

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-024169-146
(700-17-005703-086)

PROCÈS-VERBAL D'AUDIENCE

DATE : Le 1^{er} mai 2015

CORAM : LES HONORABLES ALLAN R. HILTON, J.C.A.
MARIE ST-PIERRE, J.C.A.
CLAUDE C. GAGNON, J.C.A.

APPELANTE	AVOCAT
VILLE DE DEUX-MONTAGNES	Me FRÉDÉRIC MASSÉ (absent) <i>(Borden Ladner Gervais, s.e.n.c.r.l., s.r.l.)</i>
INTIMÉE	AVOCAT
MUNICIPALITÉ DE SAINT-JOSEPH-DU-LAC	Me FRANCIS GERVAIS (absent) <i>(Deveau avocats)</i>

En appel d'un jugement rendu le 27 novembre 2013 par l'honorable Michel Yergeau de la Cour supérieure, district de Terrebonne.

NATURE DE L'APPEL : **Service de police- Entente intermunicipale non-renouvelée**

Greffière d'audience : Marcelle Desmarais	Salle : Antonio-Lamer
---	-----------------------

AUDITION

Suite de l'audition du 28 avril 2015.

Arrêt déposé ce jour – voir page 3.

Maule Leonard

Marcelle Desmarais

Greffière d'audience

PAR LA COUR

ARRÊT

[1] L'appelante Ville de Deux-Montagnes (« **Deux-Montagnes** ») se pourvoit contre un jugement rendu le 27 novembre 2013¹ par la Cour supérieure, district de Terrebonne (l'honorable Michel Yergeau — « **le juge** »), qui rejette avec dépens son recours en dommages contre l'intimée Municipalité de Saint-Joseph-du-Lac (« **Saint-Joseph** ») à la suite de la terminaison, le 31 décembre 2006, de l'entente intermunicipale sur le service de police les liant jusque-là.

[2] Selon Deux-Montagnes, et quelles que soient les circonstances prévalant au jour de la fin de cette entente (au 31 décembre 2006) : (1) Saint-Joseph ne peut se libérer ou être libérée des engagements de fin d'entente auxquels elle a souscrit; (2) Saint-Joseph est en défaut d'exécuter ces obligations contractuelles; et (3) la preuve administrée permet d'établir le préjudice subi découlant de ce défaut.

[3] Conséquemment, elle soutient que le juge a erré et qu'il nous faut accueillir son appel et condamner Saint-Joseph à lui payer 2 142 907,76 \$ majoré des intérêts et de l'indemnité additionnelle applicable depuis le 26 avril 2014, avec dépens².

[4] Nous ne sommes pas de cet avis, car :

- Deux-Montagnes ne peut prendre appui en ce sens ni sur le paragraphe 7.1 de l'annexe de l'entente qui a pris fin ni sur son paragraphe 7.3;
- Dans les circonstances révélées par la preuve, le juge n'a pas commis d'erreur révisable en retenant le motif d'exonération pour cause étrangère s'apparentant à la force majeure aux termes de l'article 1470 C.c.Q. ;
- Le cas échéant, comme l'affirme à bon droit le juge, la preuve d'un dommage subi susceptible de donner lieu à une indemnisation n'a pas été faite alors que le fardeau de l'administrer reposait sur Deux-Montagnes.

¹ 2013 QCCS 6161.

² Il s'agit de la conclusion recherchée au mémoire de l'appelante signé par ses procureurs le 25 avril 2014. À noter, cela dit, que les conclusions présentées au juge de première instance dans la requête introductive d'instance amendée du 10 juin 2013 étaient ainsi rédigées : *CONDAMNER la défenderesse à payer à la demanderesse la somme en capital de 731 063,00\$ pour l'année 2007 et 805 555,55\$ pour l'année 2008, avec intérêts au taux de 17% l'an depuis le refus du 1^{er} mars 2007, sauf à parfaire; CONDAMNER la défenderesse à payer à la demanderesse la somme de 127 743,58\$ pour les frais d'honoraires nécessaires à l'exécution de l'obligation légale et contractuelle de la défenderesse, sauf à parfaire; LE TOUT avec entiers dépens.*

Ne pas pouvoir prendre appui sur le paragraphe 7.1 de l'annexe de l'entente

[5] La clause 7 de l'annexe de l'entente qui a pris fin le 31 décembre 2006, clause qui s'applique à Deux-Montagnes, Saint-Joseph et Pointe-Calumet et qui est intitulée « maintien des services et affectation du personnel » prévoit trois situations : (1) la première, au paragraphe 7.1, où Saint-Joseph et Pointe-Calumet doivent chacune établir et maintenir un corps de police à la fin de l'entente, de sorte que Deux-Montagnes peut les contraindre respectivement à prendre à leur emploi divers employés; (2) la seconde, au paragraphe 7.2, où seulement l'une d'elles doit le faire; (3) la troisième, au paragraphe 7.3, quand l'une d'elles ou chacune d'elles n'est pas tenue de le faire, de sorte qu'il n'est pas question en ce cas de contrainte à l'embauche, mais plutôt d'une réclamation possible pour compensation de frais à encourir.

