



Robinson Sheppard Shapiro
S.E.N.C.R.L. • L.L.P.
Avocats • Barristers & Solicitors

ASSURANCE
2011.05.0202F

INSURANCE
2011.05.0202E

COMMUNIQUÉ

Me Jennifer Hansen (Barreau 2009) pratique à titre d'avocate avec le groupe du droit des assurances depuis 2009. Sa pratique l'amène à plaider régulièrement devant les tribunaux du Québec.



Me Jennifer Hansen (Bar 2009) has practiced as a lawyer with the Insurance Law Group since 2009. Her practice has led her to appear regularly before the courts of Quebec.

LOI SUR LA SÉCURITÉ INCENDIE : PREMIÈRE DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC SUR L'INTERPRÉTATION DE L'IMMUNITÉ ÉNONCÉE DANS LA LOI

Depuis l'adoption de la *Loi sur la sécurité incendie* (L.R.Q. c. S-3.4) (ci-après la « Loi ») et son entrée en vigueur le 1er septembre 2000, les villes et les municipalités qui ont adopté un schéma de couverture de risques en sécurité incendie (ci-après « Schéma »), peuvent, dans certains cas, bénéficier d'une immunité lors de leurs interventions suite à un incendie sur leur territoire. La Cour supérieure s'est récemment penchée sur la question de l'immunité des pompiers en vertu de l'article 47 de la Loi dans l'affaire de **Compagnie canadienne d'assurances générales Lombard c. St-Jérôme (Ville de)**.

En fait, c'est la première fois que les tribunaux avaient à interpréter cet article.

Dans la décision rendue le 31 mars 2011 par l'honorable Daniel W. Payette, la Cour fut saisie d'une demande de jugement

FIRE SAFETY ACT: FIRST RULING BY THE QUÉBEC SUPERIOR COURT ON THE INTERPRETATION OF THE IMMUNITY CONTAINED IN THE ACT

Since the adoption of the *Fire Safety Act* (R.S.Q., ch. S-3.4) (hereinafter "Act"), which came into force on September 1, 2000, cities and municipalities that have adopted a fire safety cover plan (hereinafter "Cover Plan"), can, in certain cases, benefit from an exemption of liability during the course of their intervention following a fire on their territory. The Superior Court recently addressed the issue of the firefighters' immunity under Article 47 of the Act in the case of **Lombard General Insurance Company of Canada vs. City of St-Jérôme**.

In fact, this was the first time that the courts have had to interpret this article.

In a decision rendered on March 31, 2011 by the Honourable Daniel W. Payette, the Court was presented with a request for a



déclaratoire (art. 452 C.p.c.) en cours d'instance afin de rendre une décision sur un point de droit précis, à savoir si une faute commise par les pompiers de la Ville de St-Jérôme (ci-après la « Ville ») lors de la recherche et l'extinction des restes d'un incendie était couverte par l'exonération de responsabilité prévue à l'article 47 de la Loi.

Le juge Payette résuma les faits ainsi :

« [10] Le 3 avril 2005, un incendie se déclare dans l'immeuble.

[11] Une équipe du service des incendies de St-Jérôme se déplace sur les lieux de l'incendie afin de procéder à son extinction et/ou aux vérifications d'usage.

[12] Après avoir procédé aux opérations de combat d'incendie et considérant le feu comme éteint et sous contrôle, l'équipe du service des incendies quitte les lieux.

[13] Toutefois, le même incendie a continué à couver dans l'isolant de cellulose du grenier puisque le lendemain, le 4 avril 2005, une nouvelle alerte a dû être donnée (...) pour un incendie localisé au toit de l'immeuble. (...) »

Suite aux incendies des 3 et 4 avril 2005, la demanderesse, Compagnie canadienne d'assurances générales Lombard (ci-après « Lombard ») a indemnisé ses assurés pour les dommages subis et a, par la suite, institué des procédures subrogatoires, notamment contre la Ville, tenant les pompiers responsables de la reprise de l'incendie suite à leur intervention.

Le juge Payette a tout d'abord procédé à l'analyse de la Loi et a plus particulièrement révisé le but visé par le Schéma prévu dans la Loi. Il a décrit la Loi comme prévoyant « une vaste mise en commun, sur une base régionale, des informations, ressources et

Declaratory judgment (C.C.P. art. 452) to render a decision on a specific point of law, being whether a fault committed by the firefighters of the City of St-Jérôme (hereinafter "City") when searching for and extinguishing all traces of a fire is covered by the exemption from liability provided for at Article 47 of the Act.

Judge Payette summarized the facts as follows:

"[10] On April 3, 2005, a fire occurred in the building.

[11] A team from the St-Jérôme Fire Department attended the scene of the fire in order to proceed with extinguishing it and/or to proceed with the usual verifications.

