

**Laurentide Motels Ltd. (Les investissements T.R.L. Ltée), Le restaurant Bastogne Inc. and Thomas R. Lévesque Appellants**

v.

**City of Beauport Respondent**

and

**Gérard Tremblay Mis en cause**

INDEXED AS: LAURENTIDE MOTELS LTD. v. BEAUPORT (CITY)

File No.: 19842.

1988: May 24; 1989: April 20.

Present: Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain\*, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Municipal law — Extra-contractual liability of municipalities — Firefighting — Applicable law: public or private law — Whether civil law applies to a municipality regarding determination of its liability for damage caused by fire — Whether Anns and City of Kamloops apply to Quebec — Civil Code of Lower Canada, arts. 356, 1053 — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 412, 423.*

*Civil liability — Municipality — Firefighting — Malfunction of and failure to maintain hydrants — Fault by firefighters in the performance of their duties — Whether city liable for damage caused by fire — Whether civil law applies to a municipality regarding determination of its liability for damage caused by fire — Quantum of damages — Additional indemnity — Civil Code of Lower Canada, arts. 356, 1053, 1054, 1056c, 1073.*

*Courts — Appeal — Court of Appeal intervening in trial judge's findings and conclusions of fact — Whether Court of Appeal erred by substituting its opinion for that of trial judge.*

*Damages — Additional indemnity — Calculation — Civil Code of Lower Canada, art. 1056c.*

*Damages — Future damages — Burning of hotel complex — Sale of residue of hotel complex three*

**Laurentide Motels Ltd. (Les investissements T.R.L. Ltée), Le restaurant Bastogne Inc. et Thomas R. Lévesque Appellants**

a c.

**Ville de Beauport Intimée**

et

b **Gérard Tremblay Mis en cause**

RÉPERTORIÉ: LAURENTIDE MOTELS LTD. c. BEAUPORT (VILLE)

N° du greffe: 19842.

c

1988: 24 mai; 1989: 20 avril.

Présents: Les juges Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain\*, La Forest et L'Heureux-Dubé.

d EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit municipal — Responsabilité extra-contractuelle des municipalités — Combat des incendies — Droit applicable: droit public ou droit privé — Le droit civil s'applique-t-il à une municipalité relativement à la détermination de sa responsabilité pour les dommages causés par un incendie? — Les arrêts Anns et Ville de Kamloops s'appliquent-ils au Québec? — Code civil du Bas-Canada, art. 356, 1053 — Loi des cités et villes, L.R.Q., chap. C-19, art. 412, 423.*

*Responsabilité civile — Municipalité — Combat des incendies — Défaut d'entretien et mauvais fonctionnement des bornes-fontaines — Fautes des pompiers dans l'exécution de leurs fonctions — La ville est-elle responsable des dommages causés par l'incendie? — Le droit civil s'applique-t-il à une municipalité relativement à la détermination de sa responsabilité pour les dommages causés par un incendie? — Quantum des dommages — Indemnité additionnelle — Code civil du Bas-Canada, art. 356, 1053, 1054, 1056c, 1073.*

*Tribunaux — Appel — Cour d'appel intervenant dans les déterminations et conclusions de fait du juge de première instance — La Cour d'appel a-t-elle erré en substituant son opinion à celle du juge de première instance.*

*Dommages-intérêts — Indemnité additionnelle — Calcul — Code civil du Bas-Canada, art. 1056c.*

*Dommages-intérêts — Dommages futurs — Incendie d'un complexe hôtelier — Vente du résidu du complexe*

\* Le Dain J. took no part in the judgment.

\* Le juge Le Dain n'a pas pris part au jugement.

*years later — Sale taken into consideration in calculating future damages — Cost of reopening deducted.*

A client's negligence led to a fire that damaged appellants' hotel complex in the city of Beauport. As soon as they arrived, the firefighters sprayed water from the fire truck onto the fire, but the water soon ran out owing to the impossibility of connecting with the hydrants. The latter, which were difficult to reach and covered with snow, were unusable because they were frozen or broken. It was not until some forty minutes later that water was finally obtained from the hydrants. The appellants brought an action for damages against the person who had set the fire and the respondent, alleging fault by the latter in fighting the fire, namely that its equipment had not been maintained and did not function properly, as well as fault by its employees in the performance of their duties.

The trial judge allowed the action and found the person who had set the fire liable for part of the damage and the respondent liable for the remainder. The trial judge blamed the respondent for its negligence in checking and maintaining the fire hydrants and its employees for a number of faults in the performance of their duties. The trial judge found that, on the evidence, the fire had almost been put out when the water ran out in the fire truck. He concluded that it was the lack of water coupled with the faults of the respondent's employees which had caused the remainder of the damage. He accordingly directed the respondent to pay the sum of \$2,542,732.83 in damages. The Court of Appeal, hearing only an appeal by the respondent, reversed the Superior Court judgment.

The appeal at bar seeks to determine (1) whether the delictual civil liability of municipalities in firefighting is governed by public or by private law; (2) whether the fault alleged against the respondent makes it liable; and (3) whether the quantum of damages and the calculation of the additional indemnity should be varied.

*Held:* The appeal should be allowed.

(1) *Applicable law*

*Per* Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson and La Forest J.J.: Article 356 C.C.L.C. provides that political corporations such as municipal corporations are in principle governed by the public law. The civil law applies to them only exceptionally. Consequently, it is the public law which must determine when the civil law will apply to municipal corporations. Public law in Quebec has two sources: the statutory law and the common law. Since

*hôtelier trois ans plus tard — Vente prise en considération dans le calcul des dommages futurs — Frais de réouverture retranchés.*

La négligence d'un client est à l'origine de l'incendie qui a endommagé le complexe hôtelier des appelants situé dans la ville de Beauport. À leur arrivée sur les lieux, les pompiers déversent l'eau du camion-citerne sur le foyer d'incendie, mais l'eau vient rapidement à manquer faute d'un raccordement aux bornes-fontaines. Enneigées et difficiles d'accès, celles-ci sont inutilisables parce qu'elles sont gelées ou brisées. Ce n'est qu'au bout d'une quarantaine de minutes que les pompiers parviennent enfin à obtenir de l'eau des bornes-fontaines. Les appelants intentent une action en dommages contre l'auteur de l'incendie et l'intimée, alléguant contre cette dernière des fautes dans le combat de cet incendie, soit le défaut d'entretien et le mauvais fonctionnement de son équipement, ainsi que des fautes de ses préposés dans l'exercice de leurs fonctions.

Le premier juge accueille l'action et conclut à la responsabilité de l'auteur de l'incendie pour une partie des dommages et à la responsabilité de l'intimée pour l'excédent. Le premier juge reproche à l'intimée sa négligence dans la vérification et l'entretien des bornes-fontaines et à ses préposés un certain nombre de fautes dans l'exécution de leurs fonctions. Le premier juge détermine que, selon la preuve, le feu était presque éteint lorsque l'eau vint à manquer dans le camion-citerne. Il conclut que c'est la pénurie d'eau couplée aux fautes des préposés de l'intimée qui ont causé l'excédent des dommages. Il condamne donc l'intimée à payer la somme de 2 542 732, 83 \$ en dommages. La Cour d'appel, saisie du seul appel de l'intimée, infirme le jugement de la Cour supérieure.

Le présent pourvoi vise à déterminer (1) si la responsabilité civile délictuelle des municipalités dans le combat des incendies est régie par le droit public ou par le droit privé; (2) si les fautes alléguées contre l'intimée entraînent sa responsabilité; et (3) si le quantum des dommages et le calcul de l'indemnité additionnelle doivent être modifiés.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

(1) *Droit applicable*

*Les* juges Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson et La Forest: L'article 356 du C.c.B.-C. prévoit qu'en principe les corporations politiques comme les corporations municipales sont régies par le droit public. Le droit civil ne s'y applique qu'exceptionnellement. Par conséquent, c'est le droit public qui doit déterminer quand le droit civil s'appliquera aux corporations municipales. Le droit public du Québec a deux sources, le droit écrit et la

there is no express statutory provision dealing with a municipality's delictual and quasi-delictual relations with individuals, it is the second source of public law, the "public" common law as it exists at present, which determines the respects in which a municipal corporation falls "within the control of the civil law" in its relations with individuals. Under the "public" common law established in the *Anns* and *City of Kamloops* cases, a municipality cannot be held responsible for its policy decisions. (Policy decisions are decisions of a political nature such as the initial decision to exercise the power to establish a service.) A municipality, however, which acts within the operational sphere of its discretionary powers—i.e., within the practical execution of its policy decision—is subject to the private law standards of conduct. In Quebec, the private law standards of conduct are those enunciated in the *Civil Code*, and particularly in arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C.

Here, respondent's by-laws indicate that it exercised the discretionary powers conferred upon it by the *Cities and Towns Act* to establish a fire-fighting service and waterworks. There is no statutory provision either exonerating respondent from, or subjecting it to, liability for damage caused by its acts pursuant to its discretionary powers. Therefore, the question whether the civil law applies to determine the respondent's responsibility must be reasoned by the common law. Under the common law, arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C. will apply if the acts or omissions alleged to have caused damage—the failure to keep the fire hydrants clear and operational and the acts and omissions of the municipality's fire-fighters—fall within the operational sphere of the municipality's activities.

The respondent could have, as a matter of policy, established some scheme of inspection and repair. The failure to make such a policy decision, however, does not allow the respondent to escape the application of the private law. Absent a policy decision to which the omission alleged to have caused damage can be attributed, the inspection and repair of the fire hydrants must be taken to be in the operational sphere, since they are the practical execution of the respondent's policy decision to establish the water system and to allocate personnel and money to maintain the system. The acts and omissions of respondent's firefighters, too, should be characterized as operational in nature. The responsibility of the respondent, therefore, falls to be determined by arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C., and the trial judge's finding

*common law*. Comme aucune disposition légale ne vise explicitement les relations délictuelles et quasi délictuelles d'une municipalité avec des particuliers, c'est la seconde source du droit public, la *common law* «publique» qui existe actuellement, qui détermine à quels égards une corporation municipale «relève du droit civil» dans ses relations avec les particuliers. Selon la *common law* «publique» établie dans les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, une municipalité ne peut être tenue responsable de ses décisions politiques. (Les décisions politiques sont des décisions de nature politique comme par exemple la décision initiale d'exercer le pouvoir d'établir un service.) Cependant, dès lors qu'une municipalité pénètre dans la sphère opérationnelle de ses pouvoirs discrétionnaires, c'est-à-dire lorsqu'elle passe à l'exécution pratique de sa décision politique, elle se trouve assujettie aux normes de conduite du droit privé. Au Québec, les normes de conduite du droit privé sont énoncées dans le *Code civil* et plus particulièrement aux art. 1053 et suiv. C.c.B.-C.

En l'espèce, les règlements municipaux de l'intimée indiquent qu'elle a exercé les pouvoirs discrétionnaires qui lui sont conférés par la *Loi sur les cités et villes*, pour établir un service de lutte contre les incendies et un service d'aqueduc. Il n'existe aucune disposition légale qui rende l'intimée responsable, ou non responsable, du préjudice résultant des actes qu'elle a accomplis conformément à ses pouvoirs discrétionnaires. C'est pourquoi, il faut chercher dans la *common law* la réponse à la question de savoir si le droit civil s'applique pour déterminer la responsabilité de l'intimée. Selon la *common law*, les art. 1053 et suiv. C.c.B.-C. s'appliqueront si les actes ou les omissions qui auraient causé un préjudice, savoir le défaut d'assurer le déblaiement des bornes-fontaines et leur bon fonctionnement, et les actes et omissions des pompiers de la municipalité, relèvent de la sphère opérationnelle des activités de la municipalité.

L'intimée aurait pu, en principe, établir un programme d'inspection et de réparation. Cependant, l'omission de prendre une telle décision politique ne permet pas à l'intimée d'échapper à l'application du droit privé. En l'absence d'une décision politique à laquelle pourrait être attribuée l'omission qui aurait causé un préjudice, l'inspection et la réparation des bornes-fontaines doivent être considérées comme relevant du domaine opérationnel, puisqu'elles représentent la mise à exécution pratique de la décision politique de l'intimée d'établir un système d'aqueduc et d'affecter personnel et deniers à son entretien. Les actes et omissions des pompiers doivent être eux aussi considérés comme étant de nature opérationnelle. La responsabilité de l'intimée doit donc être déterminée en vertu des art.

that the respondent was at fault under arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C. was correct.

*Per* L'Heureux-Dubé J.: Municipal corporations in Quebec are governed by public law, which has its origin in the common law.

So far as the liability of municipalities is concerned, *Anns* and *City of Kamloops*, together with certain subsequent common law judgments, set out the principles of public law which apply in Canada and in Quebec. Applying these principles, the fact that a municipal corporation makes a policy decision or refuses to do so does not entail its civil liability; if, however, the municipal corporation exercises its powers, discretionary or otherwise, so as to make its decision operational, it can be held liable for any damage caused to another through its fault, or through that of its employees in the course of their duties, unless the enabling legislation expressly excludes such liability or authorizes the municipal corporation to exonerate itself from liability. The private law criteria set out by the common law as stated in these judgments cannot however be applied in Quebec, as since the *Quebec Act* and in keeping with the Canadian Constitution, jurisdiction over property and civil rights has been a matter for the provinces. Pursuant to art. 356 C.C.L.C., in the absence of provisions to the contrary in their charters or enabling legislation, and subject to public law, municipal corporations are therefore governed by the *Civil Code of Lower Canada* in private law matters.

In the case at bar the respondent exercised its discretionary power conferred by the *Cities and Towns Act* to create a firefighting service (a policy decision), and no provision of that Act, not even s. 442, confers an immunity on municipalities from their extra-contractual liability in respect of the operation of their water and firefighting services. Though the Act also does not impose any specific liability in this regard, it is clear, in light of the by-laws adopted by the respondent dealing with firefighting and water services, the monies allocated and employees assigned to maintenance of the water system, including hydrants, that the respondent undertook, at the very least by implication, to maintain this service and ensure that it was in good working order (an operational decision). In the exercise of its discretionary power, arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C. were therefore applicable to the respondent's activities.

## (2) *Fault and Causal Link*

Under arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C., the respondent must be held liable for the additional damage caused by

1053 *et suiv.* C.c.B.-C. et la conclusion du juge de première instance que l'intimée a commis une faute en vertu des art. 1053 *et suiv.* C.c.B.-C. était exacte.

*Le juge* L'Heureux-Dubé: Les corporations municipales au Québec sont régies par le droit public. Celui-ci trouve son origine dans la *common law*.

En matière de responsabilité des municipalités, les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, ainsi que certains arrêts de *common law* subséquents, énoncent les principes de droit public applicables au Canada comme au Québec. En vertu de ces principes, le fait qu'une corporation municipale prenne ou refuse de prendre une décision politique (*policy decision*) ne peut entraîner sa responsabilité civile; mais si la corporation municipale exerce ses pouvoirs, discrétionnaires ou non, de façon à rendre sa décision exécutoire (*operational decision*), elle engagera sa responsabilité pour tout préjudice causé à autrui par sa faute, ou celle de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions, à moins que la loi habilitante n'écarte expressément cette responsabilité ou n'autorise la corporation municipale à s'en dégager. Les critères de droit privé de *common law* énoncés dans ces arrêts sont toutefois inapplicables au Québec puisque, depuis l'*Acte de Québec*, et d'après la Constitution canadienne, la compétence en matière de propriété et droits civils relève des provinces. Conformément à l'art. 356 C.c.B.-C., en l'absence de dispositions à l'effet contraire dans leur charte ou loi habilitante, et sujet au droit public, les corporations municipales sont donc régies, en matière de droit privé, par le *Code civil du Bas-Canada*.

En l'espèce, l'intimée a exercé son pouvoir discrétionnaire conféré par la *Loi sur les cités et villes* d'établir un service de lutte contre les incendies (*policy decision*) et aucune disposition de cette loi, pas même l'art. 442, ne confère d'immunité aux municipalités quant à la responsabilité extra-contractuelle pouvant découler de l'opération de leurs services d'aqueduc et d'incendie. Bien que cette loi n'impose pas non plus de responsabilité particulière à cet égard, il est clair, à la lumière des règlements adoptés par l'intimée relatifs aux services des incendies et d'aqueduc, des sommes octroyées et des employés affectés à l'entretien du réseau d'aqueduc, y compris des bornes-fontaines, que l'intimée a entrepris, à tout le moins de façon implicite, d'entretenir ce service et de le maintenir en bon état de fonctionnement (*operational decision*). Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, les art. 1053 *et suiv.* C.c.B.-C. sont donc applicables à la conduite de l'intimée.

## (2) *Faute et lien de causalité*

En vertu des art. 1053 *et suiv.* C.c.B.-C., l'intimée doit être tenue responsable pour l'excédent des domma-

the fire, as this was due to its fault in maintaining its water and firefighting systems and to the fault of its employees in carrying out their duties. This fault had a causal link with the damage sustained by the appellants and was the direct and immediate consequence of it.

The trial judge committed no error in his determination of the facts or in the conclusions which he drew from them, and the Court of Appeal was not justified in intervening and substituting its opinion for that of the trial judge. A trial judge's findings of fact based on the credibility of witnesses are not to be reversed on appeal unless it can be established that the trial judge made some palpable and overriding error which affected his assessment of the facts. In the case at bar the determination of the facts in this great volume of opposing evidence was based essentially on the trial judge's view of the credibility of the testimony of various witnesses. The trial judge ruled on the credibility of the key witnesses, he indicated why he preferred one witness rather than another, and there is nothing in a review of the evidence to suggest that in so doing he made a palpable error in determining the facts or an error which could have a bearing on the outcome of the case in the conclusions that he drew from them. Far from being unreasonable, his findings are supported by the evidence.

### (3) *Damages and Additional Indemnity*

An appellate court should not alter the quantum of damages set by the trial judge unless it can be shown that he applied an erroneous rule of law or that the amount awarded was palpably incorrect compensation for the damage suffered. It was not shown that the trial judge erred in selecting the depreciated replacement method to determine the value of the damage caused to the buildings and their contents or that the amount awarded for this was unreasonable. However, the amount awarded for incidental expenses must be deducted. Although events occurring after the date of the loss are generally not taken into account in estimating loss in a delictual or quasi-delictual matter, this rule is not absolute and is subject to exceptions, especially in the case of estimation of loss for future damages. In the case at bar the sale of the hotel complex three years after the fire prospectively eliminated the assumption that the appellants would rebuild and reopen the motel. The items for pre-opening costs, publicity and renewal of liquor licences are expenses that were not, and never will be, incurred. However, the trial judge properly awarded compensation for lost profit for a total period of two years. The evidence was that the residue of the hotel complex continued to be operated with reduced

ges causés par l'incendie, puisqu'ils sont dus à sa faute dans l'entretien de son réseau d'aqueduc et de lutte contre les incendies et à celle de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions, ces fautes ayant un lien de causalité avec le préjudice subi par les appelants et en étant la suite directe et immédiate.

Le premier juge n'a pas commis d'erreur dans la détermination des faits ni dans les conclusions qu'il en a tirées et la Cour d'appel n'était pas justifiée d'intervenir et de substituer son opinion à celle du premier juge. Les déterminations de fait d'un juge de première instance, fondées sur la crédibilité des témoins, ne doivent pas être infirmées en appel à moins qu'il ne soit établi que le juge de première instance a commis une erreur manifeste et dominante qui a faussé son appréciation des faits. En l'espèce, la détermination des faits, dans cette longue preuve contradictoire, repose essentiellement sur la crédibilité que le premier juge a accordée aux différents témoignages. Celui-ci s'est prononcé sur la crédibilité des témoins-clés, il a motivé ses préférences pour un témoin plutôt qu'un autre, et un examen de la preuve ne permet pas d'affirmer que, ce faisant, il a commis une erreur manifeste dans la détermination des faits ni une erreur qui pourrait avoir une portée sur l'issue du litige dans les conclusions qu'il en a tirées. Loin d'être déraisonnables, ses conclusions prennent appui sur la preuve.

### (3) *Domages et indemnité additionnelle*

Une cour d'appel ne doit pas modifier le quantum des dommages établi par le premier juge à moins qu'on ne démontre que celui-ci a appliqué un principe de droit erroné ou que la somme accordée constitue une indemnisation manifestement incorrecte du préjudice subi. Or, il n'a pas été démontré que le premier juge avait eu tort de choisir la méthode de remplacement dépréciée pour établir la valeur des dommages causés aux bâtiments et à leur contenu et que la somme accordée à ce chapitre était déraisonnable. Toutefois, la somme accordée au chapitre des frais incidents doit être retranchée. Bien que les événements postérieurs à la date du préjudice n'entrent généralement pas en ligne de compte dans l'évaluation du préjudice en matière délictuelle ou quasi délictuelle, cette règle n'est pas absolue et souffre de certaines exceptions particulièrement dans le cas d'évaluation du préjudice pour dommages futurs. En l'espèce, la vente du complexe hôtelier trois ans après l'incendie élimine prospectivement l'hypothèse de la reconstruction et de la réouverture du motel par les appelants. Les postes de frais de pré-ouverture, de publicité et de renouvellement de permis d'alcool sont donc des frais qui n'ont jamais été, et ne seront jamais, encourus. Mais c'est à bon droit que le premier juge a accordé une

profits after the fire and the two-year period corresponds to the time needed to rebuild a hotel of this kind and resume operations. The eventual sale of the hotel complex does not have the necessary nexus for it to be said that, had it not been for the fire, the appellants would have sold their business and that they intended to sell it in any case.

Finally, the wording of the judgment should be varied with respect to calculation of the additional indemnity. The additional indemnity provided for in art. 1056c C.C.L.C. is intended to compensate for loss due to delay in paying the amount ordered. The excess interest authorized by that article thus runs until the date the damages are finally paid. Although the trial judge has a discretion whether to award the indemnity, he has no discretion as regards the calculation of that indemnity, as this must necessarily be calculated by applying to the amount awarded by judgment from the date when the action at law was instituted "a percentage equal to the excess of the interest rate fixed according to section 53 of the Revenue Department Act, R.S.Q. 1964, c. 66, over the legal interest rate". The amount by which the interest rate fixed under s. 53 exceeds the legal interest rate, which was 5 per cent at the time the trial judgment was rendered, has subsequently fluctuated many times. The additional indemnity awarded by the trial judge must therefore be calculated by applying each of these rates for the periods during which they were in effect, rather than by using the 5 per cent rate referred to in the trial judgment. Limiting the additional indemnity to 5 per cent would be depriving the appellants of full compensation for the financial loss incurred by them as a consequence of being deprived of the amount owed from the time of the trial judgment.

### Cases Cited

By Beetz J.

**Applied:** *City of Kamloops v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; **referred to:** *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74; *Adricon Ltée v. Town of East Angus*, [1978] 1 S.C.R. 1107.

By L'Heureux-Dubé J.

**Applied:** *City of Kamloops v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; **referred to:** *East Suffolk Rivers*

indemnité pour perte de profits pour une période totale de deux ans. La preuve révèle que le résidu du complexe hôtelier a continué à être exploité avec des profits réduits après l'incendie et que la période de deux ans correspond à la durée de reconstruction et de reprise d'affaire d'un hôtel de ce type. La vente éventuelle du complexe hôtelier n'a pas ce rapport de connexité nécessaire pour qu'on puisse en déduire que, n'eût été de l'incendie, les appelants auraient vendu leur commerce ou qu'ils aient eu l'intention de le vendre.

Finalement, il y a lieu de modifier le dispositif du jugement relatif au calcul de l'indemnité additionnelle. L'indemnité additionnelle prévue à l'art. 1056c C.c.B.-C. cherche à réparer un préjudice dû au retard dans le paiement de la condamnation. L'excédent d'intérêt autorisé par cet article court donc jusqu'à la date du paiement final des dommages-intérêts. Bien que le juge de première instance jouisse d'une discrétion d'accorder ou non l'indemnité, aucune discrétion ne lui est laissée relativement au calcul de cette indemnité, celle-ci étant nécessairement calculée en appliquant au montant accordé par jugement à compter de la date de l'institution de la demande en justice «un pourcentage égal à l'excédant du taux d'intérêt fixé suivant l'article 53 de la Loi du ministère du Revenu, S.R.Q. 1964, c. 66, sur le taux légal d'intérêt». L'excédent du taux d'intérêt fixé suivant l'art. 53 sur le taux légal d'intérêt, qui était de 5 p. 100 au moment où le jugement de première instance a été rendu, a fluctué à de nombreuses reprises depuis ce temps. L'indemnité additionnelle accordée par le juge du procès doit donc être calculée en appliquant chacun de ces taux pour les périodes pendant lesquelles ils ont été en vigueur, plutôt qu'en utilisant le taux de 5 p. 100 imposé par le jugement de première instance. Limiter l'indemnité additionnelle à 5 p. 100 reviendrait à priver les appelants de la pleine compensation de la perte monétaire qu'ils ont encourue du fait d'être privés de la somme due depuis le jugement de première instance.

### Jurisprudence

<sup>h</sup> Citée par le juge Beetz

**Arrêts appliqués:** *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; **arrêts mentionnés:** *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74; *Adricon Ltée c. Ville d'East Angus*, [1978] 1 R.C.S. 1107.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

<sup>i</sup> **Arrêts appliqués:** *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; **arrêts mentionnés:** *East Suf-*

- Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74; *Wing v. Moncton*, [1940] 2 D.L.R. 740; *Stevens-Willson v. City of Chatham*, [1934] S.C.R. 353; *Chevalier v. Corporation de la Cité de Trois-Rivières* (1913), 20 R. de J. 100; *Magasin Continental (Québec) Ltée v. Rhéaume*, C.A. Québec, No. 8797, August 30, 1973; *Larivière v. Cité de Montréal* (1941), 47 R.L. 505; *Cité de Pont-Viau v. Gauthier Mfg. Ltd.*, [1979] C.A. 77; *Corporation of Montreal v. Doolan* (1871), 18 L.C.J. 124; *Phaneuf v. Corporation du Village de St-Hugues* (1936), 61 K.B. 83; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222; *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Co.*, [1905] A.C. 426; *Authier v. Corporation de la Ville de l'Assomption* (1903), 9 R. de J. 374; *Lefebvre v. Town of Grand-Mère* (1917), 55 S.C.R. 121; *City of Montreal v. Mulcair* (1898), 28 S.C.R. 458; *Napper v. Cité de Sherbrooke*, [1968] S.C.R. 716; *Peltier v. Corporation of the Village of Gatineau Pointe* (1937), 76 C.S. 180; *Brousseau v. Cité de Québec* (1912), 42 C.S. 91; *Roy v. Cité de Montréal* (1892), 2 C.S. 305; *Wilshire v. Corporation du village de St-Louis du Mile-End* (1899), 8 Q.B. 479; *Quesnel v. Emard* (1912), 8 D.L.R. 537; *Fournier v. Cité de Lachine* (1926), 66 C.S. 109; *Lanouette-Perreault v. Corporation municipale de St-Théodore de Chertsey*, Sup. Ct. Joliette, No. 705-05-000840-75, January 30, 1979; *Harris v. Marter* (1874), 15 N.B.R. 165; *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Marcoux v. Ville de Plessisville*, [1973] R.P. 385; *Joseph Investment Corp. v. Cité d'Outremont*, [1973] S.C.R. 708; *R. v. Corporation of the City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299; *Langelier v. Giroux* (1932), 52 K.B. 113; *Brown v. Corporation de Montréal* (1871), 4 R.L. 7; *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Adricon Ltée v. Town of East Angus*, [1978] 1 S.C.R. 1107; *O'Reilly v. Mackman*, [1982] 3 W.L.R. 604; *Attorney General of Quebec v. Labrecque*, [1980] 2 S.C.R. 1057; *McLeave v. City of Moncton* (1902), 32 S.C.R. 106; *Vallières v. Cité de Montréal* (1908), 33 C.S. 250; *Harper v. Cité de Montréal* (1908), 16 R. de J. 229; *Levinson v. Cité de Montréal* (1911), 39 C.S. 259; *Exchange Bank of Canada v. The Queen* (1886), 11 App. Cas. 157; *Bank of Montreal v. Attorney General of Quebec*, [1979] 1 S.C.R. 565; *J. E. Verreault & Fils Ltée v. Attorney General of Quebec*, [1977] 1 S.C.R. 41; *Mainwaring v. Nanaimo*, [1951] 4 D.L.R. 519; *Miller & Brown Ltd. v. City of Vancouver* (1966), 59 D.L.R. (2d) 640; *Barratt v. Corporation of the District of North Vancouver*, [1980] 2 S.C.R. 418; *McCrea v. City of White Rock* (1974), 56 D.L.R. (3d) 525; *Martel v. City of Montreal*, [1943] C.S. 290; *Seguin v. Town of Hawkesbury*, [1955] O.R. 956; *Yuen Kun Yeu v. Attorney-General of Hong Kong*, [1988] A.C. 175; *Curran v. Northern Ireland Co-ownership Housing Association Ltd.*, [1987] 2 All E.R. 13; *Suth-*
- folk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74; *Wing v. Moncton*, [1940] 2 D.L.R. 740; *Stevens-Willson v. City of Chatham*, [1934] R.C.S. 353; *Chevalier c. Corporation de la Cité de Trois-Rivières* (1913), 20 R. de J. 100; *Magasin Continental (Québec) Ltée c. Rhéaume*, C.A. Québec, n° 8797, 30 août 1973; *Larivière c. Cité de Montréal* (1941), 47 R.L. 505; *Cité de Pont-Viau c. Gauthier Mfg. Ltd.*, [1979] C.A. 77; *Corporation of Montreal v. Doolan* (1871), 18 L.C.J. 124; *Phaneuf c. Corporation du Village de St-Hugues* (1936), 61 B.R. 83; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222; *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Co.*, [1905] A.C. 426; *Authier c. Corporation de la Ville de l'Assomption* (1903), 9 R. de J. 374; *Lefebvre v. Town of Grand-Mère* (1917), 55 R.C.S. 121; *City of Montreal v. Mulcair* (1898), 28 R.C.S. 458; *Napper v. Cité de Sherbrooke*, [1968] R.C.S. 716; *Peltier c. Corporation of the Village of Gatineau Pointe* (1937), 76 C.S. 180; *Brousseau c. Cité de Québec* (1912), 42 C.S. 91; *Roy c. Cité de Montréal* (1892), 2 C.S. 305; *Wilshire c. Corporation du village de St-Louis du Mile-End* (1899), 8 B.R. 479; *Quesnel v. Emard* (1912), 8 D.L.R. 537; *Fournier c. Cité de Lachine* (1926), 66 C.S. 109; *Lanouette-Perreault c. Corporation municipale de St-Théodore de Chertsey*, C.S. Joliette, n° 705-05-000840-75, 30 janvier 1979; *Harris v. Marter* (1874), 15 N.B.R. 165; *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Marcoux c. Ville de Plessisville*, [1973] R.P. 385; *Joseph Investment Corp. c. Cité d'Outremont*, [1973] R.C.S. 708; *R. c. Corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299; *Langelier c. Giroux* (1932), 52 B.R. 113; *Brown c. Corporation de Montréal* (1871), 4 R.L. 7; *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Adricon Ltée c. Ville d'East Angus*, [1978] 1 R.C.S. 1107; *O'Reilly v. Mackman*, [1982] 3 W.L.R. 604; *Procureur général du Québec c. Labrecque*, [1980] 2 R.C.S. 1057; *McLeave v. City of Moncton* (1902), 32 R.C.S. 106; *Vallières c. Cité de Montréal* (1908), 33 C.S. 250; *Harper c. Cité de Montréal* (1908), 16 R. de J. 229; *Levinson c. Cité de Montréal* (1911), 39 C.S. 259; *Exchange Bank of Canada v. The Queen* (1886), 11 App. Cas. 157; *Banque de Montréal c. Procureur général du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 565; *J. E. Verreault & Fils Ltée c. Procureur général du Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41; *Mainwaring v. Nanaimo*, [1951] 4 D.L.R. 519; *Miller & Brown Ltd. v. City of Vancouver* (1966), 59 D.L.R. (2d) 640; *Barratt c. Corporation of the District of North Vancouver*, [1980] 2 R.C.S. 418; *McCrea v. City of White Rock* (1974), 56 D.L.R. (3d) 525; *Martel v. City of Montreal*, [1943] C.S. 290; *Seguin v. Town of Hawkesbury*, [1955] O.R. 956; *Yuen Kun Yeu v. Attorney-General of Hong Kong*, [1988] A.C. 175; *Curran v. Northern Ireland Co-ownership Housing Association Ltd.*, [1987] 2 All E.R. 13.

