Document generated on 07/15/2025 9:15 p.m.

Les Cahiers de droit

Droit civil et droit administratif au Québec

Pierre-André Côté

Volume 17, Number 4, 1976

URI: https://id.erudit.org/iderudit/042138ar
DOI: https://doi.org/10.7202/042138ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Côté, P.-A. (1976). Droit civil et droit administratif au Québec. *Les Cahiers de droit*, *17*(4), 825–829. https://doi.org/10.7202/042138ar

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1976

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Droit civil et droit administratif au Québec

Pierre-André CÔTÉ *

Vu à la lumière du titre de la présente conférence — « Le procès du droit administratif » — le thème de la séance de ce matin — « Droit civil et droit administratif: où donc se situe la frontière? » — m'a inspiré quelques réflexions concernant l'empire respectif du droit civil et du droit administratif sur l'action de l'Administration.

Si l'on définit le Droit administratif comme étant constitué de l'ensemble des règles juridiques applicables à l'Administration, il est possible de tracer, dans le droit administratif, une frontière entre des règles de droit civil appliquées à l'Administration et des règles exorbitantes du droit civil, règles de droit administratif *stricto sensu*.

Cette frontière est sinueuse et je ne crois pas qu'il soit possible en si peu de temps d'en établir précisément le tracé. Je m'attacherai donc plutôt, dans le cadre de ce « procès du droit administratif », à vous faire part de certaines observations concernant des cas où il me semble que la frontière s'est égarée et où il y a lieu de la déplacer pour l'asseoir sur cette « ligne de partage des eaux » où se fait l'équilibre entre les exigences de la justice et celles de l'efficacité administrative.

Dans la tradition juridique anglo-saxonne, dont nous avons hérité au Québec, en droit public, la soumission de l'action administrative au droit commun, appliqué par les tribunaux ordinaires, a été conçue comme une solution idéale et propre à assurer, d'une part, la protection des droits de l'individu et, d'autre part, la réduction des privilèges de l'État.

Bien sûr, le droit commun ne saurait régir des situations de droit proprement public, qui n'ont pas leur équivalent en droit privé (v.g. l'exercice des pouvoirs unilatéraux de l'Administration), mais dès qu'il devient matériellement possible d'appliquer à l'action publique des règles de droit privé, notre système juridique postule alors que c'est ce droit qui donnera au problème posé la meilleure solution.

En pratique, il est vrai que, dans bien des cas, l'application de règles de droit civil donne des résultats satisfaisants tant pour

* Professeur, Faculté de droit, Université de Montréal.

l'Administration que pour le particulier. Je songe, par exemple, aux accidents d'automobile.

Cependant, il existe des situations où les solutions du droit privé sont plus ou moins adéquates. La réaction des tribunaux pourra alors être, soit de recourir quand même aux règles du droit civil, soit d'appliquer des règles de droit administratif proprement dit.

Pour illustrer ceci, j'aurai recours à quelques exemples tirés du droit municipal québécois. Je le fais d'autant plus volontiers que le Code civil du Québec nous enseigne, avec sa concision et sa clarté habituelles, que les corporations municipales, à titre de corporations publiques, « sont régies par le droit public, et ne tombent sous le contrôle du droit civil que dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement ». « À certains égards » : tout est là !

Je disais donc que les tribunaux appliqueront parfois des règles de droit civil à la solution de problèmes qui n'ont pas leur équivalent en droit privé avec des résultats, à mon avis, insatisfaisants.

Prenons, par exemple, une situation prosaïque : la fermeture temporaire d'une rue pour fins de travaux publics. Cette situation gêne les automobilistes, mais elle gêne également les résidents de cette rue et tout spécialement les commerçants qui, sans souvent recueillir un bénéfice direct de ces travaux, peuvent en subir néanmoins un préjudice pécuniaire très sérieux.

Au Québec, en thèse générale, nos tribunaux, se conformant au droit civil, n'accorderont d'indemnité dans un cas semblable que si la victime peut démontrer la négligence de la municipalité (c'est-à-dire retard dans les travaux, restriction inutile de la circulation, etc.) [1]. Dans les autres cas, il y a certes dommage, mais de faute, point ; donc, pas d'indemnité [2].