[12] After undertaking the firefighting operations and considering that the fire had been extinguished and was under control, the Fire Department team left the scene.

[13] However, the same fire continued to smoulder in the cellulose insulation in the attic, because the next day, April 4, 2005, another alert was issued for a localized fire in the roof of the building" (Our translation).

Following the fires on April 3 and 4, 2005, the Plaintiff, Lombard General Insurance Company of Canada (hereinafter "Lombard") indemnified its insureds for the damages they suffered. Being subrogated into the rights of their insureds, Lombard subsequently instituted an action against the City of St-Jérôme, alleging that the firefighters were responsible for the re-ignition of the fire following their intervention.

Judge Payette first proceeded with an analysis of the Act, and specifically reviewed the goal sought by the implementation of the Cover Plan provided for in the Act. He described the Act as providing " a broad pooling, on a regional basis, of information,

moyens en matière de sécurité incendie pour prévenir les incendies ou intervenir avec plus d'efficacité lors d'un incendie. » Quant au Schéma, il le décrit comme étant une manière pour les villes et municipalités de souligner les risques d'incendie et de faire état des mesures de protection, le tout en tenant compte des ressources existantes ou projetées. La Cour rappela qu'il s'agit d'un plan élaboré et mis en place par les villes et municipalités pour s'assurer d'une intervention rapide et efficace lors d'un incendie, et qu'en vertu de l'article 8 de la Loi, il est obligatoire pour les villes et les municipalités d'adopter un tel Schéma pour leur territoire.

Dans le cas qui nous concerne, la Ville avait dûment adopté un Schéma ainsi qu'un plan de mise en œuvre dudit Schéma. Le point de discorde entre les parties visait l'interprétation de l'expression « *intervention lors d'un incendie* » de l'article 47 de la Loi, lequel se lit comme suit :

47. Chaque membre d'un service de sécurité incendie ou toute personne dont l'aide a été acceptée expressément ou requise en vertu du paragraphe 7 du deuxième alinéa de l'article 40 est exonéré de toute responsabilité pour le préjudice qui peut résulter de son intervention lors d'un incendie ou lors d'une situation d'urgence ou d'un sinistre pour lequel des mesures de secours obligatoires sont prévues au schéma en vertu de l'article 11, à moins que ce préjudice ne soit dû à sa faute intentionnelle ou à sa faute lourde.

Cette exonération bénéficie à l'autorité qui a établi le service ou qui a demandé son intervention ou son assistance, sauf si elle n'a pas adopté un plan de mise en œuvre du schéma alors qu'elle y était tenue ou si les mesures, qui sont prévues au plan applicable et liées aux actes reprochés, n'ont pas été prises ou réalisées conformément à ce qui a été établi. [Nos soulignés]

resources and means for fire safety in order to prevent fires or respond more efficiently when a fire occurs" (our translation). As for the Cover Plan, he described it as a way for cities and municipalities to highlight the risks of fire and to prepare protective measures, taking into account either existing or anticipated resources. The Court reiterated that it is a plan that is prepared and implemented by cities and municipalities to ensure a quick and efficient response during a fire, and that by virtue of Article 8 of the Act, it is mandatory for cities and municipalities to adopt such a Cover Plan for their territory.

In the present matter, the City had duly adopted a Cover Plan, as well as a plan for its implementation. The point of contention between the parties was rather the interpretation of the term "*intervention during a fire*" within the meaning of Article 47 of the Act, which reads as follows:

47. The members of a fire safety service and the persons whose assistance is expressly accepted or is required under subparagraph 7 of the second paragraph of section 40, are exempt from liability for any damage that may result from their intervention during a fire or during an emergency or disaster situation in respect of which mandatory emergency procedures are set out in the fire safety cover plan pursuant to section 11, unless the damage results from their intentional or gross fault.

The exemption applies to the authority having established the service or having requested the person's intervention or assistance, except if the authority has failed to adopt a plan for the implementation of the fire safety cover plan as required or if the measures or procedures provided for in the applicable implementation plan and relating to the acts in question were not implemented as established. [Our emphasis]

Pour sa part, la Ville plaidait qu'il fallait retenir une interprétation large de cette expression en conformité avec « *le sens qui lui est donné en matière de sécurité incendie* ». En particulier, elle soutenait que la recherche des vestiges d'incendie fait partie de l'intervention et, par conséquent, toute faute commise par des pompiers lors de la recherche des vestiges d'incendie devrait être couverte par l'immunité.