[6] En première instance, Deux-Montagnes a fondé son recours sur la première de ces trois situations, soit le paragraphe 7.1 de l'annexe, comme le constate le juge aux paragraphes 100 et 101 de son jugement :

[100] Deux-Montagnes plaide qu'en vertu de l'annexe de 1997, St-Joseph avait l'obligation de prendre à son emploi la part des effectifs et des véhicules de la Police régionale au prorata de sa contribution financière au cours de la dernière année de l'entente. En ce sens, le 28 février 2007, elle informe St-Joseph de son intention d'avoir recours au paragraphe 7.1 de l'annexe de 1997 et la somme de reprendre à son service une partie des effectifs et des équipements de la Police régionale de Deux-Montagnes.

[101] Au soutien de sa proposition, Deux-Montagnes invoque le paragraphe 7.1 de l'annexe de 1997 qui se lit ainsi :

7.1 A la fin de la présente entente, si Saint-Joseph-du-Lac et Pointe-Calumet ont l'obligation d'établir et de maintenir un Corps de police conformément aux dispositions de la Loi de la Police, les règles suivantes s'appliqueront :

7.1.1 Pointe-Calumet reprendra alors à son emploi les employés affectés à son corps de police, à savoir, Monsieur Yves Deslauriers et Madame Lise Vézina ou leurs remplaçants. Les employés embauchés pour donner suite à la présente entente, avant ou après son entrée en vigueur, ainsi que leurs remplaçants seront affectés au sein de l'une ou l'autre des parties en fonction des règles suivantes :

a) Saint-Joseph-du-Lac et Pointe-Calumet prendront à leur emploi tous les employés engagés pour donner suite à la présente entente ainsi que leurs remplaçants. Lesdits employés et leurs remplaçants seront répartis entre Saint-Joseph-du-Lac et Pointe-Calumet au prorata de leur contribution financière au cours de la dernière année de la présente entente. La réaffectation se fera selon entente entre elles ou suivant la décision d'un consultant choisi par les deux (2) municipalités. Tous les frais de transfert et d'intégration desdits employés ou leurs remplaçants seront à la charge de Saint-Joseph-du-Lac et

Pointe-Calumet selon le même mode de calcul, à savoir au prorata de leur contribution financière au cours de la dernière année de la présente entente.

[Soulignements dans l'original]

[7] Or, à la fin de l'entente, dans la nuit du 31 décembre 2006 au 1^{er} janvier 2007, Saint-Joseph n'avait pas à établir et à maintenir un corps de police, car sa population était desservie et devait continuer de l'être par la Police régionale de Deux-Montagnes aux termes d'une nouvelle entente. Il en était d'ailleurs de même pour Pointe-Calumet ainsi que pour Sainte-Marthe-sur-le-Lac, deux autres parties prenantes à l'entente qui prenait fin et à cette nouvelle entente conclue. Ce n'est que plus tard, et dans des circonstances toutes spéciales sur lesquelles nous reviendrons, que s'est posée la question du mode de desserte de la population de Saint-Joseph.

[8] Ainsi, le paragraphe 7.1 de l'annexe ne peut servir d'assise à une réclamation de Deux-Montagnes voulant que Saint-Joseph ait dû reprendre à son emploi des policiers à la date de la fin de l'entente (au 31 décembre 2006).

[9] Deux-Montagnes n'établit aucune erreur manifeste et déterminante du juge portant sur ses conclusions en matière de crédibilité, de fait ou d'inférences à en tirer alors que la norme d'intervention applicable l'exige³.

[10] L'examen de l'affaire est donc tributaire des déterminations factuelles du juge que Deux-Montagnes ne peut ni écarter ni occulter d'autant plus que l'examen du dossier révèle que ces déterminations trouvent solidement appui dans la preuve.

[11] Dans le contexte ou en toile de fond de l'analyse de la situation juridique des parties à la fin de l'entente, source de la réclamation de Deux-Montagnes, et dans les mois qui suivent, rappelons ce qui suit :

- En novembre 2006, et pour valoir à compter du 1^{er} janvier 2007, une nouvelle entente est conclue entre les quatre municipalités signataires de l'entente qui prendra fin le 31 décembre 2006 ;
- à compter du 1^{er} janvier 2007, et bien que le texte de la nouvelle entente conclue ne soit pas encore paraphé, la Police régionale de Deux-Montagnes poursuit sa desserte de la population de chacune des quatre municipalités, dont celle de Saint-Joseph;
- vers la fin de janvier 2007, à son retour de vacances, contre toute attente et à sa plus grande surprise, le maire de Saint-Joseph apprend que les trois autres municipalités (Deux-Montagnes, Sainte-Marthe-Sur-Le-Lac, et Pointe-Calumet) — ses partenaires dans la nouvelle entente — font volte-face et qu'elles veulent imposer à Saint-Joseph d'acquiescer à l'ajout de critères de

³ *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235 ; *Crevette du Nord Atlantique inc. c. Conseil de la Première Nation malécite de Viger*, 2012 QCCA 7, autorisation de pourvoi à la CSC refusée, 34713 (19 juillet 2012) ; *Regroupement des CHSLD Christ-Roy (Centre hospitalier soins de longue durée) c. Comité provincial des malades*, [2007] R.J.Q. 1753 (C.A.).