D'aucuns jugeront cette solution satisfaisante, trouvant normal que certains particuliers « endurent » pour l'intérêt collectif. Pour ma part, je crois que la règle qui prévaut en droit administratif français est beaucoup mieux adaptée à cette situation.

En droit administratif français, ce type de dommage est réparé non pas en tenant compte de la faute de l'autorité publique mais simplement en appliquant le principe général de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Si on admet là-bas que la vie en société comporte nécessairement sa part normale de sacrifices, on estime

---

1. *Dambrosio* v. *Cité de Montréal*, (1918) 54 C.S. 65 ; *Lavoie* v. *Cité de Montréal*, (1908) 14 R.L. (n.s.) 210.
2. *Grenier* v. *Ville de Drummondville*, (1929) 47 B.R. 454.

aussi que, dans certains cas, les sacrifices réclamés de certains individus au nom de l'intérêt public sont excessifs et doivent faire l'objet de compensation de la part de la collectivité qui en bénéficie.

Voilà une règle qui n'est pas une règle de droit civil et qui ne signifie pas que l'Administration jouit d'un régime de faveur, bien au contraire !

Comme seconde illustration de circonstances où le droit civil s'applique à l'Administration alors qu'il faudrait songer à des règles originales, je veux faire état du principe selon lequel le fonctionnaire est personnellement responsable des dommages qu'il cause par négligence dans l'exercice de ses fonctions.

Dans certaines situations, il est tout à fait injuste de faire supporter au fonctionnaire le fardeau d'indemniser la victime d'un mauvais fonctionnement du service public quand on considère la disproportion entre le patrimoine de ce fonctionnaire et les risques de dommages que l'exercice de ses fonctions implique. Nous songeons, par exemple, aux fonctionnaires chargés d'émettre ou de refuser des permis.

D'ailleurs, le législateur et les tribunaux ont souvent dérogé au principe, en interdisant tout recours contre le fonctionnaire, même fautif, qui a agi de bonne foi. Ces règles assurent certes la protection du fonctionnaire, mais cette protection est acquise aux dépens de la victime, car, le recours contre l'agent étant supprimé, cette suppression profite à l'Administration. La responsabilité de cette dernière est, en effet, le plus souvent une responsabilité pour autrui [3].

Ne devrait-on pas songer à instaurer un système où, tout en protégeant le fonctionnaire de bonne foi, on assurerait l'indemnisation de la victime d'une faute de l'Administration? Il y a lieu de le souhaiter.

J'en viens maintenant à décrire l'attitude des tribunaux lorsqu'ils sont confrontés à une situation où l'application intégrale des règles de droit civil n'apparaît pas convenable. Ainsi que je le disais tantôt, les tribunaux écarteront alors les règles de droit commun au profit de règles de « droit administratif ».

Ce qui frappe lorsqu'on considère ces solutions dites de « droit administratif », c'est de constater que, le plus souvent, elles attribuent à l'autorité publique un régime de faveur et elles restreignent les droits de l'individu. En définitive, il en découle souvent des règles juridiques à notre avis encore moins adéquates que celles que l'on a écartées.

---

3. V.g. *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, c. C-38, a 4(2).

Prenons deux exemples tirés encore une fois du droit municipal québécois.

Premier exemple: une corporation municipale rend une décision illégale, et, de ce fait, cause un dommage à un particulier (v.g. refus illégal d'émettre un permis). Ce dernier pourra-t-il obtenir réparation? Trois hypothèses sont possibles. Premièrement, le simple fait de l'illégalité pourrait être source de responsabilité: ce serait une responsabilité sans faute. Deuxièmement, l'application intégrale du droit civil obligerait à distinguer l'illégalité résultant d'une « erreur juste » de celle que n'aurait pas commise le « bon père de famille » et qui résulte de l'incompétence ou de la négligence de l'Administration. Troisième hypothèse: le particulier n'obtient réparation que s'il peut prouver la malice ou la mauvaise foi de la municipalité.