*erland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1; *Berkovitz by Berkovitz v. United States*, 108 S. Ct. 1954 (1988); *Montreal Light, Heat and Power Co. v. Cité de Montréal* (1917), 26 K.B. 368; *Joseph Brant Memorial Hospital v. Koziol*, [1978] 1 S.C.R. 491; *Maryland Casualty Co. v. Roland Roy Fourrures Inc.*, [1974] S.C.R. 52; *Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474; *Schreiber Brothers Ltd. v. Currie Products Ltd.*, [1980] 2 S.C.R. 78; *Lensen v. Lensen*, [1987] 2 S.C.R. 672; *Pelletier v. Shykofsky*, [1957] S.C.R. 635; *St-Pierre v. Tanguay*, [1959] S.C.R. 21; *Dorval v. Bouvier*, [1968] S.C.R. 288; *Métivier v. Cadorette*, [1977] 1 S.C.R. 371; *Beaudoin-Daigneault v. Richard*, [1984] 1 S.C.R. 2; *Volkert v. Diamond Truck Co.*, [1940] S.C.R. 455; *Morin v. Blais*, [1977] 1 S.C.R. 570; *Nance v. British Columbia Electric Railway Co.*, [1951] A.C. 601; *Proctor v. Dyck*, [1953] 1 S.C.R. 244; *Watt v. Smith*, [1968] S.C.R. 177; *Industrial Teletype Electronics Corp. v. City of Montreal*, [1977] 1 S.C.R. 629; *Hamel v. Brunelle*, [1977] 1 S.C.R. 147; *Andrews v. Grand & Toy Alberta Ltd.*, [1978] 2 S.C.R. 229; *Hôpital général de la région de l'amiante Inc. v. Perron*, [1979] C.A. 567; *Woelk v. Halvorson*, [1980] 2 S.C.R. 430; *Snyder v. Montreal Gazette Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 494; *Hôpital Notre-Dame de l'Espérance v. Laurent*, [1978] 1 S.C.R. 605; *Royal Insurance Co. v. Rourke*, [1973] C.A. 1046; *Colomba v. Madill*, [1979] C.S. 17; *Delarossbil v. Prévoyance, Cie d'assurance*, [1978] C.S. 363; *Findlay v. Howard* (1919), 58 S.C.R. 516; *Pratt v. Beaman*, [1930] S.C.R. 284; *Golden Eagle Canada Ltd. v. Ray Gas Bar Inc.*, [1973] C.A. 680; *Procureur général du Québec v. Dugal*, J.E. 82-1169; *Travelers Insurance Co. of Canada v. Corriveau*, [1982] 2 S.C.R. 866, aff'g [1980] C.A. 4; *Girard v. Lavoie*, [1975] C.A. 904.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting the Ministère du Revenu*, R.S.Q., c. M-31, s. 28.  
*Act to amend the Taxation Act and other legislation and to make certain provisions respecting retail sales tax*, S.Q. 1989, c. 5, s. 250.  
*Charter of the Town of Beauport*, S.Q. 1950-51, c. 91, s. 17.  
*Cities and Towns' Act*, R.S.Q. 1925, c. 102, ss. 433, 452.  
*Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193 (now R.S.Q., c. C-19), ss. 426, 433, 452.  
*Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, ss. 28(1)(3), 412(22), (41), (42), (44), 423, 429, 430, 431, 434, 436, 439, 442, 450, 585(7).  
*Cities and Towns' Act, 1922*, S.Q. 1922, c. 65, ss. 422, 441.  
*Civil Code of Lower Canada*, arts. 13, 18, 356, 1053, 1054, 1056c, 1073, 1077.

13; *Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1; *Berkovitz by Berkovitz v. United States*, 108 S. Ct. 1954 (1988); *Montreal Light, Heat and Power Co. c. Cité de Montréal* (1917), 26 B.R. 368; *Joseph Brant Memorial Hospital c. Koziol*, [1978] 1 R.C.S. 491; *Maryland Casualty Co. c. Roland Roy Fourrures Inc.*, [1974] R.C.S. 52; *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474; *Schreiber Brothers Ltd. c. Currie Products Ltd.*, [1980] 2 R.C.S. 78; *Lensen c. Lensen*, [1987] 2 R.C.S. 672; *Pelletier v. Shykofsky*, [1957] R.C.S. 635; *St-Pierre v. Tanguay*, [1959] R.C.S. 21; *Dorval v. Bouvier*, [1968] R.C.S. 288; *Métivier c. Cadorette*, [1977] 1 R.C.S. 371; *Beaudoin-Daigneault c. Richard*, [1984] 1 R.C.S. 2; *Volkert v. Diamond Truck Co.*, [1940] R.C.S. 455; *Morin c. Blais*, [1977] 1 R.C.S. 570; *Nance v. British Columbia Electric Railway Co.*, [1951] A.C. 601; *Proctor v. Dyck*, [1953] 1 R.C.S. 244; *Watt v. Smith*, [1968] R.C.S. 177; *Industrial Teletype Electronics Corp. c. Ville de Montréal*, [1977] 1 R.C.S. 629; *Hamel c. Brunelle*, [1977] 1 R.C.S. 147; *Andrews c. Grand & Toy Alberta Ltd.*, [1978] 2 R.C.S. 229; *Hôpital général de la région de l'amiante Inc. c. Perron*, [1979] C.A. 567; *Woelk c. Halvorson*, [1980] 2 R.C.S. 430; *Snyder c. Montreal Gazette Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 494; *Hôpital Notre-Dame de l'Espérance c. Laurent*, [1978] 1 R.C.S. 605; *Royal Insurance Co. c. Rourke*, [1973] C.A. 1046; *Colomba c. Madill*, [1979] C.S. 17; *Delarossbil c. Prévoyance, Cie d'assurance*, [1978] C.S. 363; *Findlay v. Howard* (1919), 58 R.C.S. 516; *Pratt v. Beaman*, [1930] R.C.S. 284; *Golden Eagle Canada Ltd. c. Ray Gas Bar Inc.*, [1973] C.A. 680; *Procureur général du Québec c. Dugal*, J.E. 82-1169; *Compagnie d'assurance Travelers du Canada c. Corriveau*, [1982] 2 R.C.S. 866, conf. [1980] C.A. 4; *Girard c. Lavoie*, [1975] C.A. 904.

### Lois et règlements cités

*Acte de Québec* (R.-U.), 14 Geo. 3, chap. 83, art. VIII.  
*Charte de la ville de Beauport*, S.Q. 1950-51, chap. 91, art. 17.  
*Code civil du Bas-Canada*, art. 13, 18, 356, 1053, 1054, 1056c, 1073, 1077.  
*Code de procédure civile*, L.R.Q., chap. C-25, art. 94.  
*Code municipal de la province de Québec*, S.R.Q. 1888, art. 6134.  
*Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1870, 34 Vict., chap. 68, art. 637.  
*Code municipal du Québec*, L.R.Q., chap. C-27.1, art. 724, 725, 772.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(13).  
*Loi de police*, L.R.Q., chap. P-13, art. 2.1.  
*Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1925, chap. 102, art. 433, 452.  
*Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, chap. 193 (maintenant L.R.Q., chap. C-19), art. 426, 433, 452.



*Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, art. 94.  
*Constitution Act, 1867*, s. 92(13).  
*Municipal Code of Quebec*, R.S.Q., c. C-27.1, arts. 724, 725, 772.  
*Municipal Code of the Province of Quebec*, R.S.Q. 1888, s. 6134.  
*Municipal Code of the Province of Quebec*, S.Q. 1870, 34 Vict., c. 68, s. 637.  
*Police Act*, R.S.Q., c. P-13, s. 2.1.  
*Quebec Act* (U.K.), 14 Geo. 3, c. 83, s. VIII.  
*Revenue Department Act*, R.S.Q. 1964, c. 66, s. 53.

### Authors Cited

Archambault, Jean-Denis. «La responsabilité délictuelle municipale: fondement et application au combat des incendies» (1981), 41 *R. du B.* 3.  
 Archambault, Jean-Denis. «La responsabilité municipale dans le combat des incendies—*Malette c. Portage du Fort*» (1984), 15 *R.G.D.* 107.  
 Archambault, Jean-Denis. «Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle municipale» (1985), 16 *R.G.D.* 101.  
 Baudouin, Jean-Louis. *La responsabilité civile délictuelle*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1985.  
*Civil Code of Lower Canada: First, Second and Third Reports*. Québec: George E. Desbarats, 1865.  
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*. Translated by Katherine Lippel, John Philpot and Bill Schabas. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1984.  
 Ducharme, Léo. *L'administration de la preuve*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1986.  
 Dussault, René. *Traité de droit administratif canadien et québécois*, t. 2. Québec: Presses de l'Université Laval, 1974.  
 Fleming, John G. *The Law of Torts*, 6th ed. Sydney: Law Book Co., 1983.  
 Garant, Patrice. *Droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Montréal: Yvon Blais Inc., 1985.  
 Garant, Patrice. «Les sources du droit de la responsabilité de la puissance publique» (1986), 46 *R. du B.* 260.  
 L'Heureux, Jacques. «La responsabilité extra-contractuelle des municipalités: un point de vue différent sur l'arrêt Ville de Beauport c. Laurentide Motels» (1987), 47 *R. du B.* 160.  
 L'Heureux, Jacques. «Sources du droit et règles applicables en matière de responsabilité extra-contractuelle au Québec» (1985), 16 *R.G.D.* 131.  
 Langelier, F. *Cours de droit civil de la province de Québec*, t. 2. Montréal: Wilson & Lafleur, 1906.  
*Le nouveau Bescherelle 3: La grammaire pour tous*. Paris: Hurtubise H.M.S., 1980.  
 McNicoll, Micheline. «La réparation: une question de contrôle judiciaire» (1986), 32 *McGill L.J.* 187.

*Loi des cités et villes*, 1922, S.Q. 1922, chap. 65, art. 422, 441.  
*Loi du ministère du Revenu*, S.R.Q. 1964, chap. 66, art. 53.  
*Loi modifiant la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives et prévoyant certaines dispositions concernant l'impôt sur la vente en détail*, L.Q. 1989, chap. 5, art. 250.  
*Loi sur le ministère du Revenu*, L.R.Q., chap. M-31, art. 28.  
*Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., chap. C-19, art. 28(1)(3), 412(22), (41), (42), (44), 423, 429, 430, 431, 434, 436, 439, 442, 450, 585(7).

### Doctrine citée

Archambault, Jean-Denis. «La responsabilité délictuelle municipale: fondement et application au combat des incendies» (1981), 41 *R. du B.* 3.  
 Archambault, Jean-Denis. «La responsabilité municipale dans le combat des incendies—*Malette c. Portage du Fort*» (1984), 15 *R.G.D.* 107.  
 Archambault, Jean-Denis. «Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle municipale» (1985), 16 *R.G.D.* 101.  
 Baudouin, Jean-Louis. *La responsabilité civile délictuelle*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1985.  
*Code Civil du Bas Canada: Premier, Second et Troisième Rapports*. Québec: George E. Desbarats, 1865.  
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1982.  
 Ducharme, Léo. *L'administration de la preuve*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1986.  
 Dussault, René. *Traité de droit administratif canadien et québécois*, t. 2. Québec: Presses de l'Université Laval, 1974.  
 Fleming, John G. *The Law of Torts*, 6th ed. Sydney: Law Book Co., 1983.  
 Garant, Patrice. *Droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Montréal: Yvon Blais Inc., 1985.  
 Garant, Patrice. «Les sources du droit de la responsabilité de la puissance publique» (1986), 46 *R. du B.* 260.  
 L'Heureux, Jacques. «La responsabilité extra-contractuelle des municipalités: un point de vue différent sur l'arrêt Ville de Beauport c. Laurentide Motels» (1987), 47 *R. du B.* 160.  
 L'Heureux, Jacques. «Sources du droit et règles applicables en matière de responsabilité extra-contractuelle au Québec» (1985), 16 *R.G.D.* 131.  
 Langelier, F. *Cours de droit civil de la province de Québec*, t. 2. Montréal: Wilson & Lafleur, 1906.  
*Le nouveau Bescherelle 3: La grammaire pour tous*. Paris: Hurtubise H.M.S., 1980.  
 McNicoll, Micheline. «La réparation: une question de contrôle judiciaire» (1986), 32 *R.D. McGill* 187.  
 McNicoll, Micheline. «La responsabilité civile délictuelle des municipalités en matière de combat des incendies» (1983), 24 *C. de D.* 379.

McNicoll, Micheline. "La responsabilité civile délictuelle des municipalités en matière de combat des incendies" (1983), 24 *C. de D.* 379.

Mignault, P.-B. *Le droit civil canadien*, t. 2. Montréal: C. Théoret, 1896.

Morin, Michel. "La Cour suprême et les motifs d'intervention d'une cour d'appel sur des questions de faits," [1985] R.D.J. 121.

Pigeon, Louis-Philippe. *Drafting and Interpreting Legislation*. Toronto: Carswells, 1988.

Todd, Stephen. "The Negligence Liability of Public Authorities: Divergence in the Common Law" (1986), 102 *L.Q.R.* 370.

Walton, Frederick Parker. *The Scope and Interpretation of the Civil Code of Lower Canada*. Toronto: Butterworths, 1980.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1986] R.J.Q. 981, 3 Q.A.C. 163, which reversed a judgment of the Superior Court (1980), 9 M.P.L.R. 184. Appeal allowed.

*Gratien Boily and Louis Vallières*, for the appellants.

*Raynold Bélanger, Q.C., André Gagnon, Q.C.,* <sup>e</sup> and *Jean-Charles Lord*, for the respondent.

The judgment of *Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson and La Forest JJ.* was delivered by

**BEETZ J.**—I have had the advantage of reading <sup>f</sup> the opinion of my colleague, Justice L'Heureux-Dubé, and I concur with her disposition of the appeal and with most of her reasons. However, because I have a different view of the construction of art. 356 *C.C.L.C.*, I would like to address the question of the law applicable to municipal corporations in Quebec.

The issue that this case presents is whether the city of Beauport can be held responsible under the civil law for damage caused to property when the efforts of the municipality's fire fighters to extinguish a fire were unsuccessful.

So stated, the issue is deceptively simple. In fact, this case raises the difficult question of the coexistence and interaction of two separate systems of law in Quebec. The appellants claimed damages against the author of the fire, an individual, as well. This aspect of their claim was easily resolved: without dispute from any litigant, art. 1053

Mignault, P.-B. *Le droit civil canadien*, t. 2. Montréal: C. Théoret, 1896.

Morin, Michel. «La Cour suprême et les motifs d'intervention d'une cour d'appel sur des questions de faits,» <sup>a</sup> [1985] R.D.J. 121.

Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec: Éditeur officiel du Québec, © 1965, 1978.

Todd, Stephen. «The Negligence Liability of Public Authorities: Divergence in the Common Law» <sup>b</sup> (1986), 102 *L.Q.R.* 370.

Walton, Frederick Parker. *Le domaine et l'interprétation du Code civil du Bas-Canada*. Traduit par Maurice Tangelin. Toronto: Butterworths, 1980.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1986] R.J.Q. 981, 3 Q.A.C. 163, qui <sup>d</sup> a infirmé un jugement de la Cour supérieure (1980), 9 M.P.L.R. 184. Pourvoi accueilli.

*Gratien Boily et Louis Vallières*, pour les appelants.

*Raynold Bélanger, c.r., André Gagnon, c.r.,* <sup>e</sup> et *Jean-Charles Lord*, pour l'intimée.

Version française du jugement des juges *Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson et La Forest* rendu par

**LE JUGE BEETZ**—J'ai eu l'avantage de lire <sup>f</sup> les motifs de jugement rédigés par ma collègue le juge L'Heureux-Dubé et je suis d'accord avec sa façon de trancher le pourvoi et avec la majeure partie de ses motifs. Toutefois, comme j'interprète différemment <sup>g</sup> l'art. 356 *C.c.B.-C.*, j'aimerais aborder la question du droit applicable aux corporations municipales du Québec.

<sup>h</sup> La question soulevée en l'espèce est de savoir si la ville de Beauport peut être tenue responsable; selon le droit civil, des dommages matériels causés lorsque les efforts des pompiers municipaux pour combattre un incendie se sont révélés vains.

<sup>i</sup> Ainsi formulée, la question revêt une simplicité trompeuse. Cette affaire soulève, en fait, la difficile question de la coexistence et de l'interaction de deux systèmes juridiques distincts au Québec. Les appelants ont aussi réclamé des dommages-intérêts contre l'auteur de l'incendie qui est un particulier. Cet aspect de leur action a été aisément tranché:

*C.C.L.C.*, in other words, the civil law, applied. However, the city of Beauport is a municipality and therefore a political corporation, in the words of art. 356 *C.C.L.C.* Does the civil law apply to a municipality to determine its responsibility for damage caused by fire?

The process of answering this question must begin with art. 356 *C.C.L.C.*:

356. Secular corporations are further divided into political and civil; those that are political are governed by the public law, and only fall within the control of the civil law in their relations, in certain respects, to individual members of society.

Civil corporations constituting, by the fact of their incorporation, ideal or artificial persons, are as such governed by the laws affecting individuals; saving the privileges they enjoy and the disabilities they are subjected to.

This article, rather than setting out a simple rule of law, is directory in nature in that it indicates the law which applies to political corporations. According to art. 356, there are two bodies of law which apply to municipal corporations: the public law and the civil law. The public law of Quebec, it is agreed, consists of statute law and the common law as it applies to public bodies. The civil law, which is a body of private law, consists largely, although not exclusively, of the law enunciated in the *Civil Code of Lower Canada* and the *Civil Code of Quebec*.

Article 356 states that municipal corporations are governed by the public law (i.e., statute law and common law) except in their relations, in certain respects, to individual members of society. The task is then to determine if responsibility for damage caused by fire falls within the class of "relations, in certain respects, to individual members of society". Unfortunately, art. 356 does not give any indication of how to make this determination, nor even which body of law governs the question.

toutes les parties le reconnaissent, l'art. 1053 *C.c.B.-C.*, c'est-à-dire le droit civil, s'applique. Cependant, la ville de Beauport est une municipalité, donc une corporation politique, pour reprendre l'expression de l'art. 356 *C.c.B.-C.* Le droit civil s'applique-t-il à une municipalité pour déterminer sa responsabilité à l'égard des dommages causés par le feu?

Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord se reporter à l'art. 356 *C.c.B.-C.*, dont voici le texte:

356. 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 corporations civiles étant par le fait de l'incorporation rendues personnes morales ou fictives, sont comme telles, régies par les lois affectant les individus, sauf les privilèges dont elles jouissent et les incapacités dont elles sont frappées.

Cet article, au lieu d'énoncer une simple règle de droit, est de caractère indicatif en ce sens qu'il indique le droit qui s'applique aux corporations politiques. Selon l'art. 356, deux ensembles de règles de droit s'appliquent aux corporations municipales: le droit public et le droit civil. Le droit public du Québec, convient-on, se compose du droit écrit et de la *common law* applicable aux organismes publics. Le droit civil, qui est un ensemble de règles de droit privé, se compose en grande partie, mais non pas exclusivement, du droit énoncé dans le *Code civil du Bas-Canada* et le *Code civil du Québec*.

L'article 356 prévoit que les corporations municipales sont régies par le droit public (c'est-à-dire le droit écrit et la *common law*), sauf dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement. Il s'agit donc de déterminer si la responsabilité à l'égard des dommages causés par le feu relève de la catégorie des «rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement.» Malheureusement, l'art. 356 ne nous indique pas comment tirer cette question au clair, ni quel ensemble de règles de droit la régit.

The learned authors who have wrestled with art. 356 and have attempted to pin the meaning of "in their relations, in certain respects, to individual members of society" to the ground form two camps, as my colleague observes. I will attempt to summarize the two theses without doing violence to either.

One thesis, advanced by Archambault in, *inter alia*, "La responsabilité délictuelle municipale: fondement et application au combat des incendies" (1981), 41 *R. du B.* 3, posits the principle that under art. 356 *C.C.L.C.* the public law is the legal regime of general application for municipal corporations; the civil law applies only exceptionally. Professor Archambault accepts, relying on an almost uniform jurisprudence, that the civil responsibility of municipal corporations falls within this exceptional regime. Nonetheless, the public law can displace the civil regime in certain circumstances (at pp. 40-41):

[TRANSLATION] Article 356 C.C. says that public law takes priority over civil law. When legislation simply authorizes or requires a municipal corporation to build a sidewalk or lay down a road, it exempts the corporation from the civil law obligations a private contractor has of keeping his property or service in good condition despite the vagaries of the weather and deterioration from use, and of making adequate provision for pedestrians and drivers. Under public law, the legislator considers that, when exercising its statutory powers as a public undertaking, the corporation is subject to no other obligations than the continuing obligations resulting from its decision to allow taxpayers to move about in the area. In the absence of contrary legislation, the only civil law obligation to which a municipal corporation is still subject is that of not causing damage beyond what may result from natural causes. Under public law, therefore, a municipal corporation cannot be held liable for damage due to natural conditions—snow, water, wind and so on—when, pursuant to a statutory power, it has acquired a public service that is designed to cope with the consequences of action by the elements but for whatever reason is unable to do so.

Though it may appear exceptional to the civil lawyer, this relative immunity applies in public law, and as such overrides the civil law obligations of the municipal corporation.

Les auteurs qui se sont colletés avec l'art. 356 et qui ont tenté de définir les mots «dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement» se répartissent en deux camps, comme le fait observer ma collègue. Je vais tenter de résumer les deux thèses sans les dénaturer.

L'une de ces thèses, exposée par Archambault notamment dans l'article intitulé «La responsabilité délictuelle municipale: fondement et application au combat des incendies» (1981), 41 *R. du B.* 3, énonce le principe qu'en vertu de l'art. 356 *C.C.B.-C.*, le droit public est le système juridique d'application générale aux corporations municipales, le droit civil ne s'appliquant qu'exceptionnellement. Le professeur Archambault accepte, en s'appuyant sur une jurisprudence quasi uniforme, que la responsabilité civile des corporations municipales relève de ce régime d'exception. Néanmoins, le droit public peut supplanter le droit civil dans certaines circonstances (aux pp. 40 et 41):

Le droit public prime le droit civil, dit l'article 356 C.C. Lorsque le législateur permet ou impose, à une corporation municipale de, sans plus, construire un trottoir ou tracer une route, il la soustrait aux obligations de droit civil auxquelles serait contraint un entrepreneur privé de maintenir en bon état sa propriété ou son service à l'encontre des intempéries et de l'usure ainsi que d'assurer les piétons et voituriers d'un service adéquat. Selon le droit public, le législateur estime que la corporation, en exerçant ses pouvoirs statutaires d'entreprise publique, ne se soumet à d'autres obligations que celles, demeurées inchangées, de la corporation ayant choisi de laisser circuler ses contribuables sur le sol naturel. Sauf disposition statutaire contraire, il ne reste à la corporation municipale d'obligation de droit civil que celle de ne pas causer de dommages au-delà de ceux pouvant résulter des éléments naturels. En droit public, les dommages attribuables aux conditions naturelles—neige, eau, vent, etc.—ne pourront donc être imputés à la corporation municipale qui, en vertu d'un pouvoir statutaire, s'est dotée d'un service public destiné à contrer ces éléments et leurs méfaits, mais inapte, pour quelque raison, à y parvenir.

Au risque d'être aberrante pour le civiliste, cette immunité relative prévaut en droit public et, à ce titre, force au repli les obligations de droit civil de la corporation municipale.

I cite Professor Archambault at length because it is at this point that his thesis differs from that of the second camp.

Professor Archambault extracts the rules relating to the relative immunity of municipal corporations from the classic common law case *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74 (H.L.), which is considered to be an accurate statement of the common law position on the tortious liability of local authorities before the decision in *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.) The common law rules have application, in Professor Archambault's opinion, because they form part of the public law of Quebec. The *Quebec Act* of 1774, Professor Archambault explains, re-established the preeminence of the civil law in matters relating to property and civil rights. However, at the time of the enactment of the *Quebec Act*, the law of Quebec was the common law. A fundamental rule of the common law is that the common law governs, except in so far as it is derogated from by statute. The *Quebec Act* derogates from the common law, it is true, but only with respect to property and civil rights, thus leaving the common law to operate in all other areas, notably public law, until it too is derogated from by statute.

The effect of this first analysis, in the context of the case at bar, would be to exonerate the municipality from all liability, as did Nichols J.A. of the Court of Appeal, since the alleged fault of the municipality and its agents caused no more damage than that which would have been sustained in the absence of any public service.

The second camp in the debate over the meaning of art. 356 *C.C.L.C.* and the law applicable to the civil responsibility of municipal corporations counts among its members the authors McNicoll, L'Heureux and Garant, whose articles are cited in my colleague's reasons for judgment. Though each author adds his or her own nuances, they share the same essential understanding of the problem.

According to this second thesis, the principle that a municipal corporation can incur civil re-

Je cite longuement le professeur Archambault parce que c'est à ce point que sa thèse diffère de celle du second camp.

a Le professeur Archambault a tiré les règles visant l'immunité relative des corporations municipales de l'arrêt classique de *common law* intitulé *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74 (H.L.), qui, considère-t-on, constituait un énoncé exact de la position de la *common law* sur la responsabilité civile des autorités locales avant l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.) Le professeur Archambault estime que les règles de *common law* s'appliquent parce qu'elles font partie intégrante du droit public du Québec. L'*Acte de Québec* de 1774, explique le professeur Archambault, a rétabli la primauté du droit civil en matière de propriété et de droits civils. Cependant, au moment de l'adoption de l'*Acte de Québec*, le droit du Québec était la *common law*. L'une des règles fondamentales de la *common law* veut qu'elle s'applique en toute circonstance, sauf là où une loi y déroge. L'*Acte de Québec* déroge à la *common law*, il est vrai, mais seulement en ce qui concerne la propriété et les droits civils; il laisse la *common law* s'appliquer dans tous les autres domaines, notamment en matière de droit public, là encore tant qu'une loi n'y déroge pas.

Dans le présent contexte, cette première analyse aurait pour résultat d'exempter la municipalité de toute responsabilité, comme l'a fait le juge Nichols de la Cour d'appel, puisque la faute alléguée de la municipalité et de ses préposés n'a pas causé plus de dommages que ceux qui se seraient produits en l'absence de tout service public.

b Le second camp dans le débat sur le sens de l'art. 356 *C.c.B.-C.* et la règle applicable à la responsabilité civile des corporations municipales compte parmi ses membres les auteurs McNicoll, L'Heureux et Garant, dont les articles sont cités dans les motifs de jugement de ma collègue. Bien que chaque auteur apporte ses propres nuances, ils partagent tous la même compréhension fondamentale du problème.

j Selon cette seconde thèse, le principe selon lequel le préjudice causé à un particulier peut

sponsibility for damage caused to an individual is not a principle of civil law but of "public" common law. The applicable law in respect of the civil responsibility of municipal corporations is that enunciated in *City of Kamloops v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2, in which Wilson J. for the majority adopted the reasoning of Lord Wilberforce in *Anns v. Merton London Borough Council*, *supra*.

In these cases, the authors of the second theory of municipal responsibility see the erosion of the old public law rule that a municipal corporation cannot be held responsible for damage caused to an individual unless it acts negligently in the performance of a statutory duty or, in the exercise of a statutory power, it causes damage by its negligence that would not have been caused had it done nothing. The erosion manifests itself in the replacement of the power/duty analysis by a new policy/operational analysis of statutory conferrals of power. Under this new paradigm, while a municipality cannot be held responsible for any "policy" decision it might make, policy decisions being decisions of a political nature such as the initial decision to exercise the power to establish a service, when the municipality moves into the "operational" sphere of the power, that is to say the practical execution of its policy decision, private law duties or obligations arise.

At this juncture, the adherents of the second theory contend, one leaves the common law to return to the civil law of Quebec. In the common law provinces, tort law will govern the liability of a municipality for negligence in the operational sphere. In Quebec, however, the responsibility of a municipal corporation falls to be governed by arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C. and the concept of fault rather than the concepts of negligence and the duty of care.

Of course, the public law, in the form of statute law, may explicitly exonerate the municipality from responsibility for its fault. Failing the inter-

engager la responsabilité civile d'une corporation municipale n'est pas un principe de droit civil, mais relève de l'aspect «public» de la *common law*. Le droit applicable à l'égard de la responsabilité civile des corporations municipales est celui qui est énoncé dans l'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2, où le juge Wilson, s'exprimant au nom de la Cour à la majorité, a adopté le raisonnement de lord Wilberforce dans l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, précité.

Les auteurs partisans de la seconde théorie de la responsabilité des municipalités voient, dans ces arrêts, l'érosion de la vieille règle de droit public selon laquelle une corporation municipale ne saurait être tenue responsable du préjudice causé à un particulier à moins qu'elle n'ait agi avec négligence en remplissant une obligation légale ou que, dans l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, elle n'ait causé par sa négligence un préjudice qui ne serait pas produit si elle n'avait rien fait. Cette érosion se manifeste par l'adoption d'une nouvelle optique de l'attribution légale des pouvoirs, qui met l'accent sur l'aspect politique/exécution aux dépens de l'aspect pouvoir/devoir, qui s'imposait avant. Selon ce nouveau paradigme, bien qu'une municipalité ne puisse être tenue responsable des décisions de nature «politique» qu'elle peut prendre, comme par exemple la décision initiale d'exercer le pouvoir d'établir un service, dès lors que la municipalité pénètre dans la sphère «opérationnelle» de son pouvoir, c'est-à-dire lorsqu'elle passe à l'exécution pratique de sa décision politique, des devoirs ou des obligations de droit privé s'imposent.

À ce moment-là, affirment les tenants de la seconde théorie, on laisse de côté la *common law* pour retourner au droit civil du Québec. Dans les provinces de *common law*, le droit de la responsabilité délictuelle régit la responsabilité des municipalités pour leur négligence dans le domaine opérationnel. Au Québec, cependant, la responsabilité des corporations municipales est régie par les art. 1053 *et suiv.* C.c.B.-C. et par le concept de la faute plutôt que par les concepts de la négligence et de l'obligation de diligence.

Naturellement, il se peut que le droit public, sous forme de droit écrit, exempte explicitement la municipalité de toute responsabilité à l'égard de sa

vention of the legislator, however, the municipality is subject to the law enunciated in the *Civil Code*.

In large measure, I adhere to the second school of thought. My reasoning differs somewhat from that of authors McNicoll, L'Heureux and Garant, however, so I will attempt to set out my own thoughts on the matter of the civil responsibility of municipalities.

Article 356 *C.C.L.C.* states that political corporations are governed by the public law. This statement, though necessary, is no more than obvious. A political corporation, such as a municipal corporation, is entirely a creature of statute. Article 18 *C.C.L.C.* provides:

18. Every human being possesses juridical personality.

Whether citizen or alien, he has the full enjoyment of civil rights, except as otherwise expressly provided by law.

In contrast, a municipal corporation has no rights and no powers except those conferred by statute. A municipal corporation cannot exceed the powers conferred upon it by the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, or other statute, on pain of nullity. In principle, therefore, municipal corporations are subject to the law which creates them, the public law.

The Commissioners who drafted the *Civil Code of Lower Canada* did not intend that it be otherwise. In *Civil Code of Lower Canada: First, Second and Third Reports* (1865), they write at p. 231:

It will be felt that it was necessary to treat only of those corporations which fall under the control of the civil law, those governed by the public and administrative law not falling within the jurisdiction of the Commissioners; it was equally necessary for them to limit themselves to laying down the general rules, without entering into the details, nor into the enumeration of those which are peculiar to each corporation, which are to be found in the charter of each of them, and which vary according to the circumstances, their nature and the object for which they are destined.

It is for these objects that it is at once declared as a principle, that each corporation is above all obliged to

faute. Mais lorsque le législateur reste silencieux, la municipalité est assujettie aux règles énoncées dans le *Code civil*.

a Je souscris, dans une large mesure, au second courant de pensée. Toutefois, mon raisonnement diffère quelque peu de celui des auteurs McNicoll, L'Heureux et Garant, aussi vais-je tenter d'exposer ma propre pensée sur la question de la responsabilité civile des municipalités.

L'article 356 *C.c.B.-C.* précise que les corporations politiques sont régies par le droit public. Cette affirmation, quoique nécessaire, n'est rien de plus qu'un truisme. Une corporation politique, comme une corporation municipale, est entièrement une créature de la loi. L'article 18 *C.c.B.-C.* prévoit ce qui suit:

18. Tout être humain possède la personnalité juridique.

Citoyen ou étranger, il a pleine jouissance des droits civils, sous réserve des dispositions expresses de la loi.

e Par contre, les corporations municipales n'ont ni droits ni pouvoirs, sauf ceux que leur confère la loi. Une corporation municipale ne peut excéder les pouvoirs que lui confère la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., chap. C-19, ou une autre loi, sous peine de nullité. En principe donc, les corporations municipales sont assujetties au droit qui les crée, le droit public.