- répartition des coûts alors que le critère exclusif de population a été retenu et accepté en novembre 2006;
- confrontée à ces comportements, aussi inexpliqués qu'inexplicables, cherchant à éviter que sa population ne soit victime de ce revirement, Saint-Joseph entreprend immédiatement des démarches auprès du ministre de la Sécurité publique en vue d'une desserte par la Sûreté du Québec;
 - le ministre de la Sécurité accepte la demande de Saint-Joseph et il autorise la Sûreté du Québec à desservir la population de Saint-Joseph à compter du 1^{er} mars 2007, le service de police de Deux-Montagnes s'en chargeant jusqu'au 28 février 2007, 23 h 59 ;
 - la Sûreté du Québec dessert la population de Saint-Joseph dès le 1^{er} mars 2007.

[12] Les inférences et les faits que le juge rapporte en ces termes sont ainsi incontournables :

[22] [...]. Nous sommes alors le 27 novembre 2006. Les quatre maires sont présents et scellent l'entente d'une poignée de main. L'entente initiale et l'annexe de 1997 ne seront pas reconduites mais une nouvelle entente intermunicipale sur les services de police sera signée en temps et lieu, est-il décidé. Un nouveau contrat se substituera le moment venu au précédent dont les paramètres sont connus des parties comme en témoigne la directrice générale de Deux-Montagnes dans une lettre du 5 décembre 2006. La date du 27 novembre 2006 est donc importante.

[23] Pour le maire Alain Guindon de St-Joseph, l'affaire est réglée : la répartition des coûts du service de police sera dans l'avenir basée exclusivement sur la population de chaque municipalité membre. En témoigne le procès-verbal de la session spéciale du 12 décembre 2006 du conseil de St-Joseph portant sur l'adoption du budget 2007 de la municipalité :

Le budget du service de police a été diminué suite à la négociation avec la ville de Deux-Montagnes des critères de répartition des quotes-parts. Dorénavant, la facture du service de police sera répartie per capita plutôt que sur la base de la richesse foncière. Une nouvelle entente sera conclue sous peu avec la ville de Deux-Montagnes par laquelle la municipalité pourra se retirer à la fin de chaque année.

[24] En témoigne aussi la lettre du 5 décembre 2006 précitée de la directrice générale de Deux-Montagnes adressée à ses vis-à-vis de St-Joseph et de Pointe-Calumet :

Votre mairesse et nos maires ont convenu d'un partage des coûts des services policiers basé exclusivement sur la population et excluant tout autre critère de partage ainsi que d'une redistribution des revenus d'amendes au prorata de la population de nos villes respectives.

[25] Les autorités des deux municipalités comprennent donc dès lors la même chose.

[26] Une nouvelle entente intermunicipale reste donc à rédiger qui tienne compte de ce mode de répartition. Il est compris que la Police régionale de Deux-Montagnes continuera à assurer la desserte policière des quatre municipalités.

[27] Mais un désaccord surgit au détour des vacances des Fêtes lorsque le maire Guindon est informé par la mairesse de Ste-Marthe qu'elle et les maires de Deux-Montagnes et Pointe-Calumet ont convenu de modifier la formule de partage des coûts pour y adjoindre un critère de répartition supplémentaire. Ce critère introduit dans l'équation le nombre d'unités d'habitation faisant l'objet de permis de construction multiplié par un coefficient d'occupation par unité. Nous sommes alors le 22 janvier 2007. L'entente est venue à terme trois semaines plus tôt.

[28] Le lendemain, le maire Guindon rencontre le maire Marc Lauzon de Deux-Montagnes qui confirme. Celui-là ne cache pas son courroux à son collègue et en informe le conseil municipal de St-Joseph.

[...]

[32] Au cours de janvier et février 2007, Deux-Montagnes continue à fournir à St-Joseph le service de police [...].

[33] [...], à la fin de février 2007, le ministre se rend à la demande de St-Joseph et accepte de confier pour un temps à la SQ la desserte du service de police.

[...]

[76] [...]. La preuve prépondérante amène le Tribunal à retenir la version des faits présentée par le maire Guimond de St-Joseph.

[77] Dès lors, il n'y a plus d'entente possible. Mais l'échéance du 31 décembre 2006 est passée. On n'établit pas un corps de police municipal en quelques jours. St-Joseph est placée devant un fait accompli.

[78] Le maire Lauzon a beau pointé du doigt son collègue de St-Joseph et souligner son caractère irréductible, un fait demeure : n'eût été d'une modification à l'insu de St-Joseph du mode d'établissement des quotes-parts, une nouvelle entente serait intervenue avec effet au 1^{er} janvier 2007 dont St-Joseph aurait été partie prenante.

