⁰.

36. *Après les travaux* – Du fait de l'interprétation restrictive, « un dommage causé après les travaux, mais à cause de ceux-ci ne bénéficierait pas de l'exonération⁷¹ ». Face à un cas semblable, la municipalité ou le MTQ aurait tout intérêt à appeler en garantie l'entrepreneur pour que sa responsabilité soit retenue.

37. *Faute de l'administration publique* – Évidemment, cette exonération ne concerne que la faute d'un entrepreneur. Ainsi, selon le texte législatif, si le MTQ ou une municipalité commet une faute pendant les travaux d'un entrepreneur, ils ne pourraient se dégager de leur responsabilité. Par ailleurs, une exonération dans un pareil cas serait contraire à l'objectif législatif, qui vise seulement à ne pas leur faire supporter une responsabilité qui ne saurait leur être attribuable – et non à les prémunir contre tout préjudice causé pendant des travaux de voirie.

3. Dommages aux pneus et au système de suspension

38. *Exonération* – Le MTQ et les municipalités sont exonérés du préjudice causé par l'état de la chaussée aux pneus et aux suspensions d'un véhicule automobile (art. 1127.2 al. 2 C.M.; art. 604.1 al. 2 L.c.v.; art. 30 L.v.).

⁶⁸ J.-P. St-Amour, *loc. cit. supra*, note 6, p. 43.

⁶⁹ *Lebel c. Gatineau (Ville de)*, (C.Q., 2013-06-05), 2013 QCCQ 5954, SOQUIJ AZ-50978614, paragr. 11 et 12.

⁷⁰ *Hydro-Québec c. Constructions Bricon ltée* (C.S., 2012-09-18), 2012 QCCS 4407, SOQUIJ AZ-50896041, 2012EXP-3618, J.E. 2012-1940.

⁷¹ Marc Lemaire, « Responsabilité municipale », dans *JurisClasseur Québec: Droit municipal*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis, mis à jour [en ligne], paragr. 28.

39. *Objectif législatif* – Cette exonération a pour but de couper court aux réclamations pour les dommages usuels résultant de l'état de la chaussée. En effet, la majorité des préjudices causés par son mauvais état affectent les pneus et les suspensions des véhicules. Ainsi, comme l'affirme St-Amour, on transfère le risque⁷² de ces bris communs sur les épaules des usagers. Il serait également difficile dans bien des cas de déterminer si les dommages subis par ces pièces automobiles le sont pour cause d'un entretien déficient ou d'une usure normale qui ne nécessitait qu'un tout petit incident pour se manifester.

40. *Pneus et système de suspension* - En raison de l'interprétation restrictive, le préjudice causé à une jante de roue⁷³, à la roue elle-même⁷⁴, à un moyeu de roue⁷⁵, à un solénoïde⁷⁶, à l'attache de remorque⁷⁷, au réservoir⁷⁸ et aux freins⁷⁹ ne donnent pas ouverture à une exonération, car ils ne font pas partie du système de suspension et ne sont pas des pneus. Il en est de même quant aux enjoliveurs, au châssis, au catalyseur et à la tôlerie⁸⁰. Le système de direction serait également exclu de l'application de cette exonération⁸¹.

41. *État de la chaussée* – Par état de la chaussée, on entend celui qui résulte de l'usure normale⁸². La dégradation soudaine ne serait donc pas exonératoire. L'exonération ne s'applique également pas lorsque le trou est si important qu'on doit conclure que le dommage découle de l'absence de chaussée et non de son état⁸³. Une telle situation pourrait même constituer un piège donnant lieu à la présomption de responsabilité de la ruine d'un immeuble (art. 1467 C.C.Q.)⁸⁴.

⁷² J.-P. St-Amour, *loc. cit. supra*, note 6, p. 35.

⁷³ *Robert c. Québec (Procureur général)*, (C.Q., 1997-05-23), SOQUIJ AZ-97036317, B.E. 97BE-534; *Désormeau c. St-Jean-sur-Richelieu (Ville de)*, (C.Q., 2008-02-20), 2008 QCCQ 975, SOQUIJ AZ-50475390, paragr. 2.