Les Commissaires qui ont rédigé le *Code civil du Bas-Canada* n'entendaient pas qu'il en fût autrement. Dans l'ouvrage intitulé *Code civil du Bas-Canada: Premier, Second et Troisième Rapports* (1865), ils écrivent à la p. 230:

h L'on sent bien qu'il a fallu se contenter de traiter uniquement des corporations qui tombent sous le contrôle du droit civil; celles régies par le droit public et administratif n'étant pas du ressort des Commissaires; l'on a dû également se restreindre à poser les règles générales, sans entrer dans les détails, ni dans l'énumération de celles qui sont particulières à chaque corporation, qui se trouvent dans le titre de création de chacune d'elles, et qui varient suivant les circonstances, la nature et l'objet de leur destination.

j C'est à ces fins que l'on proclame d'abord en principe que chaque corporation est avant tout tenue de se con-

conform to the conditions which have been imposed upon it by its charter, and also by the general laws made for the government of all kinds of corporations; and this other principle that, as artificial persons, corporations, in their relations with the other members of society, are clothed with the same powers and are bound by the same obligations as natural persons are, in so far as they are not hindered or exempted therefrom, either by the nature of their constitution, or by a special or general law.

Municipal corporations, which now hold so important a place in this province, have only been introduced here within a few years (1840); the act which gave them to us (4 Vict. ch. 4) has been frequently modified by many different laws, which are all re-united and put in order in chapter 61 of the Consolidated Statutes of Lower Canada. In this statute, which forms the charter, not of creation, but of government of all municipal corporations present and future, are to be sought the rules according to which they are formed, organized and conducted. [Emphasis added.]

These paragraphs make it clear that the Commissioners here refer to civil corporations only, not to political corporations. Moreover, the first underlined passage contains a statement inconsistent with its application to municipal corporations which do not, in any circumstances, enjoy powers not conferred upon them by statute. Certainly they do not enjoy the powers of natural persons, even in their relations with other members of society.

The fact that the powers and duties of municipal corporations are described and governed by the public law does not necessarily exclude all application of the civil law to those corporations. The question of when the civil law may apply to municipal corporations is, however, a question of public law, not of private law. I have posited that in principle the public law governs municipal corporations. This proposition is consistent with the wording of art. 356 C.C.L.C., which suggests that political corporations are subject to the civil law only exceptionally. It would be surprising if the law of exception, here the civil law, determined its own application. Moreover, the civil law is the "*droit commun*" of Quebec: by its very nature, then, it applies in the same fashion to all those who are subject to it. There is no rule of the civil law

former aux conditions qui lui ont été imposées par son titre de création, et aussi aux lois générales faites pour réglementer les corporations de toutes espèces, et cet autre principe, que, comme personnes morales, les corporations sont, dans leurs rapports avec les autres membres de la société, revêtues des mêmes pouvoirs et tenues aux mêmes obligations que les personnes naturelles, en autant qu'elles n'en sont pas empêchées ou exemptées, soit par la nature de leur constitution, soit par une loi particulière ou générale.

Les corporations municipales, qui jouent maintenant dans la province un si grand rôle, n'y ont été introduites que depuis un petit nombre d'années (1840); l'acte qui l'en a dotée (4 Vict. ch. 4) a souvent été modifié par plusieurs lois différentes, qui toutes se trouvent réunies et mises en ordre dans le chap. 61 des Statuts Refondus du Bas Canada. C'est dans cet acte, qui est la charte non de création mais du moins de régie de toutes les corporations municipales existantes et futures, qu'il faut chercher les règles d'après lesquelles elles se forment, s'organisent et se conduisent. [Je souligne.]

Il ressort clairement de ces paragraphes que les Commissaires parlent ici uniquement des corporations civiles et non des corporations politiques. De plus, le premier passage souligné contient une déclaration qui ne saurait s'appliquer aux corporations municipales, qui ne jouissent en aucun cas de pouvoirs qui ne leur sont pas conférés par une loi. Elles n'ont certes pas les pouvoirs attribués aux personnes physiques, même dans leurs rapports avec les autres membres de la société.

Le fait que les pouvoirs et les obligations des corporations municipales soient décrits et régis par le droit public n'exclut pas nécessairement toute application du droit civil à ces corporations. 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. J'ai affirmé qu'en principe le droit public régit les corporations municipales. Cette proposition est conforme au texte de l'art. 356 C.c.B.-C., qui laisse entendre que les corporations politiques ne sont assujetties au droit civil qu'exceptionnellement. 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



that could indicate when the civil law would apply and when it would not.

If, as I suggest, the question of when the civil law applies to municipal corporations is governed by the public law, then any plaintiff claiming damages against the city pursuant to arts. 1053 *et seq.* must demonstrate that as a matter of public law, arts. 1053 *et seq.* apply to his action. The public law of Quebec is acknowledged to be composed of two elements: statute and the common law. In the case at bar, the statutory component of the public law, the *Cities and Towns Act*, confers the power upon municipalities to establish waterworks and a fire-fighting service, but gives no express indication of whether a municipality can be held responsible for damages caused in the exercise of that power.

The second component of the public law is the common law. Two clarifications must be made at this point. First, only that part of the common law which is of public character is applicable. Because the common law makes, in principle, no distinction between public and private law, the identification of the "public" common law can be a difficult task. Nonetheless, because Quebec is a jurisdiction of two juridical regimes, the civil law and the common law, the identification must be made. Second, it is the common law as it exists at present that is applicable in Quebec under art. 356 *C.C.L.C.* I agree with my colleague that the contention that the "public" common law applicable in Quebec is that of 1866 is untenable.

The pertinent case law (*East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, *supra*, *Anns v. Merton London Borough Council*, *supra*, and *City of Kamloops v. Nielsen*, *supra*) is canvassed in my colleague's judgment and I will confine myself to a restatement of the common law rule concerning the liability of municipal corporations and other public authorities.

n'y a aucune règle de droit civil qui pourrait indiquer quand le droit civil s'appliquerait et quand il ne s'appliquerait pas.

a Si, comme je l'ai laissé entendre, la question de savoir quand le droit civil s'applique aux corporations municipales est régie par le droit public, tout demandeur qui réclame des dommages-intérêts à la ville conformément aux art. 1053 et suiv. doit donc démontrer que, selon le droit public, les art. 1053 et suiv. s'appliquent à son action. On reconnaît que le droit public du Québec se compose de deux éléments: le droit écrit et la *common law*. En l'espèce, la composante écrite du droit public, la *Loi sur les cités et villes*, confère aux municipalités le pouvoir d'établir un service d'aqueduc et un service de lutte contre les incendies, mais il ne donne aucune indication expresse sur la question de savoir si une municipalité peut être tenue responsable des dommages causés dans l'exercice de ce pouvoir.

La seconde composante du droit public est la *common law*. Il y a lieu, à ce stade, de faire une double mise au point. Premièrement, seule la partie de la *common law* qui est de caractère «public» est applicable. Parce que la *common law* n'établit, en principe, aucune distinction entre le droit public et le droit privé, l'identification de la *common law* «publique» peut se révéler une tâche difficile. Néanmoins, parce que le Québec comporte deux régimes juridiques, le droit civil et la *common law*, cette identification doit se faire. Deuxièmement, c'est la *common law* qui existe actuellement qui s'applique au Québec en vertu de l'art. 356 *C.c.B.-C.* Tout comme ma collègue, j'estime que la prétention que la *common law* «publique» applicable au Québec est celle qui était en vigueur en 1866 est insoutenable.

Dans son jugement, ma collègue fait un examen minutieux de la jurisprudence pertinente (*East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, *Anns v. Merton London Borough Council* et *Ville de Kamloops c. Nielsen*, précités), aussi vais-je me contenter d'énoncer de nouveau la règle de *common law* applicable à la responsabilité des corporations municipales et d'autres autorités publiques.

Where the legislator confers a power upon a public authority, the conferral of power is usually couched in terms of a discretion. The discretionary power is necessary to allow the public authority latitude in which to make decisions that can be categorized as policy decisions: decisions of a political nature for which the authority should be accountable not before the courts but before the electorate or the legislature. *Anns v. Merton London Borough Council*, *supra*, and *City of Kamloops v. Nielsen*, *supra*, indicate that the form such policy decisions may take varies, ranging from by-laws and resolutions to internal directives, administrative decisions and even a discretion in the execution of activities within the operational sphere. The only duty incumbent upon the authority in the policy sphere is to make its decisions responsibly and in accordance with the object of the Act which conferred the power. However, the discretion conferred by the legislator is not so broad as to exclude all liability for the authority's actions. Once the authority moves into the operational sphere of its power, i.e. the practical execution of its policy decision, the authority will be liable for damage caused to an individual by its negligence. I point out that different considerations apply when an exercise of the power conferred on the authority must inherently adversely affect the interests of individuals. A power to establish waterworks and a fire-fighting service is not, however, such a power.

The question now arises as to whether this common law rule is a rule of public law or of private law. If it is a rule of private law, it cannot apply in Quebec: the *Quebec Act* established the preeminence of the civil law in matters relating to property and civil rights. It is true that in *Anns*, *supra*, and *City of Kamloops*, *supra*, the examination of the liability of the public authorities was expressed in the vocabulary of the common law concepts of negligence and duties of care. This does not preclude the possibility that the rule which establishes that within the operational sphere of its powers a public authority can be

Lorsque le législateur confère un pouvoir à une autorité publique, ce pouvoir est généralement énoncé sous la forme d'un pouvoir discrétionnaire. Le pouvoir discrétionnaire est nécessaire pour donner à l'autorité publique toute la latitude voulue pour prendre des décisions que l'on peut qualifier de décisions de nature politique dont l'autorité devrait être comptable non aux tribunaux, mais à l'électorat ou à la législature. Les arrêts *Anns v. Merton London Borough Council* et *Ville de Kamloops c. Nielsen*, précités, montrent que ces décisions politiques peuvent revêtir diverses formes, allant des règlements municipaux et des résolutions jusqu'aux directives internes, aux décisions administratives et même à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans l'exécution d'activités relevant du domaine opérationnel. La seule obligation qui incombe à l'autorité concernée dans le domaine des politiques consiste à prendre ses décisions de façon responsable et en conformité avec l'objet de la Loi habilitante. Cependant, le pouvoir discrétionnaire conféré par le législateur n'est pas général au point d'exempter l'autorité en question de toute responsabilité à l'égard de ses actes. En effet, lorsque cette autorité pénètre dans la sphère opérationnelle de son pouvoir, c'est-à-dire lorsqu'elle passe à l'exécution pratique de ses décisions politiques, elle est responsable du préjudice causé à un particulier par sa négligence. Je souligne que des considérations différentes s'appliquent dans les circonstances où l'exercice du pouvoir conféré à une autorité ne peut que nuire en soi aux intérêts des particuliers. Le pouvoir d'établir un service d'aqueduc et un service de lutte contre les incendies n'est toutefois pas un tel pouvoir.

La question se pose maintenant de savoir si cette règle de *common law* ressortit au droit public ou au droit privé. S'il s'agit d'une règle de droit privé, elle ne peut s'appliquer au Québec: l'*Acte de Québec* a établi la primauté du droit civil en matière de propriété et de droits civils. Il est vrai que dans les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, précités, l'étude de la responsabilité des autorités publiques a trouvé son expression dans le vocabulaire des concepts de la négligence et de l'obligation de diligence propres à la *common law*. Cela n'exclut pas la possibilité que la règle qui établit qu'à l'intérieur de la sphère opérationnelle de ses

liable for damage caused by its negligence is a rule of public law. In fact, I do not believe that the rule can be categorized as other than a rule of public law. A rule which has application only to public bodies, which exists and is justified by the public nature of those bodies, is surely a rule of public law. Lord Wilberforce writes at p. 754 of *Anns v. Merton London Borough Council*, *supra*:

... the local authority is a public body, discharging functions under statute: its powers and duties are definable in terms of public not private law. The problem which this type of action creates, is to define the circumstances in which the law should impose, over and above, or perhaps alongside, these public law powers and duties, a duty in private law towards individuals such that they may sue for damages in a civil court.

What emerges from this statement is that the policy/operational analysis developed in *Anns*, and adopted in *City of Kamloops*, is designed to determine when the private law will apply to public authorities. Such a rule, as I have suggested above, is a rule of public law.

The second question to be addressed is how much of the common law rules relating to the liability of public authorities applies in Quebec. Essentially, the rule that within the operational sphere of its powers, a public authority owes a duty of care to avoid causing damage to those in sufficient proximity establishes a standard of conduct for public authorities. The standard established is that which all persons, not only public authorities, are subject to. Lord Wilberforce writes at pp. 755-56 of the *Anns* decision, *supra*:

... parallel with public law duties there may coexist those duties which persons—private or public—are under at common law to avoid causing damage to others in sufficient proximity to them. [Emphasis added.]

pouvoirs une autorité publique peut être responsable du préjudice imputable à sa négligence, soit une règle de droit public. De fait, je ne crois pas que cette règle puisse être définie autrement que comme une règle de droit public. Une règle qui ne s'applique qu'aux organismes publics, et dont l'existence et la justification trouvent leur source dans le caractère public de ces organismes, est assurément une règle de droit public. Lord Wilberforce écrit à la p. 754 de l'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*, précité:

[TRADUCTION] ... l'autorité locale est un organisme public, qui remplit des fonctions conférées par une loi: ses pouvoirs et ses obligations se définissent en fonction du droit public et non du droit privé. Le problème que crée ce genre d'action réside dans la définition des circonstances dans lesquelles la loi devrait imposer, en sus de ces pouvoirs et obligations de droit public, ou peut-être conjointement à ceux-ci, une obligation de droit privé envers les particuliers qui leur permettrait d'engager une action en dommages-intérêts devant un tribunal civil.

Ce qui ressort de cet énoncé, c'est que l'optique politique/exécution conçue dans l'arrêt *Anns* et adoptée dans l'arrêt *Ville de Kamloops*, vise à déterminer dans quels cas le droit privé s'appliquera aux autorités publiques. Une telle règle, comme je l'ai déjà laissé entendre, est une règle de droit public.

La seconde question qu'il nous faut aborder consiste à déterminer la mesure dans laquelle les règles de *common law* relatives à la responsabilité des autorités publiques s'appliquent au Québec. Essentiellement, la règle selon laquelle dans l'exercice pratique de leurs pouvoirs, les autorités publiques doivent faire preuve de diligence pour éviter de causer un préjudice à ceux qu'elles peuvent s'attendre raisonnablement à toucher, établit une norme de conduite qui leur est applicable. Et cette norme est celle qui s'applique à toute personne et non uniquement aux autorités publiques. Lord Wilberforce écrit ce qui suit aux pp. 755 et 756 de l'arrêt *Anns*, précité:

[TRADUCTION] ... parallèlement aux obligations de droit public peut exister l'obligation qu'impose la common law aussi bien aux particuliers qu'aux organismes publics, d'éviter de causer un préjudice à ceux qu'ils peuvent raisonnablement s'attendre à toucher. [Je souligne.]

The standard of conduct to which all persons are subject in Quebec is that set out in arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C. In Quebec, the “*droit commun*”—that is, the common law of the land—is the civil law. I conclude that while the common law rule that municipal corporations are subject to the private law within the operational sphere of their powers applies in Quebec, the common law rules relating to the existence of a duty of care do not. In Quebec, the question of whether in the circumstances of a given case, a municipality has breached the standard of conduct imposed upon it falls to be determined by the “*droit commun*” of Quebec, arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C. This principle has been almost unanimously recognized by the Quebec courts which, when they do conclude that a municipality may be held responsible for the damage it has caused to an individual, determine the content and extent of that responsibility according to the provisions of the *Civil Code*.

I find it useful, by way of conclusion, to root the principles discussed above in the text of art. 356 C.C.L.C., which I reproduce again for convenience:

**356.** Secular corporations are further divided into political and civil; those that are political are governed by the public law, and only fall within the control of the civil law in their relations, in certain respects, to individual members of society.

Civil corporations constituting, by the fact of their incorporation, ideal or artificial persons, are as such governed by the laws affecting individuals; saving the privileges they enjoy and the disabilities they are subjected to.

Article 356 C.C.L.C. provides that in principle, political corporations such as municipal corporations are governed by the public law. The civil law applies to them only exceptionally. Public law in Quebec has two sources, the statutory law and the common law. The meaning of the phrase “in certain respects” in art. 356 C.C.L.C. is therefore a problem to be resolved either by statutory provision or by the common law. As this Court observed in *Adriçon Ltée v. Town of East Angus*, [1978] 1 S.C.R. 1107, at p. 1120, in the matter of a municipality’s contractual relations with individuals, the question is resolved by statute, since s. 28(1)(3) of

La norme de conduite applicable à tous ceux qui habitent au Québec est énoncée aux art. 1053 et suiv. C.c.B.-C. Au Québec, le droit commun, c’est-à-dire le droit applicable, est le droit civil. Je conclus que bien que la règle de *common law* selon laquelle les corporations municipales sont assujetties au droit privé dans l’exercice pratique de leurs pouvoirs s’applique au Québec, ce n’est pas le cas en ce qui concerne les règles de *common law* relatives à l’existence d’une obligation de diligence. Au Québec, la question de savoir si, dans les circonstances d’une affaire, une municipalité a violé la norme de conduite qui lui est imposée doit être déterminée en fonction du «droit commun» du Québec, énoncé aux art. 1053 et suiv. C.c.B.-C. Ce principe a été presque unanimement reconnu par les tribunaux du Québec qui, lorsqu’ils concluent qu’une municipalité peut être tenue responsable du préjudice qu’elle a causé à un particulier, déterminent la nature et l’étendue de cette responsabilité selon les dispositions du *Code civil*.

J’estime utile, en guise de conclusion, de rattacher les principes que je viens d’analyser au texte de l’art. 356 C.c.B.-C., que je cite à nouveau:

**356.** 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 corporations civiles étant par le fait de l’incorporation rendues personnes morales ou fictives, sont comme telles, régies par les lois affectant les individus, sauf les privilèges dont elles jouissent et les incapacités dont elles sont frappées.

L’article 356 C.c.B.-C. prévoit qu’en principe les corporations politiques comme les corporations municipales sont régies par le droit public. Le droit civil ne s’y applique qu’exceptionnellement. Le droit public du Québec a deux sources, le droit écrit et la *common law*. Le sens des mots «à certains égards» à l’art. 356 C.c.B.-C. pose donc un problème qu’il faut résoudre soit à l’aide d’une disposition légale ou de la *common law*. Comme cette Cour l’a souligné dans l’arrêt *Adriçon Ltée c. Ville d’East Angus*, [1978] 1 R.C.S. 1107, à la p. 1120, qui traite des relations contractuelles d’une municipalité avec des particuliers, la question est

the *Cities and Towns Act* confers upon a municipality the power to “contract, transact, bind and oblige itself and others to itself, within its powers.” In the matter of a municipality’s delictual and quasi-delictual relations with individuals, no express statutory provision is made. Here the second source of public law, the “public” common law as it exists at present, must determine the respects in which a municipal corporation falls within the control of the civil law in its relations with individuals. Under this common law, a municipal corporation which acts within the operational sphere of its discretionary powers is subject to private law standards of conduct. In Quebec, the private law standards of conduct are those enunciated in the *Civil Code*, and particularly in arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C.

The symmetry between the policy/operational rule drawn from the “public” common law and the collective relations/individual relations opposition established by art. 356 C.C.L.C. is no accident. When a municipal corporation exercises its discretionary powers to address political exigencies, it must make a judgment as to the interest of the community as a whole and is responsible to the community as a whole through the ballot box. However, once a municipality moves into the operational sphere of its powers, its negligent acts are susceptible of causing a distinct harm to an individual member of society, and it is responsible to that individual before the courts.

The application of the principles I have outlined above to the facts of the case at bar reveals that the responsibility of the city of Beauport for the damage caused to the appellants falls to be determined by arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C.

The by-laws of the city of Beauport indicate that the city has exercised the discretionary powers conferred upon it by s. 412(22), (41), (42), and (44) and s. 423 of the *Cities and Towns Act* to establish a fire-fighting service and waterworks. Because of the view I take of art. 356 C.C.L.C. and the law applicable to the city of Beauport, I do not find it necessary to decide the question of what

réglée par la loi puisqu’en vertu du par. 28(1)(3) de la *Loi sur les cités et villes* une municipalité peut «contracter, transiger, s’obliger et obliger les autres envers elle dans les limites de ses attributions». Aucune disposition légale ne vise explicitement les relations délictuelles et quasi délictuelles d’une municipalité avec des particuliers. Ici, la seconde source de droit public, la *common law* «publique» qui existe actuellement, doit déterminer à quels égards une corporation municipale relève du droit civil dans ses relations avec les particuliers. Selon la *common law*, une corporation municipale est assujettie, dans l’exercice pratique de ses pouvoirs discrétionnaires, aux normes de conduite du droit privé. Au Québec, les normes de conduite du droit privé sont énoncées dans le *Code civil* et plus particulièrement aux art. 1053 et suiv. C.c.B.-C.

La symétrie entre la règle politique/exécution tirée de la *common law* «publique» et l’opposition entre les rapports collectifs et les rapports individuels établie par l’art. 356 C.c.B.-C. n’est pas accidentelle. Lorsqu’une corporation municipale exerce ses pouvoirs discrétionnaires pour répondre à des exigences politiques, elle doit porter un jugement sur l’intérêt de l’ensemble de la collectivité, et sa responsabilité envers l’ensemble de la collectivité passe par la boîte de scrutin. Cependant, dès lors que la municipalité passe à l’exercice pratique de ses pouvoirs, son incurie est susceptible de causer un préjudice particulier à un membre individuel de la société, envers qui elle est responsable devant les tribunaux.

L’application des principes que je viens d’énoncer aux faits de l’espèce révèle que la responsabilité de la ville de Beauport pour le préjudice causé aux appelants doit être déterminée en vertu des art. 1053 et suiv. C.c.B.-C.

Les règlements municipaux de la ville de Beauport indiquent que la ville a exercé les pouvoirs discrétionnaires qui lui sont conférés par les par. 412(22), (41), (42) et (44) et l’art. 423 de la *Loi sur les cités et villes*, pour établir un service de lutte contre les incendies et un service d’aqueduc. Étant donné mon interprétation de l’art. 356 C.c.B.-C. et du droit applicable à la ville de Beau-

obligations or duties, if any, the municipality's by-laws impose upon it.

As my colleague indicates in her reasons, there is no statutory provision either exonerating the city of Beauport from, or subjecting the city of Beauport to, liability for damage caused by its acts pursuant to its discretionary powers. The resolution of the question of whether arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C. apply to determine the city of Beauport's responsibility must therefore begin in the "public" common law. The first step in the analysis set out in the *Anns* and *City of Kamloops* decisions, *supra*, is to determine whether the acts or omissions alleged to have caused damage fall within the sphere of policy or within the operational sphere of the municipality's activities. The acts and omissions in question here fall into two categories: the failure to keep the fire hydrants clear and functioning and the acts and omissions of the municipality's firefighters. I will consider each in turn.

The testimony of Armand Grenier, a superintendent of the city of Beauport whose duties included ensuring that the fire hydrants were inspected, maintained and cleared, shows that no real policy decision was ever taken with respect to the inspection and repair of the fire hydrants. As a matter of practice, all hydrants would be inspected during the summer to ensure that they were functional, but no records were kept of those inspections. In winter, again as a matter of practice, all fire hydrants would be cleared after each snowfall, but again, no records were kept of these activities. There is no doubt that the municipality could have, as a matter of policy, established some scheme of inspection and repair. However, failure to make such a policy decision does not allow the municipality to escape the application of the private law. Wilson J. wrote for the majority in *City of Kamloops v. Nielsen*, *supra*, at p. 24, that:

In my view, inaction for no reason or inaction for an improper reason cannot be a policy decision taken in the *bona fide* exercise of discretion.

port, je n'estime pas nécessaire de déterminer quels sont les devoirs et les obligations, s'il en est, que les règlements municipaux lui imposent.

a Comme ma collègue l'indique dans ses motifs, il n'existe aucune disposition légale qui rende la ville de Beauport responsable, ou non responsable, du préjudice résultant des actes qu'elle a accomplis conformément à ses pouvoirs discrétionnaires. Il faut donc chercher tout d'abord dans la *common law* «publique» la réponse à la question de savoir si les art. 1053 et suiv. C.c.B.-C. s'appliquent pour déterminer la responsabilité de la ville de Beauport. La première étape de l'analyse que l'on trouve dans les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, précités, consiste à établir si les actes ou les omissions qui auraient causé un préjudice sont imputables aux politiques de la municipalité ou à leur mise en pratique. Les actes et les omissions dont il est question en l'espèce relèvent de deux catégories: le défaut d'assurer le déblaiement des bornes-fontaines et leur bon fonctionnement, et les actes et omissions des pompiers de la municipalité. Je vais les étudier à tour de rôle.

La déposition d'Armand Grenier, un surintendant de la ville de Beauport qui a la responsabilité notamment de veiller à ce que les bornes-fontaines soient inspectées, entretenues et déblayées, montre qu'aucune décision politique réelle n'a jamais été prise à l'égard de l'inspection et de la réparation des bornes-fontaines. C'était la pratique d'inspecter toutes les bornes-fontaines durant l'été pour s'assurer de leur bon fonctionnement, mais aucun écrit ne constatait ces inspections. En hiver, toujours suivant la pratique, toutes les bornes-fontaines étaient déblayées après chaque averse de neige, mais là encore, aucun écrit ne constatait ces activités. Il ne fait aucun doute que la municipalité aurait pu, en principe, établir un programme d'inspection et de réparation. Cependant, l'omission de prendre une telle décision politique ne permet pas à la municipalité d'échapper à l'application du droit privé. Le juge Wilson, s'exprimant au nom de la Cour à la majorité dans l'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen*, précité, affirme à la p. 24:

À mon sens, la passivité non motivée ou mal motivée ne peut être une décision de politique prise dans l'exercice de bonne foi d'un pouvoir discrétionnaire.

Therefore, in the absence of a policy decision to which the omission alleged to have caused damage can be attributed, the inspection and repair of the fire hydrants must be taken to be in the operational sphere, since they are the practical execution of the municipality's policy decision to establish the water system and to allocate personnel and money to the maintenance of the system. Private law standards therefore apply to the municipality's conduct.

The characterization of the acts and omissions of the city of Beauport's firefighters poses no difficulties: they are clearly operational in nature. Doubtless there exists a discretion in the execution of the firefighters' operational activities. But this discretion exists in the operational rather than the policy sphere, and the exercise of this discretion is itself an operational decision. Here too, private law standards apply.

I, like my colleague, accept the trial judge's finding that the city of Beauport was at fault under arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C.

English version of the reasons delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—The essential question in this appeal is the liability of municipal corporations in Quebec for their firefighting services.

In the case at bar a huge hotel complex located in the city of Beauport in Quebec, through the negligence of a client who was smoking, went up in flames on the night of February 24-25, 1972. The owners of the building and its contents sued both the person who had set the fire, Gérard Tremblay, and the city of Beauport. They alleged fault by the latter in fighting the fire, namely that the city's equipment, including the fire hydrants and the waterworks, had not been maintained and did not function properly, resulting in a shortage of water. They also alleged fault by its employees in the performance of their duties, especially the fire chief.

Ainsi donc, en l'absence d'une décision politique à laquelle pourrait être attribuée l'omission qui aurait causé un préjudice, l'inspection et la réparation des bornes-fontaines doivent être considérées comme relevant du domaine opérationnel, puisqu'elles représentent la mise à exécution pratique de la décision politique de la municipalité d'établir un système d'aqueduc et d'affecter personnel et deniers à l'entretien du système. Les normes du droit privé s'appliquent donc à la conduite de la municipalité.

La qualification des actes et des omissions des pompiers de la ville de Beauport ne pose aucune difficulté: ils sont clairement de nature opérationnelle. Il ne fait pas de doute qu'il existe un pouvoir discrétionnaire dans l'exécution des activités des pompiers. Mais ce pouvoir discrétionnaire existe dans le domaine opérationnel plutôt que dans celui des politiques et l'exercice de ce pouvoir est en soi une décision qui relève du domaine opérationnel. Ici aussi, s'appliquent les normes du droit privé.

Tout comme ma collègue, j'accepte la conclusion du juge de première instance que la ville de Beauport a commis une faute en vertu des art. 1053 et suiv. C.c.B.-C.

Les motifs suivants ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Ce pourvoi pose essentiellement le problème de la responsabilité des corporations municipales au Québec en matière de lutte contre les incendies.

En l'espèce, un vaste complexe hôtelier, situé dans la ville de Beauport, au Québec, a été, par la négligence d'un client fumeur, la proie des flammes dans la nuit du 24 au 25 février 1972. Les propriétaires de l'immeuble et de son contenu ont poursuivi tant l'auteur de l'incendie, Gérard Tremblay, que la ville de Beauport, alléguant contre cette dernière des fautes dans la lutte contre cet incendie, soit le défaut d'entretien et le mauvais fonctionnement de son équipement, entre autres des bornes-fontaines et de l'aqueduc, entraînant pénurie d'eau, ainsi que des fautes de ses préposés dans l'exercice de leurs fonctions, en particulier de son chef des pompiers.

The Superior Court (1980), 9 M.P.L.R. 184, allowed the action and found Gérard Tremblay liable for part of the damage, estimated at \$54,123.48. It ordered the city of Beauport to compensate for the remainder of the damage, a total of \$2,542,732.83.

The Court of Appeal, [1986] R.J.Q. 981, hearing only an appeal by the city of Beauport, found it was not liable and so allowed the appeal and dismissed the action: hence the appeal at bar.

The parties chose to focus the debate on the following points, which I will deal with in the same order:

– the applicable law in Quebec: is it Quebec civil law, as the appellants argued, or English public law, as suggested by the respondent city?—in either system, what legal consequences does the exercise by a public corporation of its discretionary power have for its delictual liability?

– fault;

– the causal link;

– the quantum of damages.

## I. The Law

### A) Preliminary Observations

Article 356 of the *C.C.L.C.* is the key to the debate:

**356.** Secular corporations are further divided into political and civil; those that are political are governed by the public law, and only fall within the control of the civil law in their relations, in certain respects, to individual members of society.

Civil corporations constituting, by the fact of their incorporation, ideal or artificial persons, are as such governed by the laws affecting individuals; saving the privileges they enjoy and the disabilities they are subjected to.

There are two opposing interpretations of this provision and the debate has recently assumed the appearance of a controversy following the judgments at trial and in the Court of Appeal in the present case. (For the first interpretation, see Archambault, “La responsabilité délictuelle

La Cour supérieure (1980), 9 M.P.L.R. 184 a fait droit à l'action et a conclu à la responsabilité de Gérard Tremblay pour une partie des dommages, évalués à 54 123,48 \$. Elle a, en outre, condamné la ville de Beauport à en supporter l'excédent pour un total de 2 542 732,83 \$.

La Cour d'appel, [1986] R.J.Q. 981, saisie du seul appel de la ville de Beauport, a conclu à sa non-responsabilité et a, en conséquence, accueilli le pourvoi et rejeté l'action; d'où le présent appel.

Les parties ont choisi de faire porter le débat sur les points suivants dont je traiterai dans le même ordre:

– le droit applicable au Québec: s'agit-il du droit civil québécois, comme le soutiennent les appellants, ou du droit public anglais, thèse de la Ville intimée? Dans l'un ou l'autre système, quelles conséquences juridiques découlent de l'exercice par une corporation publique de son pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait à sa responsabilité délictuelle?

– les fautes;

– le lien de causalité;

– le quantum des dommages.

## f I. Le droit

### A) Préliminaires

L'article 356 *C.c.B.-C.* est au cœur du débat:

**356.** 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 corporations civiles étant par le fait de l'incorporation rendues personnes morales ou fictives, sont comme telles, régies par les lois affectant les individus, sauf les privilèges dont elles jouissent et les incapacités dont elles sont frappées.

Deux thèses s'affrontent sur l'interprétation de cette disposition et le débat a pris récemment allure de polémique précisément à la suite des jugements de première instance et de la Cour d'appel dans l'affaire dont nous sommes saisis. (Pour la première thèse, voir: Archambault, «La



municipale: fondement et application au combat des incendies" (1981), 41 *R. du B.* 3; Archambault, "La responsabilité municipale dans le combat des incendies—*Malette c. Portage du Fort*" (1984), 15 *R.G.D.* 107; Archambault, "Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle municipale" (1985), 16 *R.G.D.* 101. *Contra*, see: L'Heureux, "Sources du droit et règles applicables en matière de responsabilité extra-contractuelle au Québec" (1985), 16 *R.G.D.* 131; L'Heureux, "La responsabilité extra-contractuelle des municipalités: un point de vue différent sur l'arrêt Ville de Beauport c. Laurentide Motels" (1987), 47 *R. du B.* 160; McNicoll, "La responsabilité civile délictuelle des municipalités en matière de combat des incendies" (1983), 24 *C. de D.* 379; McNicoll, "La réparation: une question de contrôle judiciaire" (1986), 32 *McGill L.J.* 187; Garant, "Les sources du droit de la responsabilité de la puissance publique" (1986), 46 *R. du B.* 260.)