[...]

[89] N'eût été de ce fait, la Police régionale de Deux-Montagnes aurait continué à desservir St-Joseph sans hiatus. Une nouvelle entente serait intervenue répondant aux attentes des quatre municipalités signataires.

[...]

[96] [...]. Mais n'eût-été du changement de cap de dernière minute des trois partenaires de St-Joseph sur la répartition des quotes-parts, le Tribunal est convaincu que le processus administratif de remplacement de l'entente aurait

suivi son cours, rendant ainsi sans objet les démarches de St-Joseph pour créer son propre corps de police.

[Soulignements à l'original]

[13] Depuis février 2006, moment où Saint-Joseph donne en temps opportun son avis de non-renouvellement de l'entente alors en vigueur, et tout au long de l'année 2007, les extraits pertinents des articles 70 et 71 de la *Loi sur la police*⁴ sont ainsi rédigés :

70. Le territoire de toute municipalité locale doit relever de la compétence d'un corps de police.

[...]

71. Les municipalités locales faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la Communauté métropolitaine de Québec ou de l'une des régions métropolitaines de recensement décrites à l'annexe E sont desservies par un corps de police municipal, selon les modalités suivantes :

1° elles établissent, par règlement approuvé par le ministre, leur propre corps de police ;

2° elles partagent entre elles les services d'un seul corps de police, soit que plusieurs municipalités confient l'établissement et la gestion du corps de police commun à une régie intermunicipale, soit qu'une municipalité fasse bénéficier une autre de tous les services de son propre corps de police.

[...]

Le ministre peut, selon les conditions qu'il détermine, autoriser une municipalité à être desservie par la Sûreté.

70. The territory of a local municipality must be under the jurisdiction of a police force.

[...]

71. Local municipalities forming part of the Communauté métropolitaine de Montréal, the Communauté métropolitaine de Québec or a census metropolitan area described in Schedule E shall be served by a municipal police force as follows :

(1) they establish their own police forces by means of a by-law approved by the Minister ; or

(2) they share the services of a single police force, either two or more entrusting the establishment and management of a shared police force to an intermunicipal board, or one municipality making all the services of its own police force available to another municipality.

[...]

The Minister may authorize a municipality to be served by the Sûreté du Québec, on such conditions as are determined by the Minister.

⁴ RLRQ, c. P-13.1.

Les services de la Sûreté sont fournis, selon les modalités définies à l'article 76, en application d'ententes conclues entre le ministre et la municipalité régionale de comté dont les municipalités concernées font partie ou, lorsque des circonstances particulières le justifient, directement avec la municipalité locale.

The services of the Sûreté du Québec shall be provided, in accordance with the terms and conditions set out in section 76, pursuant to agreements entered into by the Minister and the regional county municipality that includes the municipalities concerned or, where warranted by special circumstances, directly with the local municipality.

[14] S'il ne fait aucun doute que le territoire de Saint-Joseph doit relever d'un corps de police en tout temps (article 70 de la *Loi sur la police*⁵), en principe même d'un corps de police municipale comme le prévoit le premier alinéa de l'article 71 de cette même loi, cette desserte peut cependant relever par exception de la Sûreté du Québec, si le ministre de la Sécurité publique l'autorise aux termes des alinéas 4 et 5 de ce même article.

[15] En l'espèce, à la suite de la volte-face, c'est justement ce qui s'est produit de sorte que Saint-Joseph n'a jamais établi ni maintenu un corps de police ni été obligée de le faire.

Ne pas pouvoir prendre appui sur le paragraphe 7.3 de l'annexe de l'entente

[16] Deux-Montagnes plaide également que le juge aurait erré en s'abstenant d'analyser sa réclamation sous l'angle du paragraphe 7.3 de l'annexe de l'entente, le cas échéant.

[17] Cet argument voulant qu'il nous faille intervenir en raison d'une erreur par omission du juge et faire droit à la réclamation présentée sous l'angle du paragraphe 7.3 ne tient pas la route.

[18] Au-delà de la volte-face de Deux-Montagnes qui a changé le cours normal des choses, de la responsabilité de Deux-Montagnes quant à la situation qui en découle et quant à ses conséquences et de la cause d'exonération de responsabilité retenue par le juge au profit de Saint-Joseph dont nous traitons ci-après (article 1470 C.c.Q.), l'argument se heurte à d'autres empêchements dirimants : (1) la preuve révélant que Saint-Joseph s'est dite prête à analyser une demande de compensation aux termes du paragraphe 7.3 avant même que Deux-Montagnes n'intente son recours, à la réception des informations et documents requis pour en établir l'à-propos, mais à laquelle Deux-Montagnes n'y a jamais donné suite; (2) l'insistance de Deux-Montagnes à soutenir que Saint-Joseph avait l'obligation d'établir et de maintenir un corps de police à la fin de l'entente (proposition incompatible avec le texte du paragraphe 7.3); (3) le contenu du contrat judiciaire découlant des procédures écrites et des positions mises de l'avant en

⁵ RLRQ, c. P-13.1.

première instance, fondement des stratégies développées de part et d'autre, notamment quant à la preuve à administrer dans le contexte de ce qui précède.

