

1942
 *Nov. 9, 10
 —
 1943
 *Feb. 2
 —

 J. ALPHONSE OLIVIER (PLAINTIFF) APPELLANT;

 AND

 LA CORPORATION DU VILLAGE DE }
 WOTTONVILLE (DEFENDANT) } RESPONDENT.

ON APPEAL FROM THE COURT OF KING'S BENCH,
 APPEAL SIDE, PROVINCE OF QUEBEC

Municipal corporation—Contract—Construction of water-works and fire-fighting system—Agreement to pay a sum over twenty-five thousand dollars—By-law authorizing a loan not exceeding ten thousand dollars and providing for a special tax sufficient to pay costs of construction and maintenance—Reports by municipality's engineer accepted and adopted by resolutions—Claim by contractor for cost of works over ten thousand dollars—Liability of the corporation—Absolute nullity of contract if not in conformity with the "Act respecting certain works in municipalities", R.S.Q., 1941, c. 236—Quantum meruit—Whether contract valid under the "Act to grant certain powers to municipal corporations to aid the unemployed" Q., 1935, 25-26 Geo. V., c. 9—Resolutions of the municipal council also illegal.

The respondent corporation entered into a contract with the appellant for the construction of water-works and for the installation of a fire-fighting system, and agreed to pay to the appellant, as costs of the enterprise, a sum of \$26,066.00. At the same time as the signing of the contract, a by-law was passed authorizing the corporation to borrow a sum not exceeding \$10,000.00 and stipulating that "to provide for the payment of the costs of construction, maintenance and administration * * *, the council of the municipality was authorized to levy each year a special tax on all property", taxable or not taxable. It was stated that the by-law was passed "in order to remedy to unemployment under the authority of the Act 25-26 Geo. V., c. 9". The preamble of the by-law also declared that 70% of the costs would be paid by the provincial government "and the balance, to wit: \$10,000.00, would be at the expense" of the corporation. During the period of construction and at the completion of the works, the corporation's engineer made a preliminary and a final report, estimating the value of the works at over \$10,000.00, and both reports were accepted and adopted by resolution of the municipal council. The sum of \$10,000.00 was paid by the Corporation. The appellant claimed by his action a further sum of \$16,779.23 as balance due under the contract. The Superior Court maintained the action; but this judgment was unanimously reversed by the appellate court.

Held, affirming the judgment appealed from, that the respondent corporation was not liable for the amount claimed by the appellant. The by-law, which has authorized the contract with the appellant and has ordered the works, provided for the appropriation of the entire requisite amount only to the extent of \$10,000.00, and no special tax has been imposed to provide for any amount exceeding that sum, in conformity with the *Act respecting certain works in municipalities*,

*PRESENT:—Rinfret, Davis, Kerwin, Hudson and Taschereau JJ.

R.S.Q., 1941, c. 236. Any agreement with the appellant contrary to the provisions of that Act is null and does not bind the Corporation; such law, being prohibitive, imports nullity (Art. 14 C.C.); and it does not matter whether the contract is one for a fixed sum or at unit prices. Moreover, the appellant, in his evidence, has made admissions that the contract should be so construed.

1943
 OLIVIER
 v.
 LA CORPORA-
 TION DU
 VILLAGE DE
 WOTTONVILLE

Held, also, that the appellant cannot put his claim on a basis of *quantum meruit*, as the contract has been made under certain conditions clearly specified and necessarily limited by the law. *Rodovski v. California Associated Raisin Co.* ([1926] S.C.R. 292).

Held, also, that the appellant can neither invoke, in support of his claim, the benefit of the provisions of the *Act to grant powers to municipal corporations to aid the unemployed*, Q., 1935, 25-26 Geo. V., c. 9, which Act is referred to in the by-law. Even assuming that this Act would take away the municipal corporations from the application of the other Act (R.S.Q., 1941, c. 236), a municipal corporation can only contribute "to aid unemployed * * * either out of its general funds, or by means of loans which it may authorize by by-laws". In this case, as already stated, it was expressly specified in the by-law that the sum to be borrowed would not be in excess of \$10,000.00.

Held, further, that, such contract being illegal and null, such illegality and nullity cannot be wiped away by a mere resolution of the municipal council purporting to accept and approve the execution of the works, and such resolution cannot either be taken as a ratification of a contract which the law declared to be null. *MacKay v. City of Toronto* ([1920] A.C. 208).

APPEAL from the judgment of the Court of King's Bench, appeal side, province of Quebec, reversing the judgment of the Superior Court, Verret J. and dismissing the appellant's action for balance of moneys due to him as costs of the construction of water-works and fire-fighting system under contract passed with the respondent corporation.

