Document generated on 10/12/2024 2:55 a.m.

Les Cahiers de droit

# L'effet du *Code civil du Québec* sur les municipalités : les règles générales et leur application

Jacques L'Heureux

Volume 36, Number 4, 1995

URI: https://id.erudit.org/iderudit/043361ar
DOI: https://doi.org/10.7202/043361ar

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

L'Heureux, J. (1995). L'effet du *Code civil du Québec* sur les municipalités : les règles générales et leur application. *Les Cahiers de droit*, *36*(4), 843–881. https://doi.org/10.7202/043361ar

Article abstract

The first part of this article lays down the basic principles governing the application of the *Civil Code of Quebec* to municipalities. Analysing the preliminary provision and section 300 of this code, the author comes to the conclusion that municipalities are governed by public law, except when a rule of public law states that civil law is applicable or when a question is not settled by public law. The rule is however different respecting the Book on obligations. Under section 1376, municipalities are governed by this book, except when a rule of public law makes it non applicable. The second part of the article applies these principles to three particular fields : municipal finance, contracts and civil liability.

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1995

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/

érudit

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/

# L'effet du *Code civil du Québec* sur les municipalités : les règles générales et leur application

Jacques L'HEUREUX*

*Le présent article pose, en premier lieu, les principes de base régissant l'application du* Code civil du Québec *aux municipalités. Analysant la disposition préliminaire et l'article 300 de ce code, l'auteur arrive à la conclusion que les municipalités sont régies par le droit public, sauf lorsqu'une règle de droit public déclare le droit civil applicable ou lorsqu'une question n'est pas réglée par le droit public. La règle est toutefois différente en ce qui concerne le Livre sur les obligations. En vertu de l'article 1376, en effet, les municipalités sont régies par ce livre, sauf lorsqu'une règle de droit public le rend non applicable. L'auteur applique ensuite ces principes à trois domaines particuliers : la fiscalité municipale, les contrats et la responsabilité.*

---

*The first part of this article lays down the basic principles governing the application of the* Civil Code of Quebec *to municipalities. Analysing the preliminary provision and section 300 of this code, the author comes to the conclusion that municipalities are governed by public law, except when a rule of public law states that civil law is applicable or when a question is not settled by public law. The rule is however different respecting the Book on obligations. Under section 1376, municipalities are governed by this book, except when a rule of public law makes it non applicable. The second part of the article applies these principles to three particular fields : municipal finance, contracts and civil liability.*

---

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

*Les Cahiers de Droit*, vol. 36, n° 4, décembre 1995, pp. 843–881

*Pages*

**1. Les règles générales du *Code civil du Québec*** ... 845
1.1 La disposition préliminaire ... 845
1.2 L'application du *Code civil du Québec* aux municipalités ... 846
1.3 L'application du Livre sur les obligations aux municipalités ... 851
**2. L'application des règles générales du *Code civil du Québec* à certains domaines** ... 854
2.1 La fiscalité ... 854
2.1.1 La propriété ... 854
2.1.2 L'immeuble ... 855
2.1.3 Les priorités et les hypothèques légales ... 860
2.1.3.1 Les impôts fonciers ... 860
2.1.3.2 Les taxes assimilées à un impôt foncier ... 863
2.1.3.3 Le droit de mutation ... 864
2.1.3.4 Les autres créances pour taxes ... 864
2.1.3.5 La vente pour défaut de paiement des impôts fonciers ... 865
2.2 Les contrats ... 866
2.2.1 La stipulation d'inaliénabilité ... 866
2.2.2 Le contrat d'adhésion ... 867
2.2.3 L'enrichissement injustifié ... 867
2.2.4 La promesse d'une donation ... 868
2.2.5 Le crédit-bail ... 869
2.2.6 Le cautionnement fourni par un entrepreneur ... 869
2.3 La responsabilité extracontractuelle ... 870
2.3.1 Les règles applicables ... 870
2.3.2 Les actes de nature politique et les actes accomplis en exécution d'une politique ... 871
2.3.3 Les conditions de la responsabilité ... 872
2.3.4 L'exclusion ou la limitation de responsabilité ... 874
2.3.5 La prescription et le préavis aux municipalités ... 874
2.3.5.1 La règle en ce qui concerne l'assujettissement des biens des municipalités à la prescription ... 874
2.3.5.2 L'article 2930 du *Code civil du Québec* ... 876
**Conclusion** ... 881

---

Il est important de se pencher sur l'effet du *Code civil du Québec* sur les municipalités. Nous le ferons en considérant d'abord les règles de base en ce qui concerne l'application de ce code aux municipalités. Il est, en effet, évidemment essentiel de bien saisir ces règles avant de traiter de problèmes particuliers. Nous aborderons ensuite l'influence du nouveau Code civil dans quatre domaines : la fiscalité, les contrats, la responsabilité extracontractuelle et la prescription.

## 1. Les règles générales du *Code civil du Québec*

### 1.1 La disposition préliminaire

Voyons d'abord la disposition préliminaire du Code civil qui se lit comme suit :

> Le Code civil du Québec régit, en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne et les principes généraux du droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens.
>
> Le code est constitué d'un ensemble de règles qui, en toutes matières auxquelles se rapportent la lettre, l'esprit ou l'objet de ses dispositions, établit, en termes exprès ou de façon implicite, le droit commun. En ces matières, il constitue le fondement des autres lois qui peuvent elles-mêmes ajouter au code ou y déroger.

Le *Code civil du Québec* constitue donc le droit commun du Québec en ce qui concerne les matières dont il traite, c'est-à-dire en matière de droit civil.

Cette règle n'est pas nouvelle, contrairement à ce qu'on a laissé entendre[1]. La Cour suprême du Canada avait déjà jugé à ce sujet, dans l'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*[2], que le droit civil était le droit commun du Québec. Le juge Beetz, parlant au nom de la majorité, avait déclaré à cet égard[3] : « En outre, le droit civil est le droit commun du Québec ». Il avait ajouté plus loin[4] : « In Quebec, the « *droit commun* » — that is, the common law of the land — is the civil law. »

Cette règle n'a qu'un caractère déclaratoire, mais, comme le souligne le professeur Jean-Maurice Brisson, « [il] n'en reste pas moins qu'en énonçant expressément la portée du Code, cette disposition acquiert une force rhétorique et pédagogique non négligeable[5] ».

---

1. D. LEMIEUX, « L'impact du *Code civil du Québec* en droit administratif », (1994) 15 *Admin. L. Rev.* (2d) 275, 296-297.
2. *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705, infirmant [1986] R.J.Q. 981 (C.A.), infirmant (1980) 9 M.P.L.R. 184 (C.S.).
3. *Id.*, 720.
4. *Id.*, 724. Nous donnons ici la version anglaise du jugement, soit celle dans laquelle il fut rédigé, parce que la traduction française de l'énoncé « that is, the common law on the land » par « c'est-à-dire le droit applicable » n'est pas assez forte. Voir à ce sujet : P.-A. CÔTÉ, « La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l'Administration québécoise — Commentaire de l'arrêt Laurentide Motels », (1994) 28 *R.J.T.* 411, 419, n° 12.
5. J.-M. BRISSON, « L'impact du Code civil du Québec sur le droit fédéral : une problématique », (1992) 52 *R. du B.* 345, 359-360. Voir aussi : J.-M. BRISSON, « Le Code civil, droit commun ? », dans *Le nouveau Code civil : interprétation et application*, Journées Maximilien-Caron 1992, Montréal, Éditions Thémis, 1993, p. 293.

Par ailleurs, toujours en vertu de la disposition préliminaire, les autres lois peuvent ajouter ou déroger au Code.

### 1.2 L'application du *Code civil du Québec* aux municipalités

Le Code civil régit surtout les relations des particuliers entre eux. On peut donc se demander s'il s'applique aussi aux personnes morales de droit public que sont les municipalités. Cette question était d'ailleurs posée par le premier alinéa de l'article 356 du *Code civil du Bas Canada*. Cet alinéa était toutefois très ambigu. Il disait en effet ceci : « Les corporations séculières se subdivisent encore en politiques et en civiles. Les politiques 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. »

Les municipalités étaient des corporations publiques. En vertu du premier alinéa de l'article 356 de l'ancien Code civil, il était donc clair qu'elles étaient régies par le droit public. Il y avait toutefois une exception : elles étaient régies par le droit civil « dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement ».

Le problème venait de l'ambiguïté des mots « dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement[6] ». Que signifiaient donc les mots « dans leurs rapports » ? Et l'expression « à certains égards » ? Et l'énoncé « avec les autres membres de la société individuellement » ?

La Cour suprême du Canada avait résolu la question dans l'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*[7]. Le juge Beetz, s'exprimant au nom de la majorité, l'avait fait sans se baser sur l'article 356 et sans essayer vraiment de l'analyser. Pour lui, l'article 356 n'avait pas une valeur normative. Il n'était qu'indicatif : en fait, il ne donnait que l'état du droit. Seule la juge L'Heureux-Dubé accordait une valeur normative à cet article, tout en arri-

6. J.D. ARCHAMBAULT, « La responsabilité délictuelle municipale : fondements et application au combat des incendies », (1981) 41 *R. du B.* 3 ; J.D. ARCHAMBAULT, « Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle municipale », (1985) 16 *R.G.D.* 101 ; J. L'HEUREUX, « Sources du droit et règles applicables en matière de responsabilité extra-contractuelle municipale au Québec », (1985) 16 *R.G.D.* 131 ; M. MCNICOLL, « La responsabilité délictuelle des municipalités en matière de combat des incendies », (1983) 24 *C. de D.* 379.

7. *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*, précité, note 2.

vant à la même conclusion. Son opinion nous paraît plus convaincante[8]. Il nous semble difficile d'admettre en effet que l'article 356 n'était pas une règle de droit public normative contenue dans le *Code civil du Bas Canada*. Quoi qu'il en soit, la décision de la Cour suprême du Canada n'avait pas été en ce sens.

La Cour suprême s'était basée sur les règles de droit public plutôt que sur l'article 356. Elle avait d'abord posé comme principe que les municipalités étaient régies par le droit public, tout en ajoutant que le droit public comprenait non seulement le droit écrit, mais aussi les règles de common law établies par la jurisprudence en matière de droit public. Elle avait ajouté encore que les municipalités étaient, par exception, régies par le droit civil, dans les matières relevant de ce droit, lorsque les règles de droit public disaient que le droit civil s'appliquait. L'application du droit civil était donc l'exception. En conséquence, la Cour suprême avait précisé que la charge de prouver l'applicabilité du droit civil appartenait à la personne qui l'invoquait.

L'article qui traite de la question dans le *Code civil du Québec* est l'article 300 :

> Les personnes morales de droit public sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables ; les personnes morales de droit privé sont d'abord régies par les lois applicables à leur espèce.
>
> Les unes et les autres sont aussi régies par le présent code lorsqu'il y a lieu de compléter les dispositions de ces lois, notamment quant à leur statut de personne morale, leurs biens ou leurs rapports avec les autres personnes.

Les municipalités sont des personnes morales de droit public. En conséquence, il est clair, en vertu de l'article 300, qu'elles sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables.

La règle est donc celle de l'application du droit public. Aussi, il est impossible de prétendre, comme on l'a soutenu[9], qu'il faut appliquer le second alinéa de l'article 300 comme s'il disait que le Code civil s'applique aux personnes morales de droit public, sauf disposition contraire des lois

---

8. Le professeur P.-A. Côté et Me Johanne Renaud ne sont pas de notre avis. Ils partagent plutôt l'opinion du juge Beetz : P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 420 ; J. RENAUD, « L'interprétation du *Code civil du Québec* : l'occasion d'une réforme de la responsabilité extracontractuelle de l'Administration publique », (1994) 35 *C. de D.* 467, 505.
9. P. MARTEL, « Les personnes morales », dans BARREAU DU QUÉBEC et CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC (dir.), *La réforme du Code civil*, t. 1, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1993, p. 195.

particulières qui les régissent. Une telle disposition est contraire au texte même de l'article 300 et à l'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*.

Donc, s'il y a, par exemple, une contradiction entre une disposition d'une loi municipale et le Code civil, c'est la loi municipale qui l'emporte. De même, si une question est réglée par une loi municipale, il n'y a pas lieu de faire appel au Code civil.