Absence d'erreur révisable sous 1470 C.c.Q.

[19] Sans par ailleurs en discuter lors de ses observations orales devant nous, l'appelante écrit dans son mémoire (en trois paragraphes et avec peu de sources à son soutien) que cette question de droit n'a pas été formellement débattue devant le juge de première instance. Jamais elle n'affirme, cela dit, avoir été privée de la possibilité d'administrer quelque preuve additionnelle que ce soit ou de présenter entièrement son point de vue à ce propos, à tout le moins devant nous. Ainsi, dans les circonstances du présent dossier, cet argument ne mène nulle part⁶.

[20] L'article 1470 C.c.Q. est ainsi rédigé :

1470. Toute personne peut se dégager de sa responsabilité pour le préjudice causé à autrui si elle prouve que le préjudice résulte d'une force majeure, à moins qu'elle ne se soit engagée à le réparer.

La force majeure est un événement imprévisible et irrésistible; y est assimilée la cause étrangère qui présente ces mêmes caractères.

1470. A person may free himself from his liability for injury caused to another by proving that the injury results from superior force, unless he has undertaken to make reparation for it.

Superior force is an unforeseeable and irresistible event, including external causes with the same characteristics.

[21] Au paragraphe 109 de son jugement, le juge énonce une série d'événements dont aucun n'a été prévu par Saint-Joseph, que Saint-Joseph ne pouvait empêcher, mais qui combinés les uns aux autres ont provoqué et défini la situation factuelle dans laquelle Saint-Joseph s'est retrouvée. Dans la mesure où Saint-Joseph est concernée, il qualifie le tout de cause étrangère assimilable à la force majeure. Cela étant, Saint-Joseph est dégagée de tout préjudice causé à Deux-Montagnes qui, le cas échéant, résulterait de cette cause étrangère. Il s'exprime en ces termes :

[109] Dans le cas présent, l'initiative prise par les maires de Deux-Montagnes, Pointe-Calumet et Ste-Marthe après l'échéance de l'entente, le silence des autorités du ministère de la Sécurité publique lié à l'adoption qu'elles estiment imminente de l'article 72.1 de la loi, la décision du ministre de confier la desserte du service de police à la Sûreté du Québec dès le 28 février 2007, bref, autant d'éléments qui, conjugués l'un à l'autre, ont créé une situation de fait que le Tribunal n'a pas de peine à assimiler à une cause étrangère. Avec pour résultat que St-Joseph échappe à sa faute contractuelle, même en concluant qu'elle était

⁶ *Pitre et Syndic de Durand*, [1990] R.J.Q. 2088 (voir notamment les propos du juge Nichols à la page 2093)

tenue à une obligation de résultat, en ce qu'elle était justifiée de ne pas prendre à son emploi les effectifs et équipements considérés excédentaires.

[22] L'appréciation d'une situation de force majeure ou de cause étrangère qui lui est assimilable est une question de fait laissée à l'appréciation du juge d'instance. La conclusion du juge voulant que Saint-Joseph soit exonérée en raison d'une situation de fait (cause étrangère) assimilable à force majeure commande donc déference, comme la Cour l'énonçait dans *Ville de La Malbaie c. Entreprises Beau-Voir inc.* :

[7] Il est bien admis que la preuve d'un cas de force majeure est exigeante et requiert la démonstration de circonstances extraordinaires. Il s'agit d'une question de fait laissée à la discrétion du juge de première instance. Comme le soulignent les professeurs Tancelin et Gardner : « [s]imple dans sa définition, événement imprévisible et irrésistible, la force majeure est une notion qui laisse une grande place au pouvoir d'appréciation du juge ». ⁷

[23] Tel que l'énoncent les auteurs Lluelles et Moore, un événement sera imprévisible s'il « ne peut être raisonnablement envisagé par une personne normalement diligente et prévoyante ». Le 31 décembre 2006, date de la fin de l'entente, alors qu'une nouvelle entente avait été conclue, Saint-Joseph ne pouvait raisonnablement envisager que ses trois partenaires feraient volte-face et que celle-ci déclencherait une série d'événements (ceux relatés et retenus par le juge) sur lesquels elle n'aurait pas le contrôle. Il n'était certainement pas prévisible que l'entente de principe soit reniée, après l'expiration de l'entente le 31 décembre 2006, dans le contexte relaté et retenu par le juge aux paragraphes 22 à 25 du jugement, reproduits précédemment.