Valmore Bienvenue K.C. and *Edouard Houde* for the appellant.

L. E. Beaulieu K.C. and *Dorais Panneton K.C.*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

RINFRET J. — L'appelant a réclamé de l'intimée la somme de \$20,979.23 à titre de balance due sur un contrat pour la construction d'un système de protection contre l'incendie et pour la construction d'un aqueduc.

A l'enquête, la réclamation a été réduite à la somme de \$16,779.23.

1943
 OLIVIER
 v.
 LA CORPORA-
 TION DU
 VILLAGE DE
 WOTTONVILLE
 Rinfret J.

L'appelant a obtenu un jugement favorable devant la Cour Supérieure; mais ce jugement a été unanimement infirmé, en appel, par la Cour du Banc du Roi.

Cette Cour s'est appuyée sur la *Loi concernant certains travaux publics dans les municipalités* (ch. 236, S.R.Q. 1941). Elle a décidé qu'aux termes de cette loi, la corporation intimée,

ne pouvant ordonner de faire des travaux de construction, sans en même temps pourvoir à l'appropriation des deniers nécessaires pour en payer le coût, il en résulte qu'elle ne peut être tenue responsable de l'excédant du coût des dits travaux sur le prix stipulé au contrat original par les parties en cette cause, et par conséquent, ne peut être condamnée à payer la somme qui lui est présentement réclamée par l'appelant.

Le contrat entre l'appelant et la corporation intimée date du 23 septembre 1935. La Corporation s'y engage à payer à l'appelant, comme prix de l'entreprise, une somme de \$26,066.00.

Concurremment avec la signature de ce contrat, la Corporation intimée adopta un règlement autorisant un emprunt de \$10,000.00

pour construire un aqueduc et des réservoirs et une station de pompage pour la protection de la municipalité contre l'incendie et pour remédier au chômage, sous l'autorité de la loi 25-26 Geo. V, chap. 9.

Le préambule du règlement mentionne que la Corporation a été autorisée par l'Honorable Ministre des travaux publics de la province de Québec à faire ces travaux, que 70% du coût sera payé par le gouvernement de la province de Québec,

et la balance, soit dix mille piastres (\$10,000.), sera à la charge de cette corporation municipale.

Le règlement statue et décrète que la Corporation de Wottonville est autorisée à effectuer un emprunt au moyen d'obligations jusqu'à concurrence de la somme de \$10,000.00 et que

pour pourvoir au paiement du coût de la construction, des frais d'entretien et d'administration du système de protection contre l'incendie, le conseil de la Municipalité est autorisé à prélever chaque année une taxe spéciale suffisante sur tous les biens imposables de la municipalité et même ceux exemptés en vertu de l'article 693 C.M.

Le produit du présent emprunt par obligation devra être employé exclusivement pour la construction du dit aqueduc et du système de protection contre l'incendie et pour remédier au chômage sous l'autorité de la loi 25-26 Geo. V, chap. 9.

Avant d'avoir force de loi et effet, le règlement devait être approuvé par la Commission Municipale de Québec

et par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil. Il reçut les deux approbations en question. Dans chaque lettre par laquelle le secrétaire de la Commission Municipale et l'officier en loi du département des affaires municipales informe la Corporation intimée que cette approbation a été donnée, le chiffre de \$10,000.00 est spécifiquement mentionné.

1943
 OLIVIER
 v.
 LA CORPORATION
 DU
 VILLAGE DE
 WOTTONVILLE
 Rinfret J.

Les parties contractantes ont parfaitement compris que la contribution de la Corporation intimée devait se limiter à la somme de \$10,000.00 et que, ainsi que le spécifie le règlement d'emprunt, la balance devait être payée par le gouvernement de la province de Québec, en vertu des octrois qu'il était loisible au Lieutenant-Gouverneur en conseil d'affecter annuellement, à même le fonds consolidé de la province "aux municipalités * * * qui se protègent d'une manière efficace contre les incendies" conformément à l'article 13 du chapitre 151 des statuts refondus de Québec, 1941.

En effet, sans recourir à d'autres preuves que celle que l'on trouve dans les aveux de l'appelant lui-même, cette conclusion s'impose absolument.

Voici ce que l'appelant a admis au cours de son témoignage:

Le surplus au delà de \$10,000.00, vous saviez que la Corporation avait fait un règlement pour le \$10,000.00?