The supporters of one interpretation, including the respondent and, in particular, Nichols J.A., argue essentially that in the exercise of a discretionary power, unless an obligation is imposed on the municipality by statute, which is not the situation here, or the municipality has itself undertaken such an obligation, which they contend is not the case here, the municipality cannot be sued for damages beyond those which may have resulted from the absence of a public service. This, they argue, is an application of the rules of public law as stipulated by art. 356 *C.C.L.C.*, and they cite academic opinion and case law in support. (Archambault, *loc. cit.*, 41 *R. du B.*, at pp. 45, 49, 60-61, 65 and 68; *Wing v. Moncton*, [1940] 2 D.L.R. 740 (N.B.S.C. App. Div.); *Stevens-Willson v. City of Chatham*, [1934] S.C.R. 353; *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74 (H.L.), at pp. 87-88 and 102.)

The proponents of the other view, which include the appellants and the Superior Court, maintain that if there is no legislation imposing a duty or obligation on it, or granting it immunity, a municipal corporation that chooses by way of by-law to undertake to perform an act, even a discretionary one, commits a fault giving rise to liability under

responsabilité délictuelle municipale: fondement et application au combat des incendies" (1981), 41 *R. du B.* 3; Archambault, «La responsabilité municipale dans le combat des incendies—*Malette c. Portage du Fort*» (1984), 15 *R.G.D.* 107; Archambault, «Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle municipale» (1985), 16 *R.G.D.* 101. *Contra*, voir: L'Heureux, «Sources du droit et règles applicables en matière de responsabilité extra-contractuelle au Québec» (1985), 16 *R.G.D.* 131; L'Heureux, «La responsabilité extra-contractuelle des municipalités: un point de vue différent sur l'arrêt Ville de Beauport c. Laurentide Motels» (1987), 47 *R. du B.* 160; McNicoll, «La responsabilité civile délictuelle des municipalités en matière de combat des incendies» (1983), 24 *C. de D.* 379; McNicoll, «La réparation: une question de contrôle judiciaire» (1986), 32 *R.D. McGill* 187; Garant, «Les sources du droit de la responsabilité de la puissance publique» (1986), 46 *R. du B.* 260.)

Les partisans de l'une, que soutient l'intimée de concert plus particulièrement avec le juge Nichols de la Cour d'appel, affirment essentiellement que, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, à moins d'obligation législative imposée à la municipalité, ici non existante, ou que la municipalité se serait elle-même imposée, ce qui ne serait pas le cas, celle-ci ne saurait être recherchée en dommages-intérêts au-delà de ceux qui auraient résulté de l'absence de service public. C'est là, selon eux, appliquer les principes de droit public tel que le prescrit l'art. 356 *C.C.B.-C.* et ils citent à l'appui doctrine et jurisprudence. (Archambault, *loc. cit.*, 41 *R. du B.*, aux pp. 45, 49, 60, 61, 65 et 68; *Wing v. Moncton*, [1940] 2 D.L.R. 740 (C.S.N.-B. Div. app.); *Stevens-Willson v. City of Chatham*, [1934] R.C.S. 353; *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, [1941] A.C. 74 (H.L.), aux pp. 87, 88 et 102.)

Pour les autres, dont les appelants et la Cour supérieure, en l'absence d'une disposition statutaire lui imposant un devoir ou une obligation ou lui conférant une immunité, une corporation municipale qui choisit, par règlement, de s'obliger à poser un acte, même discrétionnaire, commet une faute susceptible d'engendrer sa responsabilité

Quebec civil law if it does not fulfil its obligation or acts negligently in doing so, according to their interpretation of art. 356 C.C.L.C. They too call in aid a range of case law and academic opinion. (L'Heureux, McNicoll and Garant, *loc. cit.*; *Chevalier v. Corporation de la Cité de Trois-Rivières* (1913), 20 R. de J. 100 (C. rév.); *Magasin Continental (Québec) Ltée v. Rhéaume*, C.A. Québec, No. 8797, August 30, 1973, at p. 19; *Larivière v. Cité de Montréal* (1941), 47 R.L. 505 (Sup. Ct.); *Cité de Pont-Viau v. Gauthier Mfg. Ltd.*, [1979] C.A. 77, at p. 84; *City of Kamloops v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.); *Corporation of Montreal v. Doolan* (1871), 18 L.C.J. 124 (C.A.))

The power/duty versus policy/implementation dichotomy is central to the debate, as are the sources and origins of art. 356 C.C.L.C. and the extent to which English public law applies in the case at bar.

Municipal corporations derive the powers delegated to them from the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193 (now R.S.Q. 1977, c. C-19), and their actions beyond those limits will be invalid (*Phaneuf v. Corporation du Village de St-Hugues* (1936), 61 K.B. 83, opinion of Tellier J., at pp. 90-91; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222, at p. 228; *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Co.*, [1905] A.C. 426 (H.L.), at p. 430). Some provisions of this Act are peremptory, others discretionary. The provisions dealing with firefighting fall into the latter class: they do not impose any obligation on municipal corporations to acquire a firefighting service, but give them the power to do so. For our purposes these provisions are contained essentially in certain paragraphs of ss. 426 and 433 (as numbered in 1972, but in the 1977 revision numbered 412 and 423 respectively. Like the Court of Appeal I will use that last numbering here), which, apart from certain minor changes which are not relevant here, read now as they did then:

selon le droit civil québécois si elle ne remplit pas son obligation ou si elle fait preuve de négligence à cet égard, selon leur interprétation de l'art. 356 C.c.B.-C. Ils s'appuient aussi sur une nombreuse jurisprudence et doctrine. (L'Heureux, McNicoll, et Garant, *loc. cit.*; *Chevalier c. Corporation de la Cité de Trois-Rivières* (1913), 20 R. de J. 100 (C. rév.); *Magasin Continental (Québec) Ltée c. Rhéaume*, C.A. Québec, n° 8797, 30 août 1973, à la p. 19; *Larivière c. Cité de Montréal* (1941), 47 R.L. 505 (C.S.); *Cité de Pont-Viau c. Gauthier Mfg. Ltd.*, [1979] C.A. 77, à la p. 84; *Ville de Kamloops c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2; *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728 (H.L.); *Corporation of Montreal v. Doolan* (1871), 18 L.C.J. 124 (C.A.))

La dichotomie pouvoir/devoir par opposition à politique/exécution est sous-jacente au débat comme le sont les sources et origines de l'art. 356 C.c.B.-C. et la mesure d'application du droit public à l'espèce.

C'est de la *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, chap. 193 (devenue la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q. 1977, chap. C-19) que les corporations municipales tirent les pouvoirs qui leur sont délégués et qu'elles ne sauraient excéder sous peine d'invalidité (*Phaneuf c. Corporation du Village de St-Hugues* (1936), 61 B.R. 83, opinion du juge Tellier, aux pp. 90 et 91); *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222, à la p. 228; *Westminster Corporation v. London and North Western Railway Co.*, [1905] A.C. 426 (H.L.), à la p. 430). Certaines dispositions de cette loi sont impératives, d'autres facultatives. Les dispositions relatives à la lutte contre les incendies participent de cette dernière catégorie: elles n'imposent aux corporations municipales aucune obligation de se doter d'un service pour la lutte contre les incendies, elles leur en confèrent cependant le pouvoir. Ces dispositions se retrouvent, en ce qui nous concerne, essentiellement à certains paragraphes de l'art. 426 et à l'art. 433 (tels que numérotés en 1972 mais numérotés respectivement 412 et 423 aux Lois refondues de 1977, numérotation que j'utilise ici à l'instar de la Cour d'appel), qui se lisent aujourd'hui comme alors, sauf pour quelques changements mineurs sans importance en l'espèce:

**412.** The council may make by-laws:

(22) To protect the lives and property of the inhabitants and to prevent accidents by fire;

(41) To organize, maintain and regulate a fire department and fire-brigade, and to equip and maintain the same with all necessary appliances by purchase or lease; to provide for the construction of fire stations; to appoint all officers and employees necessary for the extinction and suppression of fires, the protection of property from fire, and the prevention of accidents by fire; to provide for the punishment of any person who may interfere with any member of the fire-brigade in the performance of his duty, or refuse to obey the lawful orders of the chief or deputy-chief of the fire-brigade, or who may tamper with or obstruct any of the signal boxes, wires or apparatus of the fire-alarm department, or give a false alarm;

(42) To authorize the demolition of buildings, houses and fences, when deemed necessary to arrest the progress of fire; and to empower the mayor, the chief of the fire-brigade or other officers or employees of the municipality to exercise this power. If there be no by-law, the mayor may, during a fire, exercise this power by giving special authority;

(44) To authorize the mayor, under such provisions as the council may enact, to send fire-engines, men and apparatus to any outside municipality that may be endangered by fire; provided however that such municipality shall be held responsible for all expenditure or damage which may be incurred in connection therewith;

**423.** The council may make by-laws to provide for the establishment or acquiring, maintenance, management and regulation of waterworks, public wells, cisterns or reservoirs, to supply water to the municipality, and to instal hydrants, fountains, public drinking places and apparatus for filtering and purifying water.

Section 452 (now 442) of this Act was relied on by the city of Beauport as a ground of defence, and this ground was accepted by two of the three judges of the Court of Appeal:

**442.** The municipality shall not be bound to warrant the quantity of water to be supplied; and no person may refuse, on account of the insufficiency of the water

**412.** Le conseil peut faire des règlements:

22. Pour protéger la vie et les propriétés des habitants, et pour prévenir les dangers du feu;

41° Pour organiser, maintenir et régler un département des incendies et une brigade de pompiers et pour les pourvoir de tous les appareils nécessaires, par achat ou louage; pour pourvoir à la construction de postes de pompiers; pour nommer tous les fonctionnaires et employés nécessaires pour éteindre et supprimer les incendies, protéger la propriété contre le feu, et prévenir les accidents par le feu; pour pourvoir à la punition de toute personne qui gêne quelqu'un des membres de la brigade des pompiers dans l'exercice de ses devoirs, ou qui refuse d'obéir aux ordres légaux du chef ou du chef suppléant de la brigade des pompiers, ou qui dérange ou obstrue quelqu'une des boîtes à signaux, ou quelqu'un des fils ou appareils du département des alarmes à incendie, ou qui donne une fausse alarme;

42° Pour autoriser la démolition de tous bâtiments, maisons et clôtures, lorsque la chose est jugée nécessaire pour arrêter le progrès d'un incendie, et pour autoriser le maire, le chef de la brigade des pompiers ou d'autres fonctionnaires ou employés de la municipalité à exercer ce pouvoir. En l'absence de règlement, le maire peut, dans le cours d'un incendie, exercer ce pouvoir, en donnant une autorisation spéciale;

44° Pour autoriser le maire, en vertu des dispositions que le conseil édicte, à envoyer des pompes à incendie, des pompiers et des appareils au secours de toute municipalité étrangère, qui est mise en danger par le feu, à la condition toutefois que telle municipalité soit responsable des dépenses ou des dommages en résultant;

**423.** Le conseil peut faire des règlements pour pourvoir à l'établissement ou à l'acquisition, à l'entretien, à l'administration et à la réglementation d'aqueducs, de puits publics, citernes ou réservoirs, pour fournir de l'eau à la municipalité, pour installer des bornes-fontaines, des fontaines et des abreuvoirs publics et des appareils pour la filtration et la purification de l'eau.

L'article 452 (aujourd'hui 442) de cette même loi a été invoqué par la ville de Beauport comme moyen de défense, moyen retenu par deux des trois juges de la Cour d'appel:

**442.** La municipalité n'est pas tenue de garantir la quantité d'eau qui doit être fournie; et nul ne peut refuser, à raison de l'insuffisance de l'eau, de payer la

supply, to pay the annual special tax and the compensation for the use of the water.

In the case of the exercise of a discretionary power by a municipal corporation, case law and doctrine have consistently stated that failure to exercise this power does not render the municipal corporation liable (*Authier v. Corporation de la Ville de l'Assomption* (1903), 9 R. de J. 374 (Sup. Ct.), at p. 380; *Lefebvre v. Town of Grand-Mère* (1917), 55 S.C.R. 121, at p. 132; *City of Montreal v. Mulcair* (1898), 28 S.C.R. 458; *Napper v. Cité de Sherbrooke*, [1968] S.C.R. 716, at p. 726; *Peltier v. Corporation of the Village of Gatineau Pointe* (1937), 76 C.S. 180, at p. 181; McNicoll, loc. cit., 24 C. de D., at pp. 404-7; L'Heureux, loc. cit., 16 R.G.D., at pp. 142-46; Archambault, loc. cit., 41 R. du B., at pp. 50-51; *City of Kamloops and Anns, supra*). The exercise of this power depends on the wishes or the political constraints of a municipal corporation, whose decision is affected by various factors such as the extent of its territory, its population, its financial resources, pressure from its electorate and so on. The municipal corporation will answer only to its electorate for its political decision on whether to introduce such a service. In this regard a municipality, which is a public body, is governed by public law as indicated in art. 356 C.C.L.C. (L'Heureux, loc. cit., 16 R.G.D., at pp. 141-42; *Brousseau v. Cité de Québec* (1912), 42 C.S. 91 (C. rév.), at p. 93; *Roy v. Cité de Montréal* (1892), 2 C.S. 305, at p. 306; *Wilshire v. Corporation du village de St-Louis du Mile-End* (1899), 8 Q.B. 479, at p. 486; *Authier, supra*; *Quesnel v. Emard* (1912), 8 D.L.R. 537 (C. rév.), at p. 541; Archambault, loc. cit., 41 R. du B., at pp. 50-51).

When the municipality elects to acquire a fire-fighting service, its act also has political ramifications, and here again it will not be liable for exercising this choice in the manner in which it decides to do so. For example, a municipal corporation may decide to acquire a single fire engine, to hire only one firefighter, not to maintain its equipment, not to instal hydrants and so on depending on a number of factors which it alone is in a position to assess and for which it will be

taxe spéciale annuelle et la compensation pour l'usage de l'eau.

Lorsqu'il s'agit de l'exercice par une corporation municipale d'un pouvoir discrétionnaire, il est de doctrine et de jurisprudence constantes que le défaut d'exercer ce pouvoir n'engage pas la responsabilité de la corporation municipale (*Authier c. Corporation de la Ville de l'Assomption* (1903), 9 R. de J. 374 (C.S.), à la p. 380; *Lefebvre v. Town of Grand-Mère* (1917), 55 R.C.S. 121, à la p. 132; *City of Montreal v. Mulcair* (1898), 28 R.C.S. 458; *Napper v. Cité de Sherbrooke*, [1968] R.C.S. 716, à la p. 726; *Peltier c. Corporation of the Village of Gatineau Pointe* (1937), 76 C.S. 180, à la p. 181; McNicoll, loc. cit., 24 C. de D., aux pp. 404 à 407; L'Heureux, loc. cit., 16 R.G.D., aux pp. 142 à 146; Archambault, loc. cit., 41 R. du B., aux pp. 50 et 51; *Ville de Kamloops et Anns*, précités). L'exercice de ce pouvoir relève de la volonté ou de l'opportunité politique d'une corporation municipale dont la décision est fonction de divers facteurs, tels l'étendue de son territoire, sa population, ses ressources financières, les pressions de son électorat, etc. La corporation municipale ne répondra de sa décision politique d'instaurer ou non un tel service qu'envers son électorat. Sous cet aspect, ce corps public qu'est une municipalité est régi par le droit public comme l'exprime d'ailleurs l'art. 356 C.c.B.-C. (L'Heureux, loc. cit., 16 R.G.D., aux pp. 141 et 142; *Brousseau c. Cité de Québec* (1912), 42 C.S. 91 (C. rév.), à la p. 93; *Roy c. Cité de Montréal* (1892), 2 C.S. 305, à la p. 306; *Wilshire c. Corporation du village de St-Louis du Mile-End* (1899), 8 B.R. 479, à la p. 486; *Authier*, précité; *Quesnel v. Emard* (1912), 8 D.L.R. 537 (C. rév.), à la p. 541; Archambault, loc. cit., 41 R. du B., aux pp. 50 et 51).

Lorsque la municipalité choisit de se doter d'un service pour la lutte contre les incendies, elle pose aussi un geste d'opportunité politique et, encore là, elle n'engagera pas sa responsabilité pour avoir exercé ce choix de la façon dont elle aura décidé de ce faire. À titre d'exemple, une corporation municipale pourra décider de se munir d'une seule pompe à incendie, de n'engager qu'un seul pompier, de ne pas entretenir son équipement, de ne pas installer de bornes-fontaines, etc. en fonction

answerable to its electorate. It cannot be held liable for the inadequacy of the firefighting measures it thus chooses to take. (L'Heureux, *loc. cit.*, 16 *R.G.D.*, at pp. 148-49; McNicoll, *loc. cit.*, 24 *C. de D.*, at pp. 405-7; *Fournier v. Cité de Lachine* (1926), 66 C.S. 109, at p. 111; *Quesnel, supra*, at p. 541; *Lanouette-Perreault v. Corporation municipale de St-Théodore de Chertsey*, Sup. Ct. Joliette, No. 705-05-000840-75, January 30, 1979, at p. 8; *Brousseau, supra*, at p. 93.) If, for example, the municipality was unable to respond to two fires which occurred simultaneously, it would not be liable (*Harris v. Marter* (1874), 15 N.B.R. 165 (S.C. App. Div.), at pp. 172-74, cited by Archambault, *loc. cit.*, 41 *R. du B.*, at p. 51). Here again the municipality is governed by public law (L'Heureux, *loc. cit.*, 16 *R.G.D.*, at pp. 142-43; *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Marcoux v. Ville de Plessisville*, [1973] R.P. 385 (C.A.)) Where there is a statutory obligation to act, the municipality will be liable (*Joseph Investment Corp. v. Cité d'Outremont*, [1973] S.C.R. 708, opinion of Pigeon J., at p. 712), just as non-liability will be the rule where there is a statutory immunity (Archambault, *loc. cit.*, 16 *R.G.D.*, at p. 116).

These principles of public law are not the subject of any academic or judicial dispute and are not at issue here. However, I feel it is essential to state these premises in order to put the matter in its proper context and avoid any ambiguity, particularly in view of the confusion that appears to reign in some of the decided cases and doctrine.

The question before the Court arises at quite a different level. At issue here are the legal consequences of the discretionary political decision of a municipal corporation to establish a firefighting service by way of by-law. The issue arises in this grey area of "statutory silence" or the absence of any statutory obligation or immunity. Specifically

de certains facteurs qu'elle est seule en mesure d'apprécier et dont elle répondra envers son électorat. L'insuffisance de mesures qu'elle a ainsi choisi de prendre pour la lutte contre les incendies ne saurait lui être reprochée. (L'Heureux, *loc. cit.*, 16 *R.G.D.*, aux pp. 148 et 149; McNicoll, *loc. cit.*, 24 *C. de D.*, aux pp. 405 à 407; *Fournier c. Cité de Lachine* (1926), 66 C.S. 109, à la p. 111; *Quesnel*, précité, à la p. 541; *Lanouette-Perreault c. Corporation municipale de St-Théodore de Chertsey*, C.S. Joliette, n° 705-05-000840-75, le 30 janvier 1979, à la p. 8; *Brousseau*, précité, à la p. 93.) Si, par exemple, la municipalité n'était pas de ce fait en mesure de répondre à deux incendies qui se déclareraient en même temps, sa responsabilité n'en sera pas pour autant engagée. (*Harris v. Marter* (1874), 15 N.B.R. 165 (C.S. Div. app.), aux pp. 172 à 174, citée par Archambault, *loc. cit.*, 41 *R. du B.*, à la p. 51). À cet égard, encore là, la municipalité est régie par le droit public (L'Heureux, *loc. cit.*, 16 *R.G.D.*, aux pp. 142 et 143; *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Marcoux c. Ville de Plessisville*, [1973] R.P. 385 (C.A.)) Par ailleurs, en présence d'une obligation légale d'agir, la municipalité engagera sa responsabilité (*Joseph Investment Corp. c. Cité d'Outremont*, [1973] R.C.S. 708, opinion du juge Pigeon, à la p. 712) comme la non-responsabilité sera la règle en présence d'une immunité de source législative (Archambault, *loc. cit.*, 16 *R.G.D.*, à la p. 116).

Ces principes de droit public ne font l'objet d'aucune controverse doctrinale ou jurisprudentielle et ne sont pas ici en débat. Il m'apparaissait toutefois essentiel de poser ces prémisses pour situer le litige dans son véritable contexte et éviter toute ambiguïté vu, en particulier, la confusion qui semble régner dans un certain courant de jurisprudence et de doctrine.

La question qui nous est soumise se situe à un tout autre niveau. Sont ici en débat les conséquences juridiques de la décision politique discrétionnaire d'une corporation municipale de se doter par règlement d'un service de lutte contre les incendies. C'est dans cette zone grise du «silence statutaire» ou de l'absence d'obligation et d'immunité

it concerns a firefighting service as established by the municipal corporation in the exercise of its discretionary power to decide the quality and extent of such a service, a matter which is solely for the corporation to decide and subject to the requirements of public law.

## B) *Judgments*

### 1. Superior Court

Roberge J. first concluded that the person who set the fire, Gérard Tremblay, was liable for part of the damage suffered by the appellants. Tremblay did not file an appeal and so far as he is concerned the matter is now *res judicata*. The liability of the city of Beauport for the remainder of the damage, on the question of law before the Court at this stage, was considered by the trial judge in light of the by-law adopted by the city to create a fire department. He asked himself the following question (at p. 193):

[TRANSLATION] Because it exercised this power, can we say that Beauport can be held liable when there is a fire?

He answered this question as follows (at pp. 193-94):

[TRANSLATION] The courts have always given a categorically negative answer to this question, but happily a reversal of this trend is now well under way; the Court does not intend to review these old cases; it will confine itself to certain cases that take the new approach.

The shift would appear to have been made by the Court of Appeal in *Magasin Continental (Québec) Ltée v. Rhéaume et Ville de Québec (Q.C.A. 8797 et al., August 30, 1973, unreported)*.

After discussing this case, and in particular the *obiter dictum* of Brossard J.A., the trial judge cited the judgment in *Lanouette-Perreault* and the case of *Cité de Pont-Viau, supra*, including in particular the following passage from the opinion of Lamer J.A., as he then was (at p. 84):

[TRANSLATION] Bearing in mind the reservations I have just made, when the chief and his firefighters responded to the alarm and took charge of the situation, at that point if not before, they assumed on the city's behalf, an obligation to carry out their functions *en bon père de*

législatives que se situe le litige. Je précise qu'il s'agit du service de lutte contre les incendies tel qu'il a été instauré par la corporation municipale dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'en délimiter la qualité et l'étendue, exercice qui est de son seul ressort et soumis au régime de droit public.

## B) *Les jugements*

### <sup>b</sup> 1. Cour supérieure

Le juge Gabriel Roberge a conclu en premier lieu à la responsabilité de l'auteur de l'incendie, Gérard Tremblay, pour une partie des dommages subis par les appelants. Tremblay n'a pas fait appel et l'affaire a maintenant force de chose jugée quant à lui. La responsabilité de la ville de Beauport pour l'excédent, sur la question de droit qui nous concerne à ce stade, a été examinée par le premier juge à partir du règlement adopté par la ville établissant le département des incendies. Il s'est posé la question suivante (à la p. 193):

Parce qu'elle a exercé ce pouvoir, peut-on dire que Beauport peut être tenue responsable lors d'un sinistre?

Il y a répondu en ces termes (aux pp. 193 et 194):

<sup>f</sup> Selon l'ancienne jurisprudence, la réponse à cette question était catégoriquement négative; mais, heureusement, il y a un renversement de jurisprudence actuellement très bien amorcé; le Tribunal n'a pas l'intention de faire une revue de cette ancienne jurisprudence; il s'en tiendra à quelques causes qui suivent la nouvelle tendance.

<sup>g</sup> Il semble que le coup de barre ait été donné par la Cour d'Appel dans la cause de *Magasin Continental (Québec) Ltée c. Rhéaume et Ville de Québec (C.A.Q. 8797 et als, 30 août 1973, non rapportée)*.

<sup>h</sup> Après discussion de cet arrêt et en particulier de l'*obiter dictum* du juge Brossard, le premier juge cite le jugement *Lanouette-Perreault* et l'arrêt *Cité de Pont-Viau*, précités, dont, en particulier, ce passage de l'opinion du juge Lamer, alors juge à la Cour d'appel (à la p. 84):

Lorsque, en regard des réserves que je viens de faire, le chef et ses pompiers répondirent à l'appel au feu et en prirent charge, ils assumaient dès lors, sinon avant, au nom de la Ville l'obligation de s'acquitter de leur tâche en bons pères de famille et la faute dans l'exécution de

*famille* and any fault in the performance of that obligation that might be alleged against them will make the city liable for the damage caused by such fault.

The trial judge then referred to the following passage from *R. v. Corporation of the City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299, where Dickson J., as he then was, said (at p. 1329):

When the defendant is a municipality, it is of no avail to it in law that it had no duty to pick up the garbage, s. 354(1)(76) of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, merely providing that it "may" do so. The law is replete with instances where a person has no duty to act, but where he is subject to certain duties if he does act.

Roberge J. concluded (at p. 196):

[TRANSLATION] This Court concludes, based chiefly on this Gauthier Mfg. case, that a municipal corporation which has a firefighting service may be held liable when certain types of fault, lack of care, negligence or recklessness, which are not simply errors of judgment, are proven against the corporation or its employees in the course of their duties.

## 2. Court of Appeal

Vallerand, Nichols and Chouinard J.J.A., who filed separate opinions, concurred in the result for different reasons and reversed the Superior Court judgment.

The Court of Appeal judgment held essentially that the establishment of a firefighting service by a municipal corporation, a matter within the exercise of a discretionary power, is governed by public law, which imposes no obligation to maintain such a service, in the absence of legislation or a by-law to that effect. Where the city of Beauport has undertaken no such obligation, as it submits is the case here, Vallerand and Nichols J.J.A. concluded there was no duty to act, and so no liability beyond the damage which the fire, left to itself, would have caused; in this they agree with the approach of Professor Archambault. Chouinard J.A. differed on this point: once a municipal corporation chose to exercise its discretion and to provide a firefighting service, [TRANSLATION] "it voluntarily created obligations for itself which it had to carry out so as not to cause damage to third parties by a lack of care, by the use of improper

cette obligation que l'on pourrait retenir contre eux engagera la responsabilité de la Ville pour les dommages qu'aura causés cette faute.

Le premier juge rappelle ensuite cet extrait de l'arrêt *R. c. Corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, où le juge Dickson (maintenant Juge en chef) écrit (à la p. 1329):

Lorsque le défendeur est une municipalité, il ne lui est d'aucun secours en droit de n'avoir pas l'obligation d'enlever les ordures. En effet, l'al. 354(1)(76) de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284 dispose simplement que la municipalité «peut» le faire. Il est fréquent en droit qu'une personne n'ait aucune obligation d'agir, mais soit assujettie à certaines obligations si elle agit.

Le juge Roberge conclut (à la p. 196):

Ce Tribunal en vient à la conclusion, en se basant surtout sur cette cause de Gauthier Mfg., qu'une corporation municipale ayant un service de protection contre l'incendie, peut être tenue responsable, lorsqu'est prouvé contre elle ou contre ses employés dans l'exécution de leurs fonctions, certaines fautes, imprudences, négligences ou incuries, qui ne sont pas de simples erreurs de jugement.

## 2. Cour d'appel

Les juges Vallerand, Nichols et Chouinard, qui déposent des opinions séparées, s'entendent sur le résultat, mais pour des motifs différents et infirment le jugement de la Cour supérieure.

Le jugement de la Cour d'appel est essentiellement fondé sur la proposition que l'implantation par une corporation municipale d'un service de lutte contre les incendies, relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, est régie par le droit public lequel n'impose pas d'obligation d'entretien de ce service, en l'absence d'une disposition de la loi ou d'un règlement à cet effet. Faute par la ville de Beauport d'avoir assumé telle obligation, comme c'est le cas en l'espèce selon eux, les juges Vallerand et Nichols concluent à l'absence de devoir d'agir, d'où non-responsabilité au delà des dommages que l'incendie, laissé à lui-même, aurait occasionnés, rejoignant en cela la thèse du professeur Archambault. Le juge Chouinard est, sur ce point, d'avis contraire: dès que la corporation municipale a choisi d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'offrir un service de lutte contre les incendies, «elle s'est créée volontairement des obli-

methods by the city or its employees" (p. 1015). He would have applied the rules in arts. 1053 *et seq.* C.C.L.C. in assessing the fault, concurring in this respect with Vallerand J.A., who stated in general terms (at p. 1005):

[TRANSLATION] To determine ... "if he owes (a) duty to them" ... we must leave the civil law and move to public law.

In other words, the actions taken by public bodies in this area are a matter for public law, not the civil law.

Note, however, that once the public law problem has been resolved, we must return to the fold immediately without stopping to consider the legal effects on liability at common law or under the statutory law of other jurisdictions.

Vallerand and Chouinard J.J.A. both found, however, that s. 442 of the *Cities and Towns Act* was a bar to the appellants' action in the instant case. Nichols J.A. concluded, after a carefully documented analysis of the origins of art. 356 C.C.L.C. and the principles of public law, that [TRANSLATION] "the liability of municipalities arising out of the operation of fire and water services must be governed by public law" (p. 991), because he said water and fire services do not establish [TRANSLATION] "individual relations" with other members of society. He rejected the application of *Anns* and *City of Kamloops, supra*, to Quebec, as he considered that those cases applied the rules of English private law. In his opinion, [TRANSLATION] "private law is exclusively a matter for the provincial legislature in Quebec" (p. 1002) and since the codification [TRANSLATION] "neither Quebec private law nor English private law can be applied: the first because it contravenes art. 356 C.C.L.C. and the second because it is precluded by the Quebec Act" (p. 997). In any case, public law as it stood at the time of codification [TRANSLATION] "did not hold a municipality liable merely for inaction" (p. 1002), he added, a conclusion which he thought was in any event similar to that of Quebec civil law, in which [TRANSLATION] "omission, inaction, pas-

gations qu'elle devrait respecter de façon à ne pas causer de dommages, de ce fait à des tiers par un défaut de diligence, une façon d'agir fautive de sa part ou de celle de ses préposés" (p. 1015). Il opte pour l'application des critères des art. 1053 et suiv. C.c.B.-C. dans l'évaluation de la faute, rejoignant en cela le juge Vallerand qui pose en principe (à la p. 1005):

Il faut, aux fins de déterminer ... [TRADUCTION] «s'il y a (une) obligation à leur égard» ... quitter le droit civil et passer au droit public.

Bref les dispositions des corps publics en la matière relèvent du droit public et non pas du droit civil.

Mais attention! dès le problème de droit public résolu, il faut bien vite rentrer au bercail sans s'attarder aux effets juridiques sur la responsabilité que retiennent la *Common Law* ou le droit statutaire d'autres juridictions.

Les juges Vallerand et Chouinard partagent l'opinion, cependant, que l'art. 442 de la *Loi sur les cités et villes* fait obstacle au recours des appelants en l'espèce. Le juge Nichols, pour sa part, conclut que «la responsabilité des municipalités découlant de l'exploitation de services d'incendie et d'aqueduc doit être régie par le droit public» (p. 991) après une analyse très documentée de l'origine de l'art. 356 C.c.B.-C. et des principes de droit public, parce que, dit-il, les services d'aqueduc et d'incendie n'établissent pas de «rapports individuels» avec les autres membres de la société. Il rejette l'application, au Québec, des arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, précités, qu'il considère avoir appliqué les principes de droit privé d'Angleterre. Selon lui, «au Québec, le droit privé est du ressort exclusif de la législature provinciale» (p. 1002) et depuis la codification «ni le droit privé québécois, ni le droit privé d'Angleterre, ne peuvent avoir application; le premier parce qu'il contrevient à l'article 356 C.C. et le second parce qu'il est exclu par l'Acte de Québec» (p. 997). Par ailleurs, le droit public existant au moment de la codification «ne retenait pas la responsabilité d'une municipalité pour simple inaction de sa part» (p. 1002), ajoute-t-il, conclusion qu'il considère à tout événement similaire à celle du droit civil québécois où «l'omission, l'inaction, la passivité ou l'absten-



sivity or failure to act are only a fault to the extent that there is a duty to act" (p. 997).

None of the judges of the Court of Appeal accepted the trial judge's findings of fact on the causal faults, hence the dismissal of the appellants' action.

It can thus be seen that one of the fundamental differences in law between the Court of Appeal and the Superior Court, as well as between Nichols and Vallerand J.J.A. and Chouinard J.A., rests on the premise that by choosing to exercise its discretionary power and establish a firefighting service, in the absence of legislation imposing such a duty and responsibility on it, the city of Beauport did not, in the opinion of the former, assume the duty of maintaining that service and was therefore not liable for failing to maintain it. In the latter's opinion the duty of maintenance existed merely because the service had been established. This would result in liability in the event of causal fault, although in this case liability was excluded by the enabling legislation, according to the Court of Appeal.