[24] De plus, un événement, ou une série d'événements regroupés, peut être qualifié d'irrésistible s'il rend l'exécution de la prestation absolument impossible⁸, ce qui est ici le cas. L'argument de Deux-Montagnes voulant que « St-Joseph a toujours eu la possibilité de s'entendre avec les autres communautés; elle a fait le choix, pour des raisons lui appartenant, de ne pas le faire » ne tient pas la route, d'autant que le juge a retenu que les événements s'étaient produits comme l'avait relaté le maire de Saint-Joseph (au paragraphe 76 de son jugement, dont l'extrait pertinent est reproduit de nouveau aux fins de commodité) :

[76] [...]. La preuve prépondérante amène le Tribunal à retenir la version des faits présentée par le maire Guimond de St-Joseph.

⁷ *Ville de La Malbaie c. Entreprises Beau-Voir inc.*, 2014 QCCA 739, paragr. 7, citant Maurice Tancelin et Daniel Gardner, *Jurisprudence commentée sur les obligations*, 10^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010, p. 691 ; voir aussi *4381882 Canada inc. c. Riocan Holdings (Québec) inc.*, 2013 QCCA 327, paragr. 18.

⁸ Didier Lluelles et Benoît Moore, *Droit des obligations*, 2^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2012, n° 2734, p. 1661; Pierre-Gabriel Jobin et Nathalie Vézina, *Les obligations*, 7^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, n° 846, pp. 1054-1055; Jean-Louis Baudouin, Patrice Deslauriers, Benoît Moore, *La responsabilité civile*, vol. 1, 8^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, ° 1-729, p. 750 et n° 1-733, p. 753.

[25] Bref, en l'absence de démonstration d'une erreur manifeste et déterminante montrée du doigt⁹, une Cour d'appel ne peut intervenir¹⁰ et c'est ici le cas.

La preuve d'un dommage susceptible de donner lieu à indemnisation n'a pas été faite

[26] Il est déjà été dit que Deux-Montagnes ne pouvait prendre appui ni sur le paragraphe 7.1 ni sur le paragraphe 7.3 de l'annexe de l'entente pour soutenir qu'il nous fallait intervenir en l'espèce et que le juge n'a pas commis d'erreur en appliquant l'article 1470 C.c.Q. : à elles seules, ces conclusions conduisent au rejet de l'appel, sans qu'il soit requis de poursuivre l'analyse.

[27] En pareilles circonstances, quelques brèves remarques suffiront au sujet de la question des dommages.

[28] Rappelons, en premier lieu, certaines admissions contenues dans le paragraphe 81 du mémoire de Deux-Montagnes voulant que « la proportion des frais qu'elle attribuait à St-Joseph en première instance n'était pas fondée sur le bon facteur de partage » et que « dans le cadre d'un exercice ciblant uniquement le volet "personnel" des obligations de St-Joseph, il ne s'agissait possiblement pas du meilleur dénominateur pour établir avec précision son préjudice.»

[29] Ajoutons, en deuxième lieu, que Deux-Montagnes n'a pas prouvé avoir effectivement subi un dommage et que rien ne démontre, si tant est qu'elle en ait subi, qu'elle ait posé des gestes de nature à le minimiser. Le juge a eu raison de conclure comme il l'a fait, d'autant que pour lui ce n'est pas tant la quotité du dommage qui est en cause, mais son existence même. Or, comme l'écrivent les auteurs Baudouin, Deslauriers et Moore:

[...] l'existence d'un préjudice effectivement subi par la victime est une condition *sine qua non* de la responsabilité civile. Une personne peut commettre une faute sérieuse, grossière, avoir un comportement incompatible avec la prudence la plus élémentaire, se conduire en méprisant complètement la sécurité des autres, et n'encourir pourtant aucune responsabilité si cette faute, ce comportement ou cette conduite n'a pas causé préjudice à autrui.¹¹

[Références omises.]

[30] Précisons, en troisième lieu, que confrontée à la situation voulant qu'elle ne reçoive plus de contribution de Saint-Joseph pour son service de police à compter du 1^{er} mars 2007, mais tenant compte que la population de Saint-Joseph était depuis cette date desservie par la Sûreté du Québec, la *Loi sur la police*¹² offrait notamment à Deux-Montagnes deux options : (1) réduire le nombre de policiers à son service s'ils n'étaient

⁹ *P.L. c. Benchetrit*, 2010 QCCA 1505. Voir également : *H.L. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 401 paragr. 70 et *Tanel c. Rose Beverages (1964) Ltd.* (1987), 57 Sask. R. 214 (C.A.).

¹⁰ *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, paragr. 53.

¹¹ Jean-Louis Baudouin, Patrice Deslauriers, Benoit Moore, *La responsabilité civile*, vol. 1, 8^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, n° 1-319, p. 363.

¹² RLRQ, c. P-13.1.

plus requis en obtenant l'accord du ministre pour ce faire aux termes de l'article 73; (2) rechercher le transfert de certains de ses policiers au sein de la Sûreté du Québec aux termes des articles 74 et 353.3.

73. La municipalité qui désire abolir son corps de police ou en réduire l'effectif doit y être autorisée par le ministre, qui consulte, en fixant le délai dans lequel ils doivent donner leur avis, les organismes municipaux représentatifs et les associations représentatives des policiers.

