



CLIMAtlantic

Risques climatiques, responsabilités et obligations pour les municipalités :

Explorer les responsabilités des municipalités en matière de prise en compte, de gestion et de divulgation de risques d'inondation liés aux changements climatiques¹

Résumé supplémentaire des principaux messages

Ce document résume les principaux messages délivrés dans un rapport préparé par East Coast Environmental Law pour le compte de CLIMAtlantic. Cette étude a été motivée par la nécessité d'avoir des ressources pour aider les municipalités du Canada atlantique à comprendre comment la crise climatique peut affecter leurs responsabilités et leurs obligations. En se concentrant en particulier sur les risques représentés par les inondations dues aux changements climatiques, le rapport pose les questions suivantes : Quelles sont les responsabilités prescrites par la loi des municipalités en matière de prise en compte, de gestion et de divulgation des risques d'inondation liés aux changements climatiques, et quelles sont les obligations auxquelles les municipalités pourraient être tenues si elles ne s'acquittent pas de ces responsabilités?

Le rapport cerne cinq catégories de sources potentielles de responsabilité municipale en matière de prise en compte, de gestion et de divulgation des risques d'inondation liés aux changements climatiques au Canada atlantique : (i) les lois habilitantes des municipalités; (ii) les lois externes qui imposent une responsabilité pour les dommages environnementaux et les blessures corporelles; (iii) la common law; (iv) la *Constitution*; et (v) les ententes de financement et autres relations contractuelles dans lesquelles les exigences pertinentes sont incluses comme conditions. Le rapport explore ensuite ces sources potentielles de responsabilité dans l'optique de trois sphères d'activité municipale : (i) la gestion des infrastructures municipales; (ii) l'aménagement du territoire; et (iii) les permis de développement.

¹ Préparé pour CLIMAtlantic par East Coast Environmental Law, Halifax, NÉ, octobre 2022

Catégorie 1 : Lois habilitantes des municipalités

L'une des principales conclusions du rapport est que les municipalités du Canada atlantique n'ont pas encore de responsabilités clairement établies par la loi en matière de prise en compte, de gestion et de divulgation des risques d'inondation liés aux changements climatiques. Par « responsabilités clairement établies par la loi », nous entendons les exigences obligatoires imposées explicitement dans les lois et les règlements qui établissent les municipalités du Canada atlantique et qui encadrent leurs pouvoirs et leurs responsabilités. Bien que les municipalités de l'ensemble du Canada atlantique disposent de pouvoirs légaux et soient tenues à certaines exigences en matière de cartographie des aléas d'inondation et/ou des risques d'inondation, la législation imposant ces responsabilités n'envisage pas explicitement les inondations liées aux changements climatiques, et les exigences diffèrent d'une province à l'autre. Terre Neuve-et-Labrador semble être la seule des provinces du Canada atlantique à avoir explicitement intégré les risques d'inondation liés aux changements climatiques dans son régime provincial d'atténuation des inondations. D'ailleurs, à l'heure actuelle, les exigences imposées dans cette province sont énoncées dans une politique et non dans une loi.

Catégorie 2 : Législation externe

En plus de la législation qui établit les municipalités du Canada atlantique et encadre leurs pouvoirs et leurs responsabilités, la législation externe peut créer des attentes et imposer des responsabilités en cas de défaut de prévoir et d'éviter les pertes et les dommages évitables. Le rapport ne procède pas à un examen exhaustif de la législation externe qui pourrait imposer aux municipalités la responsabilité de prendre en compte, de gérer ou de divulguer les risques d'inondation liés aux changements climatiques au Canada atlantique, mais il offre quelques exemples pour illustrer l'un de ses messages clés, à savoir que le fait que les municipalités ne prennent pas en compte les risques d'inondation liés aux changements climatiques et qu'elles n'atténuent pas les risques de façon appropriée peut accroître la probabilité que le bris des infrastructures enfreigne des exigences réglementaires.

Catégorie 3 : La Common Law

L'une des principales conclusions du rapport est que les tribunaux canadiens n'ont pas encore produit de décisions consignées dans la jurisprudence qui traitent explicitement des responsabilités municipales en matière de prise en compte, de gestion ou de divulgation des risques d'inondation liés aux changements climatiques. Bien qu'il existe une jurisprudence abondante sur la responsabilité des municipalités pour les dommages causés par les inondations en général, il semble que les tribunaux canadiens n'aient pas encore été appelés à déterminer comment les municipalités devraient se préparer (ou devraient déjà s'être préparées) aux risques présentés par les inondations dues aux changements climatiques.