Par contre, lorsqu'une question n'est pas traitée dans les lois municipales ou n'est pas entièrement réglée par celles-ci, il faut faire appel au Code civil.

Des ambiguïtés importantes demeurent cependant.

En premier lieu, l'article 300 parle des lois particulières qui constituent les municipalités ou leur sont applicables, mais non des importantes règles de common law de droit public, lesquelles ont été introduites par la jurisprudence et non par des lois. Est-ce à dire que cet article donne une priorité au Code civil sur les règles de common law de droit public ? Doit-on comprendre que, lorsqu'une question n'est pas traitée dans les lois municipales ou n'est pas réglée entièrement par celles-ci, il faudrait, contrairement à ce qui existait jusqu'au nouveau Code, faire d'abord appel au Code civil plutôt qu'aux règles de common law de droit public ? L'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)* n'est-il plus applicable sur ce point ? La majorité des auteurs répondent affirmativement à cette question[10]. Nous ne partageons pas toutefois leur opinion. À notre avis, l'article 300 ne supprime pas la priorité des règles de common law de droit public sur le Code civil[11].

Les règles de common law de droit public sont, en effet, liées à la nature même de la municipalité qui est une personne morale de droit public régie, avant tout, par le droit public. L'expression « personne morale de droit public » employée dans l'article 300 nous paraît, d'ailleurs, démontrer que le Code civil considère que ces personnes morales sont régies, avant tout, par le droit public, ce qui comprend les règles de common law de droit public. Il en est de même du second alinéa de l'article 298 qui déclare que les personnes morales « sont de droit public ou de droit privé », c'est-à-dire qu'elles sont régies, avant tout, soit par le droit public, soit par le droit privé. D'ailleurs, le Code civil est un code de droit privé, et il serait étonnant qu'un

10. J. HARDY, « Nouveau code civil, discrétion administrative et responsabilité extracontractuelle de l'État et des personnes morales de droit public : concepts et pratique », dans *Actes de la XI^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, pp. 298-299 ; D. LEMIEUX, *loc. cit.*, note 1, 291-292 ; P. MARTEL, *loc. cit.*, note 9, 195. *Contra* : P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 420.

11. Voir dans le même sens : P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 420, n° 13.

code de droit privé qui ne s'applique aux personnes morales de droit public que pour compléter les lois qui les régissent, élimine l'ensemble de ces règles fondamentales qui font partie intégrante du droit public.

L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)* nous paraît aller dans le sens de cette interprétation. La Cour suprême y déclare que la mention dans le Code civil[12] que les municipalités sont régies par le droit public « quoique nécessaire, n'est rien de plus qu'un truisme[13] », c'est-à-dire une évidence. Pour elle, une municipalité, de par sa nature même, est régie par le droit public. Elle déclare à ce sujet[14] : « En principe donc, les corporations municipales sont assujetties au droit qui les crée, le droit public. » Elle ajoute[15] : « Cependant, la question de savoir quand le droit civil peut s'appliquer aux corporations municipales est une question de droit public, et non pas de droit privé. »

La Cour suprême précise encore[16] :

> Il serait étonnant que le droit d'exception, qui est ici le droit civil, détermine sa propre application. En outre, le droit civil est le droit commun du Québec : de par sa nature, donc, il s'applique de la même façon à tous ceux qui y sont assujettis. Il n'y a donc aucune règle de droit civil qui pourrait indiquer quand le droit civil s'appliquerait et quand il ne s'appliquerait pas.

Il est important d'ajouter que, si l'article 356 du *Code civil du Bas Canada* n'était pas normatif, s'il n'indiquait que l'état du droit, comme l'a jugé la Cour suprême dans le même arrêt, ainsi que nous l'avons vu, il en va certainement de même de l'article 300 du nouveau Code[17]. Or, l'état du droit au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Code civil voulait que les règles de la common law de droit public s'appliquent aux municipalités. En conséquence, ces règles sont toujours applicables.

Les Commentaires du ministre de la Justice[18] sur l'article 300 sont aussi dans le sens de notre interprétation. Ils disent, en effet, que cet article

---

12. La Cour suprême se réfère alors au *Code civil du Bas Canada*.
13. *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*, précité, note 2, 719 (j. Beetz).
14. *Ibid.*
15. *Id.*, 720-721.
16. *Ibid.*
17. C'est l'avis du professeur Pierre-André Côté : P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 420, n° 13.
18. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Commentaires du ministre de la Justice*, t. 1, Québec, Les Publications du Québec, 1993, p. 204 (ci-après cité : « Commentaires du ministre de la Justice »). Il est malheureux que la fiction voulant qu'un document provenant d'un ministère soit l'œuvre personnelle du ministre ait été utilisée dans le cas d'un document aussi fondamental. Par ailleurs, on peut regretter que le travail remarquable fait par le professeur Paul-André Crépeau n'ait pas été souligné dans l'introduction.

reprend essentiellement le premier alinéa de l'article 356 du *Code civil du Bas Canada.*

Il y a lieu d'indiquer que, si le législateur avait voulu supprimer la priorité de règles fondamentales de droit public sur les règles de droit civil en ce qui concerne les personnes morales de droit public, il l'aurait fait d'une façon plus claire.

Une autre ambiguïté importante demeure. On peut se demander, effectivement, si la priorité accordée aux lois particulières sur le Code civil vaut aussi pour les règlements adoptés en vertu de telles lois. À notre avis, une disposition réglementaire adoptée en vertu d'une telle loi l'emporte sur une disposition du Code civil lorsque la solution contraire aurait pour effet de nier le pouvoir donné dans la loi particulière. Nier ce pouvoir reviendrait, en effet, à donner priorité au Code civil sur la loi particulière. Ainsi, une disposition d'un règlement de zonage adopté conformément aux pouvoirs donnés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*[19] l'emporte sur une disposition du Code civil portant sur le même point, sur les vues sur le fonds voisin par exemple, lorsqu'elle est plus sévère que celle-ci, car le pouvoir donné par cette loi ne pourrait jamais être exercé s'il en était autrement.

Par contre, une disposition réglementaire adoptée en vertu d'une loi particulière ne l'emporte pas sur une disposition du Code civil lorsque cette solution n'aurait pas pour effet de nier le pouvoir réglementaire. Ainsi, une disposition d'un règlement de zonage adopté conformément aux pouvoirs donnés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne l'emporte pas sur une disposition du Code civil lorsqu'elle est moins sévère que celle-ci. Le pouvoir donné par la loi à la municipalité continue alors à avoir un sens puisque celle-ci aurait pu adopter une disposition plus sévère que celle du Code civil.

En conclusion, le droit public s'applique aux municipalités, sauf deux exceptions :

— si une règle de droit public dit que le droit civil est applicable ;

— si une question n'est pas réglée par le droit public.

Par ailleurs, c'est toujours la personne qui invoque l'application du Code civil qui doit prouver qu'il s'applique.

Il y a lieu d'ajouter que la Cour suprême du Canada ne modifie pas ces règles lorsque, dans l'affaire *Just* c. *Colombie-Britannique*[20], elle déclare[21] :

---

19. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1.
20. *Just* c. *Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228.
21. *Id.*, 1244-1245 (j. Cory).

> Il peut être opportun de résumer les principes et le raisonnement applicables, à mon avis, dans les cas de ce genre. En règle générale, l'obligation traditionnelle de diligence issue du droit de la responsabilité délictuelle s'appliquera à un organisme gouvernemental de la même façon qu'à un particulier. Pour déterminer si une telle obligation existe, il faut d'abord se demander s'il y a entre les parties une proximité suffisante pour en justifier l'imposition[22]. Un organisme gouvernemental peut être exempté de cette obligation par une disposition législative expresse. Par ailleurs, l'exemption peut découler de la nature de la décision prise. Ainsi, un organisme gouvernemental sera exempté de l'imposition d'une obligation de diligence dans les situations qui résultent de ses décisions de pure politique.

Le fait que la Cour suprême du Canada dise que la règle est l'application du droit public dans l'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)* et l'application du droit privé dans l'arrêt *Just* c. *Colombie-Britannique* ne doit pas, en effet, induire en erreur. La règle visée dans chacun des arrêts n'est pas la même. Dans l'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*, la Cour suprême devait se demander si le droit civil était applicable. Elle a jugé qu'il ne l'était que par exception. Dans l'arrêt *Just* c. *Colombie-Britannique*, elle n'avait pas à se poser la question puisque la Colombie-Britannique est une province de common law et que le droit public et le droit privé de common law sont intimement liés. Elle est donc passée immédiatement à l'étape suivante et s'est demandé quelle était la règle de la common law de droit public. Cette règle est que le droit privé est, en principe, applicable en matière de responsabilité extracontractuelle.

Enfin, des dispositions particulières du Code civil faisant expressément référence aux personnes morales de droit public peuvent modifier la règle générale que nous venons de mentionner et écarter les règles données dans l'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*. Tel est le cas en ce qui concerne le Livre sur les obligations.

### 1.3 L'application du Livre sur les obligations aux municipalités

L'article 1376 du *Code civil du Québec* dispose ce qui suit : « Les règles du présent livre s'appliquent à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables. » L'article 1376 est contenu dans le Livre cinquième sur les obligations. La règle qu'il donne s'applique donc aux dispositions contenues dans ce livre. Ces dispositions sont très importantes puisqu'elles concernent les obligations en général, les contrats et la responsabilité.

---

22. Le juge Cory se réfère ici aux règles du droit privé anglais.

La règle donnée par cet article est toutefois clairement limitée à ce livre. En conséquence, elle ne s'applique pas aux dispositions contenues dans les autres livres du Code civil. Il est étonnant de remarquer à ce sujet que, dans l'arrêt *Verdun (Municipalité de)* c. *Doré*[23], la Cour d'appel l'a appliquée à un article contenu dans un autre livre, soit l'article 2930 qui fait partie du Livre huitième sur la prescription. Cet argument n'était pas cependant le seul invoqué par la Cour d'appel dans cet arrêt[24].

L'article 1376 énonce donc que les dispositions contenues dans le Livre sur les obligations s'appliquent aux municipalités. En conséquence, si une municipalité prétend qu'elles ne s'appliquent pas parce qu'une règle de droit public les rend non applicables, c'est elle qui aura la charge de le prouver.

Les règles énoncées dans l'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*[25] sont donc modifiées sur ce point. En vertu de cet arrêt, comme nous l'avons vu, la règle était l'application du droit public et l'exception, l'application du droit civil. Désormais, la règle en ce qui concerne ce livre est l'application du droit civil et l'exception, l'application du droit public. En vertu de l'arrêt *Laurentide Motels*, la personne qui prétendait que, par exception, une règle de droit public rendait le droit civil applicable devait le prouver. Désormais, la personne qui prétend que le droit public est applicable doit le prouver[26].

Il est étonnant de remarquer que les Commentaires du ministre de la Justice[27] déclarent que l'article 1376 ne fait que codifier le droit antérieur et de constater que cette opinion est partagée par la majorité des auteurs[28]. Selon nous, les Commentaires du ministre de la Justice et les auteurs en question oublient le renversement de la charge de la preuve. De plus, même indépendamment de la charge de la preuve, ils nous paraissent confondre la

---

23. *Verdun (Municipalité de)* c. *Doré*, [1995] R.J.Q. 1321, 1328 (C.A.) (j. Baudouin).
24. Voir *infra*, section 2.3.5.2.
25. *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*, précité, note 2.
26. Voir dans le même sens : P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 423-424 ; J. RENAUD, *loc. cit.*, note 8, 513.
27. Commentaires du ministre de la Justice, *op. cit.*, note 18, p. 833.
28. C. MASSE, « La responsabilité civile », dans BARREAU DU QUÉBEC et CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC (dir.), *op. cit.*, note 9, t. 2, pp. 267-268 ; P. MARTEL, *loc. cit.*, note 9, 195 ; J. PINEAU, « Théorie des obligations », dans BARREAU DU QUÉBEC et CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC (dir.), *op. cit.*, note 9, t. 2, p. 29 ; C. SOUCY, « La responsabilité extracontractuelle de l'État et le nouveau Code civil du Québec », dans *Actes de la XI^e Conférence des juristes de l'État, op. cit.*, note 10, p. 315. *Contra* : J. RENAUD, *loc. cit.*, note 8, 313-314. L'article du professeur Pierre-André Côté est ambigu sur ce point. En effet, d'une part, il déclare que les Commentaires du ministre de la Justice sont justes lorsqu'ils présentent cette disposition comme une simple codification du droit antérieur et, d'autre part, il ajoute que l'article 1376 écarte en partie l'autorité de l'arrêt *Laurentide Motels* : P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 423-424.

règle et ses conséquences pratiques[29]. S'il est vrai qu'en pratique le Code civil est applicable aux municipalités, sauf s'il y a une règle de droit public contraire, avant comme après l'entrée en vigueur de l'article 1376, il n'en demeure pas moins qu'il l'était, avant l'entrée en vigueur de cet article et en vertu des règles de l'arrêt *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*, parce qu'une règle de la common law de droit public disait qu'il l'était. Depuis l'entrée en vigueur de cet article, il l'est parce que le Code civil dit qu'il l'est, ce qui est très différent.