⁷⁴ *Roy c. Montréal (Ville de)*, (C.Q., 2006-01-10), 2006 QCCQ 139, SOQUIJ AZ-50351550, paragr. 9.

⁷⁵ *Beaulieu c. St-Georges (Ville de)*, (C.Q., 2012-08-23), 2012 QCCQ 6568, SOQUIJ AZ-50891331, paragr. 27.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Persechino*, *supra*, note 64.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Rubino c. Montréal (Ville de)*, (C.Q., 2007-02-12), 2007 QCCQ 1170, SOQUIJ AZ-50418162, B.E. 2007BE-482, paragr. 29.

⁸⁰ *Massicotte*, *supra*, note 56, paragr. 7.

⁸¹ M. Lemaire, *loc. cit. supra*, note 71, paragr. 27.

⁸² *Pitre c. Montréal (Ville de)*, (C.Q., 2004-05-10), SOQUIJ AZ-50235207, paragr. 20, juge Barbe.

⁸³ *Massicotte*, *supra*, note 57.

⁸⁴ *Bérard c. North Hatley (Municipalité de)*, (C.Q., 2005-11-01), SOQUIJ AZ-50340514, paragr. 27 et 28, juge Désy.

4. Clôture absente

42. *Exonération* – Finalement, les municipalités et le ministère ne sont pas responsables du préjudice causé par l'absence de clôture entre l'emprise d'une route et le terrain contigu (art. 1127.3 C.M.; art. 604.2 L.c.v.; art. 29 L.v.). Ainsi, le propriétaire du terrain contigu doit placer une clôture s'il veut éviter que les dommages qu'il subit ne demeurent impayés en raison de cette exonération⁸⁵.

43. *Faute* – Si l'administration publique commet une faute qui entraîne un préjudice, elle sera tenue responsable et l'exonération ne pourra pas s'appliquer, qu'il y ait ou non une clôture⁸⁶. Conformément à cela, la Cour du Québec a conclu qu'une ville était responsable du dommage causé à une haie de cèdres par le soufflage fautif de la neige sur celle-ci⁸⁷.

B. Faute lourde ou intentionnelle

44. *Arrêt Prud'homme c. Prud'homme*⁸⁸ – Dans cet arrêt, la Cour suprême a affirmé qu'une municipalité doit prouver que ce sont les principes de la responsabilité de droit public qui s'appliquent à elle et non ceux du droit commun. Par conséquent, il faut en comprendre que les règles de la responsabilité civile de droit commun s'appliquent par défaut à une municipalité, à moins qu'elle ne prouve que les principes du droit public doivent recevoir application⁸⁹.

45. *Limites aux exonérations* – En vertu de l'article 1376 C.C.Q. qui prévoit que le Livre V *Des obligations* (art. 1371 à 2643) du *Code civil du Québec* s'applique à l'État et aux personnes morales de droit public, on doit appliquer l'article 1474 C.C.Q. aux municipalités⁹⁰ et au ministère des Transports. Cette disposition prévoyant qu'il n'est pas possible d'exclure ou de limiter sa responsabilité pour un préjudice matériel causé par une

⁸⁵ M. Lemaire, *loc. cit. supra*, note 71, paragr. 29.

⁸⁶ *Chassé c. Ste-Marie (Ville de)*, (C.Q., 2008-05-23), 2008 QCCQ 4389, SOQUIJ AZ-50494984, paragr. 12.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ (C.S. Can., 2002-12-20), 2002 CSC 85, SOQUIJ AZ-50156257, J.E. 2003-123, [2003] R.R.A. 2 (rés.), [2002] 4 R.C.S. 663, paragr. 31.

⁸⁹ M. Lemaire, *loc. cit. supra*, note 71, paragr. 3.

⁹⁰ *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (RLRQ, c. O-9), art. 13 prévoit que les municipalités sont des personnes morales de droit public.

faute lourde ou intentionnelle, il faut conclure que les exonérations traitées précédemment (*supra*, paragr. 27-43) sont ainsi limitées⁹¹.