C) *Public Law Respecting the Exercise of a Discretionary Power by a Public Body*

The *Quebec Act* of 1774 sealed the fate of the two major legal systems that would govern the law applicable in Quebec: French civil law as it stood before 1760 with its subsequent amendments in Quebec for everything relating to property and civil rights, and the common law as it stood in England at that time, and as subsequently amended, for what related to public law. Section VIII stated:

... and that in all Matters of Controversy relative to Property and Civil Rights, Resort shall be had to the Laws of Canada, as the Rule for the Decision of the same ... until they shall be varied or altered by any Ordinances that shall, from Time to Time, be passed in the said Province ...

Section 92(13) of the *Constitution Act, 1867* incorporates this rule:

tion d'agir ne constituent une faute que dans la mesure où l'on a le devoir d'agir» (p. 997).

Aucun des juges de la Cour d'appel ne retient les conclusions de fait du premier juge quant aux fautes causales d'où le rejet de l'action des appelants.

Bref, l'on voit que l'une des divergences fondamentales en droit entre la Cour d'appel et la Cour supérieure, de même qu'entre les juges Nichols et Vallerand et le juge Chouinard, repose sur la prémisse qu'en choisissant d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'établir un service des incendies, en l'absence de texte législatif lui imposant ce devoir et une responsabilité à cet égard, la ville de Beauport n'aurait, pour les premiers, pas assumé de devoir d'entretien de ce service, d'où absence de responsabilité pour défaut d'entretien, alors que, pour les seconds, ce devoir d'entretien existerait du fait même de l'établissement de ce service, ce qui impliquerait une responsabilité au cas de faute causale, responsabilité ici toutefois écartée par la loi habilitante, selon la Cour d'appel.

C) *Le droit public en matière d'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par un corps public*

L'Acte de Québec de 1774, a scellé le sort des deux grands systèmes juridiques qui allaient régir le droit applicable au Québec: le droit civil français tel qu'il existait avant 1760 avec ses modifications subséquentes au Québec pour tout ce qui touche à la propriété et aux droits civils (*property and civil rights*) et la *common law* telle qu'elle existait en Angleterre à la même époque avec ses modifications subséquentes en ce qui concerne le droit public. L'article VIII énonçait:

... et que dans toutes affaires en litige, qui concerneront leurs propriétés et leurs droits de citoyens, ils auront recours aux loix du Canada, comme les maximes sur lesquelles elles doivent être décidées [...] jusqu'à ce qu'elles soient changées ou altérées par quelques ordonnances qui seront passées à l'avenir dans la dite province ...

Le paragraphe 13 de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* incorpore d'ailleurs cette règle:

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subject next hereinafter enumerated; that is to say,—

13. Property and Civil Rights in the Province.

Louis-Philippe Pigeon said the following (*Drafting and Interpreting Legislation* (1988), at pp. 65-66):

This is why, for instance, English law is the basis of municipal and school law, and of administrative law generally. Our Court of Appeal rendered a very important decision on this point: *Langelier v. Giroux*, 52 B.R. 113 (Que.) . . .

The judgment lays down an extremely important principle: in matters of public law in the Province of Québec, the basic law is English law. Why? Because in keeping with the rule that general law is not derogated from beyond what is expressed, application of common law extends to all that is not formally excluded . . .

In everything not related to property and civil rights, then, common law is the fundamental law in the Province of Québec. Moreover, "property and civil rights" must be interpreted according to the meaning given the expression in an Act of the British Parliament, passed in 1774, since the words must not be interpreted according to civil law . . . Indeed, when distinctions are to be drawn between systems of law, those distinctions must be drawn in accordance with a determined system. And as the Supreme Court decided with respect to interpretation of the *Constitution Act, 1867—R. v. National Trust Co.*, [1933] S.C.R. 670 (S.C.C.)—the legal system under which those distinctions must be drawn is common law.

Before going any further it is perhaps best to clarify which public law is involved. Some writers have claimed to see in Nichols J.A.'s opinion an assertion that the applicable public law is that which existed at the time of the codification. Garant, *loc. cit.*, at p. 266:

[TRANSLATION] The position of two judges of the Court of Appeal, especially Nichols J.A., that the liability of public corporations is governed by English public law at the time of the 1866 codification leads them to conclude that this public law is the common law as it

92. Dans chaque province, la Législature a le droit exclusif de légiférer sur les matières qui rentrent dans les catégories de sujets ci-après énumérées:

13. La propriété et les droits civils dans la province.

M<sup>e</sup> Louis-Philippe Pigeon (*Rédaction et interprétation des lois* (1978), l'affirmait ainsi, aux pp. 50 et 51):

. . . lorsqu'il s'agit de droit municipal ou de droit scolaire, le fond du droit c'est le droit anglais tout comme en droit administratif généralement. Sur ce point, je citerai une décision très importante de notre Cour d'appel: *Langelier v. Giroux*, 52 B.R., 113 . . .

L'arrêt pose donc un principe extrêmement important, savoir que le droit fondamental dans la province de Québec, chaque fois qu'il s'agit de droit public, c'est le droit anglais. Pourquoi? Parce que l'application de la Common Law, toujours d'après la règle que l'on ne déroge pas au droit commun, au-delà de ce qui est exprimé, s'étend à tout ce qui n'est pas exclu formellement . . .

C'est donc la Common Law qui se trouve le droit fondamental dans la province de Québec en tout ce qui n'est pas *property and civil rights*. De plus il faut donner à ces mots-là le sens qui leur appartient dans une loi du Parlement anglais votée en 1774, car ces mots-là ne doivent pas être interprétés suivant le droit civil [ . . . ] En effet, lorsqu'il s'agit d'établir des distinctions entre systèmes juridiques, les distinctions elles-mêmes doivent être établies suivant un système juridique déterminé. Alors, comme la Cour suprême l'a décidé pour l'interprétation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (*National Trust v. The King*, (1933) R.C.S., 670), le système juridique déterminé auquel il faut se reporter pour établir ces distinctions-là, c'est la Common Law.

Avant de procéder plus avant, il faut peut-être clarifier de quel droit public il s'agit. Certains auteurs ont, en effet, cru déceler dans l'opinion du juge Nichols l'affirmation que le droit public applicable serait celui qui existait à l'époque de la codification. Garant, *loc. cit.*, à la p. 266:

La position des deux juges de la Cour d'appel, surtout le juge Nichols, suivant laquelle la responsabilité des corporations publiques est régie par le droit public anglais à l'époque de la codification de 1866, les amène à conclure que ce droit public c'est la «common law»

stood in 1866, not as it has developed since that time, through the decisions of the Supreme Court of Canada or the courts of other provinces in cases arising in other provinces. Quebec common law would thus be different from other common law.

L'Heureux, *loc. cit.*, 47 *R. du B.*, at p. 167:

[TRANSLATION] Seeking to determine English public law as it stood at the time of codification, he (Nichols J.A.) concluded that that law "did not hold a municipality liable merely for inaction".

In my opinion, this is an incorrect interpretation of the reference made by Nichols J.A. to the *Quebec Act* and to English public law as it stood in England at the time of the codification. The statement by Nichols J.A. was made in the context of the application of *Anns* and *City of Kamloops*, *supra*, in Quebec. In his view, those cases are not binding in Quebec because they apply the private law of England, which the *Quebec Act* provides does not apply in Quebec. If Quebec private law is also not applicable, it is because according to his interpretation of art. 356 *C.C.L.C.*, the solution of the dispute rests with public law, which at common law has remained the same as that existing at that time, since only the private law in this area has subsequently been amended by the common law. This in my opinion is the context in which we should read the following observations, the fine points of which appear to have escaped certain commentators (at p. 1002):

[TRANSLATION] 8. While the English courts, and after them the Supreme Court of Canada for the common law provinces, have changed the state of the law so that municipalities are henceforth subject to private law in cases involving the implementation of discretionary policies, private law is exclusively a matter for the provincial legislature in Quebec, as the field of private civil liability is included in the expression "property and civil rights" in the *Quebec Act* and in s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*;

9. *Anns* and *Nielsen* are therefore not applicable in Quebec; [Emphasis added.]

No writer nor court of law has ever defended such an argument, since the common law which applies in Canada in the area of public law, in criminal as in administrative law, in the absence of legislation excluding it, is the common law as

telle qu'elle était en 1866 et non telle qu'elle a évolué depuis, par l'effet de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada ou des tribunaux des autres provinces dans des affaires provenant des autres provinces. La «common law» québécoise serait donc différente de l'autre «common law».

L'Heureux, *loc. cit.*, 47 *R. du B.*, à la p. 167:

Recherchant le droit public anglais existant au moment de la codification, il (le juge Nichols) arrive à la conclusion que ce droit «ne retenait pas la responsabilité d'une municipalité par simple inaction de sa part».

À mon avis, il s'agit là d'une interprétation incorrecte de la référence que fait le juge Nichols à l'*Acte de Québec* et au droit public existant en Angleterre à l'époque de la codification. C'est dans le contexte de l'application au Québec des arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, précités, que se prononce le juge Nichols. Selon lui, ces arrêts ne font pas autorité au Québec parce qu'ils appliquent le droit privé d'Angleterre, dont l'application au Québec a été exclue par l'*Acte de Québec*. Si le droit privé du Québec n'est pas non plus applicable c'est que, selon son interprétation de l'art. 356 *C.c.B.-C.*, la solution du litige est du ressort du droit public qui, en *common law*, est demeuré le même que celui qui existait à l'époque, seul le droit privé en la matière ayant été modifié depuis par la *common law*. C'est dans ce contexte, à mon avis, qu'il faut interpréter les remarques qui suivent dont les nuances semblent avoir échappé aux divers commentateurs (à la p. 1002):

8. Si les Tribunaux anglais et, à leur suite, la Cour suprême du Canada pour les provinces de common law, ont changé l'état du droit, pour soumettre désormais les municipalités au régime du droit privé lorsqu'il s'agit de la mise à exécution de politiques discrétionnaires, au Québec le droit privé est du ressort exclusif de la législature provinciale, le domaine de la responsabilité civile privée étant inclus dans l'expression «*property and civil rights*» de l'*Acte de Québec* et dans l'article 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;

9. Les arrêts *Anns* et *Nielsen* n'ont par conséquent aucune application au Québec; [Je souligne.]

Aucun auteur ni aucune jurisprudence n'ont d'ailleurs jamais soutenu une pareille thèse, étant acquis que la *common law* qui s'applique au Canada en matière de droit public, en droit criminel comme en droit administratif, à moins de texte

subsequently amended by statute and case-law. When Louis-Philippe Pigeon, *op. cit.*, referred back to the common law as it stood in 1774, this was solely in order to make it clear that the expression "property and civil rights" in the *Quebec Act* must be given the meaning it had at that time (at p. 66):

In everything not related to property and civil rights, then, common law is the fundamental law in the Province of Québec. Moreover, "property and civil rights" must be interpreted according to the meaning given the expression in an Act of the British Parliament, passed in 1774, since the words must not be interpreted according to civil law.

These principles are well established. However, it is not sufficient to say that public bodies, such as municipal corporations, are governed by public law: the content and limits of that law must still be defined. In the grey area resulting from statutory silence, now being considered by this Court, if a municipal corporation has a discretionary power regarding firefighting, where is the rule and what is it? I have already indicated in outline the major distinctions that must be made. I shall therefore only deal here with the limited aspect affecting the specific question to be addressed.

1. *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*

Until recently it appeared that both doctrine and case law, in Quebec as in the common law jurisdictions, by application of public law, were unanimous in concluding that public corporations were not liable if acting in the exercise of their discretionary powers. It is not clear, however, that the necessary distinctions have always been made between liability arising from the failure of a public corporation to exercise a discretionary power and that arising from the exercise of that discretionary power and the manner in which it was exercised. Similarly, it will be noted that there is no distinction made as to whether express legislation is required in the area of implementing the policies of public bodies. The implied obligation of implementation following the exercise of a discretionary power does not appear to have been closely

législatif l'excluant, est la *common law* telle qu'elle a été modifiée subséquemment par la législation et la jurisprudence. Si M<sup>e</sup> Pigeon, *op. cit.*, remontait à la *common law* telle qu'elle existait en 1774 c'est uniquement aux fins d'explicitier que l'expression «*property and civil rights*» dans l'*Acte de Québec* doit s'interpréter dans le sens qu'on lui donnait à l'époque, (à la p. 51):

C'est donc la Common Law qui se trouve le droit fondamental dans la province de Québec en tout ce qui n'est pas *property and civil rights*. De plus il faut donner à ces mots-là le sens qui leur appartient dans une loi du Parlement anglais votée en 1774, car ces mots-là ne doivent pas être interprétés suivant le droit civil.

Ce sont là des principes reconnus. Ce n'est pas tout cependant de dire que les corps publics, dont les corporations municipales, sont régis par le droit public, encore faut-il en définir et le contenu et les limites. Dans cette zone grise que constitue le «silence statutaire», qui nous occupe ici, face au pouvoir discrétionnaire d'une corporation municipale en matière de lutte contre les incendies, où est la règle et quelle est la règle? J'ai déjà posé les balises relativement aux grandes distinctions qui s'imposent. Je ne traiterai donc ici que de cet aspect restreint qui touche à la question précise à résoudre.

1. L'arrêt *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*

Jusqu'à récemment, il semble que tant la doctrine que la jurisprudence, au Québec comme dans les juridictions de *common law*, par application du droit public, étaient unanimes à conclure à l'absence de responsabilité des corporations publiques dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. Il n'est pas clair, toutefois, que l'on ait toujours fait les distinctions qui s'imposent entre la responsabilité découlant du défaut par une corporation publique d'exercer un pouvoir discrétionnaire et celle découlant de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, ainsi que de la façon dont ce pouvoir discrétionnaire a été exercé. De même, on note l'absence de nuances quant à la nécessité ou non d'un texte législatif explicite dans le domaine de l'exécution des politiques de gestion publique. L'obligation implicite d'exécution suite à l'exercice

examined in the legal literature, nor do the courts seem to have dealt with it at any length. These are precisely the aspects which are under consideration here and are at the very heart of the debate.

Public law has its origin in the common law, and common-law decisions must thus be examined to determine the state of public law in the area applicable in Canada.

The nature and scope of the rules of public law and case law governing the liability of municipalities are particularly important here, where the dividing line between public and private law is crucial. This task is made all the more difficult as, at least initially, the common law courts made no clear distinction between public and private law, which are both derived from the same source, the common law. However, to place public law in its true context with regard to the liability of public corporations, and municipal corporations in particular, we need only go back to *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, *supra*. In that case, a breach occurred in a sea retaining wall owing to an exceptionally high tide. In the exercise of its statutory powers, the Board decided to repair the wall but did the work so inefficiently that the flooding continued for 178 days, causing serious damage to Mr. Kent's land. According to the evidence repairs done with reasonable skill could have been complete in 14 days. Mr. Kent sued the Board. The House of Lords dismissed the action, Lord Atkin dissenting, on the ground that "the Act imposed upon the appellants no duty of repairing the wall. It merely gave them the power of doing so" (p. 98). Lord Romer added (at p. 102):

Where a statutory authority is entrusted with a mere power it cannot be made liable for any damage sustained by a member of the public by reason of a failure to exercise that power. If in the exercise of their discretion they embark upon an execution of the power, the only duty they owe to any member of the public is not

d'un pouvoir discrétionnaire ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse approfondie de la doctrine et la jurisprudence ne semble pas non plus s'y être arrêtée longuement. Ce sont précisément ces aspects qui sont l'objet de notre propos et qui sont au cœur même du débat.

Le droit public tire ses origines de la *common law* et, en conséquence, la jurisprudence de *common law* doit être examinée afin de déterminer l'état du droit public applicable au Canada en la matière.

La nature et l'étendue des règles du droit public et de la jurisprudence qui gouvernent la responsabilité des municipalités sont particulièrement importantes ici où la ligne de démarcation entre le droit public et le droit privé est cruciale. Cette recherche est rendue d'autant plus ardue du fait que la jurisprudence de *common law*, du moins à son origine, ne faisait pas de distinction claire entre le droit public et le droit privé, qui, tous deux, dérivent de la même source, la *common law*. Toutefois, pour situer le droit public dans son véritable contexte en ce qui a trait à la responsabilité des corporations publiques et en particulier des corporations municipales, il suffit de remonter à l'arrêt *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent*, précité. Dans cette affaire, une brèche se produisit dans le mur de soutènement des eaux, dû à une marée exceptionnellement haute. Le «Board», dans l'exercice de son pouvoir législatif, décida de réparer le mur mais de façon si malhabile que l'inondation continua pendant 178 jours causant des dommages sérieux aux terres de M. Kent, alors que, selon la preuve, une réparation faite avec compétence aurait pu être complétée en quatorze jours. Monsieur Kent poursuivit le «Board». La Chambre des lords, avec la dissidence de lord Atkin, rejeta l'action au motif que [TRADUCTION] «La Loi n'imposait aux appelants aucune obligation de réparer le mur. Elle leur donnait seulement le pouvoir de le faire» (p. 98). Lord Romer ajouta (à la p. 102):

[TRADUCTION] Lorsqu'une autorité constituée par la loi est chargée d'exercer un simple pouvoir, elle ne peut être tenue responsable d'un préjudice subi par un membre du public en raison de l'omission d'exercer ce pouvoir. Si dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, elle l'exécute, la seule obligation qu'elle a envers un membre du

thereby to add to the damages that he would have suffered had they done nothing. So long as they exercise their discretion honestly, it is for them to determine the method by which and the time within which and the time during which the power shall be exercised; and they cannot be made liable, except to the extent that I have just mentioned, for any damage that would have been avoided had they exercised their discretion in a more reasonable way.

This restrictive interpretation of the liability of public bodies in the exercise of their discretionary powers was the interpretation accepted in Canada as well as Quebec until *Anns*, *supra*, in 1978. (*Mainwaring v. Nanaimo*, [1951] 4 D.L.R. 519 (B.C.C.A.); *Miller & Brown Ltd. v. City of Vancouver* (1966), 59 D.L.R. (2d) 640 (B.C.C.A.); *Barratt v. Corporation of the District of North Vancouver*, [1980] 2 S.C.R. 418; *McCrea v. City of White Rock* (1974), 56 D.L.R. (3d) 525 (B.C.C.A.); *Seguin v. Town of Hawkesbury*, [1955] O.R. 956 (C.A.); *Martel v. City of Montreal*, [1943] C.S. 290.)

## 2. *Anns v. Merton London Borough Council*

This case significantly altered the rule as stated in *East Suffolk*. The issue raised in *Anns* was one of the liability of the local authority responsible for approving the plans to build a block of maisonettes without subsequently ensuring that the plans were observed. The walls and floors of these buildings had serious construction defects directly related to failure to observe the officially approved plans: hence the action against the Council. In his judgment, Lord Wilberforce set forth the principles that should govern the law in this area in the common law provinces.

*Anns* is important in both private law and public law. In the area of public law, it overturns the restrictive interpretation given in *East Suffolk* to the exercise of discretionary powers by a public body. In private law, it applies the law of negligence to the facts of the case. As the aspects of public and private law are nearly always discussed together, *Anns* must be carefully examined to distinguish the one from the other. These two aspects were adopted together, as was required, in the

public c'est de ne pas ajouter au préjudice qui aurait été subi si elle n'avait rien fait. Dans la mesure où elle exerce son pouvoir discrétionnaire de façon honnête, il lui incombe de déterminer la méthode d'application du pouvoir ainsi que le moment où il sera appliqué et son délai d'application, et elle ne peut être tenue responsable, sauf dans la mesure que j'ai mentionnée, pour tout préjudice qui aurait pu être évité si elle avait exercé son pouvoir discrétionnaire de manière plus raisonnable.

Cette interprétation restrictive de la responsabilité des corps publics dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires est celle qui a été retenue au Canada comme au Québec jusqu'à l'arrêt *Anns*, précité, en 1978. (*Mainwaring v. Nanaimo*, [1951] 4 D.L.R. 519 (C.A.C.-B.); *Miller & Brown Ltd. v. City of Vancouver* (1966), 59 D.L.R. (2d) 640 (C.A.C.-B.); *Barratt c. Corporation of the District of North Vancouver*, [1980] 2 R.C.S. 418; *McCrea v. City of White Rock* (1974), 56 D.L.R. (3d) 525 (C.A.C.-B.); *Seguin v. Town of Hawkesbury*, [1955] O.R. 956 (C.A.); *Martel v. City of Montreal*, [1943] C.S. 290.)

## 2. L'arrêt *Anns v. Merton London Borough Council*

Cet arrêt modifie de façon significative la règle qu'énonçait l'arrêt *East Suffolk*. La question soulevée dans l'arrêt *Anns* en est une de responsabilité de l'autorité locale chargée d'approuver les plans de construction d'un bloc d'immeubles sans par la suite s'être assurée que ces plans soient respectés. Les murs et les planchers de ces immeubles présentent de sérieux défauts de construction directement reliés à l'inobservance des plans officiellement approuvés, d'où la poursuite contre le Conseil. Dans son jugement, Lord Wilberforce élabore les principes qui allaient régir le droit en la matière dans les provinces de *common law*.

L'arrêt *Anns* est important tant en matière de droit privé que de droit public. Dans le domaine du droit public, il met de côté l'interprétation restrictive que retient l'arrêt *East Suffolk* en ce qui concerne l'exercice de pouvoirs discrétionnaires par un corps public. En droit privé, il applique la «*law of negligence*» à l'espèce. Par suite de la discussion presque concomitante d'éléments de droit public et de droit privé, l'arrêt *Anns* requiert un examen attentif aux fins de distinguer l'un de

common law provinces. For the purposes of the case at bar, however, developments in the law of negligence are not relevant since they fall strictly within private law. We are only concerned here with what relates to public law. Lord Wilberforce indicated the dividing line between public and private law when he wrote (at p. 754):

... the local authority is a public body, discharging functions under statute: its powers and duties are definable in terms of public not private law. The problem which this type of action creates, is to define the circumstances in which the law should impose, over and above, or perhaps alongside, these public law powers and duties, a duty in private law towards individuals such that they may sue for damages in a civil court.

It is perhaps unfortunate that there is some confusion arising out of the use of the word "duty" by Lord Wilberforce in two different contexts. In speaking of "powers and duties", he refers to those devolving under the enabling legislation. In this formulation, the powers and duties of a municipality must be defined in terms of public law. However, when he later uses the word "duty" it can only refer to private law, to the duty of care in the law of negligence, which he says may exist "over and above ... the duties" imposed by public law. There is therefore nothing to prevent the application of the rules of civil liability over and above, and alongside, statutory duties. Thus, for example, public law might impose a statutory duty to inspect or maintain certain equipment. In addition to this statutory duty, there would be a duty to act with due care. In Quebec civil law terms, this would be expressed as a duty to act "*en bon père de famille*".

Lord Wilberforce also introduced the "policy/operational" concepts into the area of public law. Enabling legislation, such as the *Cities and Towns Act* or the *Municipal Code of Quebec*, may confer wide discretionary powers on municipalities, such as the power to establish a firefighting service. The

l'autre. Ces deux aspects furent adoptés, comme il se devait, dans les provinces de *common law*. Pour les fins du présent litige, cependant, les développements de la «*law of negligence*» ne sont pas pertinents puisqu'ils relèvent strictement du droit privé. Ce qui nous intéresse ici est uniquement ce qui a trait au droit public. Lord Wilberforce établit la ligne de démarcation entre le droit public et le droit privé lorsqu'il écrit (à la p. 754):

[TRADUCTION] ... l'autorité locale est un organisme public, qui remplit des fonctions conférées par une loi: ses pouvoirs et ses obligations se définissent en fonction du droit public et non du droit privé. Le problème que crée ce genre d'action réside dans la définition des circonstances dans lesquelles la loi devrait imposer, en sus de ces pouvoirs et obligations de droit public, ou peut-être conjointement à ceux-ci, une obligation de droit privé envers les particuliers qui leur permettrait d'engager une action en dommages-intérêts devant un tribunal civil.

On peut peut-être regretter une certaine confusion résultant de l'emploi par lord Wilberforce du mot «*duty*» dans deux contextes différents. Lorsqu'il parle de «*powers and duties*», il réfère à ceux qui découlent de la législation habilitante. Selon cette formulation, les pouvoirs et les devoirs d'une municipalité doivent être définis en fonction du droit public. Toutefois, lorsqu'il utilise ensuite le mot «*duty*» il ne peut que référer au droit privé, au «*duty of care*» de la «*law of negligence*» qui, selon lui, peut exister «*over and above ... the duties*» imposés par ce droit public. Par voie de conséquence, rien n'empêche l'application des règles de la responsabilité civile au delà des obligations législatives et parallèlement à celles-ci. Ainsi, par exemple, le droit public pourrait prévoir l'obligation résultant d'un texte législatif d'inspecter ou d'entretenir certains équipements. En sus de cette obligation législative, il existerait un «*duty to act with due care*». En termes de droit civil québécois, cela se traduirait par l'obligation d'agir «*en bon père de famille*».

Lord Wilberforce introduit aussi les notions «*policy/operational*» dans le domaine du droit public. Les lois habilitantes, telles la *Loi sur les cités et villes* ou le *Code municipal du Québec* peuvent conférer aux municipalités de vastes pouvoirs discrétionnaires, comme celui d'établir un

“operational” area is what ensures that public policy-making decisions, discretionary or otherwise, will be implemented. Lord Wilberforce goes on to say (at p. 754):

Although this distinction between the policy area and the operational area is convenient, and illuminating, it is probably a distinction of degree; many “operational” powers or duties have in them some element of “discretion”. It can safely be said that the more “operational” a power or duty may be, the easier it is to superimpose upon it a common law duty of care.

In so doing, Lord Wilberforce removes all ambiguity: the duty of care is clearly a matter for private law, and in Quebec, private law is the civil law. What I think is most significant in this passage is the statement that independent civil liability can coexist regardless of whether the enabling statute imposes a duty or only confers a power. I consider that *Anns* settles the state of the common law so far as English public law is concerned, public law which is applicable to municipal corporations in Quebec as elsewhere in Canada. Only the private law aspect, the law of negligence, dealt with in *Anns* would be irrelevant or inapplicable in Quebec, where private law is within the domain of the civil law.

### 3. *City of Kamloops v. Nielsen*

This case, which dates from 1984, has much in common with *Anns*, *supra*. In *City of Kamloops*, the plans for building a house were approved by the city subject to certain conditions regarding the depth of the foundations. The builder did not comply with these requirements and a stop work order was issued. As no other steps were taken by the city, construction continued despite the injunction. The subsequent purchaser sued the city, holding it responsible for the deficiencies and damage related directly to the defective foundations. Wilson J., speaking for the majority, discussed the principles formulated in *Anns*, *supra*. She referred to the public law/private law distinction, citing Lord Wilberforce (at pp. 8-9):

service des incendies. Le domaine «*operational*» est celui qui voit à l'exécution des politiques de gestion publique, discrétionnaires ou non. Lord Wilberforce précise (à la p. 754):

<sup>a</sup> [TRADUCTION] Bien que la distinction entre ce qui relève de la politique et ce qui relève de l'exécution soit utile et nous éclaire, il s'agit probablement d'une distinction de degré; un bon nombre de pouvoirs et d'obligations «d'exécution» comportent certains éléments de «discrétion». On peut affirmer sans contredit que plus un pouvoir ou une obligation relève du domaine de l'exécution, plus il est facile de lui superposer une obligation de diligence qui relève de la *common law*.

<sup>c</sup> Ce faisant, lord Wilberforce dissipe toute ambiguïté : le «*duty of care*» relève clairement du droit privé, droit privé qui, au Québec, est le droit civil. Ce qui m'apparaît le plus significatif dans cet extrait, c'est cet énoncé qu'une responsabilité civile indépendante puisse co-exister indépendamment du fait que la loi habilitante impose une obligation ou ne confère qu'un pouvoir. J'estime que l'arrêt *Anns* fixe l'état de la *common law* en matière de droit public, droit public applicable aux corporations municipales au Québec comme ailleurs au Canada. Seul l'aspect droit privé, la «*law of negligence*», qu'importe cet arrêt ne saurait être pertinent ou applicable au Québec où le droit privé est du domaine du droit civil.

### 3. L'arrêt *Ville de Kamloops c. Nielsen*

<sup>g</sup> Cet arrêt, qui date de 1984, présente beaucoup de similarité avec l'arrêt *Anns*, précité. Dans *Ville de Kamloops*, les plans de construction d'une résidence furent approuvés par la ville sujet à certaines conditions concernant la profondeur des fondations. Le constructeur ne s'étant pas conformé à ces exigences, l'arrêt des travaux fut ordonné. En l'absence d'autres démarches de la ville, la construction continua malgré l'injonction. L'acquéreur subséquent poursuivit la ville la tenant responsable des défauts et dommages directement reliés aux fondations défectueuses. Le juge Wilson, qui exprime l'opinion de la majorité, discute des principes élaborés dans l'arrêt *Anns*, précité. Elle fait allusion à la distinction entre le droit public et le droit privé en s'inspirant de Lord Wilberforce (aux pp. 8 et 9):



Lord Wilberforce pointed out that the local authority is a public body whose powers and duties are definable in terms of public rather than private law. However, in some circumstances the law could impose over and above, or perhaps alongside, these public law powers and duties a private law duty towards individuals enabling them to sue the authority for damages in a civil suit.

She later reiterated the private law test of the law of negligence and applied it.

It is therefore possible to distinguish the public law/private law aspects both in *Anns* and in *City of Kamloops*, *supra*. In its public law aspect, *Anns* and after it *City of Kamloops*, which adopted it, departed from some of the immunities of public bodies that had existed since *East Suffolk*, *supra*. These immunities were based on the concepts of duties and powers. Instead, *Anns* made a distinction between policy decisions, whether discretionary or not, and the operational area, in which those policies are implemented, superimposing in both cases the existence of civil liability.

The public law/private law distinction in *Anns* and *City of Kamloops* is not easy to detect and this may be why the Quebec Court of Appeal had some difficulty determining whether these cases were applicable to Quebec, and to what extent. Nichols J.A. refused to apply them, as he felt this was an application of English private law, which is excluded by the *Quebec Act*. However, as I believe I have already shown, these two cases are only concerned with private law to the extent that they superimpose it on the powers or obligations created by public law. In the Quebec context, this is consistent with art. 356 *C.C.L.C.*, which provides that private law is applicable to political corporations "in their relations, in certain respects, to individual members of society".

#### 4. Subsequent Developments

The law rarely stands still for very long. Since *Anns*, a certain line of authority has appeared in the common law in England which seems to be trying to limit the scope of *Anns* (*Yuen Kun Yeu v.*

Lord Wilberforce a souligné que les autorités locales constituent un organisme public dont les pouvoirs et les obligations relèvent du droit public plutôt que du droit privé. Toutefois, dans certaines circonstances, la loi peut imposer, en plus de ces pouvoirs et obligations de droit public, ou peut-être parallèlement à ceux-ci, une obligation de droit privé envers certaines personnes qui confère à ces personnes le droit d'intenter contre ces autorités une action civile en dommages-intérêts.

Elle réitère par la suite le test de droit privé de la «*law of negligence*» et elle l'applique.

Il est donc possible de distinguer les éléments droit public et droit privé tant dans l'arrêt *Anns* que dans l'arrêt *Ville de Kamloops*, précités. Dans sa dimension droit public, l'arrêt *Anns* et, à sa suite, l'arrêt *Ville de Kamloops*, qui l'adopte, se départissent de certaines des immunités des corps publics qui subsistaient depuis l'arrêt *East Suffolk*, précité. Ces immunités étaient basées sur les notions de devoir et de pouvoir. L'arrêt *Anns* établit plutôt une distinction entre les décisions politiques, discrétionnaires ou non, et le champ opérationnel, le domaine de l'exécution de ces politiques, y superposant dans les deux cas, l'existence d'une responsabilité civile.

La distinction entre le droit public et le droit privé dans les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops* n'est pas facile à déceler et c'est peut-être la raison pour laquelle la Cour d'appel du Québec a eu de la difficulté à déterminer si ces arrêts étaient ou non applicables au Québec et dans quelle mesure ils pouvaient l'être. Le juge Nichols a refusé de les appliquer croyant y voir l'application du droit privé anglais, exclu par l'*Acte de Québec*. Ces deux arrêts, toutefois, comme je crois l'avoir démontré, ne touchent au droit privé qu'en ce qu'ils le superposent aux pouvoirs ou obligations créés par le droit public. Dans le contexte du Québec, ceci est conforme à l'art. 356 *C.c.B.-C.* qui stipule que le droit privé est applicable aux corporations politiques «dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement».