Il est important d'ajouter que, lorsqu'il y a des règles de droit public, ce sont ces règles qui ont priorité. En conséquence, en cas de conflit entre une règle de droit public et une règle du Code civil, c'est la règle de droit public qui l'emporte.

En outre, l'article 1376 emploie l'expression « règle de droit », et non le mot « loi » comme le fait l'article 300 du même code. Par conséquent, les problèmes d'interprétation posés par l'article 300 n'existent pas en ce qui concerne l'article 1376. En effet, l'expression « règle de droit » comprend les règles établies par la jurisprudence, les règles de la common law de droit public[30]. Elle englobe aussi les règles de droit établies par règlement[31].

Il faut signaler enfin qu'une autre interprétation de l'article 1376 a été proposée, selon laquelle cet article serait descriptif, et non normatif[32]. Cette interprétation ne nous semble pas convaincante, car l'article 1376 nous paraît donner une règle de droit public[33]. De plus, cet article contredit une partie du droit antérieur, comme nous l'avons vu. Comment un article qui contredit une partie du droit antérieur peut-il être simplement descriptif ?

Les règles générales étant établies en ce qui concerne l'application du Code civil aux municipalités, nous les appliquerons maintenant à certains

---

29. Me Johanne Renaud déclare que le commentaire du ministre est étonnant. Elle l'explique par le « fait que la réforme du Code civil a été confiée à des civilistes et qu'aucune analyse sérieuse ne semble avoir été faite par des « administrativistes » sur les répercussions des nouvelles dispositions sur le droit public ». Elle ajoute que les trois auteurs qu'elle cite et qui partagent cette opinion ne sont pas des spécialistes du droit administratif : J. RENAUD, *loc. cit.*, note 8, 513-514.
30. *R.* c. *Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613, 645 (j. Le Dain) ; *R.* c. *Thomsen*, [1988] 1 R.C.S. 640, 650-651 (j. Le Dain) ; Commentaires du ministre de la Justice, *op. cit.*, note 18, p. 833 ; J. RENAUD, *loc. cit.*, note 8, 515-516 ; C. SOUCY, *loc. cit.*, note 28, 317-318.
31. *R.* c. *Therens*, précité, note 30, 645 ; *R.* c. *Thomsen*, précité, note 30, 650-651 ; C. SOUCY, *loc. cit.*, note 28, 317-318.
32. J. RENAUD, *loc. cit.*, note 8, 513-514. Me Renaud expose cette interprétation, mais elle ne semble pas l'approuver.
33. Voir dans le même sens : P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 423.

domaines particuliers : la fiscalité municipale, les contrats et la responsabilité extracontractuelle.

## 2. L'application des règles générales du *Code civil du Québec* à certains domaines

### 2.1 La fiscalité

#### 2.1.1 La propriété

La notion de propriété intervient fréquemment dans les lois municipales touchant la fiscalité municipale. Par ailleurs, le mot « propriétaire » est défini de la façon suivante par l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*[34] :

> 1° la personne qui détient le droit de propriété sur un immeuble, sauf dans le cas prévu par le paragraphe 2° ou 3° ;
>
> 2° la personne qui possède un immeuble de la façon prévue par l'article 2193 du Code civil du Bas Canada, sauf dans le cas prévu par le paragraphe 3° ;
>
> 3° la personne qui possède un immeuble à titre d'usufruitier, de grevé de substitution, ou d'emphytéote, ou, dans le cas où il s'agit d'une terre du domaine public, la personne qui l'occupe en vertu d'une promesse de vente, d'un permis d'occupation ou d'un billet de location.

Cette définition renvoie à des notions de droit civil. Il est important de remarquer à ce sujet que le *Code civil du Québec* définit maintenant différemment la propriété.

En vertu de l'article 406 du *Code civil du Bas Canada*, la propriété était définie comme « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements ».

D'après l'article 947 du nouveau Code, elle est maintenant définie comme « le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi ». La nouvelle définition semble donc un peu plus restrictive que l'ancienne. Le mot « complètement » est, en effet, moins fort que l'expression « de la manière la plus absolue ».

Il y a lieu d'ajouter que le renvoi à l'article 2193 est, en vertu de l'article 424 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*[35], un renvoi à la disposition correspondante du nouveau Code, c'est-à-dire à l'article 922 de celui-ci. Les deux articles sont toutefois similaires. La personne qui possède un immeuble de la façon prévue par l'article 922 du nouveau Code

34. *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1.
35. *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, L.Q. 1992, c. 57.

civil est celle dont la possession est paisible, continue, publique et non équivoque.

### 2.1.2 L'immeuble

La notion d'immeuble revient aussi fréquemment dans les lois touchant la fiscalité municipale et le mot « immeuble » est défini de la façon suivante par l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* : « un immeuble par nature au sens du Code civil du Bas-Canada ou un objet mobilier attaché à perpétuelle demeure par n'importe qui à ou dans un immeuble par nature ».

Le renvoi au *Code civil du Bas Canada* est désormais censé être un renvoi au *Code civil du Québec*[36]. Il est important de remarquer que le nouveau Code civil a modifié la notion d'immeuble. En vertu de l'article 371 du *Code civil du Bas Canada*, il y avait quatre sortes d'immeubles :

— les immeubles par nature ;

— les immeubles par destination ;

— les immeubles par l'objet auquel ils s'attachent ;

— les immeubles par la détermination de la loi.

Selon l'article 900 du nouveau Code civil, il n'y a plus qu'une sorte d'immeuble, laquelle est définie de la façon suivante :

> Sont immeubles les fonds de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante.
>
> Le sont aussi les végétaux et les minéraux, tant qu'ils ne sont pas séparés ou extraits du fonds. Toutefois, les fruits et les autres produits du sol peuvent être considérés comme des meubles dans les actes de disposition dont ils sont l'objet.

Cette définition est ensuite précisée par les articles 901 à 904. L'article 901 déclare : « Font partie intégrante d'un immeuble les meubles qui sont incorporés à l'immeuble, perdent leur individualité et assurent l'utilité de l'immeuble. » L'article 902 ajoute : « Les parties intégrantes d'un immeuble qui sont temporairement détachées de l'immeuble, conservent leur caractère immobilier, si ces parties sont destinées à y être replacées. » L'article 903 précise encore : « Les meubles qui sont, à demeure, matériellement attachés ou réunis à l'immeuble, sans perdre leur individualité et sans y être incorporés, sont immeubles tant qu'ils y restent. » Enfin, l'article 904 dit : « Les droits réels qui portent sur des immeubles, les actions qui tendent à

36. *Id.*, art. 424.

les faire valoir et celles qui visent à obtenir la possession d'un immeuble sont immeubles. »

La définition de la seule catégorie d'immeuble donnée dans le nouveau Code est, en fait, assez vaste pour englober toutes les catégories antérieures, à l'exception de l'immeuble reconnu par la loi. Il y a toutefois un certain nombre de différences entre la situation antérieure et celle qui existe en vertu du nouveau Code.

Ainsi, l'article 376 de l'ancien Code déclarait immeubles les « fonds de terre et les bâtiments ». L'article 900 du nouveau Code est plus extensif. Il reconnaît, en effet, immeubles « les fonds de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante ». Les termes « constructions et ouvrages à caractère permanent » sont, en particulier, évidemment plus englobants que le mot « bâtiment ».

De même, en vertu des articles 379 et 380 de l'ancien Code, un meuble devenait immeuble lorsque le propriétaire le plaçait sur son fonds à perpétuelle demeure, tant qu'il y restait. En vertu de l'article 903 du nouveau Code, un meuble devient immeuble lorsqu'il est, à demeure, matériellement attaché ou réuni à un immeuble. Le nouveau Code est donc plus extensif en ce sens qu'il n'est plus nécessaire que le propriétaire du meuble soit aussi propriétaire de l'immeuble. Par contre, il l'est moins puisque le meuble doit être matériellement attaché ou réuni à l'immeuble. Il ne suffit plus qu'il y soit placé. Il faut un lien physique[37]. Par ailleurs, même avant l'adoption du nouveau Code, l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* disait déjà qu'au sens de cette loi il n'était pas nécessaire que le propriétaire du meuble soit aussi propriétaire de l'immeuble. Il énonçait également que le meuble devait être « attaché » à l'immeuble.

Il faut remarquer encore que l'article 903 doit être complété par l'article 48 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* en vertu duquel l'article 903 est « censé ne permettre de considérer immeubles que les meubles visés qui assurent l'utilité de l'immeuble, les meubles qui, dans l'immeuble, servent à l'exploitation d'une entreprise ou à la poursuite d'une activité étant censés demeurer meubles ».

On peut se demander jusqu'à quel point ces règles sont applicables à la *Loi sur la fiscalité municipale* dont l'article 1 donne une définition particulière du mot « immeuble », laquelle renvoie, d'ailleurs, en partie au Code civil.

---

37. D.-C. LAMONTAGNE, « Distinction des biens, domaine, possession et droit de propriété », dans BARREAU DU QUÉBEC et CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC (dir.), *op. cit.*, note 9, p. 476.

Il est important de souligner, en premier lieu, que, en vertu des règles générales dont nous avons traité dans la première partie, les lois particulières régissant les municipalités l'emportent sur le Code civil. En conséquence, la définition donnée par l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* l'emporte sur les définitions données par le Code civil.

Conformément à cette définition, un « immeuble » comprend « un immeuble par nature au sens du Code civil du Bas-Canada ou un objet mobilier attaché à perpétuelle demeure par n'importe qui à ou dans un immeuble par nature ». Le renvoi au *Code civil du Bas Canada* est, comme nous l'avons vu, un renvoi au *Code civil du Québec*. L'article 1 ne fait donc référence au nouveau Code civil qu'en ce qui concerne les immeubles par nature. Or, il n'y a plus d'immeubles par nature dans le nouveau Code.

Toutefois, comme, en vertu de l'article 424 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, un renvoi à une disposition de l'ancien Code est un renvoi à la disposition correspondante du nouveau Code, et comme le début de la définition fait référence aux seuls immeubles par nature visés par l'article 376 de l'ancien Code, c'est-à-dire aux seuls fonds de terre et bâtiments, et non à toutes les anciennes sortes d'immeubles, il semble qu'il faille conclure que les seuls immeubles visés par le début de la définition soient ceux qui sont mentionnés dans l'article 900 du nouveau Code, c'est-à-dire « les fonds de terre, les constructions et les ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante ». Cet article est donc applicable.

Quant à la seconde partie de la définition, elle est similaire au contenu de l'article 903 du nouveau Code, sauf qu'elle dit « attaché », alors que l'article 903 précise « matériellement attaché ».