De ces trois solutions, notre Cour d'appel semble favoriser la troisième[4]. Je comprends que la responsabilité sans faute ne soit pas retenue, encore que j'estime qu'elle devrait l'être. Je m'étonne que, s'agissant de responsabilité civile délictuelle d'une corporation municipale, les règles du droit civil soient écartées. Je me scandalise qu'entre trois solutions, le plus haut tribunal de cette province semble préférer celle qui est la plus dure pour le particulier et la plus généreuse pour l'administration municipale en faute. Voilà, à mon avis, et en toute déférence pour l'opinion contraire, un cas d'indulgence mal placée!

Je suis d'autant plus en désaccord avec le tribunal qu'il s'appuie sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Welbridge Holdings Ltd.* v. *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*[5], décision critiquée par certains *common lawyers*[6] et essentiellement fondée sur l'absence, dans les circonstances, d'un *legal duty of care* entre la municipalité et la victime. On est bien loin des principes de la responsabilité civile en droit québécois!

Second exemple: un contrat municipal est nul faute de respect de formalités essentielles. Le particulier qui a exécuté le contrat, en tout ou en partie, peut-il recourir à l'action *de in rem verso* fondée sur l'enrichissement injustifié de l'Administration? Malgré de nombreuses décisions québécoises et canadiennes où un tel recours fut admis en des circonstances similaires, notre Cour d'appel a récemment décidé qu'il ne pouvait être exercé avec succès[7].

---

4. *Marcoux* v. *Ville de Plessisville*, [1973] R.P. 385. Voir cependant: *Potvin* v. *La ville de St-Bruno-de-Montarville*, [1975] C.S. 952.

5. [1971] R.C.S. 957.

6. Henry L. MOLOT, « Tort remedies against Administrative Tribunals for Economic Loss », (1973) *Law Society of Upper Canada Special Lectures* 413, p. 440.

7. *Havre St-Pierre* v. *Brochu*, [1973] C.A. 832.

Admettre l'action dans de pareilles circonstances a pour effet de permettre de faire indirectement ce que la loi prohibe. Je suis cependant plus sensible au fait qu'un particulier, dont la bonne foi n'est pas mise en doute, fait les frais d'une erreur sinon d'une faute imputable d'abord à l'Administration et à ses préposés. Une municipalité est pour ainsi dire récompensée de n'avoir pas respecté la loi en matière d'attribution de contrat car elle pourra s'approprier le travail de son co-contractant.

Comme le soulignait récemment le professeur Garant, « le but de la loi est d'empêcher un appauvrissement de l'Administration, et non pas de favoriser un enrichissement indu »[8] !

Voilà, à mon avis, un cas où il faudrait déplacer la frontière qui sépare le droit civil et le droit administratif de manière à revenir aux règles du droit civil, règles qui me semblent plus équitables pour le particulier qui traite avec l'Administration.

Dans d'autres cas où le droit civil est actuellement appliqué à l'Administration, tel le cas des dommages de travaux publics, j'estime que l'on devrait avoir recours à des règles propres à l'Administration.

Ces règles de droit administratif ne devraient cependant pas, comme ce fut trop souvent le cas dans le passé, ériger des régimes de faveur pour la puissance publique : il est à mon avis grand temps que dans le domaine juridique, on reconnaisse, comme cela a été fait dans le domaine social, que l'Administration n'a pas que des pouvoirs, des droits, des prérogatives ou des privilèges. L'Administration, agissant au nom de la collectivité, a des obligations, doit se voir imposer des servitudes de puissance publique. Elle doit, en particulier, garantir l'égalité de tous les citoyens devant les charges et les services publics.

Au siècle dernier, Dicey rejetait le régime de droit administratif français en y voyant le risque d'un régime de privilège pour la puissance publique. En jetant un coup d'œil sur le droit Administratif québécois on se prend parfois à penser que l'opinion de Dicey, formulée à l'égard de la France du XIXe siècle, serait peut-être davantage applicable « à certains égards » ici et maintenant.

---

8. Patrice GARANT, « Les contrats des autorités publiques », (1975) 35 *R. du B.* 275, p. 337.