D'ailleurs, un nid-de-poule à lui seul n'est pas suffisant pour conclure à la faute lourde d'une municipalité⁹². Ainsi, le réclamant doit démontrer d'une manière plus probante, soit selon la prépondérance des probabilités (art. 2804 C.C.Q.), l'existence d'une faute lourde. Avoir laissé une tranchée béante sans fermer une rue à la circulation constitue une négligence suffisante pour passer outre l'exonération relative à l'état de la chaussée⁹³. Il en est de même quant à la connaissance de la détérioration avancée de la chaussée combinée à l'inaction à cet égard et à l'absence de signalisation⁹⁴.

C. Loi sur l'assurance automobile

46. *Régime de responsabilité* – Tout d'abord, il s'agit d'un régime sans faute (art. 5 L.a.a.) qui ne vise que le préjudice corporel (art. 2 et 6 L.a.a.). L'un des principaux effets du régime est d'empêcher l'exercice de recours en responsabilité pour préjudice corporel devant les tribunaux de droit commun avec pour contrepartie l'indemnité de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) (art. 83.57 L.a.a.).

47. *Définition d'accident automobile* – Pour qu'une personne puisse bénéficier de ce régime, elle doit avoir subi un accident automobile, soit « tout évènement au cours duquel un préjudice est causé par une automobile » (art. 1 L.a.a.). La Cour suprême mentionne également qu'une « simple utilisation ou conduite du véhicule en tant que véhicule suffiront pour que la [L.a.a.] s'applique⁹⁵ ». Ainsi, une automobile n'a pas à causer directement un accident. Il suffit qu'une personne l'utilise au moment de l'accident comme une automobile, soit conformément à ses capacités de locomotion.

48. *Définition d'automobile* – Pour qu'il y ait un accident automobile, il doit y avoir une automobile, soit « tout véhicule mû par un autre pouvoir que la force musculaire et adapté au transport sur les chemins publics, mais non sur les rails » (art. 1 L.a.a.).

⁹¹ *Beaulieu, supra*, note 75, paragr. 28.

⁹² *Bujold c. Montréal (Ville de)*, (C.Q., 2005-09-07), SOQUIJ AZ-50334011, paragr. 22, juge Dortéus.

⁹³ *Vallée c. Cap-Chat (Ville de)*, (C.Q., 2010-06-02), 2010 QCCQ 4429, SOQUIJ AZ-50643432.

⁹⁴ *Gélinas c. St-Charles-sur-Richelieu (Municipalité de)*, (C.Q., 2009-07-23), 2009 QCCQ 7391, SOQUIJ AZ-50572606.

⁹⁵ *Westmount (Ville) c. Rossy* (C.S. Can., 2012-06-22), 2012 CSC 30, SOQUIJ AZ-50867377, 2012EXP-2381, J.E. 2012-1248, [2012] 2 R.C.S. 136, paragr. 52.

La jurisprudence a refusé de qualifier une bicyclette à pédales ou électrique d'automobile étant mue par la force musculaire⁹⁶. À l'opposé, une moto⁹⁷ et une mobylette⁹⁸ sont des automobiles de par leur moteur.

De plus, pour être adapté au transport sur les chemins publics, le véhicule doit pouvoir « transporter une personne ou une chose »⁹⁹. Bien qu'un quadriporteur puisse transporter une personne, il ne respecte pas ce critère, car il est destiné à être utilisé en dehors des chemins publics¹⁰⁰.

49. *Lien de causalité* – Pour qu'il y ait indemnisation, le préjudice doit être causé par une automobile (art. 1 L.a.a.). Cependant, dans la plupart des cas, dès qu'une automobile est utilisée ou même seulement impliquée, le préjudice en découlant sera couvert¹⁰¹.