On peut se demander si la différence de rédaction signifie que les conditions pour que le meuble devienne immeuble ne sont pas exactement les mêmes en vertu du nouveau Code civil et en vertu de l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

La Cour d'appel a jugé, à ce sujet, dans l'affaire *Québec (Ville de)* c. *Corporation d'assurances de personne La Laurentienne*[38], en ne se basant

38. *Québec (Ville de)* c. *Corporation d'assurances de personne la Laurentienne*, [1995] R.J.Q. 731 (C.A.), confirmant [1994] R.J.Q 1432 (C.Q.). Cet arrêt a été cité avec approbation par la Cour du Québec dans l'affaire *Handfield* c. *St-Marc-sur-Richelieu (Paroisse)*, [1995] R.J.Q. 1557 (C.Q.), affaire aussi antérieure à l'entrée en vigueur du nouveau Code civil. Dans son jugement, la Cour du Québec se réfère également, en particulier, à des décisions de Me Jean-François Gosselin (*Simard* c. *Ville de Mistassini*, [1989-90] B.R.E.F. 30) et de notre homonyme, Me Jacques L'Heureux (*Placements Lacroix Dutil* c. *M.R.C. Beauce-Sartigan*, [1988] B.R.E.F. 352).

que sur la signification du mot « attaché », mais sans se référer au nouveau Code dont l'entrée en vigueur était postérieure aux faits en cause, que le mot « placé » ne signifie pas qu'il faut absolument une attache physique, mais qu'il suffit que l'objet soit immobilisé. Elle a donné pour motif qu'il fallait donner au mot « attaché » le même sens et la même portée que dans les articles 379 et 380 du *Code civil du Bas Canada*, que c'était l'article 379[39] « qui, par les termes utilisés, soit les mots « placés sur son fonds à perpétuelle demeure », vise les cas d'immobilisation par destination résultant de la seule adhérence physique à l'immeuble résultant du poids de la masse ou du volume, et non de l'article 380[40] », que l'article 380[41] « ne fait qu'édicter une présomption de perpétuelle demeure dans les cas où il y a attache physique d'un objet mobilier à un immeuble au point où l'objet mobilier ne peut être enlevé sans endommager la partie de l'immeuble à laquelle il est attaché[42] » et que le fait que l'article 380 emploie les mots « placé » et « attaché » « pour décrire une même réalité physique en stipulant que les objets « placés » qui tiennent « à fer et à clous » sont censés avoir été attachés à perpétuelle demeure [...] [l']amène à conclure que l'on ne saurait inférer de l'article 380 C.C. que le mot « attaché » implique nécessairement l'existence d'une attache physique ou matérielle[43] ». Elle ajoute que, lorsqu'en 1986 il a modifié l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* pour remplacer le mot « placé » par le mot « attaché » dans la définition du terme « immeuble »[44], le législateur voulait restreindre la portée de la définition, mais non exiger une attache physique et matérielle.

La Cour d'appel a conclu que des allées de quilles sont attachées à un immeuble et doivent, en conséquence, être considérées comme immeubles, même s'il n'y a aucune attache physique les reliant à celui-ci, lorsque leur

39. Le premier alinéa de l'article 379 disait ce qui suit : « Les objets mobiliers que le propriétaire a placés sur son fonds à perpétuelle demeure, ou qu'il y a incorporés, sont immeubles par destination tant qu'ils y restent. »
40. *Québec (Ville de)* c. *Corporation d'assurances de personne La Laurentienne*, précité, note 38, 736 (j. Brossard).
41. Le premier alinéa de l'article 380 disait ce qui suit : « Sont censés avoir été attachés à perpétuelle demeure les objets placés par le propriétaire qui tiennent à fer et à clous, qui sont scellés en plâtre, à chaux ou à ciment, ou qui ne peuvent être enlevés sans être fracturés, ou sans briser ou détériorer la partie du fonds à laquelle ils sont attachés. »
42. *Québec (Ville de)* c. *Corporation d'assurances de personne La Laurentienne*, précité, note 38, 736 (j. Brossard).
43. *Ibid.*
44. *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1986, c. 34, art. 1. Jusqu'alors, l'article 1 définissait le mot « immeuble » de la façon suivante : « un immeuble par nature au sens du Code civil ou un objet mobilier placé à perpétuelle demeure par n'importe qui sur ou dans un immeuble par nature ».

structure ne peut être bougée ni déplacée à moins d'être démantelée. Elle a ajouté qu'il en est de même d'un guichet automatique installé à travers le mur d'une succursale d'une banque, mais sans qu'il y ait un lien entre le guichet et le mur et sans que le cadre fixé au guichet touche ce dernier. Elle a ajouté encore qu'il n'en est pas de même cependant en ce qui concerne l'équipement de restauration, machines à glaçons, friteuses, plaques chauffantes, comptoirs de café, etc.

Il y aurait donc, si l'on suit cet arrêt, une différence sur ce point entre la *Loi sur la fiscalité municipale* et le nouveau Code civil qui dit « matériellement attachés ».

L'arrêt de la Cour d'appel ne nous paraît pas toutefois convaincant. En premier lieu, l'argumentation de la Cour d'appel est basée, avant tout, sur l'article 379 du *Code civil du Bas Canada*. Or, cet article employait, comme nous l'avons vu, le mot « placé ». Au contraire, l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* emploie le mot « attaché ». Bien plus, comme nous l'avons constaté, l'article 1 employait autrefois « placé » et il a été modifié pour remplacer ce terme par « attaché ». En faisant cette modification, le législateur a montré clairement, à notre avis, qu'il n'était plus possible de faire appel à l'article 379 pour interpréter l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

En second lieu, on voit mal comment le fait que l'article 380 employait le mot « placé » lorsqu'il disait que les objets « placés » qui tiennent « à fer et à clous » sont censés avoir été attachés à perpétuelle demeure signifierait que le mot « attaché » n'impliquerait pas nécessairement l'existence d'une attache physique ou matérielle. Le mot « placé » a un sens plus vaste que le mot « attaché ». Il comprend les objets qui sont attachés et aussi les objets qui sont placés d'une autre manière. Il était donc normal que l'article 380 dise « placés à fer et à clous » pour parler d'objets attachés de cette manière. L'emploi de ce mot ne pouvait toutefois signifier que le mot « attaché » n'impliquait pas nécessairement l'existence d'une attache physique ou matérielle. Le mot « attaché », quant à lui, a une signification plus restreinte. Il n'englobe pas tous les objets qui sont placés.

À notre avis, lorsqu'il a modifié l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* pour remplacer « placé » par « attaché », le législateur a démontré qu'il voulait qu'il y ait une attache, c'est-à-dire, selon le dictionnaire *Robert*, un « objet servant à attacher », soit une attache matérielle. Le mot « attacher » signifie, d'ailleurs, d'après le même dictionnaire, « faire tenir (à une chose) au moyen d'une attache, d'un lien ». La Cour d'appel semble avoir oublié les mots « au moyen d'une attache, d'un lien » lorsqu'elle fait appel à cette définition.

Par ailleurs, l'emploi postérieur de « matériellement attachés » dans l'article 903 du nouveau Code civil ne peut avoir eu pour effet de modifier le sens du mot « attaché » dans la définition particulière donnée dans l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

En conséquence, à notre avis, les conditions requises pour que le meuble devienne immeuble sont désormais les mêmes tant en vertu de l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* qu'en vertu de l'article 903 du nouveau Code civil.

L'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Québec (Ville de)* c. *Corporation d'assurances de personne La Laurentienne* n'est pas en ce sens, comme nous venons de le voir, mais cet arrêt portait, comme nous l'avons dit, sur le *Code civil du Bas Canada*, et non sur le *Code civil du Québec*. Il y a lieu de se demander si la Cour d'appel suivra cette jurisprudence dans les affaires basées sur des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de ce dernier code.

En ce qui concerne l'article 903, comme l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* donne une définition particulière sur ce point et qu'il ne renvoie pas à l'article 903, et comme il s'ensuit que l'article 903 n'est pas applicable en matière de fiscalité municipale, en conséquence, l'article 48 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* n'est pas non plus applicable. En effet, comme nous l'avons vu, cet article ne fait que compléter l'article 903 et ne peut donc être applicable que si l'article 903 l'est.

Enfin, remarquons qu'en vertu de l'article 1050 du nouveau Code civil chaque fraction d'une copropriété divise forme une entité distincte aux fins d'évaluation et d'imposition foncière. On peut, à ce sujet, se demander pourquoi cette disposition se trouve dans ce code plutôt que dans la *Loi sur la fiscalité municipale*. Elle relève bel et bien de cette loi et non du Code civil.

### 2.1.3 Les priorités et les hypothèques légales

#### 2.1.3.1 Les impôts fonciers

*Les créances prioritaires*

Selon le premier alinéa de l'article 482 de la *Loi sur les cités et villes*[45] et des articles 1994, 2004, 2009, 2011 et 2084 du *Code civil du Bas Canada*, les impôts fonciers municipaux constituaient une créance privilégiée exempte de la formalité de l'enregistrement.

Le *Code civil du Québec* ne parle plus de privilèges mais de priorités. Par ailleurs, le premier alinéa de l'article 482 de la *Loi sur les cités et villes* a

45. *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19 (ci-après citée : « L.C.V. »).

été abrogé par l'article 471 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil.*

En vertu de l'article 2651 du *Code civil du Québec*, les impôts fonciers municipaux constituent une créance prioritaire. Ils sont placés au cinquième rang parmi les créances prioritaires. Les créances qui les précèdent sont :

1° Les frais de justice et toutes les dépenses faites dans l'intérêt commun ;

2° La créance du vendeur impayé pour le prix du meuble vendu à une personne physique qui n'exploite pas une entreprise ;

3° Les créances de ceux qui ont un droit de rétention sur un meuble, pourvu que ce droit subsiste ;

4° Les créances de l'État pour les sommes dues en vertu des lois fiscales.

D'après l'article 2655, les créances prioritaires sont opposables aux autres créanciers, sans qu'il soit nécessaire de les publier.

Il est important d'ajouter que même si le *Code civil du Québec* ne donne pas, en principe, un droit de suite aux priorités, les lois municipales énoncent que les impôts fonciers sont imposés sur un immeuble[46] et peuvent être réclamés de tout acquéreur subséquent de celui-ci[47]. Elles prévoient, de plus, la vente des immeubles pour défaut de paiement de ces impôts[48]. Or, comme nous l'avons vu, en vertu de l'article 300 du *Code civil du Québec*, les lois municipales l'emportent sur les dispositions du Code civil en ce qui concerne les municipalités[49].

En outre, la Cour supérieure a jugé, dans l'affaire *Complexe Furama Inc. (Syndic de)* c. *Huguette Daoust, registraire*[50], que la créance prioritaire que constituent les impôts fonciers municipaux ne fait pas de la municipalité qui n'a pas enregistré une hypothèque[51] une créancière garantie au sens de l'article 2 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*[52] en donnant pour motif que cette créance ne confère qu'un droit de préférence, et non un droit réel duquel découle un droit de suite. Elle en a conclu que la municipalité doit être payée suivant le rang que lui confère l'article 136.1 (e) de la *Loi sur la*

---

46. L.C.V., art. 485-487 ; *Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. C-27.1, art. 979, 989-991 (ci-après cité : « C.m. »).
47. L.C.V., art. 498 ; C.m., art. 982.
48. L.C.V., art. 511-539 : C.m., art. 1022-1060.
49. Voir, dans le même sens : L. PAYETTE, « Des priorités et des hypothèques », dans BARREAU DU QUÉBEC et CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC (dir.), *op. cit.*, note 9, t. 3, p. 83.
50. *Complexe Furama Inc. (Syndic de)* c. *Huguette Daoust, registraire*, J.E. 95-1200 (C.S.).
51. Comme nous le verrons, tout impôt foncier, outre qu'il constitue une créance prioritaire, est garanti par une hypothèque légale sur l'immeuble qui y est assujetti.
52. *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.C. 1992, c. 27 [L.R.C., c. B-3].

*faillite et l'insolvabilité*. La Cour supérieure l'a fait toutefois sans considérer les dispositions particulières des lois municipales que nous avons mentionnées plus haut.

*L'hypothèque légale*

Au moment de l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec* et de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*[53], aucune disposition ne prévoyait que les impôts fonciers municipaux étaient garantis par une hypothèque légale. La situation fut toutefois modifiée par la loi 26 de 1994, laquelle ajouta les articles 482.1 à la *Loi sur les cités et villes* et 982.1 au *Code municipal du Québec*[54]. En vertu de ces articles, en effet, tout impôt foncier, outre qu'il constitue une créance prioritaire, est désormais garanti par une hypothèque légale sur l'immeuble qui y est assujetti. Une telle hypothèque doit toutefois, selon les articles 2650 et 2945 du *Code civil du Québec*, être publiée par son inscription au registre foncier et ne prend rang qu'après toutes les priorités et les hypothèques d'un rang antérieur.

Au surplus, d'après l'article 2748 du nouveau Code civil, les créanciers, sauf leur action personnelle et les mesures provisionnelles prévues dans le *Code de procédure civile*, ne peuvent, pour faire valoir et réaliser leur sûreté, exercer que les droits hypothécaires. En conséquence, certains auraient pu prétendre que, lorsqu'elle avait publié une hypothèque légale, la municipalité ne pouvait plus faire vendre l'immeuble pour non-paiement des impôts fonciers.