R. Avant, il y eut entente avant que le contrat soit signé que la Corporation devait payer \$10,000.00.

Q. Et pas un sou de plus?

R. Oui, pas un sou de plus.

Q. Le reste vous vous chargiez de coopérer tous ensemble pour obtenir des octrois pour payer le surplus?

R. Oui Monsieur.

* * *

Q. Après la signature du contrat, pendant les travaux et après que les travaux ont été terminés, avez-vous mentionné au maire, au secrétaire, à monsieur Vigeant et à monsieur Gaumont que vous ne réclameriez pas un sou de plus que \$10,000.00, montant prévu par un règlement de la Corporation?

R. Je l'ai dit au commencement des travaux.

Q. Avant le contrat ou après?

R. Après.

* * *

Q. Les travaux étant terminés, n'avez-vous pas déclaré devant monsieur Vigeant que vous étiez satisfait? Vous avez dit: "Je perds un peu d'argent, mais enfin c'est comme à la bourse. Je suis satisfait"?

R. Je ne me rappelle pas du tout.

Q. Et vous avez dit alors en présence de monsieur Vigeant: "Je ne réclamerai pas un sou de plus de la municipalité"?

1943

OLIVIER

v.

LA CORPORA-
TION DU
VILLAGE DE
WOTTONVILLE

Rinfret J.

R. Oui, mais si je ne me rappelle pas d'avoir rencontré monsieur Vigeant?

* * *

Q. Je vous mets sur vos gardes, vous vous rappelez qu'il y avait plusieurs personnes là, — Je vous mets sur vos gardes. N'avez-vous pas déclaré cette fois-là que vous étiez satisfait des travaux, et que vous ne réclamiez pas un sou de plus de la Corporation?

R. Je l'ai dit dans certaines circonstances, je ne peux pas préciser si c'est après ou avant.

Q. Vous vous rappelez?

R. Oui, je ne m'en cache pas non plus. Vous me demandez des circonstances que je ne me rappelle pas. J'y ai été à toutes les semaines.

Q. C'est après la fin des travaux ça?

R. Je ne me rappelle pas. Je ne sais pas. Je sais que je l'ai dit avant la fin des travaux.

Q. Quand vous avez fait la dernière paie, vous avez dit: "Je ne demanderai pas un sou de plus à la corporation"?

R. Je ne peux pas jurer ça.

Q. Que vous avez fait cette déclaration — "On fait de l'argent et on en perd, c'est un peu comme à la bourse"?

R. C'est possible.

* * *

Q. Jurez-vous que dans aucune circonstance devant le maire, le secrétaire, les conseillers ou qui que ce soit vous n'avez pas dit dans le cours des travaux, alors qu'on vous représentait que ça paraissait coûter passablement cher, qu'en tout cas la municipalité ne paierait pas plus de \$10,000.00 et que les suggestions qu'ils pouvaient faire, ça ne les regardait pas — d'une façon polie, — que c'était vous qui aviez le contrat, et que vous faisiez les décisions pour faire les travaux. Des paroles dans ce sens-là, que ça ne regardait pas les conseillers, le conseil?

R. Je ne peux pas voir à quel point de vue vous me demandez cette question.

Q. N'avez-vous pas déclaré?

R. Je l'ai déclaré tantôt que j'ai dit que ça ne coûterait pas plus de \$10,000.00. Les travaux commençaient.

Q. Après?

R. Je ne me rappelle pas d'avoir déclaré ça après que les travaux ont été finis.

* * *

Q. N'avez-vous pas dit en présence de monsieur Boucher et monsieur Michel que c'était seulement dans le but d'avoir des octrois que vous faisiez faire des recherches à monsieur Houde, et non pas pour faire du trouble à la municipalité, parce que vous aviez fini avec la municipalité?

R. C'était pas dans ce but-là; c'était pour avoir des octrois et me faire payer la balance qui me revenait.

Q. Avez-vous dit cela?

R. Je l'ai dit le dimanche midi quand ils sont venus avec leur fameuse résolution.

* * *

Q. Vous avez demandé aussi que le Conseil passe des résolutions que vous demanderiez dans le but d'obtenir des octrois?

R. Oui monsieur.

Il n'y a donc eu, de la part de l'appelant, aucune méprise au sujet de la portée exacte, tant du point de vue des faits que du point de vue de la loi, des engagements pris par la Corporation intimée envers lui. A tout événement, en vertu de la *Loi concernant certains travaux dans la municipalité*, chap. 236 des statuts refondus de Québec, 1941, qui n'est elle-même que la reproduction du chapitre 112 des statuts refondus de 1925, tel qu'amendé par 18 Geo. V, ch. 40:

1943
OLIVIER
v.
LA CORPORATION
DU
VILLAGE DE
WOTTONVILLE
Rinfret J.

2. Nulle corporation municipale, quelle que soit la loi qui la régit, sauf les cités de Québec et de Montréal, ne peut ordonner de quelque manière que ce soit des travaux de construction ou d'amélioration ni passer un contrat à cet effet, à moins que le règlement qui autorise le contrat ou ordonne les travaux n'ait pourvu à l'appropriation des deniers nécessaires pour en payer le coût.