#### 4. Les développements subséquents

Le droit demeure rarement stationnaire bien longtemps. Depuis l'arrêt *Anns*, un certain courant jurisprudentiel est apparu en *common law* en Angleterre qui semble vouloir atténuer la portée de

*Attorney-General of Hong Kong*, [1988] A.C. 175 (P.C.), and *Curran v. Northern Ireland Co-ownership Housing Association Ltd.*, [1987] 2 All E.R. 13 (H.L.)) However, a careful reading of these decisions shows that the aim is not to minimize the principle that a public corporation is liable but rather to limit the breadth of the principles of liability in private law (torts principles) developed by Lord Wilberforce in *Anns*.

Historically, at common law, no action for damages could lie without a form of action defining its extent. The concept of negligence developed much later. In modern law, negligence is no longer regarded as a distinct head: rather, "negligence is a basis of liability, rather than a single nominate tort" (Fleming, *The Law of Torts* (6th ed. 1983), at p. 98). As such, negligence may cover a very wide field and this is why the courts of law have developed techniques such as the "duty of care" to limit the scope of liability in certain cases "in consonance with current notions of policy" (Fleming, *op. cit.*, at p. 99). *Yuen Kun Yeu, supra*, is a good illustration of this. Investors in a company registered with the Commissioner of Deposit-taking Companies in Hong Kong sued the Commissioner when the company went into liquidation and they lost the money they had invested. They alleged that the Commissioner was liable either because he had certified a company whose affairs were conducted fraudulently or because he had not ensured that it complied with certain regulations. The Privy Council dismissed the action. The case was reported under the heading of a negligence action, and decided on the basis of the rules of negligence. The principle that a public body could be found liable was not questioned, nor was the potential for a coexistence of a duty of care alongside statutory obligations. The Court held instead that there was no duty of care in the circumstances.

l'arrêt *Anns* (*Yuen Kun Yeu v. Attorney-General of Hong Kong*, [1988] A.C. 175 (P.C.), et *Curran v. Northern Ireland Co-ownership Housing Association Ltd.*, [1987] 2 All E.R. 13 (H.L.)) Une lecture attentive de ces arrêts démontre cependant que ce n'est pas le principe de la responsabilité d'une corporation publique que l'on cherche à minimiser, mais bien plutôt l'ampleur des principes du droit de la responsabilité civile en droit privé (torts principles) élaborés par lord Wilberforce dans l'arrêt *Anns*.

Historiquement, en *common law*, aucune action en dommages ne pouvait exister sans texte (*form of action*) en délimitant l'étendue. Le concept de «negligence» s'est développé beaucoup plus tard. Dans le droit moderne, la «negligence» n'est plus considérée comme un chef distinct mais plutôt [TRADUCTION] «comme une source de responsabilité et non comme un délit distinct» (Fleming, *The Law of Torts* (6th ed. 1983), à la p. 98). À ce titre, la «negligence» peut couvrir un champ très étendu et c'est pour cette raison que les cours de justice ont développé des techniques telles que le «duty of care» pour restreindre le champ de la responsabilité en certains cas [TRADUCTION] «conformément aux principes généraux actuels et applicables» (Fleming, *op. cit.*, à la p. 99). L'arrêt *Yuen Kun Yeu*, précité, illustre bien ce phénomène. Des investisseurs dans une compagnie enregistrée auprès du Commissaire aux compagnies autorisées à recevoir des dépôts à Hong Kong ont poursuivi ce dernier après avoir perdu l'argent investi lors de la mise en liquidation de la compagnie. Ils invoquent la responsabilité du Commissaire soit parce qu'il a certifié cette compagnie qui faisait des affaires frauduleuses, soit parce qu'il ne l'a pas obligée à se conformer à certains règlements. Le Conseil privé a rejeté l'action. La cause est publiée sous la rubrique «negligence action» et elle a été décidée sur la base des principes de «negligence». Le principe de la responsabilité du corps public n'a pas été remis en question non plus que la coexistence d'un «duty of care» parallèlement aux obligations résultant de la loi. On a plutôt décidé qu'il n'existait pas en l'espèce de «duty of care».

Similarly, in *Curran, supra*, Lord Bridge clearly established that the scope of *Anns* was limited only in its private law aspect, when he wrote (at p. 17):

My Lords, *Anns v Merton London Borough* may be said to represent the high-water mark of a trend in the development of the law of negligence . . .

In 1985 the High Court of Australia (*Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1) unanimously reversed the Court of Appeal, which had held a local authority liable for damage caused by the defective foundations of a house. Gibbs C.J. described *Anns* as "a fundamental principle of the law of negligence" (pp. 11-12), but Mason J. stated the following general principle (at p. 27):

It is now well settled that a public authority may be subject to a common law duty of care when it exercises a statutory power or performs a statutory duty. The principle that when statutory powers are conferred they must be exercised with reasonable care, so that if those who exercise them could by reasonable precaution have prevented an injury which has been occasioned, and was likely to be occasioned, by their exercise, damages for negligence may be recovered [citations omitted] has been applied mainly to private Acts. However, it has been frequently applied in Australia to public authorities . . . [I]t has been generally accepted that, unless the statute manifests a contrary intention, a public authority which enters upon an exercise of statutory power may place itself in a relationship to members of the public which imports a common law duty to take care. [Emphasis added.]

It seems clear that this case applies only to the private law aspect of *Anns* and does not in any way limit the authority of *Anns* in its public law aspect; quite the contrary, especially if we read the following passage from the opinion of Mason J. (at p. 26):

When a statute sets up a public authority, the statute prescribes its functions so as to arm it with appropriate powers for the attainment of certain objects in the public interest. The authority is thereby given a capacity

De même, dans l'arrêt *Curran*, précité, lord Bridge établit clairement que la portée de l'arrêt *Anns* n'est limitée que dans son aspect droit privé lorsqu'il écrit (à la p. 17):

[TRADUCTION] Vos seigneuries, on peut dire que l'arrêt *Anns v Merton London Borough* représente le point culminant d'un courant dans l'élaboration du droit en matière de négligence . . .

Déjà en 1985 (*Sutherland Shire Council v. Heyman* (1985), 60 A.L.R. 1), la High Court d'Australie infirmait unanimement la Cour d'appel qui avait tenu l'autorité locale responsable des dommages subis par suite des fondations défectueuses d'une maison. Le juge en chef Gibbs décrit l'arrêt *Anns* comme [TRADUCTION] «un principe fondamental du droit en matière de négligence» (pp. 11 et 12) non sans cependant que le juge Mason ne pose le principe général suivant (à la p. 27):

[TRADUCTION] Il est maintenant bien établi qu'une administration publique puisse être assujettie à une obligation de diligence qui relève de la *common law* lorsqu'elle exerce un pouvoir conféré par la loi ou qu'elle remplit une obligation que confère la loi. Le principe selon lequel lorsque des pouvoirs sont conférés par la loi, ils doivent être exercés avec une diligence raisonnable de manière que, si ceux qui les exercent avaient pu en prenant des précautions raisonnables empêcher un préjudice qui était susceptible d'être causé par leur exercice, des dommages-intérêts pour négligence peuvent être réclamés [citations omises] a été appliqué principalement aux lois de nature privée. Toutefois, il a été souvent appliqué en Australie aux administrations publiques [ . . . ] [I]l est généralement admis que, à moins que la loi n'indique une intention contraire, une administration publique qui exerce un pouvoir conféré par la loi peut se placer dans un rapport avec les membres du public qui entraîne l'obligation de diligence qui relève de la *common law*. [Je souligne.]

Il me paraît clair que cet arrêt ne vise que l'aspect droit privé de *Anns* et ne restreint en rien l'autorité de l'arrêt *Anns* en ce qui concerne l'aspect droit public; bien au contraire, particulièrement si on lit cet extrait de l'opinion du juge Mason (à la p. 26):

[TRADUCTION] Lorsqu'une loi crée une administration publique, elle prescrit ses fonctions de manière à la doter des pouvoirs appropriés pour atteindre certains objectifs d'intérêt public. L'administration reçoit ainsi une capa-

which it would otherwise lack, rather than a legal immunity in relation to what it does . . . In framing such a statute it is inconvenient to describe the intended activities of the authority in terms of a series of positive duties. It is preferable to express those activities as functions or powers so that the authority is free to make policy-making decisions and discretionary judgments with a view to attaining the statutory objects . . . Viewed in this light statutory powers are not in general mere powers which the authority has an option to exercise or not according to its unfettered choice. They are powers conferred for the purpose of attaining the statutory objects . . . There is, accordingly, no reason why a public authority should not be subject to a common law duty of care in appropriate circumstances . . .

In his review of the Commonwealth decisions following *Anns*, Professor Stephen Todd ("The Negligence Liability of Public Authorities: Divergence in the Common Law" (1986), 102 *L.Q.R.* 370) makes certain relevant observations in analysing the public law/private law aspects in *Anns* and *City of Kamloops*, *supra*, at pp. 396-97:

Where, however, the local authority acts pursuant to a statutory power, it is not the statute which is the source of any duty. The point is that the authority may be in a position where a duty arises at common law. The statute provides the authority or reason for acting but no more than that. The source of the duty is in familiar common law principles of foreseeability, proximity, reliance and the like. Any supposed purpose of the statute should not debar recovery of damage which is of a foreseeable kind and is not otherwise irrecoverable for some good reason of policy.

It is interesting to note that the American case law is moving in the same direction, as indicated in a recent judgment of the United States Supreme Court (*Berkovitz by Berkovitz v. United States*, 108 S. Ct. 1954 (1988)) in which Marshall J., speaking for the unanimous Court, writes (at p. 1964):

In addition, if the policies and programs formulated by the Bureau allow room for implementing officials to make independent policy judgments, the discretionary function exception protects the acts taken by those

cité qu'autrement elle n'aurait pas, plutôt qu'une immunité juridique en rapport avec ses actes [...] Dans l'élaboration d'une telle loi, il n'est pas pratique de décrire les activités projetées de l'administration comme une série d'obligations positives. Il est préférable d'exprimer ces activités comme des fonctions ou des pouvoirs de manière que l'administration soit libre de prendre des décisions d'orientation et de rendre des jugements discrectionnaires dans le but d'atteindre les objectifs prévus par la loi [...] Compte tenu de cette interprétation, les pouvoirs prévus par la loi ne sont pas en général de simples pouvoirs que l'administration a le choix d'exercer à sa guise. Il s'agit de pouvoirs conférés dans le but d'atteindre les objectifs prévus par la loi [...] Par conséquent, il n'y a aucune raison pour laquelle une administration publique ne devrait pas être assujettie à une obligation de diligence qui relève de la *common law* dans des circonstances appropriées . . .

Le professeur Stephen Todd («The Negligence Liability of Public Authorities: Divergence in the Common Law» (1986), 102 *L.Q.R.* 370) dans sa revue de la jurisprudence du Commonwealth qui a suivi l'arrêt *Anns* fait certaines observations pertinentes dans l'analyse des aspects droit public et droit privé dans les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, précités, aux pp. 396 et 397:

[TRADUCTION] Toutefois, lorsque l'autorité locale agit en application d'un pouvoir prévu par la loi, ce n'est pas la loi qui est la source de toute obligation. En fait, l'autorité peut se trouver dans une position où l'obligation découle de la *common law*. La loi prévoit le pouvoir ou le motif nécessaire pour agir mais rien de plus. L'obligation prend sa source dans les principes ordinaires de *common law* de prévisibilité, de proximité, de fondement, etc. Tout but présumé de la loi ne devrait pas exclure le recouvrement des dommages-intérêts qui peuvent être prévisibles et qui ne peuvent être recouverts d'une autre manière à cause d'une raison valable de politique.

Il est intéressant de noter que la jurisprudence américaine va dans le même sens comme le souligne un arrêt récent de la Cour suprême des États-Unis (*Berkovitz by Berkovitz v. United States*, 108 S. Ct. 1954 (1988)) où le juge Marshall qui rend l'opinion unanime de la Cour écrit (à la p. 1964):

[TRADUCTION] [De] plus, si les politiques et les programmes formulés par le Bureau permettent aux fonctionnaires habilités de prendre des décisions administratives indépendantes, l'exception relative aux fonctions

officials in the exercise of this discretion. Cf. *id.*, at p. 820, 104 S.Ct., at pp. 2767-2768 (holding that discretionary function exception barred claim that employees charged with executing the FAA's spot-checking program make negligent policy judgments respecting the proper inspection of airplanes). The discretionary function exception, however, does not apply if the acts complained of do not involve the permissible exercise of policy discretion. Thus, if the Bureau's policy leaves no room for an official to exercise policy judgment in performing a given act, or if the act simply does not involve the exercise of such judgment, the discretionary function exception does not bar a claim that the act was negligent or wrongful. Cf. *Indian Towing Co. v. United States*, 350 U.S., at p. 69, 76 St.Ct., at pp. 126-127 (holding that a negligent failure to maintain a lighthouse in good working order subjected Government to suit under the FTCA even though the initial decision to undertake and maintain lighthouse service was a discretionary policy judgment). [Emphasis added.]

### 5. Conclusion

From the foregoing I conclude that the public law/private law aspects may be distinguished in *Anns* and *City of Kamloops*, as in subsequent cases, and that these cases apply in their public law aspect in Quebec as in Canada. Consequently, public law, applicable in Canada as in Quebec, provides that public corporations, which includes municipal corporations, may incur civil liability in the exercise of their discretionary statutory powers in addition to and alongside their statutory obligations. However, this conclusion does not decide the question before the Court, though it paves the way for doing so.

#### D) *Power/Duty; Policy/Implementation*

In this dichotomy it will be recalled that, under the *Cities and Towns Act*, the city of Beauport had the power and not the duty to equip itself with a firefighting service, and that it exercised this power by taking the policy decision to establish such a service. It acquired appropriate equipment

discretionnaires protège les actes accomplis par ces fonctionnaires dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. Voir *id.*, à la p. 820, 104 S.Ct., aux pp. 2767 et 2768 (qui a conclu que l'exception relative aux fonctions discrétionnaires empêchait une réclamation selon laquelle les employés chargés d'exécuter le programme de vérification de la FAA ont pris de façon négligente des décisions d'orientation concernant l'inspection adéquate des aéronefs). Toutefois, l'exception relative aux fonctions discrétionnaires ne s'applique pas si les actes reprochés n'entraînent pas l'exercice acceptable d'un pouvoir discrétionnaire en matière de politique. Par conséquent, si la politique du Bureau ne permet pas aux fonctionnaires de prendre une décision d'orientation dans l'accomplissement d'un acte donné, ou si l'acte ne comporte simplement pas cette prise de décision, l'exception relative aux fonctions discrétionnaires n'empêche pas la présentation d'une réclamation selon laquelle l'acte était négligent ou incorrect. Voir *Indian Towing Co. v. United States*, 350 U.S., à la p. 69, 76 St.Ct., aux pp. 126 et 127 (qui a conclu que l'omission par négligence de maintenir un phare en bon état a rendu le gouvernement passible d'une poursuite aux termes de la FTCA même si la décision initiale de fournir et d'assurer l'entretien du phare était une décision d'orientation discrétionnaire). [Je souligne.]

### 5. Conclusion

De ce qui précède, je conclus que les aspects droit public et droit privé peuvent être distingués dans les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, de même que dans les arrêts subséquents et que ces arrêts s'appliquent au Québec comme au Canada dans leur aspect droit public. En conséquence, le droit public applicable au Canada comme au Québec veut que les corporations publiques, ce qui englobe les corporations municipales, puissent, dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires résultant de la loi, encourir une responsabilité civile en sus de leurs obligations légales et parallèlement à celles-ci. Cette conclusion ne décide, toutefois, pas de la question qui nous est soumise même si elle indique la route pour y parvenir.

#### i) D) *Pouvoir et devoir; politique et exécution*

Dans ces dichotomies, on se rappellera que, conformément à la *Loi sur les cités et villes*, la ville de Beauport avait le pouvoir et non le devoir de se doter d'un service de lutte contre les incendies et qu'elle a exercé ce pouvoir en prenant la décision politique de le faire. Elle a effectivement

and allocated the firefighters and other employees it thought were necessary for the proper operation of such a service. We are thus at the operational stage here, and no longer at that of policy-making.

Considering only the principles of public law applicable to the case at bar, as stated in *Anns* and *City of Kamloops*, there can be no doubt that any wrongful implementation will result in liability if there is damage having a causal connection with the fault.

However, these principles apply only if the enabling Act or the city itself, in the exercise of its discretionary policy-making power, has not limited the public corporation's obligations in this regard in any way.

The first question to be settled in this process, therefore, concerns the statutory immunity which, in the opinion of the Court of Appeal, the *Cities and Towns Act* confers on municipalities under s. 442, dealing with water supply. The second stage, if it proves to be necessary, will consist in examining the by-laws of the city of Beauport dealing with its water and firefighting services, to determine the scope and extent of the obligations assumed by the city of Beauport when it decided to equip itself with this service. In other words, the question is whether the city of Beauport intended to operate this service.

#### E) Section 452 of the *Cities and Towns Act*

Section 452, now 442, of the *Cities and Towns Act* reads as follows:

**442.** The municipality shall not be bound to warrant the quantity of water to be supplied; and no person may refuse, on account of the insufficiency of the water supply, to pay the annual special tax and the compensation for the use of the water.

Does this section of the enabling Act confer an immunity on a municipal corporation as to maintaining the water supply? The Court of Appeal held that it does. With respect, that is not my opinion.

acquis les équipements appropriés et y a affecté des pompiers et autres employés qu'elle a jugés nécessaires pour l'opération adéquate de ce service. Nous sommes donc ici à l'étape opérationnelle et non plus à la prise de décision politique de gestion publique.

Nous en tenant uniquement aux principes de droit public applicables à l'espèce tels qu'ils sont énoncés dans les arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, il ne fait pas de doute que toute faute d'exécution entraîne responsabilité s'il y a préjudice ayant un lien de causalité avec la faute.

Ces principes ne s'appliquent toutefois que si la loi habilitante, d'une part, ou la ville elle-même, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire au niveau de la prise de décision politique, d'autre part, n'ont pas de quelque façon limité les obligations de la corporation publique à cet égard.

La première question qu'il faut donc résoudre dans ce processus a trait à l'immunité législative que, selon la Cour d'appel, la *Loi sur les cités et villes* confère aux municipalités aux termes de l'art. 442 en ce qui a trait au service d'aqueduc. La seconde étape, si tant est qu'il sera nécessaire d'y parvenir, consistera à scruter la réglementation de la ville de Beauport au regard de son service d'aqueduc et de lutte contre les incendies, de façon à déterminer la portée et l'étendue des obligations entreprises par la ville de Beauport lorsqu'elle a décidé de se doter de ce service. Autrement posée, la question est de savoir si la ville de Beauport a entendu opérer ce service.

#### E) L'article 452 de la *Loi des cités et villes*

L'article 452, devenu l'art. 442 de la *Loi sur les cités et villes*, énonce:

**442.** La municipalité n'est pas tenue de garantir la quantité d'eau qui doit être fournie; et nul ne peut refuser, à raison de l'insuffisance de l'eau, de payer la taxe spéciale annuelle et la compensation pour l'usage de l'eau.

Cet article de la loi habilitante confère-t-il une immunité à une corporation municipale en matière d'entretien de l'aqueduc? La Cour d'appel a répondu par l'affirmative. En toute déférence, ce n'est pas mon point de vue.

Section 442 appeared for the first time in the *Cities and Towns' Act, 1922*, S.Q. 1922, c. 65, assented to on December 29, 1922. The section was then numbered 441. It appeared in an identical form, but renumbered 452, in a subsequent version of the Act (R.S.Q. 1925, c. 102). The wording of the section has never in fact been amended since it was promulgated, except that it has been again renumbered and is now 442.

The Court of Appeal cited this section in ruling out liability on the part of the municipality, in particular *per* Vallerand and Chouinard J.J.A. In his reasons Vallerand J.A. saw s. 442 as an obstacle to applying the common law, and in particular *Anns* and *City of Kamloops, supra*. In his view, those cases would apply [TRANSLATION] "if there were no relevant provision of a Quebec statute" (p. 1008). In his view, s. 442 is such a "relevant provision". He explained (at p. 1008):

[TRANSLATION] But where in *Kamloops* the by-law imposed an express duty on the inspector, here s. 442 of the *Cities and Towns Act* exempts the municipality from any liability for an insufficiency of water.

Chouinard J.A. supported this view (at p. 1015):

[TRANSLATION] I agree with the critical analysis by Vallerand J.A. of the grounds of liability accepted by the trial judge and with his interpretation of ss. 423 and 442 of the *Cities and Towns Act*.

At the outset Vallerand J.A. noted the ambiguity of the wording of this section (at pp. 1008-9):

[TRANSLATION] The wording is awkward to say the least; the juxtaposition of propositions bizarre; their ultimate object ambiguous. Is it a single proposition which concerns only taxation, or two very distinct propositions one dealing with civil liability and the other with taxation? I think reasons can be found in support of either interpretation.

He sought his answer in textual arguments: the phraseology of the section, its context, its punctuation and the definition of words.

With respect to phraseology, he linked the two distinct propositions regarding civil liability and taxation by giving them a common basis, [TRANSLATION] "failure to supply water" (p. 1009), and

Cet article 442 est apparu pour la première fois dans la *Loi des cités et villes, 1922*, S.Q. 1922, chap. 65, sanctionnée le 29 décembre 1922. L'article était alors numéroté 441. Il est apparu sous une forme identique mais renuméroté 452 dans une version subséquente de la Loi (S.R.Q. 1925, chap. 102). En fait, le texte de l'article n'a jamais été modifié depuis sa promulgation, sauf qu'il a de nouveau été renuméroté pour se retrouver aujourd'hui sous le numéro 442.

La Cour d'appel, et notamment les juges Vallerand et Chouinard, a invoqué cet article pour écarter la responsabilité de la municipalité. Dans ses motifs, le juge Vallerand achoppe sur l'art. 442 pour écarter l'application de la *common law* et, en particulier, des arrêts *Anns* et *Ville de Kamloops*, précités. À son avis, ces arrêts s'appliqueraient «en l'absence de toute disposition pertinente d'une loi du Québec» (p. 1008). Or, l'article 442 selon lui est une telle «disposition pertinente». Il explique (à la p. 1008):

Mais voilà que là où dans *Kamloops* le règlement faisait un devoir explicite à l'inspecteur, ici l'article 442 de la *Loi sur les cités et villes* soustrait celle-ci à toute responsabilité qui aurait trait au manque d'eau.

Le juge Chouinard se rallie à cette opinion (à la p. 1015):

[L]a revue critique de monsieur le juge Vallerand quant aux moyens de responsabilité retenus par le premier juge me convient comme d'ailleurs son interprétation des articles 423 et 442 de la *Loi sur les cités et villes*.

Le juge Vallerand dès le départ note l'ambiguïté du texte de cet article (aux pp. 1008 et 1009):

La rédaction est, à tout le moins, maladroite; la juxtaposition des propositions, bizarre; l'objet de leur somme, ambigu. S'agit-il d'une seule proposition qui n'intéresse que la fiscalité ou alors de deux propositions bien distinctes l'une de responsabilité civile, l'autre de fiscalité? On peut, je pense, trouver bien des raisons à l'appui d'une thèse ou de l'autre.

Pour la résoudre, il s'en remet à des arguments de texte: la phraséologie de l'article, son contexte, sa ponctuation et la définition des mots.

Quant à la phraséologie, il relie les deux propositions distinctes concernant la responsabilité civile et la taxation en leur attribuant une base commune: «le défaut de fournir l'eau» (p. 1009) pour

concluded that s. 442 has a twofold effect: to preclude civil liability and to ensure the payment of taxes. The context of the part of the Act in which s. 442 falls gave him his second argument. This division is titled "Water Supply", which he felt suggests that s. 442 is concerned with the supply of water rather than with taxation, as other sections in the same division would also suggest. On the question of punctuation, Vallerand J.A. was very influenced by the presence of a semicolon (at p. 1009):

[TRANSLATION] It seems to me that the intent was to differentiate the two parts of the sentence without separating them completely as a period (.) or still better two separate sections, would have done.

He concluded from this that the first part of the sentence is not necessarily linked to the second, which opens the way to a separate interpretation of each: the first relating to civil liability and the second to taxation. Finally, Vallerand J.A. dwelt on the word "warrant" ["*garantir*"], which in the *Petit Robert* may mean [TRANSLATION] "or protect it against possible damage: liability resulting from such an obligation", and concluded (at p. 1009):

[TRANSLATION] Without wishing to be simplistic, I do not see how the municipality could be held liable for an insufficiency of water in view of this wording.

With great respect, I am not persuaded by any of these arguments: it is not that I object to arguments based on wording, it is simply that in my opinion they cannot resolve the ambiguity inherent in this section in accordance with the conclusions of the Court of Appeal.

I start from the premise that a clause excluding liability so fraught with consequences for taxpayers has to be sufficiently clear. I really do not see how it can be slipped into a line or so in a provision which contains a little over three lines and which, for the most part, deals with the payment of water taxes. I do not say that this is a conclusive argument, but when we look at the provisions of an Act imposing liability or providing exemptions from liability, we see that the legislator has done this clearly either in a paragraph or in a section specially devoted to this purpose, and generally using the word "liability" or a synonym. (See, for exam-

conclure au double effet de l'art. 442: écarter la responsabilité civile et assurer le paiement des taxes. Le contexte de la section dans laquelle s'inscrit l'art. 442 lui fournit son deuxième argument. Cette section s'intitule «De l'approvisionnement de l'eau» ce qui suggérerait que l'art. 442 viserait plutôt l'approvisionnement d'eau que la taxation comme d'ailleurs les suggéreraient aussi d'autres articles de la même section. Sur l'aspect ponctuation, le juge Vallerand s'attache à la présence du point-virgule (à la p. 1009):

On a, il me semble, voulu distinguer les deux membres de phrase sans pour autant les séparer complètement comme l'auraient fait un point (.) ou mieux encore deux articles distincts.

Il en tire l'argument que le premier membre de phrase n'est pas de ce fait nécessairement relié au second, ce qui donne place à une interprétation distincte de l'un et de l'autre: le premier concernera la responsabilité civile, le second la taxation. Finalement, le juge Vallerand s'attarde au mot «*garantir*» qui, au *Petit Robert*, peut signifier «ou de le protéger contre un dommage éventuel; responsabilité découlant de cette obligation», pour conclure (à la p. 1009):

Quitte à être simpliste, je vois mal comment, devant pareil texte, on pourrait retenir la responsabilité de la municipalité au cas de manque d'eau.

Avec grande déférence, aucun de ces arguments ne me convainc non pas que je refuse toute validité aux arguments de texte, mais simplement parce qu'à mon avis, ils ne sauraient ici résoudre l'ambiguïté, que recèle cet article, dans le sens des conclusions de la Cour d'appel.

Je pars du principe qu'une clause de non responsabilité aussi lourde de conséquences pour les contribuables se doit d'être suffisamment claire et je vois mal qu'elle soit escamotée, en une seule ligne ou à peu près, dans un texte qui en contient un peu plus de trois et qui traite dans sa plus grande partie du paiement de la taxe d'eau. Je ne dis pas que c'est là un argument péremptoire mais lorsqu'on se reporte aux dispositions de la loi qui imposent une responsabilité ou qui exonèrent de toute responsabilité, on voit que le législateur l'a fait clairement soit dans un paragraphe, soit dans un article spécialement consacré à cette fin et en



ple, s. 585(7) of the *Cities and Towns Act* and arts. 724, 725 and 772 of the *Municipal Code of Quebec*, R.S.Q., c. C-27.1.)

As I mentioned above, s. 442 has been included in each revision of the *Cities and Towns Act* since it was originally enacted in 1922. The real purpose of the section is illustrated by its historical background.

The situation of the city of Beauport is probably the same as that of several other municipalities. The original water supply system was built and operated by a private company. It was later purchased by the municipality. The city grew rapidly and demand eventually exceeded the capacity of the system. It became necessary to expand the system and other sources of water had to be acquired. This situation is well illustrated by several of the city of Beauport's by-laws, the preambles of which contain the following passages:

[TRANSLATION] Whereas the present waterworks for the municipality of the village of Beauport does not cover all its territory; whereas its water supply is insufficient, and the Corporation has acquired new sources which must be connected to the existing system; [By-law No. 48, August 20, 1923]

Whereas it has become necessary to construct earth-works and build extensions to the water distribution and sewer systems in the municipality of the city of Beauport ... [By-law No. 110, April 5, 1948]

Whereas the city of Beauport has for some years been steadily developing and experiencing continuing growth, which regularly requires the making of capital expenditures to meet new demands; [By-law No. 136, April 16, 1951]

These by-laws authorized the acquisition of additional water sources and expansion of the system to meet the continually growing demand. As such measures required funds, the by-laws created a "special annual tax" to defray the cost of developing the water system. Seen in this way, the purpose of s. 442 no longer presents a problem. The municipality was not in a position to guarantee the quantity of water as its rapid growth had made the

utilisant généralement le mot «responsabilité» ou autre synonyme. (Voir, par exemple, l'art. 585(7) de la *Loi sur les cités et villes*, et les art. 724, 725 et 772 du *Code municipal du Québec*, L.R.Q., chap. C-27.1.)

Comme je l'ai mentionné plus haut, l'art. 442 a été inclus dans chaque refonte de la *Loi sur les cités et villes* depuis sa promulgation originale en 1922. L'objet véritable de l'article est révélé par son contexte historique.

La situation de la ville de Beauport est probablement la même que celle de plusieurs autres municipalités. L'aqueduc original a été construit et exploité par une compagnie privée. Plus tard, le système a été acheté par la municipalité. La ville s'est rapidement étendue et la demande a fini par excéder la capacité du système. L'agrandissement du réseau est devenu nécessaire et d'autres sources d'eau ont dû être acquises. Cette situation est bien illustrée par plusieurs règlements de la ville de Beauport, dont les préambules contiennent les extraits suivants:

Attendu que l'aqueduc actuel de la Municipalité du Village de Beauport ne s'étend pas à tout son territoire; que son approvisionnement d'eau est insuffisant, et que la Corporation a acquis des sources nouvelles qu'il importe de relier au système actuellement existant; [Règlement n° 48, 20 août 1923]

Considérant qu'il est devenu nécessaire de faire des travaux de terrassements et de construire des extensions à la distribution d'eau et au réseau d'égouts, dans la Municipalité de la Ville de Beauport ... [Règlement n° 110, 5 avril 1948]

Attendu que la Ville de Beauport connaît depuis quelques années un développement constant et un progrès sans cesse croissant, qui l'obligent à encourir régulièrement des dépenses capitales pour satisfaire aux nouvelles exigences; [Règlement n° 136, 16 avril 1951]

Ces règlements ont permis l'acquisition de sources d'eau additionnelles ainsi que l'agrandissement du réseau pour faire face à la demande sans cesse croissante. Les démarches exigeant des fonds, les règlements ont créé une «taxe spéciale annuelle» pour défrayer les coûts de développement du réseau d'aqueduc. Considéré sous cet angle, le but de l'art. 442 ne pose plus de problème. La municipalité n'était pas en mesure de garantir la quantité

existing resources inadequate. Moreover, taxpayers could not be allowed to refuse to pay the "special annual tax" solely on the ground of a water shortage, since it was this very tax which was to be used to maintain and develop the system. I do not think there can be any doubt that s. 442 was intended to deal with this situation. In light of this historical and legislative background, I do not see any good reason to give this section a meaning other than its ordinary one.

At this point, I come back to the textual arguments, which despite the foregoing could, I agree, be conclusive. However, in my opinion that is not the case.

The arguments based on the wording of s. 442 rest essentially on the premise that s. 442 contains two separate propositions, and that this is justified by reference to both the context and the punctuation. As to the context, under the heading "Water Supply" are to be found, besides s. 442 and certain other sections, ss. 429, 430, 431, 434, 436 and 439, which deal directly or indirectly with taxation or compensation for the water service. It is not surprising in such a context that s. 442 deals with taxes. Further, the titles placed on various parts of the Act do not prevent provisions dealing with taxation existing alongside those dealing with the water supply. This is clear if one looks at other general titles. The title "Lighting", for example, contains nine sections dealing in general terms with the municipality's authority to provide a lighting system. Section 450 deals expressly with the special tax and compensation. It is in keeping with the logic of the Act that certain aspects of taxation should be included under general headings when they relate more particularly to this specific field. I do not think it can be concluded from the context that s. 442 is more concerned with the water supply than with taxation: it deals with them both, and I do not see how one is to infer the meaning given to the section by the Court of Appeal.

The debate on punctuation seems to me to disregard the conjunction "and" which follows the

d'eau vu que sa croissance rapide rendait insuffisantes les ressources existantes. D'autre part, l'on ne pouvait permettre aux contribuables de ne pas payer la «taxe spéciale annuelle» au seul motif d'une pénurie d'eau, vu que c'était cette même taxe qui était destinée à assurer le maintien et le développement du réseau. Il ne fait pas de doute, quant à moi, que l'art. 442 vise cette situation. Il ne m'apparaît pas y avoir de motif sérieux de donner à cet article un sens autre que son sens ordinaire, à la lumière de ce contexte historique et législatif.