[...]

74. L'entente par laquelle plusieurs municipalités partagent entre elles les services d'un seul corps de police municipal selon les modalités prévues à l'article 71 est soumise à l'approbation du ministre et a, dans tous les cas, une durée maximale de dix ans. Elle se renouvelle pour la période prévue initialement ou pour toute autre période convenue par les municipalités concernées, à moins que l'une d'elles ne manifeste, au moins neuf mois à l'avance, son désir d'y mettre fin.

Les dispositions de cette entente qui régissent le partage de services policiers doivent comporter des mesures propres à assurer, lorsqu'elle prendra effet ou qu'elle prendra fin, que les policiers, dont le poste est touché par un nouveau partage ou par la fin du partage seront intégrés, en tenant compte de leur ancienneté, au sein du corps de police municipal qui fournira de tels services. Dans le cas où les services devront être assumés par la Sûreté du Québec, ces mesures seront appliquées conformément aux dispositions de l'article 353.3.

73. Before abolishing its police force or reducing its size, a municipality must obtain authorization from the Minister, who shall consult representative municipal organizations and the associations representing police officers, and fix the time within which they are to give their opinion.

[...]

74. The agreement whereby two or more municipalities share the police services of a single police force in accordance with the terms and conditions specified in section 71 must be submitted to the Minister for approval and may not cover a period exceeding ten years. Unless a party gives at least nine months prior notice of its intention to withdraw from the agreement, the agreement shall be renewed for its initial term or for any other term agreed by the parties.

The agreement on the sharing of police services must include provisions to ensure that, upon the taking effect or termination of the agreement, all police officers whose positions are affected by a new sharing of services or the termination of the sharing of services will be integrated, according to their seniority, into the municipal police force that is to provide such services. If the services are to be provided by the Sûreté du Québec, the provisions of section 353.3 shall be applied.

Texte de l'article 353.3 au 31 décembre 2006

353.3. Tout policier qui est titulaire d'un poste permanent ou qui détient un poste d'encadrement au sein d'un corps de police municipal qui est aboli du fait que les services sur le territoire qu'il desservait seront assumés par la Sûreté du Québec devient membre de la Sûreté, sous réserve qu'il n'ait atteint ni l'âge de soixante-cinq ans, ni le maximum des années de service créditées prévu par le régime visé à l'article 353.4 et de son droit de refus. Le policier ainsi transféré est reclassé, au sein de la Sûreté, en fonction des années de service qu'il a accumulées et, s'il y a lieu, des responsabilités qu'il assumait, avec la rémunération y afférente.

Si la rémunération dont bénéficie le policier est supérieure à celle prévue au sein de la Sûreté, elle est maintenue jusqu'à ce que l'échelle salariale qui lui est applicable progresse pour atteindre le niveau de sa rémunération.

Les autres conditions de travail, y compris celles relatives aux avantages sociaux, dont bénéficie le policier ainsi transféré sont, compte tenu de l'ancienneté qui lui est reconnue, les mêmes que celles applicables aux membres de la Sûreté.

Le policier qui n'est pas titulaire d'un poste permanent au sein d'un corps de police municipal devient membre

353.3. A police officer who is the holder of a permanent position or holds a managerial position within a municipal police force that is abolished because the services in the territory served by the officer are to be provided by the Sûreté du Québec becomes a member of the Sûreté du Québec, subject to the police officer having neither reached 65 years of age nor accumulated the maximum number of years of credited service under the plan referred to in section 353.4 and subject to the officer's right of refusal. A police officer so transferred shall be reclassified within the Sûreté du Québec according to the officer's accumulated years of service and, where applicable, according to the officer's former responsibilities, with the remuneration attaching thereto.

If the remuneration received by the police officer exceeds the remuneration payable within the Sûreté du Québec, it shall be maintained until the salary scale applicable to the police officer progresses to attain the level of the officer's remuneration.

The other conditions of employment applicable to the transferred police officer, including employment benefits, shall be the same, taking into account the officer's recognized seniority, as those applicable to the members of the Sûreté du Québec.

A police officer who is not the holder of a permanent position within a municipal police force becomes an

auxiliaire de la Sûreté, sous réserve de son droit de refus, et est assujéti aux mêmes conditions que celles applicables à celui-ci.

auxiliary member of the Sûreté du Québec, subject to the officer's right of refusal, and shall be subject to the conditions that apply to auxiliary members.

Le transfert des policiers d'un corps de police municipal à la Sûreté s'effectue en fonction du nombre d'effectifs, du niveau des responsabilités assumées et du nombre de postes d'encadrement, existant au sein de ce corps de police municipal le 15 mai 2001.

The transfer of police officers from a municipal police force to the Sûreté du Québec shall be made according to staffing requirements, the level of responsibilities and the number of managerial positions existing within the municipal police force on 15 May 2001.