Comme l'étude n'a trouvé aucune décision des tribunaux canadiens qui traite explicitement des responsabilités des municipalités en matière de prise en compte, de gestion ou de divulgation des risques d'inondation liés aux changements climatiques, le rapport identifie les causes d'action de la common law qui, historiquement, ont été les plus importantes dans les litiges alléguant les obligations des municipalités relatives aux pertes et aux dommages causés par les inondations. Il évalue ensuite comment ces causes d'action de la common law pourraient donner lieu à des obligations des municipalités pour les pertes et dommages causés par les inondations dues aux changements climatiques. L'une des principales conclusions de l'analyse est que la common law de la négligence est la source la plus probable d'obligations des municipalités pour les

inondations dues aux changements climatiques. La common law du « défaut de mise en garde », que le rapport traite comme une catégorie de négligence, pourrait également constituer une source importante d'obligations pour les municipalités de divulguer les risques connus d'inondation liés aux changements climatiques.

Une distinction de longue date dans le droit canadien de la négligence entre les décisions de « politique générale » et les décisions « opérationnelles » des autorités gouvernementales crée une sphère de protection qui immunise les municipalités contre certaines obligations en matière de négligence. Aux termes de la loi, les municipalités ne peuvent être tenues responsables de négligence pour des décisions de « politique générale », à condition que ces décisions soient prises rationnellement et en toute bonne foi.

La common law canadienne en matière de négligence reconnaît que tous les gouvernements disposent de ressources limitées pour s'acquitter de leurs fonctions et fournir les services publics que leurs collectivités souhaitent et dont elles ont besoin. Il est possible que les municipalités n'aient pas une grande capacité pour cerner et atténuer les risques d'inondation liés aux changements climatiques sur leur territoire – certaines peuvent déterminer qu'elles n'ont aucune capacité du tout. La loi n'exige pas des municipalités qu'elles prennent des mesures qui sont au-delà de leur pouvoir : ce qu'elle exige, c'est que les municipalités déterminent, rationnellement et de bonne foi, ce qui est en leur pouvoir et qu'elles établissent des réponses de politique générale au terme de délibérations éclairées.

Il est important de souligner, cependant, que la protection par la loi des décisions de politique générale prises rationnellement et de bonne foi signifie que les municipalités ne peuvent pas simplement ignorer les problèmes qui leur sautent aux yeux. Faire l'autruche n'est une réponse ni rationnelle ni de bonne foi à un problème ni qu'elle ne constitue une approche prudente dans ce cadre juridique.

Les municipalités peuvent se demander si la distinction de la common law entre les décisions de « politique générale » et les décisions « opérationnelles » pourrait les immuniser contre la responsabilité pour défaut de mise en garde si elles décident, par principe, de ne pas divulguer à leurs résidents les informations sur les risques d'inondation liés aux changements climatiques. Bien que le rapport ne trouve aucune jurisprudence traitant explicitement de cette question, il est, à notre avis, très douteux qu'une décision municipale de ne pas divulguer des informations connues sur les risques d'inondation liés aux changements climatiques – informations qui pourraient être bénéfiques pour la sécurité publique – soit acceptée comme une décision rationnelle et de bonne foi qui devrait être exemptée de toute obligation.

Catégorie 4 : La *Constitution*

La Charte canadienne des droits et libertés (« la Charte ») est un document constitutionnel « qui garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». À ce jour, quatre procès très médiatisés se sont appuyés sur les droits et libertés de la Charte pour alléguer que les mesures climatiques inadéquates prises par les gouvernements au Canada violent les droits de la Charte. Trois de ces quatre affaires ont été abandonnées, et une est toujours devant les tribunaux. Bien que le rapport ne fasse état d'aucune décision d'un tribunal canadien dans laquelle des réclamations fondées sur la Charte et alléguant une action climatique inadéquate qui auraient été déposées contre des municipalités, jusqu'à maintenant, la jurisprudence démontre une certaine volonté, de la part des tribunaux, d'interpréter progressivement la Charte à mesure que le droit évolue pour faire face à

la crise climatique. L'un des messages clés du rapport est donc que les municipalités ne doivent pas supposer qu'un tribunal canadien ne conviendra jamais qu'une action climatique inadéquate de la part d'une municipalité viole les droits de la Charte. Les municipalités doivent garder à l'esprit que la crise climatique a le potentiel de changer le droit tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Catégorie 5 : Ententes de financement et autres relations contractuelles

La législation, la common law et la Constitution ne sont pas les seules sources de droit qui peuvent imposer aux municipalités la responsabilité de prendre en compte, de gérer ou de divulguer les risques d'inondation liés aux changements climatiques. Lorsqu'elles gèrent leurs infrastructures, les municipalités concluent fréquemment des ententes de financement et d'autres relations contractuelles qui sont nécessaires pour faciliter la gestion des actifs municipaux. L'un des principaux messages du rapport est que les ententes de financement et autres relations contractuelles peuvent imposer des exigences juridiques contraignantes à leurs parties, et que les municipalités doivent garder à l'esprit qu'elles peuvent être tenues par contrat de prendre en compte, de gérer ou de divulguer les risques d'inondation liés aux changements climatiques dans certaines circonstances.