* * *

5. Les contrats passés contrairement aux dispositions de la présente loi sont nuls et ne lient pas la corporation et tout contribuable peut obtenir un bref d'injonction contre la corporation et l'entrepreneur pour empêcher l'exécution des travaux.

Cette loi générale s'appliquant à toutes les corporations municipales a remplacé, pour les corporations rurales comme l'intimée, l'article 627A du Code municipal, introduit en 1919.

Dans la cause de *Goulet v. Corporation du Village de Saint-Gervais* (1), monsieur le juge Tellier, parlant au nom de la majorité de la Cour, disait:

Sa raison d'être (de l'article 627A) se conçoit facilement. Elle a pour but de protéger le contribuable et la corporation elle-même contre les entreprises extravagantes ou inconsidérées. Le législateur a voulu que la corporation ne puisse se lier par contrat, ni engager la responsabilité du contribuable, sans avoir pourvu, de façon efficace, à ses voies et moyens. Si elle n'a pas à sa disposition les deniers requis et valablement affectés, pour ce qu'elle veut entreprendre, il lui faut, pour contracter valablement, soit taxer les contribuables, soit emprunter. Qu'elle recoure à l'un ou à l'autre de ces deux moyens, les contribuables seront avertis. Une taxe ne s'impose pas, sans un règlement précédé et suivi d'un avis; et, pour emprunter, il faut, règle générale, un règlement approuvé par les contribuables.

Dans le cas qui se présentait dans l'affaire *Goulet*, (1) il n'était pas pourvu à un emprunt; et la taxe, bien qu'il fût prévu qu'elle serait imposée, ne l'avait pas encore été à la date du contrat attaqué.

(1) (1930) Q.R. 50 K.B. 513.

1943

L'honorable juge Tellier concluait donc (p. 521) :

OLIVIER
v.
LA CORPORATION DU
VILLAGE DE
WOTTONVILLE

Dans ces conditions, il me paraît clair que lesdits contrats étaient invalides et que, partant, le demandeur, qui est un des contribuables, avait droit à l'action en nullité qu'il a intentée. C'est ici que l'article 627a doit recevoir son application.

Rinfret J.

Comme on le sait, cet arrêt de la Cour du Banc du Roi fut porté devant cette Cour (1), où il fut infirmé, mais pour des raisons tout à fait étrangères à la question tranchée par la Cour du Banc du Roi. Le jugement de cette dernière cour constitue donc, jusqu'à maintenant, l'interprétation autorisée de la *Loi concernant certains travaux dans la municipalité*, (S.R.Q. 1941, c. 236).

Dans le cas actuel, ainsi que le constate la Cour du Banc du Roi, le règlement qui a autorisé le contrat avec l'appelant et qui a ordonné les travaux n'a pourvu à l'appropriation des deniers nécessaires que jusqu'à concurrence de la somme de \$10,000.00. Aucune taxe spéciale n'a été imposée pour pourvoir à un montant excédant cette somme.

Il s'ensuit fatalement que toute convention avec l'appelant contraire aux dispositions de cette loi est nulle et ne lie pas la Corporation (*Mackay v. City of Toronto* (2); *Waterous Engine Works Co. v. Town of Palmerston* (3)).

Le demandeur ayant reçu la somme de \$10,000.00 prévue par le règlement d'emprunt, il ne peut, en se basant sur son contrat ainsi limité par la loi, réclamer ou recevoir de l'intimée aucune somme supplémentaire; et la corporation intimée n'aurait pas, à tout événement, le droit et le pouvoir de la lui payer.

Nous avons vu d'ailleurs, par les admissions de l'appelant, que c'est ainsi qu'il a compris la situation. Cette loi comporte une prohibition absolue qui emporte nullité (art. 14 C.C.).

Dans les circonstances, il n'y a pas lieu même de se demander si le contrat passé avec l'appelant devrait être interprété comme un contrat à forfait ou comme un contrat à prix unitaires. La loi concernant certains travaux municipaux ne fait aucune distinction sous ce rapport.