C'est ici que je reviens aux arguments de texte qui, malgré ce qui précède, pourraient, j'en conviens, s'avérer péremptoires. À mon avis, tel n'est toutefois pas le cas.

Les arguments tirés du texte de l'art. 442 reposent essentiellement sur la prémisse que l'art. 442 contient deux propositions distinctes, ce que justifieraient et le contexte et la ponctuation. Or, en ce qui concerne le contexte, sous le titre «De l'approvisionnement de l'eau» se retrouvent, outre l'art. 442 et certains autres articles, les art. 429, 430, 431, 434, 436 et 439 qui traitent directement ou indirectement de la taxation ou de la compensation pour le service d'eau. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que l'art. 442 traite des taxes. En plus, les titres dont sont coiffées les diverses sections de la loi n'empêchent pas que des dispositions visant la taxation co-existent avec celles traitant de l'approvisionnement de l'eau. Cela est apparent si on examine d'autres titres généraux. Par exemple, le titre «De l'éclairage» contient 9 articles ayant trait, en termes généraux, aux pouvoirs de la municipalité de fournir un système d'éclairage. L'article 450 traite expressément de la taxe spéciale et de la compensation. Il est conforme à la logique de la Loi que certains aspects de la taxation soient inclus sous les titres généraux lorsqu'ils se rapportent plus spécialement à ce champ précis. J'estime qu'on ne saurait conclure du contexte que l'art. 442 vise plutôt l'approvisionnement d'eau que la taxation: il vise les deux et je ne vois pas comment on peut en inférer le sens que lui prête la Cour d'appel.

Le débat sur la ponctuation me paraît mettre de côté la conjonction «et» qui suit le point-virgule,

semicolon. The purpose of a conjunction, as we know, is to establish a connection, not a breach. What is the force of this semicolon in such a position? I think the following comment by Pelletier J. in *Montreal Light, Heat and Power Co. v. Cité de Montréal* (1917), 26 K.B. 368, at p. 375, is entirely apposite:

[TRANSLATION] But there is this unfortunate semicolon, which puts the whole matter in doubt!—and it may be a mistake by a proofreader or printer. I find a semicolon to be a rather uncertain basis . . . .

A debate on punctuation cannot take the place of an interpretation based on the legislative context and ordinary meaning of words. The reliability of punctuation as a tool of interpretation has indeed been questioned, and this passage from the opinion of Pelletier J. is cited with approval by P.-A. Côté in his text *The Interpretation of Legislation in Canada* (1984), at p. 48. Vallerand J.A. relies on recent authority. However, as I have already noted, the section has retained its original form since 1922. In any case, even modern authorities on punctuation do not seem to agree with Vallerand J.A.'s interpretation. Though they admit that the semicolon separates two propositions, they also note that [TRANSLATION] "The two propositions usually have a logical connection between them" (*Le nouveau Bescherelle 3: La grammaire pour tous* (1980), at p. 184). Here the logical connection between the two propositions would be that the payment of taxes and compensation for the use of water are directly connected with the municipality's refusal to warrant its quantity. There is no reason to assume that the legislator intended to exempt the municipality from its civil liability.

Finally, as to the definition of the word "warrant" suggested by Vallerand J.A., I do not think it is appropriate to substitute a non-legal definition for a legal term. Côté, *op. cit.*, offers the following explanation of this (at p. 199):

Finally, a dictionary may be relatively useless, either because a word has several potentially applicable ordinary meanings, or because the problem associated with the word cannot be resolved simply by looking at the ordinary meaning: . . .

conjonction qui se veut, on le sait, une liaison et non pas une rupture. Quelle est la valeur de ce point-virgule dans cette conjoncture? Me paraît tout à fait à propos cette réflexion du juge Pelletier dans l'arrêt *Montreal Light, Heat and Power Co. c. Cité de Montréal* (1917), 26 B.R. 368, à la p. 375:

Mais il y a ce malheureux point-virgule qui remet tout en question! Et il est peut-être l'erreur d'un correcteur d'épreuves ou de l'imprimeur. Je trouve qu'un point-virgule est une fondation plutôt fragile . . .

Un débat sur la ponctuation ne saurait se substituer à une interprétation basée sur le contexte législatif et le sens ordinaire des mots. La fiabilité de la ponctuation comme outil d'interprétation a déjà été mise en question et cet extrait de l'opinion du juge Pelletier est cité avec approbation par P.-A. Côté dans son ouvrage *Interprétation des lois* (1982), aux pp. 51 et 52. Le juge Vallerand s'appuie sur une autorité récente. Cependant, comme je l'ai déjà noté, l'article a conservé sa forme originale depuis 1922. De plus, même les autorités modernes sur la ponctuation semblent aller contre l'interprétation du juge Vallerand. Même si elles admettent que le point-virgule sépare deux propositions, elles notent aussi que: «Le plus souvent, les deux propositions ont entre elles une relation logique» (*Le nouveau Bescherelle 3: La grammaire pour tous* (1980), à la p. 184). Ici, la relation logique entre les deux propositions serait que le paiement des taxes et la compensation pour usage de l'eau sont directement liés au refus de la municipalité d'en garantir la quantité. Il n'existe aucune raison de supposer que le législateur ait voulu exonérer la municipalité de sa responsabilité civile.

Finalement, quant à la définition du mot «garantie» que propose le juge Vallerand, il ne me paraît pas approprié de substituer une définition non juridique à un terme juridique. Côté, *op. cit.*, en offre l'explication suivante (aux pp. 216 et 217):

Enfin, l'usage du dictionnaire peut s'avérer bien souvent un exercice relativement stérile soit parce qu'un mot a plusieurs sens courants qui peuvent être applicables, soit parce que la question qui fait problème ne peut être réglée uniquement par référence au sens courant: . . .

In the case at bar, the question reaches beyond the dictionary definition of the word "warrant". It is only because Vallerand J.A. finds that two distinct propositions exist in s. 442 that his definition of "warrant" is applicable. In the absence of that dichotomy this interpretation cannot be sustained and is consistent neither with the context of s. 442 nor with the ordinary meaning of the words.

Archambault, *loc. cit.*, 15 *R.G.D.*, discusses the meaning of s. 442. He divides the section into two distinct parts, separated by the all-powerful semicolon. He argues that the first part [TRANSLATION] "is addressed directly to the municipal corporation and clearly limits the content of its obligations" and that it would be superfluous if it were not interpreted as an exclusion of liability for an insufficient water supply (p. 112). He suggests that this results from the fact that the general civil law defences are otherwise available (that is, absence of fault, Act of God and act of a third party). Archambault writes (at p. 113):

[TRANSLATION] And as the legislator is deemed not to speak in vain, he must necessarily have intended to depart from the ordinary law and to reduce the obligations of the municipal corporations in question by granting them delictual civil immunity.

With respect, this interpretation does not necessarily follow from the wording of s. 442. Professor Archambault's argument is based on an isolated reading of the two propositions. If the provision is regarded as a whole, this problem does not arise. The section can simply be read as providing that despite an insufficiency of the water supply, taxpayers cannot refuse to pay the special taxes or compensation for water use.

This is the opinion of Professor L'Heureux, who comments on Vallerand J.A.'s argument on this point, *loc. cit.*, 47 *R. du B.*, at pp. 170-71:

[TRANSLATION] [W]e do not share the view of Vallerand J.A. on the interpretation of s. 442. [Text of s. 442 omitted.]

This section thus contains two parts which must be read together and interpreted in relation to each other. In our view reading the section as a whole indicates that its purpose is not to relieve the municipality of liability for

En l'espèce, la question va au-delà de savoir quelle définition de dictionnaire peut être donnée au mot «garantie». Ce n'est que parce que le juge Vallerand voit dans l'art. 442 deux propositions distinctes que sa définition de «garantie» est applicable. En l'absence de cette dichotomie, cette interprétation ne se justifie pas et n'est conforme ni avec le contexte de l'art. 442 ni avec le sens ordinaire des mots.

Archambault, *loc. cit.*, 15 *R.G.D.*, discute de la portée de l'art. 442. Il divise l'article en deux parties distinctes, séparées par le tout-puissant point-virgule. Il soutient que la première partie «s'adresse directement à la corporation municipale en limitant clairement la teneur de ses obligations» et qu'elle serait superflue si elle n'était pas interprétée comme une exclusion de responsabilité pour un manque d'eau (p. 112). Ceci résulterait du fait que les moyens de défense généraux du droit civil sont par ailleurs disponibles (c.-à-d. absence de faute, cas fortuit, force majeure et fait des tiers). Archambault écrit (à la p. 113):

Et comme le législateur n'est pas censé avoir parlé inutilement, il a nécessairement voulu déroger au droit commun et réduire les obligations des corporations municipales à ce chapitre en leur octroyant l'immunité civile délictuelle.

En toute déférence, cette interprétation ne découle pas nécessairement de la rédaction de l'art. 442. L'argument du professeur Archambault est basé sur une lecture isolée des deux propositions. Si l'on considère la disposition comme un tout, ce même problème ne se pose pas. L'article peut simplement être interprété comme stipulant que malgré l'insuffisance d'eau, les contribuables ne peuvent refuser de payer les taxes spéciales ou la compensation pour l'usage de l'eau.

C'est l'avis du professeur L'Heureux qui commente l'opinion du juge Vallerand sur ce point, *loc. cit.*, 47 *R. du B.*, aux pp. 170 et 171:

[N]ous ne partageons pas l'opinion du juge Vallerand sur l'interprétation de l'article 442. [Texte de l'art. 442 omis.]

Cet article comprend donc deux parties qui doivent se lire ensemble et s'interpréter l'une par rapport à l'autre. Or, la lecture de l'article dans son ensemble nous paraît démontrer qu'il a pour but, non pas d'exonérer la muni-

fault in maintaining hydrants, but to prevent taxpayers refusing to pay the special tax and compensation by alleging an insufficiency of water. The first part of the section simply gives the reason for the second.

I agree.

In conclusion, I do not find the arguments based on the wording of s. 442 persuasive. They must yield to the logic of the particular context of cities and the historical and factual reasons which help to discern both the legislative intent and the real meaning of this provision. There is no reason to torture the text so as to find in it a clause excluding liability when, given its ordinary meaning, s. 442 is not open to extrapolation of this kind. Accordingly, I do not see the enabling legislation as containing provisions which absolve a municipality from its liability for failing to maintain its water system.

If the *Cities and Towns Act* does not confer an immunity on municipal corporations from their extra-contractual liability in respect of the operation of their water and firefighting services, it is clear that the Act also does not impose any specific liability in this regard. However, a municipality could not be exempted from civil liability unless the Act expressly exempted it, or authorized it, by an enabling provision, to exempt itself by way of by-law. A by-law, which is a secondary source of law, limiting or excluding the civil liability of a municipality, cannot validly alter the common law, which is the main source of law, unless an express provision of the Act allows it to do so. There is no such enabling provision in the *Cities and Towns Act*. There is thus the most complete "statutory silence", which in my opinion leaves the field open to the application of the principles of private law, which, as we have seen, is consistent with the common law principles applicable in Quebec and in the rest of Canada.

However, it is still necessary to determine the extent and scope of the obligations the city itself assumed when it decided to establish its water supply system and firefighting service. The solu-

cipalité de ses fautes dans l'entretien des bornes-fontaines, mais d'empêcher que des contribuables refusent de payer la taxe spéciale et la compensation en alléguant l'insuffisance de l'eau. La première partie de l'article donne simplement le motif de la seconde.

Je suis d'accord.

En conclusion, les arguments tirés du texte de l'art. 442 ne me paraissent pas convaincants. Ils doivent céder le pas devant la logique du contexte particulier des villes, ainsi que devant les raisons historiques et factuelles qui permettent de dégager et l'intention du législateur et la véritable portée de cette disposition. Il n'existe aucune raison de torturer le texte pour y voir une clause de non-responsabilité alors que, lu dans son sens ordinaire, l'art. 442 ne se prête pas à une extrapolation de cette nature. En conséquence, je ne vois pas que la loi habilitante contienne de dispositions de nature à absoudre une municipalité de sa responsabilité pour son défaut d'entretien de son aqueduc.

Si la *Loi sur les cités et villes* ne confère pas d'immunité aux corporations municipales quant à leur responsabilité extra-contractuelle relative à l'opération de leur service d'aqueduc et d'incendie, il est acquis que cette même loi n'impose pas non plus de responsabilité particulière à cet égard. Par ailleurs, une municipalité ne saurait être dégagée de sa responsabilité civile que si la loi l'en dégageait expressément, ou encore l'autorisait, par une disposition habilitante, à s'en dégager par voie de règlement. Un règlement, source secondaire du droit, portant sur la limitation ou l'exonération de la responsabilité civile d'une municipalité, ne peut valablement modifier le droit commun, source principale du droit, que si une disposition expresse de la loi le permet. Il n'existe pas de telle disposition habilitante dans la *Loi sur les cités et villes*. C'est donc le «silence statutaire» le plus complet, qui, à mon avis, laisse le champ libre à l'application des principes de droit privé, ce qui est conforme aux principes de *common law* applicables au Québec comme au Canada, ainsi qu'on l'a déjà vu.

Encore faut-il cependant déterminer l'étendue et la portée des obligations que la ville elle-même s'est imposées lorsqu'elle a décidé de mettre sur pied son réseau d'aqueduc et son service de lutte

tion must be sought in the by-laws it adopted in this regard.

## F) *By-laws*

### 1. By-laws Relating to Water System

The power of the city of Beauport to adopt by-laws derives from art. 637 of the *Municipal Code of the Province of Quebec*, S.Q. 1870, 34 Vict., c. 68, revised by s. 6134 of the R.S.Q. 1888, which empowers municipal corporations to adopt by-laws:

**637.** To provide for the establishment, protection and management of aqueducts, public wells or reservoirs, and to prevent the same from being fouled or wasted.

To grant, for a fixed number of years to any company, person, or firm of persons, who undertakes to construct an aqueduct, public well, or reservoirs, or who assumes the management thereof, an exclusive privilege of laying pipes to supply water within the limits of the municipality, or in any part of the municipality, and to enter into a contract for such supply of water for one or more years but for a period not exceeding twenty-five years.

Such a by-law was adopted by the city of Beauport on April 9, 1897. This by-law made one J. E. Bédard responsible for building and operating a water system in the municipality. Section 1 of the by-law explains its twofold purpose:

[TRANSLATION] 1. Whereas it is necessary for reasons of health and fire protection that there be a waterworks in Beauport; and whereas despite the difficulties of such an undertaking a resident of this parish, Mr. J. E. Bédard, attorney, has just built for himself and some of his neighbours a waterworks that would supply water to the area around the village and the Côte des Pères if it were extended as it is capable of being, and whereas the said J. E. Bédard would be prepared to do this at his own expense if the council grants him a waterworks privilege; the said J. E. Bédard, his heirs and assigns, are authorized to build and maintain a public waterworks within the limits of this municipality and to do all work required to that end, provided the municipality is saved harmless from any damages for which it may be liable in connection with the said waterworks. [Emphasis added.]

contre les incendies. C'est dans l'examen des règlements qu'elle a adoptés à cet égard qu'il faut chercher une réponse à cette interrogation.

## a F) *Les règlements*

### 1. Règlements relatifs au système d'aqueduc

La compétence de la ville de Beauport en ce qui concerne l'adoption des règlements tire son origine de l'art. 637 du *Code municipal de la province de Québec*, S.Q. 1870, 34 Vict., chap. 68, refondu par l'art. 6134 des S.R.Q. 1888, qui habilite les corporations municipales à adopter des règlements visant à:

**637.** Pourvoir à l'établissement, à la protection et à l'administration d'aqueducs, de puits publics ou de réservoirs, et empêcher que l'eau publique ne soit salie ou dépensée inutilement.

Accorder pour un nombre d'années quelconque, à toute compagnie, personne ou société de personnes, qui se charge de la construction d'un aqueduc, de puits publics ou de réservoirs, ou qui en prend l'administration, un privilège exclusif pour poser des tuyaux pour approvisionnement d'eau dans les limites de la municipalité, ou dans toute partie d'icelle, et effectuer un contrat pour l'approvisionnement de telle eau pour une ou plusieurs années, mais pour une période de pas plus de vingt-cinq années.

Un tel règlement a été adopté par la ville de Beauport le 9 avril 1897. Ce règlement a confié la construction et la gestion du système d'aqueduc de la municipalité à un nommé J. E. Bédard. L'article 1 du règlement explique son double objectif:

1. Attendu qu'il importe, au point de vue de l'hygiène et de la sécurité contre l'incendie, qu'il y ait un aqueduc à Beauport. Et attendu que malgré les difficultés de l'entreprise, un citoyen de cette paroisse, M. J. E. Bédard, avocat, vient de construire pour lui-même et quelques voisins un aqueduc qui approvisionnerait d'eau les arrondissements du Village et de la Côte des Pères s'il recevait l'extension dont il est susceptible et que le dit J. E. Bédard serait disposé à en faire les frais si ce conseil lui octroie un privilège d'aqueduc; le dit J. E. Bédard, ses héritiers et ayants cause sont autorisés à construire et maintenir un aqueduc public dans les limites de cette municipalité, et à faire tous les travaux requis à cet effet, à la condition de tenir cette municipalité indemne de tous les dommages dont elle pourrait se trouver responsable à l'occasion du dit aqueduc. [Je souligne.]

Section 6 provides that [TRANSLATION] “The Corporation of Beauport may cause whatever number of hydrants it deems appropriate to be placed along the route of the said waterworks, and pay the owner of the waterworks the cost, purchase price and installation charges thereof . . .” The municipality thus provided that other hydrants could be added to the original system, thereby assuming responsibility for their cost and installation. Though s. 8 provides that [TRANSLATION] “The owner of the waterworks shall not be liable for any damage that may result from an interruption of service from the said waterworks by the freezing of the main pipe or other accident”, this type of provision is not surprising in view of the reluctance of a person building and maintaining a water system to guarantee uninterrupted operation. As such, it should be noted that the damages excluded by s. 8 are those which could result from freezing and “accidents”, not those that could result from negligent maintenance. The owner still has an obligation to maintain the system. This follows from the provision by which Bédard undertook to do all the work required to this end, provided the municipality was saved harmless from all damages for which it might be held liable in connection with the said waterworks.

This same by-law or municipal contract was revised on November 26, 1906. Section 5 of the 1906 by-law contains the same clause excluding liability as the preceding by-law, except for the additional reservation for [TRANSLATION] “any Act of God”. From this it appears that the clause excluding liability was originally intended to exclude liability arising out of unforeseen accidents, not that resulting from fault. Section 3 also indicates that the exemption clause is not absolute: [TRANSLATION] “All work in connection with the said waterworks shall be done by the owner, at his own expense and risk . . .”.

The 1906 by-law also includes sections dealing specifically with hydrants.

[TRANSLATION] 18. The Council may require the owner to erect along the route of the waterworks such number of hydrants as it sees fit, by paying the cost,

L'article 6 stipule que «La Corporation de Beauport pourra faire placer sur le parcours du dit aqueduc, le nombre d'hydrants qu'elle voudra, en payant le coût, prix d'achat et installation au propriétaire de l'aqueduc . . .» Ainsi, la municipalité a prévu que d'autres bornes-fontaines pourront être ajoutées au réseau original, assumant par le fait même la responsabilité pour leur coût et emplacement. Si l'article 8 précise que «Le propriétaire de l'aqueduc ne sera pas responsable des dommages qui pourraient résulter de l'interruption du service du dit aqueduc par gel du maître tuyau ou autre accident», ce type de disposition n'étonne pas vu la réticence de celui qui construit et entretient un réseau d'aqueduc à assurer son rendement ininterrompu. À ce titre, il importe de noter que les dommages exclus par l'art. 8 sont ceux qui pourraient résulter de gel et d'«accidents», et non ceux qui pourraient résulter d'un entretien négligent. L'obligation du propriétaire d'entretenir le réseau demeure. Ceci s'infère de la disposition par laquelle Bédard s'engage à faire tous les travaux requis à cet effet, à la condition de tenir cette municipalité indemne de tous les dommages dont elle pourrait être trouvée responsable à l'occasion du dit aqueduc.

Ce même règlement ou contrat municipal a été révisé le 26 novembre 1906. L'article 5 du règlement de 1906 comporte la même clause de non-responsabilité que le règlement précédent, sauf la réserve additionnelle pour «cas fortuit quelconque». De ceci, il s'infère que la clause de non-responsabilité était à l'origine destinée à exclure la responsabilité provenant d'accidents imprévus et non de celle résultant d'une faute. L'article 3 énonce aussi que la clause de non-responsabilité n'est pas absolue: «Tous les travaux en rapport avec le dit aqueduc seront exécutés par le propriétaire, à ses dépens et sous sa responsabilité . . .»

Le règlement de 1906 comprend également des articles portant spécifiquement sur les bornes-fontaines.

18. Le Conseil pourra faire ériger par le propriétaire sur le parcours de l'aqueduc, le nombre de bornes-fontaines qu'il désirera en en payant le coût, achat et installation

purchase and installation charges to the owner plus an advance of 15 per cent and in consideration of an annual rental of \$10.00 per hydrant.

These provisions and the applicable tariff place the municipality on the same footing as a taxpayer with respect to the water system. Taxpayers are responsible for the cost of installing their own water service, including connecting their pipes with the main system. Section 9 imposes certain duties on taxpayers: [TRANSLATION] "Subscribers shall keep their taps in good order at all times . . ." By analogy, the municipality can be said to assume responsibility for maintaining the water system.

On November 29, 1922, the city of Beauport adopted a by-law providing for repurchase of the water system. This by-law also provided for the acquisition of new water sources for the system, in view of its increased capacity and demand. The preamble states that it [TRANSLATION] "is in the public interest for the corporation of the village of Beauport to acquire the said waterworks and the said sources". This by-law also deals with the use of revenue from the waterworks. Section 7, which sets up a special bank account known as the "Waterworks Account", indicates in general terms the use to be made of this revenue: [TRANSLATION] "The cost of administering and maintaining the waterworks shall be paid from this account". (Emphasis added.) The obligation to maintain the water system could not be more clearly assumed.

Section 9 authorizes a levy to be imposed on taxpayers in the event that revenue from the waterworks is inadequate to cover its entire cost. The by-law gives as an example the cost of purchasing the system and acquiring new sources of water. The management and maintenance of the system are also mentioned as being among its costs. Another by-law, number 48, was adopted by the municipality on August 20, 1923. The purpose of this by-law is described in its preamble:

[TRANSLATION] Whereas the present waterworks for the municipality of the village of Beauport does not cover all its territory; whereas its water supply is insufficient, and the Corporation has acquired new sources which must be connected to the existing system;

au propriétaire plus une avance de quinze par cent et moyennant un loyer annuel de \$10.00 par borne-fontaine.

a Ces dispositions et le tarif applicable placent la municipalité sur le même pied que le contribuable en ce qui concerne l'aqueduc. Les contribuables sont responsables du coût d'installation de leur propre service d'aqueduc, incluant le raccordement de leurs tuyaux au réseau principal. L'article 9 met à la charge des contribuables certains devoirs: «Les abonnés devront tenir constamment leurs robinets en bon ordre . . .» Par analogie, on peut dire que la municipalité assume la responsabilité de l'entretien du réseau d'aqueduc.

Le 29 novembre 1922, la ville de Beauport a adopté un règlement prévoyant l'acquisition du réseau d'aqueduc. Ce règlement prévoit aussi l'acquisition de nouvelles sources d'eau pour le réseau, vu l'accroissement de sa capacité et de la demande. Le préambule déclare qu'il «est d'intérêt public que la Corporation du village de Beauport fasse l'acquisition du dit aqueduc et des dites sources». Ce règlement porte aussi sur l'utilisation des revenus provenant de l'aqueduc. L'article 7, qui prévoit l'ouverture d'un compte de banque spécial nommé «Compte de l'aqueduc», énonce en termes généraux l'utilisation devant être faite de ces revenus: «À même ce compte seront payés les frais d'administration et d'entretien de l'aqueduc.» (Je souligne.) On ne saurait plus clairement assumer l'obligation d'entretenir le réseau d'aqueduc.

L'article 9 permet l'imposition des contribuables au cas où les revenus de l'aqueduc ne seraient pas suffisants pour assumer tous les coûts. Le règlement cite en exemple le coût d'acquisition du réseau et celui des nouvelles sources d'eau. La gestion et l'entretien du système sont aussi mentionnés au chapitre des coûts du réseau. Un autre règlement, portant le numéro 48, a été adopté par la municipalité le 20 août 1923. L'objectif de ce règlement est décrit dans son préambule:

Attendu que l'aqueduc actuel de la Municipalité du Village de Beauport ne s'étend pas à tout son territoire; que son approvisionnement d'eau est insuffisant, et que la Corporation a acquis des sources nouvelles qu'il importe de relier au système actuellement existant;



Whereas the hydrants and other necessary facilities must be adapted to the said water system to provide protection against fire . . . [Emphasis added.]

While this by-law deals essentially with financing the proposed additions and changes to the system, I feel it is also reasonable to conclude from it that the municipality intended to give an undertaking to improve its water system and allocated the necessary funds for this purpose in order to have a water system sufficient for fighting fires.

Section 16 gives us a detailed picture of the waterworks account. The money collected from taxpayers was placed in this account for the following purposes:

[TRANSLATION] This account shall be used to pay the costs of administering and maintaining the waterworks and sewers, and to make capital and interest payments on bonds issued to purchase the water system under the by-law of November 1922. The balance in the said account shall be used to make payments of interest and capital on bonds issued under this by-law. [Emphasis added.]

This provision, which thus specifies a variety of uses for monies collected, lists them in order of priority: first and foremost are management and maintenance. This leads me to conclude that not only is the municipality undertaking to carry out its obligations, it is giving the highest priority to maintaining its water system.

Section 19 expressly states that hydrants are part of the water system. It provides that:

[TRANSLATION] 19. The municipal or public water system shall consist as such of water sources, basins and reservoirs, mains and hydrants. Public sewers shall consist of all collector sewers, to which private sewers are connected, and all those carrying sewage water from collector pipes to the banks of the St. Lawrence; the Corporation shall be financially responsible for the public water system and public sewers, and they shall be administered, built, maintained and repaired by and at the cost of the Corporation, up to the side lines of public roads. [Emphasis added.]

Attendu qu'il importe d'adapter au dit système d'aqueduc les hydrants et accessoires nécessaires pour en faire une protection contre l'incendie . . . [Je souligne.]

*a* Si ce règlement porte essentiellement sur le financement des développements et modifications proposés au réseau, il m'apparaît par ailleurs raisonnable d'en déduire que la municipalité a voulu s'engager à améliorer son réseau d'aqueduc et y a consacré les deniers nécessaires afin de se pourvoir d'un système d'aqueduc adéquat pour lutter contre les incendies.

*c* L'article 16 nous donne un aperçu détaillé du compte de l'aqueduc. L'argent recueilli des contribuables est placé dans ce compte pour les fins suivantes:

*d* À même ce compte seront payés les frais d'administration et d'entretien de l'aqueduc et des égouts, ainsi que les échéances en capitaux, et intérêts des obligations émises pour l'achat de l'aqueduc en vertu du règlement de Novembre 1922. La balance du dit compte sera affectée au paiement des intérêts et du capital des obligations émises en vertu du présent règlement. [Je souligne.]

*f* Cette disposition, qui prévoit donc des utilisations variées des fonds recueillis, les énumère selon un ordre de priorité: la gestion et l'entretien viennent en tout premier lieu. Ceci nous amène à conclure que, non seulement la municipalité s'engage-t-elle à respecter ses obligations, mais qu'elle *g* accorde la plus haute priorité à l'entretien de son réseau d'aqueduc.

*h* L'article 19 énonce de façon expresse que les bornes-fontaines font partie du réseau d'aqueduc. Il précise que:

*i* 19° L'Aqueduc Municipal ou Public proprement dit se composera de sources, bassins, et réservoirs des conduites principales et des bornes-fontaines. Les égouts publics consistant dans tous les égouts collecteurs, sur lesquels les égouts privés font raccordement et tous ceux qui transporteront les eaux d'égouts des tuyaux collecteurs vers les grèves du fleuve St-Laurent; l'aqueduc public et les égouts publics, seront à la charge de la Corporation et seront administrés, faits, entretenus et réparés par et aux frais de la Corporation jusqu'aux lignes latérales des chemins publics. [Je souligne.]

Section 23 contains an exclusion of liability almost identical to that contained originally in the Bédard contract. This new clause provides that:

[TRANSLATION] 23. The Corporation shall not be liable for damage caused by the interruption of water or sewer service from the freezing of mains, drought, accident or Act of God.

As in the earlier case, this clause is limited to "accidents" and other exceptional circumstances. It is not an absolute exclusion of liability, and certainly not an exclusion of liability for fault.

The city of Beauport was incorporated by letters patent on January 11, 1924. From that time onwards, it was subject to the *Cities and Towns' Act, 1922*.

At the time, s. 422 of that Act read as follows:

**422.** The council may make by-laws to provide for the establishment or acquiring, maintenance, management and regulation of water-works, public wells, cisterns or reservoirs, to supply water to the municipality, and to instal hydrants, fountains, public drinking places and apparatus for filtering and purifying water.

The *Cities and Towns' Act, 1922* was subsequently amended to make the foregoing provision number 433 in the R.S.Q. 1925. However, the wording stayed the same.

On February 7, 1938, the municipality adopted by-law 58 dealing once again with the water system. This by-law amended the earlier by-law dealing with the method of payment for the water service, but the provisions regarding municipal liability remained the same as before. The next by-law was adopted on April 5, 1948. By-law 110 was adopted to allow a further expansion of the system. This by-law authorized the levying of an annual "special tax" to cover the cost of expansion.

On March 14, 1951, the Charter of the town of Beauport was consolidated as c. 91 of S.Q. 1950-51. This Act amended certain provisions of the

L'article 23 comporte une stipulation de non-responsabilité presque identique à celle contenue originalement dans le contrat de Bédard. Cette nouvelle clause dispose que:

<sup>a</sup> 23° La Corporation ne sera pas responsable en dommage pour cause d'interruption du service de l'eau ou des égouts par gel des conduites principales, sécheresse, accident ou cas fortuit.

<sup>b</sup> Cette clause, comme dans le cas précédent, est limitée aux «accidents» et autres circonstances exceptionnelles. Il ne s'agit pas d'une exclusion de responsabilité absolue, et certainement pas d'une exclusion de responsabilité pour faute.

<sup>c</sup> La ville de Beauport a été incorporée au moyen de lettres patentes le 11 janvier 1924. À compter de ce jour, elle est soumise à la *Loi des cités et villes, 1922*.

<sup>d</sup> À cette époque, l'art. 422 de cette loi se lisait comme suit:

<sup>e</sup> **422.** Le conseil peut faire des règlements pour pourvoir à l'établissement ou à l'acquisition, à l'entretien, à l'administration et à la réglementation d'aqueducs, de puits publics, citernes ou réservoirs, pour fournir de l'eau à la municipalité, pour installer des bornes-fontaines, des fontaines et des abreuvoirs publics et des appareils pour la filtration et la purification de l'eau.

<sup>f</sup> Par la suite, la *Loi des cités et villes, 1922* a été modifiée de sorte que dans les S.R.Q. de 1925, la disposition précitée est numérotée 433. Le texte est cependant demeuré identique.

<sup>g</sup> Le 7 février 1938, la municipalité a adopté le règlement numéro 58 concernant une fois de plus le réseau d'aqueduc. Ce règlement modifie le règlement précédent à l'égard des modes de paiement du service d'aqueduc, mais pour les fins de la responsabilité municipale, les textes demeurent les mêmes qu'avant. La réglementation suivante a été adoptée le 5 avril 1948. Le règlement numéro 110 a été adopté afin de permettre une nouvelle expansion du réseau. Ce règlement autorise le prélèvement d'une «taxe spéciale» annuelle pour couvrir les coûts de l'expansion.

<sup>j</sup> Le 14 mars 1951, la charte de la ville de Beauport est consolidée sous le chap. 91 des S.Q. 1950-51. Cette loi modifie certaines dispositions de

*Cities and Towns Act*, only s. 433 of which is relevant for our purposes:

433. The council may make by-laws to provide for the establishment or acquiring, maintenance, management and regulation of water-works, public wells, cisterns or reservoirs, to supply water to the town, and to instal hydrants, fountains, public drinking places and apparatus for filtering and purifying water, and to supply water to neighbouring municipalities by meter according to the tariff fixed by the council.

The amendment thus reproduced in essence the wording of the earlier Act.