50. *Restrictions* – L'article 10 L.a.a. prévoit certaines restrictions à l'indemnisation qui sont interprétées restrictivement¹⁰² dans le but de maximiser la réparation du préjudice corporel. Ainsi, aucune indemnisation ne sera versée (1) si l'automobile n'est pas en mouvement et que l'incorporation d'un appareil susceptible de fonctionnement indépendant¹⁰³ est en cause (art. 10 paragr. 1 L.a.a.); (2) s'il s'agit d'un accident hors route causé par un tracteur ou une remorque de ferme, un véhicule ou une remorque d'équipement (art. 10 paragr. 2 L.a.a.) et pour les accidents causés par une motoneige ou un véhicule hors route (art. 10 paragr. 3 L.a.a.), à moins qu'une automobile en mouvement ne soit impliquée (art. 10 al. 3 L.a.a.) ou paragr. 3 si l'accident est survenu lors d'une compétition, d'une course ou d'un spectacle automobiles sur un parcours fermé temporairement à la circulation (art. 10 paragr. 4 L.a.a.).

⁹⁶ *N.G. c. Société de l'assurance automobile du Québec* (T.A.Q., 2009-08-07), 2009 QCTAQ 07708, SOQUIJ AZ-50573833, T.A.Q.E. 2009AD-183, paragr. 10.

⁹⁷ *Côté c. Lemay* (C.P., 1979-02-08), SOQUIJ AZ-79033061, J.E. 79-323, [1979] C.P. 238.

⁹⁸ *Tessier c. Gauthier* (C.P., 1980-01-08), SOQUIJ AZ-80031047, J.E. 80-134, [1980] C.P. 29.

⁹⁹ Jean-Louis Baudouin, Patrice Deslauriers et Benoît Moore, *La responsabilité civile*, 8^e éd., volume 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, paragr. 1-1203.

¹⁰⁰ *Société de l'assurance automobile du Québec c. Vaudreuil-Dorion (Ville de)*, (C.A., 2011-08-22), 2011 QCCA 1509, SOQUIJ AZ-50780678, 2011EXP-2701, J.E. 2011-1518, [2011] R.J.Q. 1472, paragr. 21.

¹⁰¹ *Rossy*, *supra*, note 95, paragr. 52; J.-L. Baudouin, P. Deslauriers et B. Moore, *op. cit. supra*, note 95, paragr. 1-1208.

¹⁰² *Perron c. Scierie Bondu Norque inc.* (C.S., 2002-02-13), SOQUIJ AZ-50113405, J.E. 2002-662, [2002] R.R.A. 553 (rés.), paragr. 10, confirmé par (C.A., 2002-05-24), SOQUIJ AZ-02019599.

¹⁰³ *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance automobile* (RLRQ, c. A-25, r. 1), art. 7.

51. *Conclusion. Deuxième partie* – En bref, les exonérations de responsabilité en matière de voirie réduisent considérablement la possibilité de recours. À l'exception de la faute lourde ou intentionnelle (art. 1474 C.C.Q.), l'administration assume peu de responsabilités pour les dommages matériels – les plus usuels – puisqu'ils figurent parmi les causes prévues. Bien que lesdites exonérations soient en partie fondées, elles contribuent néanmoins à la déresponsabilisation de par l'improbabilité d'une condamnation. Tandis que le préjudice corporel ne lui occasionne aucun frais. En effet, les gouvernements ne cotisent pas au fonds d'indemnisation et ne peuvent être condamnés à des dommages-intérêts en raison de la limitation des recours (art. 83.57 L.a.a.), et ce même s'ils agissent avec grossière négligence ou incurie car le régime de la *Loi sur l'assurance automobile* indemnise sans tenir compte de la faute. Un recours subrogatoire contre l'administration dans les situations les plus graves, tout en maintenant l'indemnisation ordinairement attribuée à la victime, serait approprié. Cette possibilité est conforme à l'objectif de la loi, puisqu'elle assure l'indemnisation et évite aux victimes des procès longs et onéreux. La subrogation n'aurait d'incidence qu'entre la SAAQ et les municipalités ainsi que le ministère des Transports et elle pourrait contribuer à la responsabilisation des administrateurs à l'égard de leurs obligations relatives au réseau routier.