La question a été réglée par la loi 26 qui a ajouté respectivement à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal du Québec* les articles 482.2 et 982.2 en vertu desquels l'inscription, par la municipalité, d'une hypothèque légale mobilière ou immobilière ne l'empêche pas de se prévaloir plutôt de sa créance prioritaire.

La loi 26 a ajouté aussi les articles 482.3 et 982.3 selon lesquels le créancier qui procède à une saisie-exécution ou celui qui, titulaire d'une hypothèque mobilière ou immobilière, a inscrit un préavis d'exercice de ses droits hypothécaires peut demander à la municipalité de dénoncer le montant de sa créance hypothécaire.

---

53. *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, précitée, note 35.
54. *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1994, c. 30, art. 90, 95.

### 2.1.3.2 Les taxes assimilées à un impôt foncier

Avant l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec* et de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, certaines taxes municipales étaient assimilées à un impôt foncier imposé sur l'immeuble en raison duquel elles étaient dues. Tel était le cas, en vertu du second alinéa de l'article 482 de la *Loi sur les cités et villes* et de l'article 559 du *Code municipal du Québec*[55], des taxes de service pour l'eau et pour l'égout lorsqu'elles étaient à la charge du propriétaire. Même situation, selon le même article de la *Loi sur les cités et villes* et les articles 547 et 550 du Code municipal, en ce qui concerne les taxes de service pour les fosses septiques et pour l'enlèvement des ordures lorsqu'elles étaient payables par le propriétaire. De même en est-il, en vertu de l'article 244.7 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, d'une compensation constituant un mode de tarification lorsqu'elle est exigée d'une personne en raison du fait qu'elle est propriétaire d'un immeuble.

Le législateur voulut, dans un premier temps, supprimer cette assimilation. Les articles 471 et 486 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* modifièrent les articles 482 de la *Loi sur les cités et villes* et 559 du Code municipal de façon que ces taxes, lorsqu'elles sont à la charge du propriétaire, emportent, dès la publication, une hypothèque légale sur l'immeuble en raison duquel elles sont dues, mais ils ne les assimilèrent plus à un impôt foncier et n'en firent pas des créances prioritaires. Il est étonnant de remarquer que le législateur ne modifia pas dans le même sens les articles 547 et 550 du Code municipal et l'article 244.7 de la *Loi sur la fiscalité municipale* de sorte que les taxes de service pour les fosses septiques et pour l'enlèvement des ordures imposées par des municipalités régies par ce code, de même que les compensations constituant un mode de tarification, qu'elles soient imposées par des municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* ou par des municipalités régies par le Code municipal, demeurèrent assimilées à un impôt foncier lorsqu'elles étaient payables par le propriétaire. Sans doute le législateur avait-il oublié l'existence de ces articles ?

Les modifications ainsi apportées désavantageaient grandement les municipalités. C'est pourquoi le législateur revint sur sa position. En 1994, il adopta la loi 26 qui assimile de nouveau ces taxes, lorsqu'elles sont à la charge du propriétaire, à un impôt foncier imposé sur l'immeuble en raison

55. L.C.V., art. 482, al. 2 ; C.m., art. 559.

duquel elles sont dues[56]. Désormais, ces taxes, lorsqu'elles sont à la charge du propriétaire, sont assimilées à une créance prioritaire, tout en étant encore garanties par une hypothèque légale.

#### 2.1.3.3 Le droit de mutation

Le droit de mutation suivit la même évolution que les taxes assimilées à un impôt foncier. Avant l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec* et de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, la créance résultant de ce droit constituait, en vertu de l'article 12 de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*[57], un privilège exempt de la formalité d'enregistrement et placé au même rang que les taxes municipales, sur les biens meubles du débiteur ainsi que sur l'immeuble faisant l'objet du transfert dans le cas où ce transfert conférait au cessionnaire un droit de propriété. L'article 12 fut modifié par l'article 625 de la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil* qui ne fit pas du droit de mutation une créance prioritaire, mais disposa qu'il emportait une hypothèque légale.

La loi 26 de 1994 modifia de nouveau cet article pour faire de ce droit une créance prioritaire sur les meubles du débiteur et sur l'immeuble faisant l'objet du transfert autre qu'un contrat de louage, au même titre et selon le même rang que les taxes foncières, tout en continuant à le garantir par une hypothèque légale sur ces meubles et, le cas échéant, sur cet immeuble[58].

#### 2.1.3.4 Les autres créances pour taxes

La loi 26 a été encore plus loin. Elle a, en effet, ajouté l'article 482.1 à la *Loi sur les cités et villes* et l'article 982.1 au *Code municipal du Québec* en vertu desquels les créances de la municipalité pour des taxes autres que foncières, de quelque nature qu'elles soient, sont assimilées à une créance prioritaire sur les immeubles ou les meubles en raison desquelles elles sont dues, au même titre et selon le même rang que les taxes foncières, et sont garanties par une hypothèque légale sur ces meubles ou ces immeubles, selon le cas[59].

---

56. *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 54, art. 89-90, 94-95. Ces articles modifient les articles 482 L.C.V. et 559 C.m. et ajoutent les articles 482.1 et 982.1 de la même loi et du même Code.
57. *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*, L.R.Q., c. D-15.1.
58. *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 54, art. 99.
59. *Id.*, art. 90, 95. En vertu de la même loi, certaines autres créances municipales ne constituant pas des taxes, elles sont aussi prioritaires et garanties par une hypothèque légale : art. 86-88, 93 (modifiant l'article 233 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, précitée, note 19, les articles 412.16 et 413, par. 14° et 25° L.C.V. et l'article 510 C.m.).

Les mêmes articles ajoutent qu'une taxe personnelle imposée en raison de l'exercice d'une activité dans un lieu est réputée être une taxe due en raison des meubles du débiteur qui se trouvent dans le lieu à quelque moment pendant la période où la taxe demeure due. C'est le cas de la taxe d'affaires.

#### 2.1.3.5 La vente pour défaut de paiement des impôts fonciers

En vertu de l'article 3001 du *Code civil du Québec*, lorsqu'il y a vente pour défaut de paiement des impôts fonciers, la personne chargée de la vente doit, dans un délai de dix jours après l'adjudication, envoyer au Bureau de la publicité des droits une liste désignant les immeubles vendus, leur acquéreur et leur dernier propriétaire, ainsi que le mode d'acquisition et le numéro du titre du dernier propriétaire. La vente est alors inscrite au registre avec la mention qu'il s'agit d'une adjudication pour défaut de paiement des impôts fonciers.

Ces règles sont similaires à celles qui avaient été données dans l'article 2161i du *Code civil du Bas Canada*, sauf pour certaines modifications de procédure et sauf en ce qui concerne les modifications requises par les changements apportés à la procédure de publicité des droits.

Il y a lieu d'ajouter toutefois que le délai prévu par la *Loi sur les cités et villes*[60] est différent de celui qui a été prévu par l'article 3001. Il est, en effet, de huit jours, et non de dix jours. Le délai prévu par l'article 3001 doit cependant, à notre avis, l'emporter en ce cas, car l'article 3001 vise clairement les municipalités et est plus récent que la disposition correspondante de la *Loi sur les cités et villes*.

En vertu de l'article 3069 du nouveau Code civil, s'il n'est pas procédé à la vente pour défaut de paiement des impôts fonciers, les inscriptions relatives à celle-ci ne sont radiées que par la présentation d'un certificat constatant le fait, délivré par la personne désignée pour procéder à la vente. La règle est la même sur ce point que dans l'article 2161h de l'ancien Code.

D'après l'article 3070, l'inscription du préavis de vente pour défaut de paiement des impôts fonciers et celle de l'adjudication sont radiées à la suite de l'inscription de la vente définitive consentie par l'autorité municipale ou de l'acte constatant que l'immeuble a fait l'objet d'un retrait. En vertu du même article, l'inscription du préavis de vente pour défaut de paiement des impôts fonciers est aussi radiée à la suite de la présentation de la liste des immeubles non vendus.

---

60. L.C.V., art. 522.

### 2.2 Les contrats

Selon l'article 1376 du *Code civil du Québec*, comme nous l'avons vu, les dispositions de ce code concernant les obligations en général et les contrats s'appliquent aux municipalités, sauf si une règle de droit public les rend non applicables.

La règle étant établie en ce qui concerne l'application du Code civil aux contrats, nous considérerons certaines questions particulières touchant les contrats des municipalités[61].

#### 2.2.1 La stipulation d'inaliénabilité

Il arrive que des biens soient donnés ou légués à une municipalité avec une stipulation d'inaliénabilité. Une telle stipulation demeure possible dans le nouveau Code civil[62], comme dans l'ancien[63]. Toutefois, deux nouvelles conditions sont ajoutées pour qu'une telle stipulation soit valide. En premier lieu, la stipulation d'inaliénabilité doit être temporaire. En second lieu, elle doit être justifiée par un intérêt sérieux et légitime[64].

De plus, la municipalité qui était propriétaire d'un bien stipulé inaliénable devait, en vertu du droit antérieur, obtenir l'adoption d'une loi spéciale pour pouvoir l'aliéner. Le nouveau Code civil est beaucoup plus souple. En effet, celui dont le bien est inaliénable peut être autorisé par le tribunal à en disposer si l'intérêt qui avait justifié la stipulation d'inaliénabilité a disparu ou s'il advient qu'un intérêt plus important l'exige. Le tribunal peut alors imposer des conditions pour sauvegarder les intérêts de celui qui a stipulé l'inaliénabilité, ceux de ses ayants cause ou ceux de la personne au bénéfice de laquelle elle a été stipulée[65]. Il est important de préciser que ce recours au tribunal peut être fait même en ce qui concerne les biens déjà inaliénables au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Code civil par suite d'une stipulation contenue dans une libéralité antérieure à cette date[66].

Soulignons encore que la nullité de l'aliénation faite malgré une cause d'inaliénabilité et sans autorisation du tribunal ne peut être invoquée que par

---

61. Sur l'ensemble des modifications apportées par le nouveau Code civil en ce qui concerne les contrats, voir P. GIROUX, D. LEMIEUX et C. MOFFET, *Contrats des organismes publics québécois*, Farnham, Les Publications CCH/FM, 1988.
62. C.c.Q., art. 1212.
63. C.c.B.C., art. 968-971.
64. C.c.Q., art. 1212.
65. C.c.Q., art. 1213.
66. *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, précitée, note 35, art. 66.

celui qui a stipulé cette clause et ses ayants cause ou par celui au bénéfice duquel elle a été stipulée[67].

### 2.2.2 Le contrat d'adhésion

Le nouveau Code civil protège les personnes qui adhèrent à des contrats d'adhésion, y compris à des contrats d'adhésion d'une municipalité[68]. En vertu de l'article 1379 de ce code, un contrat est dit d'adhésion lorsque les stipulations essentielles qu'il comporte ont été imposées par l'une des parties ou rédigées par elle, pour son compte ou suivant ses instructions, et qu'elles ne pouvaient être librement discutées. Tel est le cas, en particulier, d'un contrat accordé après demande de soumissions publiques. En effet, les stipulations essentielles sont alors fixées par l'appel d'offres. Seul le prix n'est pas encore arrêté.

Selon l'article 1435, dans un contrat d'adhésion, la clause externe à laquelle renvoie le contrat est nulle si, au moment de la formation du contrat, elle n'a pas été expressément portée à la connaissance de la partie qui y adhère, à moins que l'autre partie ne prouve que l'adhérent en avait par ailleurs connaissance.

En vertu de l'article 1436, dans un contrat d'adhésion, la clause illisible ou incompréhensible pour une personne raisonnable est nulle si la partie qui y adhère en souffre préjudice, à moins que l'autre partie ne prouve que des explications adéquates sur la nature et l'étendue de la clause ont été données à l'adhérent.

D'après l'article 1437, une clause abusive dans un contrat d'adhésion est nulle ou l'obligation qui en résulte, réductible. En vertu du même article, une clause est abusive lorsqu'elle désavantage l'adhérent d'une manière excessive et déraisonnable, allant ainsi à l'encontre de la bonne foi.