Il n'y a pas lieu, non plus, d'envisager la question de savoir si l'appelant pourrait être autorisé à réclamer sur la

(1) [1931] S.C.R. 437.

(2) [1920] A.C. 208.

(3) (1892) 21 Can. S.C.R. 556.

base d'un *quantum meruit*, car le contrat a été fait suivant des conditions déterminées et nécessairement limitées par la loi (*Rodovski v. California Associated Raisin Co.* (1)).

1943

OLIVIER

v.
LA CORPORATION
DU
VILLAGE DE
WOTTONVILLE

Enfin, même si l'appelant n'était pas lié par ses propres aveux, il ne saurait, non plus, se réclamer de la loi attribuant certains pouvoirs aux corporations municipales pour venir en aide aux chômeurs (Statuts de Québec, 25-26 Geo. V, c. 9).

Rinfret J.

Cette loi a été sanctionnée le 18 mai 1935. Elle autorise une contribution par la corporation municipale pour venir en aide aux chômeurs. Cette contribution peut se faire jusqu'à concurrence des montants qu'elle croit nécessaires, soit à même ses fonds généraux, soit au moyen d'emprunts qu'elle peut autoriser par règlement * * * sans autre formalité préliminaire ou subséquente que l'approbation de tel règlement par la majorité des membres de son conseil formant quorum, par la Commission municipale de Québec et par le Lieutenant-Gouverneur en conseil.

L'appelant nous a demandé de tenir compte du fait que le règlement d'emprunt dont il s'agit dans la présente cause réfère à la loi 25-26 Geo. V, c. 9.

Mais, même s'il fallait décider que cette loi a eu pour effet de soustraire les corporations municipales à l'application du chapitre 236 des statuts refondus de Québec 1941 (ou du chapitre 112 des statuts refondus de Québec 1925 — ce qui est la même chose), il n'en reste pas moins qu'en vertu du chapitre 9 de la loi 25-26 Geo. V, la contribution pour venir en aide aux chômeurs doit être faite par la corporation municipale, soit à même ses fonds généraux, soit au moyen d'emprunts qu'elle peut autoriser par règlements. Or, en l'espèce, le règlement adopté par la corporation intimée, le 24 septembre 1935, pour construire l'aqueduc et pour la protection de la municipalité contre l'incendie, a choisi d'autoriser un emprunt et a spécifié expressément que cet emprunt serait limité à la somme de \$10,000.00. Cette somme a été payée à l'appelant. Il ne peut se réclamer du règlement pour exiger davantage, qu'on envisage la situation comme étant réglée par le chapitre 9 de la loi 25-26 Geo. V, ou par le chapitre 236 des statuts refondus de Québec, 1941.

(1) [1926]S.R.C. 292.

1943
 OLIVIER
 v.
 LA CORPORA-
 TION DU
 VILLAGE DE
 WOTTONVILLE
 Rinfret J.

Quant aux résolutions en date du 18 mai et du 20 juillet 1936, par lesquelles le conseil municipal de la corporation intimée aurait accepté le rapport de l'ingénieur qui a surveillé les travaux et où ce dernier approuvait une somme supérieure à celle du contrat et du règlement, il est évident qu'il ne saurait leur être donné effet.

Si un contrat pour des travaux municipaux est nul et ne lie pas la corporation lorsqu'il est fait contrairement à la loi contenue dans le chapitre 236 des statuts refondus de Québec 1941, il est clair que cette illégalité et cette nullité ne peuvent être couvertes par une simple résolution du conseil municipal prétendant accepter et approuver des travaux faits contrairement à cette loi. Les résolutions sont encore plus illégales, si possible, que le contrat lui-même.

D'ailleurs, les circonstances qui ont entouré l'adoption de ces résolutions sont expliquées par les aveux de l'appelant auxquels nous avons fait allusion au cours de ce jugement. Il n'est pas nécessaire de se demander si elles doivent être mises de côté par suite des représentations de l'appelant. La loi concernant certains travaux municipaux les rend illégales et nulles au même point et pour les mêmes raisons que le contrat lui-même.

Ces résolutions ne peuvent, non plus, valoir comme ratification du contrat — il est à peine besoin de le mentionner. L'on ne saurait admettre comme valide la ratification d'un contrat que la loi déclare absolument nul (*Mackay vs. City of Toronto*. (1))

Dans les circonstances, l'appel doit être rejeté avec dépens.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: *Edouard Houde*.

Solicitors for the respondent: *Panneton & Boisvert*.

(1) [1920] A.C. 208.