Lombard, pour sa part, plaidait plutôt que cette expression devrait être interprétée de manière restrictive. Faisant référence à la publication des *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie*, Lombard prétendait que :

« L'immunité n'entre en jeu que si les fautes reprochées sont en lien direct avec les quatre éléments de l'intervention en matière de sécurité incendie privilégiée par le ministre dans les Orientations du Ministre, à savoir :

- 1) *le délai d'intervention;*
- 2) *le personnel d'intervention;*
- 3) *les débits d'eau nécessaires;*
- 4) *les équipements d'intervention. »*

Ainsi, il est clair que Lombard cherchait à restreindre la portée de l'expression « *intervention lors d'un incendie* ». Selon elle, puisque « *l'extinction des restes d'incendie [ne fait] pas partie des éléments de l'intervention identifiés par le Ministre, l'immunité ne s'appliquerait pas en l'espèce.* »

Face aux arguments avancés par les parties, le juge Payette a procédé à une révision des divers principes d'interprétation des lois afin de déterminer l'intention du législateur au moment de l'adoption de la disposition législative en question, soit l'article 47 de la Loi. Le juge a également procédé à une

For its part, the City argued that a broad interpretation of this expression should be retained, in conformity with "*the meaning that is generally given to it within the realm of fire safety*" (our translation). In particular, it believes that the search for and extinguishment of all traces of a fire is part of the intervention and that consequently, any faults committed by the firefighters during the search and extinguishment should be covered by the exemption of liability.

On the other hand, Lombard argued that the expression should be interpreted narrowly. Referring to the publication of the *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie*, Lombard argued that:

"The immunity only comes into play if the alleged faults are directly related to the four elements of intervention in matters of fire safety noted by the Minister in the Orientations du Ministre, namely:

- 1) *Response time;*
 - 2) *Response personnel;*
 - 3) *The necessary water resources;*
 - 4) *Emergency equipment"*
- (Our translation)*

It is therefore clear that Lombard was seeking to restrict the scope of the expression "*intervention during a fire*". According to them, since "*the extinguishment of all traces of a fire [is not] part of the elements of intervention identified by the Minister, the exemption of liability does not apply in this case*". (Our translation)

In light of the arguments put forth by the parties, Judge Payette proceeded with a review of the various principles of statutory interpretation in order to determine the intent of the legislator at the time of the adoption of the legislation in question, being Article 47 of the Act. The judge also proceeded with an

analyse de l'historique de l'adoption de la Loi.

En particulier, le juge Payette a référé à l'arrêt **Laurentides Motels Ltd. c. Beauport (Ville de)** ([1989] 1 R.C.S. 7050, où la Cour d'appel soulignait une distinction entre la prise de décisions dans la « sphère politique » versus la « sphère opérationnelle ». En particulier, la Cour a conclu que dans la sphère de la prise de décisions opérationnelles, les préposés des villes et municipalités pourraient être tenus responsables pour leurs décisions fautives prises dans l'exécution de leurs fonctions, « à moins que la loi habilitante n'écarte expressément cette responsabilité ». Par conséquent, le juge Payette conclut que « plusieurs municipalités ont préféré ne pas mettre de service incendie sur pied de façon à éviter d'engager leur responsabilité civile, ce qui affecte la sécurité des citoyens. »

Il expliqua donc qu'un « des objectifs de la Loi est de contrecarrer les effets « pervers » de la jurisprudence découlant de l'arrêt **Laurentides Motels Ltd c. Beauport (Ville de)**. » Ainsi, le but de la Loi était de protéger les préposés des villes et municipalités, et en particulier les pompiers, pour les décisions qui sont prises lors d'une intervention suite à un incendie. Quant à l'intention du législateur, le juge Payette a donc conclu que le législateur voulait s'assurer « que l'immunité s'applique de façon large aux interventions des services de sécurité incendie ».

N'ayant pas contesté le fait que la Ville a dûment adopté un Schéma en conformité avec la Loi et n'ayant pas plaidé une faute lourde ou intentionnelle de la part des préposés de la Ville, la Cour a retenu les arguments de celle-ci et a retenu une interprétation large de l'expression « intervention lors d'un incendie ». En

analysis of the history of the adoption of the Act itself.

In his analysis, Judge Payette referred to the decision of **Laurentides Motels Ltd. vs. City of Beauport** ([1989] 1 S.C.R. 705) in which the Court of Appeal underlined a distinction between decisions made in the “political sphere” versus those made in the “operational sphere”. In particular, the Court concluded that in the realm of operational decision-making, the representatives of cities and municipalities could be held liable for their faulty decisions taken during the performance of their duties, “unless the enabling legislation expressly excludes liability” (our translation). Consequently, Judge Payette concluded that “many municipalities have chosen not to provide fire safety services in order to avoid engaging their civil liability, which affects the safety of their citizens”. (Our translation)