CONCLUSION

Pour conclure, le partage actuel du réseau routier contribue à la déresponsabilisation. D'abord, le partage de compétences, décrié à l'époque par Jean Garon¹⁰⁴, est incohérent et arbitraire en raison de l'absence de critères (régime de décrets et d'ententes), il ne peut donc que favoriser l'inefficacité et la négligence des paliers municipal et provincial comme l'a conclu la Commission Johnson¹⁰⁵. Le contexte québécois impose de prendre en considération les facteurs multiples permettant l'équité et la gestion optimale de la voirie, ce que ne permet pas le principe de la subsidiarité municipale actuelle. Il est donc nécessaire de l'élargir et de le modifier au bénéfice du monde municipal. Ensuite, le plus coûteux des préjudices, le préjudice corporel, est assumé par la SAAQ qui est financée à

¹⁰⁴ *Journal des débats, supra*, note 7, p. 4376-4386.

¹⁰⁵ Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *supra*, note 14, p. 188.

même les cotisations des usagers. Plus encore, les préjudices matériels sont pratiquement tous couverts par les exonérations spécifiques à l'administration publique en matière de voirie. En conséquence, il ne reste plus que de rares cas donnant ouverture à un recours contre le MTQ ou une municipalité, et ce, malgré la limitation de la faute lourde ou intentionnelle (art. 1474 C.C.Q.). En combinant cela avec le régime post-93, un évènement comme celui de l'effondrement du viaduc de la Concorde risquait de survenir. Il aura donc fallu une tragédie pour éclairer le gouvernement provincial sur le sous-financement chronique des infrastructures routières et sur les conséquences d'une réforme faite sur fond d'allègement des finances publiques provinciales au détriment de celles des municipalités. Effectivement, les municipalités ont de bien faibles moyens de taxation pour s'acquitter des larges compétences qu'elles ont, surtout en ce qui concerne les structures complexes comme les ponts et les viaducs. Par contre, l'abrogation des exonérations n'est certes pas une solution envisageable, car elles ont une vocation importante de préservation des deniers publics et de transfert légitime du risque de préjudice matériel aux usagers. En effet, circuler sur les routes, comme un grand nombre d'activités, comporte des risques, il est donc logique que les usagers supportent les inconvénients normaux qui en découlent. Les inconvénients anormaux sont par ailleurs couverts par la limitation de la négligence grossière et de l'incurie.

La formule actuelle du financement municipal ne permet pas aux municipalités les moins nanties d'assumer pleinement le fardeau financier des infrastructures routières. À l'image des villes suédoises, le Québec devrait songer à responsabiliser les villes par un financement autonome accru et indépendant de la tutelle provinciale, tel que l'impôt sur le revenu des salaires et retraites¹⁰⁶. Une telle réforme donnerait des outils supplémentaires au monde municipal pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière de voirie.

Concernant le principe de la subsidiarité, il mériterait d'être théorisé plus largement que dans le seul contexte de la voirie, de la Constitution, de l'environnement et des relations de

¹⁰⁶ Sylvain Ducas, *Étude de cas de l'agglomération et de la municipalité de Stockholm*, Ville de Montréal, ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec et Société d'habitation du Québec, 2000 [en ligne]: <http://centredoc.habitation.gouv.qc.ca/alswww5.dll/APS_ZONES?fn=ViewNotice&q=21143>, p. 17 et 18.

travail¹⁰⁷. Reposant sur une logique de centralisation ou décentralisation territoriale, il peut donc trouver des assises dans de nombreux domaines locaux et provinciaux tels que l'urbanisme, l'agriculture, la santé ou l'éducation. Sinon, le principe reconnu présentement en droit positif constitutionnel et environnemental devrait être appliqué à d'autres domaines reposant sur cette logique. D'ailleurs, récemment, la santé a fait l'objet d'une recentralisation¹⁰⁸ sans que l'on s'interroge d'une manière approfondie sur les fondements de la subsidiarité en l'espèce. À l'avenir, l'existence des structures administratives québécoises comme les commissions scolaires devrait être repensée en tenant compte de la subsidiarité.

¹⁰⁷ Fernand Morin et Rodrigue Blouin, *Droit de l'arbitrage de grief*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 240, paragr. IV.5.

¹⁰⁸ *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (L.Q. 2015, c. 1).