### 2.2.3 L'enrichissement injustifié

Les règles du *Code civil du Québec* sur l'enrichissement injustifié confirment la jurisprudence antérieure sur l'enrichissement sans cause, mais elles sont beaucoup plus précises que le texte de l'ancien Code.

L'article 1493 donne la règle voulant que celui qui s'enrichit aux dépens d'autrui doit, jusqu'à concurrence de son enrichissement, indemniser ce

---

67. C.c.Q., art. 1217.
68. D. LEMIEUX, *loc. cit.*, note 1, 288-290; D. LEMIEUX et P. GIROUX, «Des contrats administratifs plus civilisés», *B.D.M.* S.16-S.17.

dernier s'il n'existe aucune justification à l'enrichissement ou à l'appauvrissement.

L'article 1494 précise quand il y a une telle justification. C'est le cas quand l'enrichissement ou l'appauvrissement résulte de l'exécution d'une obligation, du défaut, par l'appauvri, d'exercer un droit qu'il peut ou aurait pu faire valoir contre l'enrichi ou d'un acte accompli par l'appauvri dans son intérêt personnel et exclusif ou à ses risques et périls ou, encore, dans une intention libérale constante.

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur les travaux municipaux*, un contrat contraire aux dispositions de cette loi est nul et ne lie pas la municipalité[69]. Selon la jurisprudence, une personne qui fait un tel contrat avec une municipalité ne peut utiliser le recours en enrichissement sans cause contre cette dernière[70]. Les articles 1493 à 1496 du nouveau Code civil, qui traitent de l'enrichissement injustifié, ne contiennent aucune disposition de nature à modifier cette jurisprudence très sévère. Celle-ci demeure, en conséquence, toujours applicable.

### 2.2.4 La promesse d'une donation

Aux termes de l'article 1812 du *Code civil du Québec*, comme dans le droit antérieur, la promesse d'une donation n'équivaut pas à une donation. L'article 1812 ajoute cependant que le bénéficiaire de la promesse a le droit de réclamer du promettant, si ce dernier ne la remplit pas, des dommages-intérêts équivalant aux avantages que ce bénéficiaire a concédés et aux frais qu'il a faits en considération de la promesse. On peut se demander à ce sujet si une promesse de subvention sans norme accordée par un conseil municipal est une donation et, en conséquence, si l'article 1812 lui est applicable.

---

69. *Loi sur les travaux municipaux*, L.R.Q., c. T-14. Lorsqu'un contrat n'est ni manifestement *ultra vires* ni intrinsèquement illégal, c'est à la municipalité, et non au défendeur, qu'il incombe de plaider l'inobservance des formalités requises, et elle doit le faire en première instance : *Adricon* c. *Ville d'East Angus*, [1978] 1 R.C.S. 1107.

70. *Olivier* c. *Village de Wottonville*, [1943] R.C.S. 118 ; *Corporation municipale de Havre St-Pierre* c. *Brochu*, [1973] C.A. 832 ; *Cité de St-Romuald d'Etchemin* c. *S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411 ; T. ROUSSEAU-HOULE, « La notion d'enrichissement sans cause en droit administratif québécois », (1978) 19 *C. de D.* 1039. Celui qui a fait un tel contrat avec la municipalité peut toutefois utiliser le recours en enrichissement sans cause contre un tiers qui bénéficie du contrat à cause d'une convention illégale avec la municipalité : *Cie immobilière Viger* c. *L. Giguère Inc.*, [1977] 2 R.C.S. 67.

### 2.2.5 Le crédit-bail

Le *Code civil du Québec* apporte des modifications importantes au contrat de crédit-bail[71]. Il nous suffira de noter à ce sujet que l'article 1842 définit le crédit-bail comme le contrat par lequel une personne, appelée « crédit-bailleur », met un meuble à la disposition d'une autre personne, appelée « crédit-preneur », pendant une période de temps déterminée et moyennant une contrepartie. Il ajoute que le bien qui fait l'objet du crédit-bail est acquis d'un tiers par le crédit-bailleur, à la demande du crédit-preneur et conformément aux instructions de ce dernier.

L'article 1842 énonce encore que le crédit-bail ne peut être consenti qu'à des « fins d'entreprise ». À ce sujet, l'article 1525 définit l'exploitation d'une entreprise comme « l'exercice, par une ou plusieurs personnes, d'une activité économique organisée, qu'elle soit ou non à caractère commercial, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services ». On peut se demander si les contrats faits par les municipalités pour satisfaire aux besoins du service public sont toujours véritablement consentis à une telle fin[72]. À notre avis, les mots « fins d'entreprise » devraient être interprétés comme comprenant de tels contrats.

### 2.2.6 Le cautionnement fourni par un entrepreneur

En vertu de l'article 2111 du nouveau Code civil, lequel est de droit nouveau, le client n'est pas tenu de payer le prix avant la réception d'un ouvrage. Il peut, par ailleurs, au moment du paiement, retenir sur le prix, jusqu'à ce que les réparations ou les corrections soient faites à l'ouvrage, une somme suffisante pour satisfaire aux réserves faites quant aux vices et malfaçons apparents qui existaient à la réception de l'ouvrage. Toutefois, l'entrepreneur peut éviter cette retenue s'il fournit une sûreté suffisante garantissant l'exécution de ses obligations[73].

On peut se demander à ce sujet si le cautionnement fourni par l'entrepreneur à l'occasion de la signature d'un contrat avec une municipalité suffit pour constituer une telle sûreté. Selon nous, il faut répondre affirmativement à cette question puisque ce cautionnement garantit déjà l'exécution des obligations de l'entrepreneur[74]. On peut s'interroger encore à savoir si

---

71. C.c.Q., art. 1842-1850.
72. D. LEMIEUX, *loc. cit.*, note 1, 282 ; D. LEMIEUX et P. GIROUX, *loc. cit.*, note 68, 16.
73. *Construction Proforma c. Gestions immobilières Vasire*, J.E. 95-1533 (C.S.) ; D. LEMIEUX et P. GIROUX, *loc. cit.*, note 68, 18.
74. Voir dans le même sens : P. CIMON, « Le contrat d'entreprise ou de services », dans BARREAU DU QUÉBEC et CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC (dir.), *op. cit.*, note 9, t. 2, pp. 821-822.

la règle de l'article 2111 est d'ordre public et, en conséquence, s'il est possible de l'écarter.

En vertu de l'article 2123 du nouveau Code civil, le client peut retenir, sur le prix du contrat, une somme suffisante pour acquitter les créances des ouvriers, de même que des autres personnes qui peuvent faire valoir une hypothèque légale sur l'ouvrage immobilier et qui lui ont dénoncé leur contrat avec l'entrepreneur, pour les travaux faits ou les matériaux ou services fournis après cette dénonciation. Toutefois, dans ce cas aussi, l'entrepreneur peut éviter cette retenue s'il fournit une sûreté suffisante garantissant ces créances[75].

### 2.3 La responsabilité extracontractuelle

#### 2.3.1 Les règles applicables

Selon l'article 1376 du nouveau Code civil, comme nous l'avons vu, les règles contenues dans le Livre cinquième de ce code concernant la responsabilité civile s'appliquent aux municipalités, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables, y compris les règles de common law de droit public.

Il y a lieu de mentionner à ce sujet que les règles de common law de droit public sont liées aux différents *torts* existant en common law. En conséquence, comme le fait remarquer le professeur Pierre-André Côté, il faut, pour déterminer ces règles, bien examiner les différents *torts*[76].

Il ne faudrait pas toutefois, à notre avis, aller trop loin dans cet examen. Seules les règles générales devraient être applicables au Québec, et non les règles trop intimement liées aux différents *torts* du droit privé anglais et, en conséquence, trop éloignées du droit québécois. Le législateur n'a, en effet, certainement pas voulu, croyons-nous, en prévoyant dans l'article 1376 que, par exception, les règles de droit applicables à l'État et aux personnes morales de droit public l'emportent sur les règles du Livre sur les obligations, introduire indirectement, de cette façon, les *torts*.

Enfin, d'après nous, des règles de droit public propres au Québec devraient être établies par la jurisprudence[77].

---

75. *Hydro P-1* c. *Armatures Bois-Francs*, [1994] R.D.I. 466 (C.S.); P. CIMON, *loc. cit.*, note 74, 839-840.
76. P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 424-429.
77. *Id.*, 429.

### 2.3.2 Les actes de nature politique et les actes accomplis en exécution d'une politique

En vertu des règles de droit public[78], une municipalité n'engage pas sa responsabilité, sauf en cas de fraude ou de mauvaise foi, lorsqu'elle accomplit un acte discrétionnaire de nature politique, c'est-à-dire lorsqu'en vertu d'un pouvoir discrétionnaire elle prend une décision qui comporte des facteurs et des contraintes d'ordre financier, économique, social ou politique, ou qui est dictée par de tels facteurs et contraintes[79]. Tel est le cas lorsqu'elle établit des normes, par exemple lorsqu'elle adopte un règlement de zonage, ou lorsqu'elle décide d'établir un service, par exemple lorsqu'elle décide d'établir un service de pompiers.

Une municipalité engage toutefois sa responsabilité lorsqu'elle commet un acte en exécution d'une politique. Elle est alors soumise aux règles du Code civil relatives à la responsabilité. Tel est le cas lorsque l'inspecteur des

---

78. *Welbridge Holdings* c. *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957 ; *Marcoux* c. *Ville de Plessisville*, [1975] R.P. 385 (C.A.) ; *Barratt* c. *District of North Vancouver*, [1980] 2 R.C.S. 218 ; *Ville de Kamloops* c. *Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2 ; *Laurentide Motels* c. *Beauport (Ville)*, précité, note 2 ; *Just* c. *Colombie-Britannique*, précité, note 20 ; *Brown* c. *Colombie-Britannique*, [1994] 1 R.C.S. 420 ; *Swinamer* c. *N.-É. (P.G.)*, [1994] 1 R.C.S. 445. Sur la responsabilité extracontractuelle de l'Administration et des collectivités locales, voir : les articles de J.D. ARCHAMBAULT, *loc. cit.*, note 6 ; J.D. ARCHAMBAULT, « Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne du Québec : variations de droit public », (1992) 52 *R. du B.* 515 ; S. ARROWSMITH, « Government Liability and the Public Private Distinction in Quebec », (1991) 4 *C.J.A.L.P.* 1 ; S. ARROWSMITH, « Government Liability in Quebec and the Public Law-Private Law Distinction », (1990) *Pub. L.* 481 ; D. CHÉNARD, « Coexistence et interaction des deux systèmes juridiques distincts au Québec : la responsabilité extra-contractuelle des municipalités et l'arrêt *Laurentide Motels* », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit municipal (1990)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, p. 1 ; D. COHEN et J.C. SMITH, « Entitlement and the Body Politic : Rethinking Negligence in Public Law », (1986) 64 *R du B. can.* 1 ; P.-A. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 4, 412 ; A.-C. DESFORGES, « La responsabilité municipale : où en sommes-nous ? », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit municipal (1991)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, p. 35 ; J. HARDY, *loc. cit.*, note 10, 267 ; L.N. KLAR, « The Supreme Court on Canada : Extending the Tort Liability on Public Authorities », (1990) 28 *Alta L. Rev.* 648 ; J. L'HEUREUX, *loc. cit.*, note 6 ; L.A. REYNOLDS et D.A. HICKS, « New Directions for the Civil Liability on Public Authorities in Canada », (1992) 71 *R. du B. can.* 1 ; P.M. PERELL, « Negligence Claims Against Public Authorities », (1994) 16 *Advoc. Q.* 48 ; J. RENAUD, *loc. cit.*, note 8 ; J.A. SMILLIE, « Liability on Public Authorities for Negligence », (1985) 23 *U.W.O.L. Rev.* 213 ; C. SOUCY, *loc. cit.*, note 28 ; K. WOODALL, « Private Law Liability on Public Authorities for Negligent Inspection and Regulation », (1992) 37 *R.D. McGill* 83.

79. *Just* c. *Colombie-Britannique*, précité, note 20.

bâtiments d'une municipalité fait une faute en délivrant ou en refusant de délivrer un permis de construire. De même en est-il lorsque les pompiers commettent une faute en combattant un incendie.