Contenu modifié du premier alinéa de l'article 353.3 au 1^{er} janvier 2007,
le reste de l'article demeurant inchangé

353.3. Tout policier qui est titulaire d'un poste permanent ou qui détient un poste d'encadrement au sein d'un corps de police municipal qui est aboli du fait que les services sur le territoire qu'il desservait seront assumés par la Sûreté du Québec devient membre de la Sûreté, sous réserve qu'il n'ait pas atteint l'âge de 65 ans et de son droit de refus. Le policier ainsi transféré est reclassé, au sein de la Sûreté, en fonction des années de service qu'il a accumulées et, s'il y a lieu, des responsabilités qu'il assumait, avec la rémunération y afférente.

353.3. A police officer who is the holder of a permanent position or holds a managerial position within a municipal police force that is abolished because the services in the territory served by the officer are to be provided by the Sûreté du Québec becomes a member of the Sûreté du Québec, subject to the police officer not having reached 65 years of age and subject to the officer's right of refusal. A police officer so transferred shall be reclassified within the Sûreté du Québec according to the officer's accumulated years of service and, where applicable, according to the officer's former responsibilities, with the remuneration attaching thereto.

[...]

[...]

[31] Bien que consciente de ces deux options, ayant notamment annoncé son intention d'avoir recours à l'option de mise à pied de ressources policières, Deux-Montagnes ne s'est aucunement activée à poursuivre ou à rechercher l'une ou l'autre de ces options on même les deux.

[32] Certains faits révélés par la preuve ne sont peut-être pas étrangers à ce constat, notamment l'absence de démarches aux termes de l'article 73.

[33] En effet, sans desservir le territoire de Saint-Joseph à compter du 1^{er} mars 2007, la population totale desservie par la Police régionale de Deux-Montagnes était plus élevée en mars 2007 que par le passé, le nombre de citoyens desservis passant de 32 000 à 34 000 malgré le retrait de la population de Saint-Joseph. De plus, et bien que le juge n'en ait pas fait la mention, la preuve révèle que la Police régionale de Deux-Montagnes a reçu 12 757 appels en 2006, comparativement à 13 888 appels en 2007 et 12 187 appels en 2008, alors que la desserte de Saint-Joseph est assurée par la Sûreté du Québec pour ces deux années - c'est donc dire que, même sans la charge de la desserte de Saint-Joseph, le corps de police de Deux-Montagnes a répondu à un nombre comparable ou plus élevé d'appels. En pareilles circonstances, la conclusion du juge voulant que Deux-Montagnes, Pointe-Calumet et Sainte-Marthe-sur-le-Lac ont manifestement profité des services des policiers est non seulement logique, mais elle trouve également appui dans la preuve.

[34] Devant le juge ou par la voix de ses procureurs devant nous, Deux-Montagnes a soutenu ne pas avoir proposé au ministère de plan d'organisation policière modifié sachant qu'il ne l'aurait pas analysé. Or la preuve au dossier révèle le contraire : en effet, interrogé et contre-interrogé à ce propos, le sous-ministre de l'époque affirme que si Deux-Montagnes avait proposé un plan modifié, il l'aurait analysé.

[35] En dernier lieu, signalons que la norme d'intervention demeure celle de l'erreur manifeste et déterminante tant en ce qui a trait à la question de savoir si Deux-Montagnes a effectivement subi un préjudice¹³ que sur la question de savoir si le préjudice est une suite directe et immédiate de la faute reprochée¹⁴. Encore une fois, Deux-Montagnes ne pointe du doigt aucune telle erreur.

[36] Bref, le moyen d'appel fondé sur l'erreur alléguée au sujet des dommages doit également être rejeté.

¹³ *St-Jean c. Mercier*, [2002] 1 R.C.S. 491, 2002 CSC 15, paragr. 35 ; *Monit Management Ltd. c. Samen Investments Inc.*, 2012 QCCA 1821, paragr. 77 ; voir également *Compagnie d'assurance Continental du Canada c. Laboratoires Bio-Recherches Ltée*, [2001] R.J.Q. 359, 2001 CanLII 11639 (C.A.), paragr. 30.

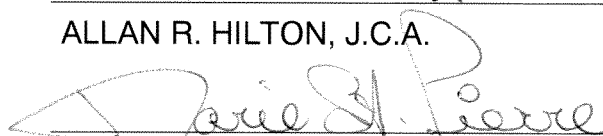
¹⁴ *Léveillé c. Courses Stock-Car Drummond inc.*, 2010 QCCA 1357, paragr. 15 ; *Ciment Québec Inc. c. Stellaire Construction Inc.*, 2002 CanLII 35591 (C.A. Qué.) paragr. 39

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

[37] **REJETTE** l'appel, avec dépens.



ALLAN R. HILTON, J.C.A.



MARIE ST-PIERRE, J.C.A.



CLAUDE C. GAGNON, J.C.A.

Me Frédéric Massé
BORDEN, LADNER, GERVAIS
Pour l'appelante

Me Francis Gervais
DEVEAU AVOCATS
Pour l'intimée.

Date d'audition: 28 avril 2015