He then explained that one “of the objectives of the Act is to counteract the “perverse” effects of the jurisprudence resulting from the judgment rendered in **Laurentides Motels Ltd vs. City of Beauport**” (free translation). As such, the goal of the Act was to protect the representatives of the cities and municipalities, in particular, for decisions that are taken during an intervention following a fire. As concerns the intent of the legislator, Judge Payette concluded that the legislator wanted to ensure “that the exemption from liability applies broadly to the interventions undertaken by fire safety services”. (Our translation)

Having not contested the fact that the City duly adopted a Cover Plan in conformity with the Act, and having not pled an intentional or gross fault by the representatives of the City, the Court retained the argument of the latter, and concluded that a broad interpretation should be given to the expression “intervention during a fire”. Judge Payette

particulier, le juge Payette fut d'avis que la limitation de la portée de l'immunité proposée par Lombard n'était appuyée ni par la Loi, ni par les *Orientations du Ministre*. Il conclut que « *si le législateur avait voulu que seuls les gestes posés en lien avec les objectifs proposés par le Ministre soient couverts par l'immunité, il l'aurait dit.* »

Enfin, le juge Payette a procédé à une révision de plusieurs publications relatives à la sécurité incendie, telles le *Guide des opérations à l'intention des services de sécurité incendie*, publié par le ministère de la Sécurité publique, et le *Fire Protection Handbook*, publié par le National Fire Protection Association, de même que les directives d'opérations sécuritaires de la Ville de Montréal. Il a conclu que dans toutes ces publications, la recherche des vestiges de l'incendie et leur extinction font partie de l'extinction d'un incendie et se déroulent lors de l'incendie d'un bâtiment.

Le juge Payette a donc conclu que les fautes reprochées par Lombard contre les pompiers de la Ville de St-Jérôme étaient en lien avec des gestes posés lors de leur intervention suite à un incendie et que, conséquemment, les pompiers bénéficiaient de l'immunité prévue à l'article 47 de la Loi.

Évidemment, puisqu'il s'agit d'une décision sur un jugement déclaratoire, elle n'a pas eu pour effet de rejeter le recours de la partie demanderesse contre la Ville de St-Jérôme.

Puisqu'il s'agit de la première fois où les tribunaux avaient à interpréter l'article 47 de la Loi, il sera intéressant de voir l'évolution de la jurisprudence quant à cet article, à savoir, si les tribunaux continueront à attribuer une interprétation large à la notion d'une « *intervention lors d'un incendie* ».

was of the opinion that the limitation of the scope of the immunity proposed by Lombard was not supported by the Act or by the *Orientations du Ministre*. In fact, he concluded that “*if the legislator had wanted only those acts performed in conjunction with the objectives proposed by the Minister be covered by the immunity, he would have said so*”. (Our translation)

Finally, Judge Payette proceeded with a review of several publications relating to fire safety, such as the *Guide des opérations à l'intention des services de sécurité incendie*, published by the Ministry of Public Security, and the *Fire Protection Handbook* published by the National Fire Protection Association, as well as the City of Montreal's guidelines for secure operations. He concluded that in all of these publications, the search for and extinguishment of all traces of a fire are part of the extinguishment of a fire, and take place during an intervention following a fire of a building.

Judge Payette therefore concluded that the faults alleged by Lombard against the firefighters of the City of St-Jérôme were related to actions undertaken during their intervention following a fire, and that consequently, the firefighters benefited from the immunity provided for at Article 47 of the Act.

Evidently, since this is a decision on a Declaratory judgment, it did not have the effect of dismissing the Plaintiffs' action against the City of St-Jérôme.

Since this is the first time the courts have had to interpret Article 47 of the Act, it will be interesting to see the evolution of the jurisprudence concerning this article, and in particular, whether the courts will continue to attribute a broad interpretation to the notion of “*intervention during a fire*”.

Ce texte a été publié dans le *Bulletin de l'Association des femmes d'assurance de Montréal*, vol. 48, no.6, édition mai/juin 2011.

This text was published in the May/June 2011 Edition of the *Montreal Association of Insurance Women Bulletin*, Vol. 48, Issue 6.

* * *

Notre communiqué vise à attirer votre attention sur des sujets légaux d'actualité qui, nous le croyons peuvent intéresser le public. En aucun cas, il ne doit être considéré comme une opinion juridique. Son seul objectif est d'attirer l'attention des lecteurs sur des questions d'intérêt et/ou de nouveaux développements en matière de droit civil.

Our "Communiqué" aims to bring to your attention the contemporary legal issues which we believe are and should be of interest to the public at large and under no circumstances is it to be considered to be a legal opinion. The Communiqué is merely intended to alert readers of interesting topics and/or new developments in civil law.

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de mémoriser sur un système d'extraction de données ou de transmettre, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, tout ou partie de la présente publication, à moins que le nom de l'auteur de la publication ne soit clairement identifié par écrit sur la publication elle-même.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, unless the authorship of the publication is identified in writing on the face of the publication itself.

* * *