### 2.3.3 Les conditions de la responsabilité

Les règles du *Code civil du Québec*[80] reprennent, en grande partie, les règles établies par le *Code civil du Bas Canada* et par la jurisprudence en ce qui concerne les conditions de la responsabilité. Ces règles sont toutefois beaucoup plus explicites dans le nouveau Code que dans l'ancien et il y a lieu de se demander comment chacun des termes employés sera interprété par la jurisprudence. Il faut remarquer à ce sujet que l'article 1457 oblige toute personne à « respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui ».

Que signifient exactement les mots « règles de conduite » ? Veulent-ils dire que tout acte illégal constitue une faute ? À notre avis, tel n'est pas le cas, mais la réponse n'est pas certaine.

L'article 1457 ajoute que, lorsqu'elle manque à ce devoir, une personne est « responsable du préjudice qu'elle cause par cette faute à autrui et tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel ». Il dit encore qu'une personne « est aussi tenue, en certains cas, de réparer le préjudice causé à autrui par le fait ou la faute d'une autre personne ou par le fait des biens qu'elle a sous sa garde ».

L'article 1463 indique que le commettant est tenu de réparer le préjudice causé par la faute de ses préposés dans l'exercice de ses fonctions. Il ajoute encore que le commettant conserve cependant ses recours contre ses préposés.

Mentionnons en outre l'article 1464 en vertu duquel le préposé d'une personne morale de droit public ne cesse pas d'agir dans l'exercice de ses fonctions « du seul fait qu'il commet un acte illégal, hors de sa compétence ou non autorisé, ou du fait qu'il agit comme agent de la paix ».

Cet article met un point final à une ancienne controverse jurisprudentielle[81]. Certains jugements voulaient en effet qu'un fonctionnaire ou employé municipal cesse d'être dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il commettait un acte illégal. D'autres étaient en sens contraire. La question avait

---

80. Sur ces règles et le droit public, voir : J. RENAUD, *loc. cit.*, note 8.
81. Sur cette controverse, voir : J. L'HEUREUX, « De la responsabilité d'une municipalité relativement à la délivrance d'un permis », (1985) 45 *R. du B.* 311.

toutefois été clairement résolue par la Cour d'appel et par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Maska Auto Spring* c. *Ste-Rosalie (Village)*[82].

Les mots « ou du fait qu'il agit comme agent de la paix », quant à eux, font référence à une jurisprudence encore plus ancienne en vertu de laquelle un policier municipal n'agissait pas comme préposé de la municipalité lorsqu'il agissait comme agent de la paix en vertu du *Code criminel*[83]. La question était toutefois réglée depuis longtemps. En effet, en 1979[84], l'article 2.1 avait été ajouté à la *Loi de police*[85]. En vertu de cet article, un policier municipal ou un constable spécial ne cesse pas d'agir à titre de préposé lorsqu'il agit en qualité d'agent de la paix. L'article 1464 n'apporte donc aucune modification sur ce point[86]. Remarquons, à ce sujet, que les Commentaires du ministre de la Justice disent que l'article « vise, entre autres, à contrer les effets d'une certaine jurisprudence relative à la responsabilité des membres de corps policiers municipaux ». Ce but est étonnant puisque les effets de cette jurisprudence avaient déjà été contrés depuis 1979.

Il est important d'ajouter que l'article 1464 ne signifie pas que le préposé de la municipalité est considéré comme étant dans l'exercice de ses fonctions dès qu'il commet un acte illégal, hors de sa compétence ou non autorisé. Il signifie plutôt, comme le montrent les mots « du seul fait », que le seul fait que le préposé de la municipalité fasse un acte illégal, hors de sa compétence ou non autorisé ne suffit pas pour conclure qu'il n'est pas dans l'exercice de ses fonctions[87].

L'article 1463 précise en outre que le commettant est tenu de réparer le préjudice causé par la faute de ses préposés dans l'exécution de ses fonctions. Il indique encore que le commettant conserve cependant ses recours contre ses préposés.

---

82. *Maska Auto Spring* c. *Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 R.C.S. 3, infirmant pour un autre motif [1988] R.J.Q. 1576 (C.A.). Le jugement du juge Jean Frappier dans l'affaire *St-Pierre de Drummondville* c. *Ville de Drummondville*, J.E. 91-686 (C.S.), est dans le même sens. La question était donc déjà réglée, contrairement à ce que laisse entendre C. MASSE, *loc. cit.*, note 28, 287-288. Voir dans le sens de notre avis : D. LEMIEUX, *loc. cit.*, note 1, 285 ; C. SOUCY, *loc. cit.*, note 28, 325.
83. Sur cette jurisprudence, voir : L. GIROUX, « Municipal Liability for Police Torts in the Province on Quebec », (1970) 11 *C. de D.* 407.
84. *Loi modifiant la Loi de police*, L.Q. 1979, c. 67, art. 2.
85. *Loi de police*, L.R.Q., c. P-13. La Cour supérieure a jugé à ce sujet qu'un policier municipal demeure un préposé de la municipalité lorsqu'il arrête une personne en dehors du territoire de celle-ci, si cette arrestation est faite à la suite d'une enquête menée par son corps policier : *Rodrigue* c. *Cyr*, J.E. 94-1595 (C.S.).
86. C. SOUCY, *loc. cit.*, note 28, 320-322.
87. *Id.*, 322-324.

### 2.3.4 L'exclusion ou la limitation de responsabilité

En vertu de l'article 1474 du *Code civil du Québec*, une municipalité ne peut, dans un contrat, exclure ni limiter sa responsabilité pour le préjudice matériel causé à autrui par une faute intentionnelle ou une faute lourde, c'est-à-dire une faute dénotant une insouciance, une imprudence ou une négligence grossières. Cette règle est conforme à la jurisprudence antérieure. Le même article contient une règle nouvelle en vertu de laquelle la municipalité ne peut non plus, dans un contrat, exclure ni limiter sa responsabilité pour le préjudice corporel ou moral causé à autrui.

### 2.3.5 La prescription et le préavis aux municipalités

#### 2.3.5.1 La règle en ce qui concerne l'assujettissement des biens des municipalités à la prescription

En vertu de l'article 2220 du *Code civil du Bas Canada*, les biens d'une municipalité possédés « pour l'usage général et public » (« for the general use of the public ») ne pouvaient s'acquérir par prescription. Selon l'article 2221 du même Code, les autres biens des municipalités étaient sujets à la prescription.

La jurisprudence avait conclu de ces articles que les biens d'une municipalité se divisaient en deux catégories[88] :

— les biens faisant partie du domaine public municipal ;

— les biens faisant partie du domaine privé municipal.

Elle avait conclu aussi que les biens du domaine public étaient inaliénables, tant que leur destination n'était pas changée, et qu'ils étaient insaisissables et imprescriptibles. C'est d'ailleurs là l'intérêt de la distinction.

La jurisprudence était toutefois divisée sur la signification des mots « domaine public municipal ». Certains jugements, appliquant la version anglaise de l'article 2220, prétendaient que faisaient partie du domaine public les biens qui étaient possédés « for the general use of the public », c'est-à-dire pour l'usage du public[89]. D'autres retenaient plutôt la version française et considéraient que faisaient partie du domaine public les biens possédés « pour l'usage général et public », c'est-à-dire pour un usage desti-

88. Sur cette question, voir : R. DUSSAULT et N. CHOUINARD, « Le domaine public canadien et québécois », (1971) 12 *C. de D.* 5 ; P. HUTCHINS et P. KENNIFF, « La dualité domaniale en matière municipale », (1971) 12 *C. de D.* 477 ; J. L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, t. II, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1984, pp. 338-342.

89. *Scalabrini* c. *Canton de Sainte-Edwidge de Clifton*, [1946] B.R. 222 ; *Cité de Montréal* c. *Hill-Clark Francis*, [1968] B.R. 211.

né à être public, soit pour un service municipal essentiel. Ainsi, la Cour supérieure avait jugé qu'un club de curling municipal faisait partie du domaine privé, même s'il était à l'usage du public, parce qu'il ne s'agit pas d'un service essentiel[90].

La jurisprudence appliquant le critère de la version anglaise de l'article 2220 avait longtemps été majoritaire, mais la Cour d'appel avait, à notre avis, résolu le problème dans l'arrêt *Calor* c. *Kwiat*[91]. Elle avait, en effet, utilisé le critère de la version française en jugeant qu'un incinérateur municipal faisait partie du domaine public municipal parce qu'il faisait partie d'un service essentiel. Elle avait ajouté que tel ne serait pas le cas d'un club de curling municipal, ni d'un aréna municipal. Le critère de la version française avait ensuite été repris par la Cour supérieure qui avait jugé qu'un parc faisait partie du domaine public parce qu'il constitue un service essentiel[92]. Il l'avait été aussi par la Cour provinciale qui avait jugé qu'une pataugeoire et un chalet faisaient partie du domaine privé parce qu'ils ne constituent pas un service essentiel[93].

Les articles 2220 et 2221 du *Code civil du Bas Canada* ont été remplacés par la dernière phrase du second alinéa de l'article 916 du *Code civil du Québec*. Cette phrase se lit comme suit : « Nul ne peut non plus s'approprier les biens des personnes morales de droit public qui sont affectés à l'utilité publique [*that is appropriated to public utility*]. »

Cet alinéa contient l'essentiel de ce qui disait l'article 2220, tout en étant plus clair et plus précis. En conséquence, la jurisprudence reconnaissant l'existence d'un domaine public et d'un domaine privé des municipalités nous paraît toujours applicable. Les municipalités ont donc encore un domaine public et un domaine privé.

Par ailleurs, l'énoncé « qui sont affectés à l'utilité publique » (« that is appropriated to public utility ») nous paraît similaire à « posséder pour l'usage général et public », de la version française de l'article 2220, mais non à « possessed for the general use of the public », de la version anglaise du même article. On se réfère encore même davantage à un service essentiel puisque l'article ne parle plus d'usage général, mais uniquement d'utilité publique, ce qui est très différent de l'usage direct par le public. En

90. *Serrentino Construction* c. *Town on Laval-sur-le-Lac*, [1966] C.S. 425.
91. *Calor* c. *Kwiat*, [1975] C.A. 858.
92. *A.L.I. Excavation* c. *Montréal (Communauté urbaine de)*, [1993] R.D.I. 183 (C.S.). Par contre, la Cour supérieure avait appliqué la version anglaise dans l'affaire *Sherbrooke (Ville de)* c. *Pelouse de la Capitale*, [1983] C.S. 760, toujours à propos d'un parc, tout en arrivant aussi à la conclusion qu'un parc faisait partie du domaine public.
93. *Concordia Concrete Floors* c. *Louis Laflamme Construction*, [1980] R.P. 251 (C. P.).

conséquence, la jurisprudence basée sur la version française de l'article 2220 nous paraît demeurer applicable, mais non celle qui est basée sur la version anglaise du même article. Les biens qui font partie du domaine public municipal demeurent donc ceux qui sont affectés à un service municipal essentiel. Ils ne comprennent pas les biens destinés à l'usage du public, mais ne faisant pas partie d'un tel service[94].

Il n'est pas toujours facile cependant de déterminer quels sont les biens qui font vraiment partie d'un service municipal essentiel. Ainsi, on peut se demander si un parc public est un service municipal essentiel. À notre avis, il constitue un tel service, comme l'a jugé la Cour supérieure ainsi que nous l'avons vu. Il serait toutefois possible de prétendre le contraire.

#### 2.3.5.2 L'article 2930 du *Code civil du Québec*

L'article 2930 du nouveau Code civil dispose ce qui suit :

> Malgré toute disposition contraire [« Nothwithstanding any stipulation » dans la version anglaise], lorsque l'action est fondée sur l'obligation de réparer le préjudice corporel causé à autrui, l'exigence de donner un avis préalablement à l'exercice d'une action, ou d'intenter celle-ci dans un délai inférieur à trois ans, ne peut faire échec au délai de prescription prévu par le présent livre.

On peut se demander si l'article 2930 a pour effet de supprimer la nécessité d'envoyer un avis préalable à la municipalité dans le cas de poursuite pour blessures corporelles subies par suite d'un accident, tel que cela est exigé par l'article 585 de la *Loi sur les cités et villes*, ou subies en raison du mauvais entretien des chemins, trottoirs, ponts et cours d'eau, tel que cela est exigé par l'article 724 du *Code municipal du Québec*[95].

On peut s'interroger aussi à savoir s'il a pour effet de supprimer la prescription de six mois prévue par ces articles, de même que, dans le cas de préjudice corporel, la prescription de six mois prévue par l'article 586 de la *Loi sur les cités et villes* pour dommages résultant de délits ou de quasi-délits.

La Cour d'appel a répondu affirmativement à ces questions dans l'arrêt *Verdun (Municipalité de)* c. *Doré*[96]. Les Commentaires du ministre de la Justice[97] sur l'article 2930 vont, d'ailleurs, dans le même sens, et cette

---

94. Me D.-C. Lamontagne pense, au contraire, que les mots « affectés à l'utilité publique » englobent non seulement les biens affectés à un service essentiel, mais aussi ceux qui sont destinés à l'usage direct du public : D.-C. LAMONTAGNE, *loc. cit.*, note 37, 485.
95. Sur ce préavis, voir : G. ROUSSEAU, « Le préavis d'action et la responsabilité des cités et villes », (1992) 33 *C. de D.* 1093.
96. *Verdun (Municipalité de)* c. *Doré*, précité, note 23.
97. Commentaires du ministre de la Justice, *op. cit.*, note 18, t. II, p. 1838.

opinion est partagée par la majorité des auteurs[98]. Mais elle ne nous paraît pas convaincante.

La Cour d'appel invoque six arguments à l'appui de son opinion. Elle invoque, en premier lieu, les Commentaires du ministre de la Justice, tout en soulignant que ces derniers peuvent être pris en considération en cas de conflit d'interprétation[99]. La Cour d'appel a certainement raison de déclarer que les Commentaires du ministre de la Justice peuvent être pris en considération[100]. Ils n'ont pas toutefois une valeur absolue et ne s'imposent pas de façon impérative aux tribunaux, comme elle le remarque elle-même[101]. Ils ne peuvent donc régler, à eux seuls, le problème d'interprétation de l'article 2930.

Elle se penche, en second lieu, sur la différence entre la version française et la version anglaise de l'article 2930. La version française dit, en effet, « Malgré toute disposition contraire », et la version anglaise, « Nothwithstanding any stipulation ». La Cour d'appel juge que cette différence ne signifie pas qu'il faut restreindre l'effet de l'article aux seules ententes contractuelles[102]. Elle donne pour motif que la version anglaise n'est qu'une simple traduction de la version française. Elle ajoute que restreindre l'effet de l'article aux seules ententes contractuelles, serait contraire à l'article 2884 du Code civil en vertu duquel on ne peut convenir d'un délai de prescription autre que celui qui est prévu par la loi.

Le premier motif ne nous paraît pas convaincant. En premier lieu, la version anglaise de l'article 2930 ne peut être considérée comme une simple traduction, étant donné l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui dispose que les lois de la législature du Québec doivent être publiées dans les deux langues. De plus, de toute façon, avant de rejeter le texte anglais, il

---

98. J.-L. BAUDOUIN, *Les obligations*, 4e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, p. 584 ; D. LEMIEUX, *loc. cit.*, note 1, 285 ; C. MASSE, *loc. cit.*, note 28, 250 ; J. RENAUD, *loc. cit.*, note 8, 515, à la note 171 ; M. TANCELIN, *Sources des obligations*, vol. 3, Montréal, Wilson & Lafleur, 1994, pp. 156-157. *Contra* : Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, « Le nouveau Code civil et la responsabilité municipale : préavis d'action et courtes prescriptions », (1993) *B.D.M.* S.1-S.3. ; F. FRENETTE, « De la prescription », dans BARREAU DU QUÉBEC et CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC (dir.), *op. cit.*, note 9, t. 3, p. 583.
99. Commentaires du ministre de la Justice, *op. cit.*, note 18, t. II, pp. 1326-1327.
100. P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, pp. 21, 402-418 ; S. NORMAND, « Les travaux préparatoires et l'interprétation du Code civil du Québec », (1986) 27 *C. de D.* 347.
101. Commentaires du ministre de la Justice, *op. cit.*, note 18, t. II, p. 1327.
102. Le professeur Frenette ne partage pas l'avis de la Cour d'appel : F. FRENETTE, *loc. cit.*, note 98, 583.

faut d'abord faire appel aux règles ordinaires d'interprétation[103]. On doit, en particulier, se demander si les textes français et anglais sont conciliables[104]. Or, ils le sont. En effet, l'un des sens du mot « disposition » en français est, d'après le dictionnaire *Robert*, « clause d'un acte juridique (d'un contrat, d'un testament, d'une donation) ». Si l'on donne ce sens au mot « disposition », il n'y a plus divergence entre le texte français et le texte anglais : seules les ententes contractuelles sont visées. D'ailleurs, en vertu de la jurisprudence[105], lorsque l'un des deux textes a un sens plus général que l'autre, il faut prendre le sens le plus restreint. Le sens le plus restreint est ici celui du texte anglais. Le second motif convainc davantage, mais pas entièrement. On peut en effet prétendre que l'article 2884 donne une règle générale, et l'article 2930, une règle particulière.

Il y a lieu d'ajouter encore que la Cour d'appel aurait pu invoquer dans le sens de son interprétation l'article 40.1 de la *Loi d'interprétation*[106] en vertu duquel, en cas de divergence entre les textes français et anglais d'une loi, le texte français prévaut. Toutefois, il n'est pas certain que cet article soit constitutionnel, étant donné l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[107]. De plus, même s'il l'était, il n'en demeure pas moins qu'il faudrait quand même, avant de rejeter le texte anglais, faire d'abord appel aux règles ordinaires d'interprétation[108].

Enfin, notre interprétation nous paraît conforme à l'interprétation du législateur, telle qu'elle découle de la disposition préliminaire et de l'article 300. En vertu de cette disposition et de cet article, comme nous l'avons vu[109], les municipalités sont d'abord régies par les lois qui leur sont applicables et le Code civil ne leur est applicable que pour compléter les dispositions de ces lois.

La conclusion de la Cour d'appel voulant que l'article 2930 ne soit pas restreint aux seules ententes contractuelles ne résolvait pas la question de savoir si cet article l'emportait sur les articles 585 et 586 de la *Loi sur les cités et villes* et sur l'article 724 du *Code municipal du Québec*. La Cour d'appel répond à cette question à l'aide de ses troisième, quatrième, cinquième et

103. P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 100, p. 307.
104. *Id.*, pp. 307-308.
105. *Pfizer* c. *Sous-ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 456 ; *Gravel* c. *Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660 ; P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 100, p. 309.
106. *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16.
107. *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721 ; P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 100, p. 307.
108. *Id.*, p. 307 ; *La Reine* c. *Compagnie immobilière B.C.N.*, [1979] 1 R.C.S. 865.
109. *Supra*, section 1.

sixième arguments. Ces arguments supposent admis le deuxième argument. Nous les commenterons donc en supposant cet argument admis.

Comme troisième argument, la Cour d'appel déclare que les mots « Malgré toute disposition contraire » dans l'article 2930 font de cet article une disposition impérative et d'ordre public qui constitue une exception à l'article 300[110]. Le troisième argument ne nous paraît pas conforme à l'article 300 du *Code civil du Bas Canada*. Cet article dispose, en effet, comme nous l'avons vu, que les municipalités « sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables » et que le Code civil ne peut servir qu'à les compléter. Or les articles 585 et 586 de la *Loi sur les cités et villes* et l'article 724 du *Code municipal du Québec* sont des règles de lois particulières applicables aux municipalités. Elles l'emportent donc sur les dispositions du Code civil. Il y a lieu d'ajouter que ces articles n'ont pas été modifiés, comme tant d'autres, par la *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*[111].

Par ailleurs, lorsque l'article 2930 du nouveau Code civil dit « Malgré toute disposition contraire », ces mots ne peuvent viser les dispositions contraires contenues dans une loi applicable aux municipalités. Comme nous venons de le voir, en vertu de l'article 300, les lois particulières applicables aux municipalités l'emportent sur les articles du Code civil, y compris évidemment sur l'article 2930.

Le quatrième argument invoqué par la Cour d'appel est que « c'est aux règles de droit civil et non à celles du droit public qu'il importe de se référer en raison de l'entrée en vigueur de l'article 1376 C.c.Q.[112] ». Cet argument est étonnant, comme nous l'avons souligné précédemment[113]. En effet, l'article 1376 établit une règle qui ne s'applique qu'au Livre cinquième sur les obligations. Or, l'article 2930 fait partie du Livre huitième sur la prescription, et non du Livre cinquième. En conséquence, l'article 1376 ne lui est pas applicable.

La Cour d'appel invoque, comme cinquième argument, qu'en vertu de la disposition préliminaire le Code civil constitue le droit commun applicable à tous, même aux personnes morales de droit public, et que l'article 2930 a une portée générale et est postérieur à la loi municipale[114]. Il est vrai que le Code civil constitue le droit commun du Québec, mais la Cour d'appel

110. *Verdun (Municipalité de)* c. *Doré*, précité, note 23, 1328 (j. Baudouin).
111. *Loi sur l'application de la réforme du Code civil*, précitée, note 35.
112. *Verdun (Municipalité de)* c. *Doré*, précité, note 23, 1328 (j. Baudouin).
113. Voir *supra*, p. 852.
114. *Verdun (Municipalité de)* c. *Doré*, précité, note 23, 1328 (j. Baudouin).

nous paraît faire trop peu de cas de la fin de la disposition préliminaire, de l'article 300 et des règles de common law de droit public. La fin de la disposition préliminaire déclare que les autres lois peuvent « elles-mêmes ajouter au code ou y déroger ». L'article 300 énonce que les personnes morales de droit public « sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables » et ajoute que le Code civil ne sert qu'à les compléter. Les règles de common law de droit public disent que les municipalités ne sont régies par le droit civil qu'exceptionnellement lorsqu'une règle de droit public le déclare applicable. Précisons ici que l'argument sur la postériorité du Code civil ne nous paraît pas valable dans le cas présent. En effet, le Code civil n'étant que supplétif, les lois municipales l'emportent sur celui-ci, même si elles sont antérieures.

Le sixième et dernier argument de la Cour d'appel veut que l'interprétation qu'elle donne ne produise pas une incohérence, même si, en vertu de cette interprétation, les préavis et la courte prescription sont supprimés en ce qui concerne les dommages corporels, mais non en ce qui a trait aux dommages matériels. Elle donne pour motif que plusieurs dispositions du nouveau Code civil témoignent de l'intention du législateur de favoriser une juste indemnisation du préjudice corporel. Elle donne comme illustrations de cette intention les articles 1474, 1615, 1616, 454 et 1609 de ce code[115]. Nous ne pensons pas non plus que l'interprétation donnée par la Cour d'appel produise une incohérence. L'effet pratique de cette interprétation nous paraît toutefois un indice supplémentaire montrant que le législateur n'a pu vouloir un résultat si inutilement complexe.

Un argument supplémentaire peut être invoqué contre l'interprétation de la Cour d'appel. L'article 2930 déclare que, lorsque l'action est fondée sur l'obligation de réparer le préjudice corporel causé à autrui, l'exigence de donner un avis préalablement à l'exercice d'une action, ou d'intenter celle-ci dans un délai inférieur à trois ans, « ne peut faire échec au délai de prescription prévu par le présent Livre ». Or, le délai de prescription prévu par le Livre sur la prescription est celui de l'article 2925 qui dit que l'action qui tend à faire valoir un droit personnel ou un droit réel mobilier « et dont le délai de prescription n'est pas autrement fixé » se prescrit par trois ans. Cet article ne peut s'appliquer aux prescriptions prévues par les articles 585 et 586 de la *Loi sur les cités et villes*, et par l'article 724 du *Code municipal du Québec*, puisque le délai de prescription est, en ces cas, « autrement fixé ». Cet argument[116] n'a pas été discuté par la Cour d'appel.

---

115. *Id.*, 1328-1329.
116. Sur cet argument, voir : Y. DUPLESSIS et J.-G. HÉTU, *loc. cit.*, note 98, 1-3.

**Conclusion**

Le nouveau Code civil a un effet certain sur le droit municipal. Malheureusement toutefois, les nouvelles dispositions de ce code ne sont pas toujours claires. Par ailleurs, les rédacteurs du nouveau Code ne semblent pas avoir toujours été suffisamment préoccupés par son effet sur le droit municipal et, d'une manière plus générale, sur le droit administratif. En conséquence, plusieurs questions devront être réglées par les tribunaux.