The next by-law dealing with the water system is number 136, dated April 16, 1951. This by-law covered the financing of several projects thought desirable by the council. One of these projects was the water system:

[TRANSLATION] . . . the city of Beauport has for some years been steadily developing and experiencing continuing growth, which regularly require the making of capital expenditures to meet new demands;

On January 19, 1956, the council adopted by-law 211 setting water rates. Section H of the by-law, which allowed the municipality [TRANSLATION] "to suspend water service for the time necessary to do repairs on its water system, or in case of fire . . .", indicated that the municipality undertook to maintain and repair the system; to use the system to fight fires and to provide a sufficient quantity of water for that purpose; and to exempt itself from any liability resulting from such interruptions of service. The last point supports my interpretation of the provision excluding liability contained in s. 442 of the *Cities and Towns Act*. As noted, this provision excludes liability resulting from a decrease in the quantity of water as the result of certain events. Those events seem to be limited to accidents and Acts of God, which is supported by Section H, since the council considered it necessary to insert an additional exclusion clause to cover other circumstances.

The next by-law is number 285, adopted on February 28, 1961. The wording of by-law 285 is identical to that of the former by-law, except for

la *Loi des cités et villes*, dont seul l'art. 433 est pertinent pour nos fins:

433. Le conseil peut faire des règlements pour pourvoir à l'établissement ou à l'acquisition, à l'entretien, à l'administration et à la réglementation d'aqueducs, de puits publics, citernes ou réservoirs pour fournir de l'eau à la ville, pour installer des bornes-fontaines, des fontaines et des abreuvoirs publics et des appareils pour la filtration et la purification de l'eau; et pour fournir l'eau aux municipalités voisines au compteur suivant tarif fixé par le conseil.

La modification reproduit donc en substance le texte de loi précédent.

Le règlement suivant relatif au réseau d'aqueduc est le numéro 136, portant la date du 16 avril 1951. Ce règlement prévoit le financement de divers projets jugés désirables par le conseil. Un de ces projets est le réseau d'aqueduc:

. . . la Ville de Beauport connaît depuis quelques années un développement constant et un progrès sans cesse croissant, qui l'obligent à encourir régulièrement des dépenses capitales pour satisfaire aux nouvelles exigences;

Le 19 janvier 1956, le conseil adopte le règlement 211 établissant les tarifs de l'aqueduc. L'article H du règlement qui permet à la municipalité «de suspendre le service de l'eau pendant le temps nécessaire pour effectuer des réparations sur son réseau d'aqueduc, ou en cas d'incendie . . .» indique que la municipalité s'engage à entretenir et réparer le réseau; à utiliser le réseau pour combattre les incendies, et à assurer une quantité d'eau suffisante pour cette fin; et à s'exonérer de toute responsabilité résultant de telles interruptions du service. Ce dernier élément appuie mon interprétation de la stipulation de non-responsabilité contenue dans l'art. 442 de la *Loi sur les cités et villes*. Cette stipulation, je le rappelle, exclut la responsabilité résultant de la baisse de la quantité d'eau suite à certains événements. Ces événements semblent être limités aux accidents et cas fortuits, ce qu'appuie l'art. H, vu que le conseil estime nécessaire une clause supplémentaire d'exclusion pour couvrir les autres circonstances.

Le règlement suivant est le numéro 285, adopté le 28 février 1961. Sauf pour les modifications aux tarifs, le texte du règlement numéro 285 est identi-

changes in the rates. However, a new clause (q) stated that:

[TRANSLATION] (q) The rates provided and imposed in this by-law are set to enable the city to pay the outstanding debt for the water service and to defray the costs of maintaining that service . . . [Emphasis added.]

All subsequent by-laws contain almost identical provisions, including the last by-law, 581, which provides that the amended rates will be used for maintaining the system.

This retrospective shows that the city of Beauport has always had the power, either under the *Municipal Code* or under the *Cities and Towns Act*, to adopt by-laws relating to the construction of a water system and to maintain that system. This power was exercised. Though the municipal by-laws do not specify the content and extent of the maintenance obligations, the wording of the by-laws leaves no doubt as to the municipality's responsibility to maintain the system. It also specifically provided that part of the money collected from rates would be used to maintain the system. This constitutes an express undertaking to maintain the water system, which, as we have seen, includes hydrants.

In actual fact, the city of Beauport confirmed its obligation to maintain its water system, as appears from the evidence presented of its budgets and the assignment of employees to maintain hydrants.

## 2. Budgetary Provisions Regarding Waterworks

The budgets of the city of Beauport support the existence of this obligation to repair and maintain the waterworks. The following amounts are shown in the books under the headings and for the years indicated:

1967	Maintain waterworks and sewer	\$40,000.00
1968	Maintain waterworks and sewer	\$30,000.00
1969	Maintain waterworks and sewer	\$32,000.00
1970	Maintain waterworks and sewer	\$30,000.00

que à celui de l'ancien règlement. La nouvelle clause q) précise toutefois que:

q) Les tarifs stipulés et imposés dans le présent règlement sont établis pour permettre à la Ville de payer la dette actuellement existante pour le service de l'Aqueduc et pour défrayer les frais d'entretien de ce Service . . . [Je souligne.]

Tous les règlements subséquents contiennent des dispositions à peu près identiques, incluant le dernier règlement, portant le numéro 581, qui dispose que les tarifs modifiés sont consacrés à l'entretien du réseau.

Il ressort de cette rétrospective que la ville de Beauport a toujours été habilitée, soit par le *Code municipal*, soit par la *Loi des cités et villes*, à adopter des règlements relatifs à la construction d'un réseau d'aqueduc, de même qu'à son entretien. Ce pouvoir a été exercé. Même si les règlements municipaux ne précisent pas de façon spécifique le contenu et la portée des obligations entreprises par la municipalité, les textes des règlements ne laissent pas de doute qu'elle a accepté de voir à l'entretien du réseau. Elle a spécifiquement prévu en outre qu'une partie des fonds recueillis au moyen des tarifs seraient alloués à l'entretien du réseau. Ceci constitue un engagement explicite d'entretenir le réseau d'aqueduc, qui, on l'a vu, comprend les bornes-fontaines.

Dans les faits, la ville de Beauport a ratifié son obligation d'entretenir son système d'aqueduc, comme il appert de la preuve relative à ses budgets et à l'affectation d'employés à l'entretien des bornes-fontaines.

## 2. Dispositions budgétaires relatives à l'aqueduc

Les budgets de la ville de Beauport appuient l'existence de cette obligation de réparer et d'entretenir l'aqueduc. Les montants suivants apparaissent aux livres sous les rubriques et pour les années indiquées:

1967	Entretien Aqueduc et Egout	\$ 40,000.00
1968	Entretien Aqueduc et Egout	\$ 30,000.00
1969	Entretien Aqueduc et Egout	\$ 32,000.00
1970	Entretien Aqueduc et Egout	\$ 30,000.00

1971 Maintain waterworks and sewer \$43,000.00  
 1972 Maintain waterworks and sewer \$43,000.00

1971 Entretien Aqueduc et Egout \$ 43,000.00  
 1972 Entretien Aqueduc et Egout \$ 43,000.00

For 1967-1972, money was set aside by the municipality as revenue from [TRANSLATION] "water rates", as indicated below:

<sup>a</sup> Pour les années 1967-1972, des sommes ont été allouées par la municipalité à titre de revenus provenant de l'«abonnement aqueduc», tel qu'indiqué ci-dessous:

1967 \$111,000.00  
 1968 \$111,000.00  
 1969 \$161,000.00  
 1970 \$174,500.00  
 1971 \$175,000.00  
 1972 \$225,000.00

<sup>b</sup> 1967 \$ 111,000.00  
 1968 \$ 111,000.00  
 1969 \$ 161,000.00  
 1970 \$ 174,500.00  
 1971 \$ 175,000.00  
<sup>c</sup> 1972 \$ 225,000.00

The city of Beauport also specifically assigned employees to remove snow from hydrants, as appears from the testimony of the city of Beauport employee responsible for this task, Roger Pascal (c.a., vol. V, at pp. 886-91):

<sup>d</sup> En outre, la ville de Beauport a spécifiquement assigné des employés au déneigement des bornes-fontaines comme il appert du témoignage de l'employé de la ville de Beauport chargé de cette tâche, Roger Pascal (d.c. vol. V., aux pp. 886 à 891):

[TRANSLATION]

Q. As a labourer, your work from '67 to '72 consisted more or less of doing what?

A. All kinds of work.

Q. All kinds of work?

A. Yes.

Q. All kinds of work—manual work?

A. Yes.

Q. Which could be what sort of thing?

A. Well, driving trucks . . .

Q. Driving trucks. And doing carpentry work?

A. No.

Q. No. Doing repairs?

A. Repairs, water main and sewer breakdowns . . .

THE COURT:

Q. The superintendent asked you the day after the fire—that is, the morning of the fire?

A. The morning of the fire.

Q. If you had done what the previous day?

A. Whether I had shoveled the hydrants.

GRATIEN BOILY:

Q. So far as you can recall, then, you shoveled on Monday?

A. I shoveled on Monday morning.

<sup>e</sup> Q. Et comme journalier, votre travail, de soixante-sept ('67) à soixante douze ('72), tout au moins consistait en quels travaux?

R. Tous genres de travaux.

Q. Tous genres de travaux?

R. Oui.

<sup>f</sup> Q. Tous genres de travaux, manuels?

R. Oui.

Q. Qui pouvaient être aussi variables que quoi?

R. «Ben», chauffer des camions . . .

<sup>g</sup> Q. Chauffer des camions. Et puis faire des travaux de menuiserie?

R. Non.

Q. Non. Faire des réparations?

R. Des réparations, des bris d'aqueduc, d'égouts . . .

<sup>h</sup> LA COUR:

Q. Le surintendant vous a demandé le lendemain du feu là, c'est-à-dire le matin du feu?

R. Le matin du feu.

<sup>i</sup> Q. Si vous aviez fait quoi la veille?

R. Si j'avais pelleté les bornes-fontaines

Me GRATIEN BOILY:

Q. A votre souvenir à vous, c'est donc le lundi que vous auriez pelleté?

R. J'ai pelleté le lundi matin.

Q. You shoveled on Monday morning? You remember because it was the end of the week?

A. The beginning of the week.

Q. The beginning of the week.

A. Monday morning—it was the beginning of the week.

### 3. By-laws Relating to Fire Protection

With regard to firefighting, s. 412 of the *Cities and Towns Act* (426 at the time) applies, a section which I feel needs to be reproduced again here:

**412.** The council may make by-laws:

(41) To organize, maintain and regulate a fire department and fire-brigade, and to equip and maintain the same with all necessary appliances by purchase or lease; to provide for the construction of fire stations; to appoint all officers and employees necessary for the extinction and suppression of fires, the protection of property from fire, and the prevention of accidents by fire; to provide for the punishment of any person who may interfere with any member of the fire-brigade in the performance of his duty, or refuse to obey the lawful orders of the chief or deputy-chief of the fire-brigade, or who may tamper with or obstruct any of the signal boxes, wires, or apparatus of the fire-alarm department, or give a false alarm;

By-law 146 was adopted by the city of Beauport on May 22, 1951. Its preamble states that the city of Beauport had just built a fire station, set up a fire department and bought a fire engine. In 1949, the municipality had bought a fire pump and other firefighting equipment. It created and trained a fire brigade. In 1951, the council recognized:

[TRANSLATION] . . . that the situation needs to be legalized by the adoption of a by-law pursuant to s. 426(39) to (44) inclusive of the *Cities and Towns Act*.

This by-law created a fire department. The power conferred by the *Cities and Towns Act* was actually exercised. Certain relevant provisions of the by-law used peremptory language:

Q. Vous avez pelleté le lundi matin? Vous vous en rappelez parce que c'était la fin de semaine?

R. Le commencement de la semaine.

Q. Le commencement de la semaine.

R. Le lundi matin, c'est le commencement de la semaine.

### 3. Règlements relatifs à la protection contre les incendies

En ce qui concerne la lutte contre les incendies, c'est l'art. 412 de la *Loi sur les cités et villes* qui s'applique (à l'époque numéroté 426), article que je crois utile de reproduire de nouveau ici:

**412.** Le conseil peut faire des règlements:

41° Pour organiser, maintenir et régler un département des incendies et une brigade de pompiers, et pour les pourvoir de tous les appareils nécessaires, par achat ou louage; pour pourvoir à la construction de postes de pompiers; pour nommer tous les fonctionnaires et employés nécessaires pour éteindre et supprimer les incendies, protéger la propriété contre le feu, et prévenir les accidents par le feu; pour pourvoir à la punition de toute personne qui gêne quelqu'un des membres de la brigade des pompiers dans l'exercice de ses devoirs, ou qui refuse d'obéir aux ordres légaux du chef ou du chef suppléant de la brigade des pompiers, ou qui dérange ou obstrue quelqu'une des boîtes à signaux, ou quelqu'un des fils ou appareils du département des alarmes à incendie, ou qui donne une fausse alarme;

Le règlement 146 a été adopté par la ville de Beauport le 22 mai 1951. Son préambule énonce que la ville de Beauport vient de construire une station de feu, créer un département des incendies et acheter une voiture à boyaux. La municipalité avait, en 1949, acheté une pompe à incendie et d'autres outils pour combattre les incendies. Elle a mis sur pied et entraîné une brigade de pompiers. En 1951, le conseil a reconnu:

. . . qu'il convient de légaliser la situation en adoptant un règlement sous l'autorité de l'article 426, paragraphes 39 à 44 inclusivement de la *Loi des cités et villes* . . .

Ce règlement crée un département des incendies. Le pouvoir conféré par la *Loi sur les cités et villes* est effectivement exercé. Certaines dispositions pertinentes du règlement utilisent un langage impératif:

[TRANSLATION] 5. The equipment of the department and of the brigade shall always be available at the fire station, so that it can be put into effective use as soon as the first alarm is sounded. [Emphasis added.]

Sections 6 and 7 provided for an inventory of equipment to be kept. This inventory was to be reviewed and submitted to the council twice a year.

[TRANSLATION] 8. The said review shall include, as suggestions for the council, proposed replacements and recommended purchases of apparatus, equipment and accessories to keep the fire department well equipped and the brigade well supplied with whatever is necessary for effective firefighting. [Emphasis added.]

Section 10 of the by-law set out the fire chief's duties. These duties were described in peremptory terms. They were principally to ensure that the equipment was always in good condition and available for firefighting.

Section 11 set out the duties of the chief and deputy chief. Two of these duties should be noted:

[TRANSLATION] (d) to deploy the apparatus of the department and members of the brigade most effectively so as to confine and limit the seat of the fire so far as possible and extinguish it as quickly as possible;

(e) to deploy equipment and firefighters so as to get as close as possible to the seat of the fire, using wherever possible ladders and other equipment by which it can be stopped and put out as soon as possible.

Section 14 authorized the chief or deputy chief to destroy buildings in order to control a fire:

[TRANSLATION] 14. The chief of the fire brigade, and in his absence the deputy chief, is authorized by this by-law to order the demolition of any buildings, houses and enclosures when this is deemed necessary in order to impede the progress of a fire. In their absence, the mayor is authorized to exercise this power.

Section 16 implicitly referred to the city's potential liability for damage caused by the fire brigade:

[TRANSLATION] 16. The mayor is by this by-law authorized to send the fire engine, the hose truck and other departmental apparatus, together with members of the brigade, to assist any outside municipality threatened by fire, provided however that such municipality

5. L'équipement du département et celui de la brigade devront toujours être disponibles à la station de feu, de manière à pouvoir être utilisés efficacement dès la première alarme. [Je souligne.]

Les articles 6 et 7 prévoient la tenue d'un inventaire de l'équipement. Cet inventaire doit être révisé et soumis au conseil deux fois par année.

8. La dite révision devra comporter, à titre de suggestion pour le conseil, les remplacements projetés et les achats opportuns d'appareils, outillages et accessoires en vue de maintenir le département bien équipé et la brigade bien pourvue des nécessités indispensables pour une lutte efficace contre l'incendie. [Je souligne.]

L'article 10 du règlement énonce les obligations du chef des pompiers. Ces obligations sont décrites en termes impératifs. Elles visent principalement à assurer que l'équipement soit toujours en état et prêt à combattre les incendies.

L'article 11 énonce les devoirs du chef et du sous-chef. Deux de ces devoirs doivent être notés:

d) de disposer de la manière la plus efficace possible les appareils du département et les membres de la brigade en vue de circonscrire et limiter au maximum le foyer de l'incendie et d'arriver à l'éteindre dans le plus court temps;

e) de disposer l'outillage et les pompiers en vue de cerner du plus près possible le foyer de l'incendie en utilisant autant que faire se peut les échelles et autres accessoires propres à en arrêter la marche et à l'éteindre au plus tôt.

L'article 14 permet au chef ou au sous-chef de détruire des bâtiments pour contrôler un incendie:

14. Le chef de la brigade des pompiers, et en son absence le sous-chef, est par le présent règlement autorisé à ordonner la démolition de tous bâtiments, maisons et clôtures, lorsque la chose est jugée nécessaire, pour empêcher le progrès d'un incendie. Advenant leur absence, le maire est autorisé à exercer ce pouvoir.

L'article 16 réfère de façon implicite à une éventuelle responsabilité de la ville pour dommages causés par la brigade des pompiers:

16. Le maire est par le présent règlement autorisé à envoyer la pompe à incendie, la voiture à boyaux et les autres appareils du département ainsi que les membres de la brigade au secours de toute municipalité étrangère qui est mise en danger par le feu, à la condition toutefois

shall be liable for expenses or damages resulting therefrom.

In this final section, the municipality implicitly acknowledges that it could be sued for damages arising out of its firefighting activities.

#### 4. Fire Department Budget

The following table, which was entered in evidence, is part of the city of Beauport's budgets for the years shown. The items relating to firefighting were taken from an appendix titled [TRANSLATION] "fire department":

[TRANSLATION]

Expenses:	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Department Vehicles, Gas, Oil and Maintenance	\$ 300	300	300	1,000	2,000	1,000
Firefighters' Salaries	\$2,000	3,000	3,000	4,000	8,000	6,000

(N.B.: In 1971, the words "and municipalities" were added to the heading "Firefighters' Salaries". In 1972, the words "and outside municipalities" were added.)

#### 5. Conclusion

From this analysis I conclude that not only did the city of Beauport intend to operate the water and firefighting service which it created, it expressly assumed an obligation to maintain them, in the spirit and letter of the by-laws which it adopted in this respect and in fact.

Even if one were to come to the opposite conclusion on this point, I share the opinion of Chouinard J.A. when he says (at pp. 1015-16):

[TRANSLATION] Moreover, it goes without saying that the absence of any duty to act in this regard places a municipal corporation beyond the scope of any relevant action. However, once it chooses to exercise a discretion and to offer such municipal services, it has deliberately created for itself obligations which it should respect so as not in so doing to cause damage to third parties by negligent action or wrongful procedure on its part or that of its employees. The measure of its duty to third parties seems to me to be that of the civil law (arts.

que telle municipalité soit responsable des dépenses ou des dommages en résultant.

Dans ce dernier article, la municipalité reconnaît implicitement qu'elle pourrait être poursuivie pour dommages relatifs à la lutte contre l'incendie.

#### 4. Budget du département des incendies

Le tableau ci-dessous, déposé en preuve, fait partie des budgets de la ville de Beauport pour les années y indiquées. Les postes relatifs à la lutte contre les incendies ont été tirés d'une annexe intitulée «Département d'incendie»:

Dépenses:	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Voitures du Département, Gaz, Huile et Entretien	\$ 300	300	300	1 000	2 000	1 000
Salaires des Pompiers	\$2 000	3 000	3 000	4 000	8 000	6 000

(N.B.: En 1971, les mots «et municipalités» ont été ajoutés au titre «Salaires des Pompiers». En 1972, les mots «et municipalités extérieures» ont été ajoutés.)

#### 5. Conclusion

De cette analyse je conclus que la ville de Beauport non seulement a entendu opérer le service d'aqueduc et de lutte contre les incendies qu'elle a mis sur pied, mais elle a explicitement assumé l'obligation de les maintenir et entretenir dans l'esprit et la lettre des règlements qu'elle a adoptés à cet égard ainsi que dans les faits.

Même si on devait en venir à la conclusion contraire sur ce point, je partage l'opinion du juge Chouinard de la Cour d'appel lorsqu'il dit (aux pp. 1015 et 1016):

D'autre part, l'absence d'obligation d'agir à ce sujet dispense une corporation municipale de toute action pertinente, cela va de soi. Dès lors cependant qu'elle a choisi d'exercer une discrétion et d'offrir de tels services municipaux, elle s'est créée volontairement des obligations qu'elle devrait respecter de façon à ne pas causer de dommages, de ce fait à des tiers par un défaut de diligence, une façon d'agir fautive de sa part ou de celle de ses préposés. La mesure de son obligation vis-à-vis les tiers me semble être celle du droit civil (art. 1053, 1054



1053, 1054 and 1055 C.C.) This, I think, is how art. 356 C.C. is to be construed.... [Text of article not reproduced.]

This is also the interpretation given to it by many writers in the past.

In short, the private law duty of care applies to a municipal corporation when it undertakes to implement decisions which may have been discretionary at the outset. Thus, if such a corporation decides to establish a service it undertakes to provide it in a reasonable manner, so as to avoid causing damage to individuals. Applying the civil law to relations between municipal corporations and persons (art. 356 C.C.), our Court of Appeal arrived at an equivalent result in *Cité de Pont-Viau v. Gauthier Mfg. Ltd.*, as in certain other earlier decisions.

This is what I would call the necessary implication of the by-laws relating to firefighting and water services, if one considers, as one must, the objectives of such by-laws, namely effective firefighting.

To begin with, it would seem wholly improbable and would be completely contrary to common sense for a municipality to acquire equipment to fight fires and assign firefighters for that purpose, at considerable cost to taxpayers, without intending to be responsible for the maintenance of such equipment. This goes without saying, and it is so obvious that, when it created a firefighting service, the city did not think it useful or necessary to adopt a by-law dealing with maintenance. It simply proceeded as a matter of fact to provide maintenance and allocate the money and employees necessary for that purpose.

In my view, in a case like the one at bar, where the Act gives a municipality the power to create a firefighting service and provide for its maintenance, the absence of a specific and express by-law covering what necessarily and implicitly follows from the by-law adopted cannot serve as a basis for negating its obligations in this regard. The statutory silence will be interpreted in accordance with the evidence and the facts of the case.

In this regard, I feel that once the policy decision to establish a firefighting service has been

et 1055 C.C.). C'est ainsi qu'il faut, il me semble interpréter l'article 356 C.C.: ... [Texte de l'article non reproduit.]

C'est d'ailleurs l'interprétation donnée dans le passé a par plusieurs auteurs.

En somme l'obligation de diligence du droit privé s'applique à une corporation municipale dans la mise en b exécution de décisions pourtant discrétionnaires au départ. Ainsi, une telle corporation décide-t-elle de l'établissement d'un service qu'elle s'oblige à le dispenser d'une façon raisonnable, en évitant de causer des dommages aux individus. Par l'application du droit civil aux relations entre les corporations municipales et des personnes (art. 356 C.C.) notre Cour d'Appel en arrivait à c un résultat équivalent dans *Cité de Pont-Viau c. Gauthier Mfg. Ltd.* comme dans quelques autres décisions antérieures.

C'est ce que j'appellerais les implications nécessaires des règlements relatifs aux services d'incendie et d'aqueduc si on tient compte, comme on doit le faire, des objectifs visés par ces règlements, soit une lutte efficace contre les incendies.

En premier lieu, il paraîtrait tout à fait invraisemblable et aller complètement à l'encontre du bon sens qu'une municipalité se dote d'un équipement pour combattre les incendies, y affecte des pompiers, à un coût considérable pour les contribuables, sans avoir l'intention d'en assumer le maintien. Cela va de soi et c'est tellement vrai qu'en créant un service des incendies, la ville n'a cru ni utile ni nécessaire d'adopter un règlement pourvoyant à son entretien. Elle s'est contentée dans les faits d'y voir et d'y affecter les sommes et les employés nécessaires.

À mon avis, dans un cas comme celui-ci où la loi donne le pouvoir à une municipalité de créer un service des incendies et de voir à son entretien, l'absence de règlement spécifique et explicite quant à ce qui découle nécessairement et implicitement du règlement adopté ne saurait servir de base à une négation de ses obligations à cet égard. Le «silence statutaire» sera interprété suivant la preuve et les faits de l'espèce.

À ce propos, j'estime qu'une fois prise la décision politique de se doter d'un service des incen-

made, a municipality implicitly assumes a duty to maintain that service, subject to the following: both the extent and scope of the policy decision made by the municipality, and the presence in the enabling legislation of provisions exempting it from liability, or expressly allowing it to exclude its liability by way of by-law, must be taken into account. In this respect I agree with Professor L'Heureux when he writes (*loc. cit.*, 16 *R.G.D.*, at p. 148):

[TRANSLATION] In this regard, when a municipality has the discretionary power to establish and maintain a service, it seems to us to go without saying that if it decides to establish such a service, it must take the necessary steps to maintain the service and the necessary facilities and that it will be liable if it does not do so. Maintenance of a service and the necessary facilities follows necessarily and logically from its creation. Moreover, maintenance of a service and the facilities is related much more to the implementation than to the establishment of a policy. It follows from the implementation of the policy to create the service.

On the other hand, if the authority to maintain the service and the facilities is discretionary under the law, the municipality may decide not to maintain the service or not to maintain the facilities. It must, however, then make a clear decision to this effect, since, in the absence of a policy decision to the contrary, the maintenance obligation results from the creation of the service, as we have said.

In short, a municipality incurs extra-contractual civil liability in the event of fault or negligence on its part in the performance of the obligations it has thus assumed unless the law expressly exempts it from liability or allows it to exclude its liability by way of by-law and the municipality does so. (I note in passing that this obligation will clearly be one of means and not of result.) The facts of the case at bar support this view, but even in the absence of such facts it is also supported by the expectations created in taxpayers who have assumed the cost of acquiring a firefighting service, and who accordingly have every reason to think they will be able to rely on that service to fight fires on their properties. If such taxpayers do not expect all fires to be prevented, they can at least expect to rely on the municipality to fight fires as effectively as possible. If no liability is

dies, une municipalité assume implicitement un devoir d'entretien de ce service, sous les réserves suivantes: il doit être tenu compte, d'une part, de l'étendue et de la portée de la décision politique prise par la municipalité et, d'autre part, de la présence dans la loi habilitante de dispositions qui l'exonèrent ou lui permettent expressément de se dégager, par règlement, de sa responsabilité. À cet égard, je suis d'accord avec le professeur L'Heureux quand il écrit (*loc. cit.*, 16 *R.G.D.*, à la p. 148):

À ce sujet, lorsqu'une municipalité a le pouvoir discrétionnaire d'établir et de maintenir un service, il nous paraît aller de soi qu'elle doit, si elle décide de l'établir, prendre les mesures nécessaires pour le maintenir et pour entretenir les installations requises et qu'elle engage sa responsabilité si elle ne le fait pas. Le maintien d'un service et l'entretien des installations requises découlent, en effet, nécessairement et logiquement de sa création. De plus, le maintien d'un service et l'entretien des installations relèvent beaucoup plus de l'exécution d'une politique que de son établissement. Ils découlent de l'exécution de la politique de créer le service.

Par contre, si le pouvoir de maintenir le service et d'entretenir les installations est discrétionnaire en vertu de la loi, la municipalité peut décider de ne pas le maintenir ou de ne pas entretenir les installations. Elle doit, toutefois, prendre alors une décision claire à ce sujet puisque, sauf décision politique contraire, l'obligation de maintien et d'entretien découle de la création du service, comme nous l'avons dit.

Bref, une municipalité engage sa responsabilité civile extra-contractuelle au cas de faute ou négligence de sa part dans l'exécution des obligations qu'elle a ainsi contractées sauf si la loi l'en dégage explicitement ou l'autorise à ce faire par voie réglementaire, et que la municipalité le fait. (Je note en passant qu'évidemment cette obligation en sera une de moyens et non de résultat.) Cette opinion se justifie ici dans les faits mais elle se justifie aussi, même en l'absence de ces faits, par l'expectative qu'elle suscite chez les contribuables qui ont assumé le coût de se doter d'un service d'incendie, et qui, de ce fait, ont tout lieu de croire qu'ils peuvent faire appel à ce service en toute confiance pour combattre l'incendie qui ravage leur propriété. Si aucune expectative n'est créée pour prévenir les incendies, il existe une expectative, soit celle de pouvoir compter sur la municipa-

incurred by the fact of the fire itself, fault in the firefighting process will give rise to liability.

While it is true that the municipality is anxious to ensure effective protection in the event of a conflagration, this function is not unique or at variance with that of ensuring effective protection for taxpayers in the event of fires on their properties. What is at issue here is not a contractual obligation to each taxpayer in the city but instead the obligational content of the city's exercise of its discretionary power to equip itself with such a service.

How could the purchase of costly equipment at taxpayers' expense be justified if it were only to be used in the event of a conflagration? Certainly the city could, for lack of resources or some other reason, limit its service or even decide not to establish such a service, but if that were its decision it would be a policy-making decision that it would have to embody in a specific by-law. Taxpayers would be informed of the decision by this means, which is the purpose of a by-law, and they would have no expectations apart from what was contained in the by-law. They could in no way raise objections except at election time. Such a by-law does not exist here.

I therefore conclude that in the case at bar the by-laws enacted by the city of Beauport to acquire a water and firefighting service necessarily, if not specifically, imply a duty to maintain such service. This duty is confirmed by the city's actions. This conclusion necessarily takes us back to the crux of the matter, which is to determine the rules applicable in such an operational context to the liability of municipal corporations in Quebec for their firefighting services, in view of the complete statutory silence in this regard and on the basis that public law governs public bodies in Quebec.

We should now determine the scope of art. 356 C.C.L.C.

lité pour combattre le feu le plus efficacement possible. Si aucune responsabilité ne pourra être encourue du fait de l'incendie lui-même, les fautes dans la lutte contre les incendies seront génératrices de responsabilité.

S'il est exact que la municipalité désire s'assurer une protection efficace en cas de conflagration, ce rôle n'est pas unique ni contradictoire avec celui d'assurer une protection efficace aux contribuables en cas d'incendie de leur immeuble. Il ne s'agit pas ici d'une obligation contractuelle envers chacun des contribuables de la ville mais bien plutôt du contenu obligationnel de sa décision discrétionnaire de se doter d'un tel service.

Comment, en effet, pourrait-on justifier l'achat d'équipement dispendieux aux frais des contribuables qui ne servirait qu'en cas de conflagration? Certes, la ville, faute de ressources ou autrement, pourrait restreindre l'étendue de son service, ou même décider de ne pas s'en doter, mais, si telle est sa décision, il s'agira d'une décision politique de gestion publique qu'elle devra entériner dans un règlement spécifique. Les contribuables en seraient ainsi informés, ce qui est le but d'un règlement, et ils n'auraient aucune expectative sauf dans le cadre fixé par le règlement. Ils ne sauraient non plus s'en plaindre, sauf par voie électorale. Tel règlement n'existe pas ici.

Je conclus donc qu'en l'espèce les règlements de la ville de Beauport de se doter d'un service d'aqueduc et d'un service des incendies impliquent nécessairement sinon spécifiquement un devoir d'entretien de ce service, devoir ratifié dans les faits. Cette conclusion nous ramène nécessairement au véritable débat qui est de déterminer les règles applicables dans un tel contexte opérationnel à la responsabilité des corporations municipales au Québec en matière de lutte contre les incendies, face au silence statutaire le plus complet à cet égard et compte tenu que le droit public régit les corps publics au Québec.

C'est ici qu'à mon avis il y a lieu de déterminer la portée de l'art. 356 C.c.B.-C.

G) *Article 356 C.C.L.C.*

This article, which I will cite here again, reaffirms that, generally speaking, public law governs public bodies:

356. Secular corporations are further divided into political and civil; those that are political are governed by the public law, and only fall within control of the civil law in their relations, in certain respects, to individual members of society.

Civil corporations constituting, by the fact of their incorporation, ideal or artificial persons, are as such governed by the laws affecting individuals; saving the privileges they enjoy and the disabilities they are subjected to.

Even though art. 356 *C.C.L.C.* provides that in certain cases public law will not be applicable to public corporations, it does not set out any criteria for determining in which respects private law applies.

This article was introduced when the civil law of Quebec was codified in 1866 and has not been amended since. In general the Commissioners preparing the codification relied on the Code Napoléon as the primary source of their recommendations, amending and adapting it where required as they were authorized to do. However, they did draw on other sources from time to time. This was true of Title Eleventh of their Report, headed "Of Corporations" (*Civil Code of Lower Canada: First, Second and Third Reports* (1865)). "This title is quite new: it is not to be found in the Code Napoleon" (p. 229), they said by way of introduction, as the Code Napoléon apparently considered that corporations "should form no part of the civil law properly so called; they would therefore depend on that part of the public law called administrative law" (p. 229), according to a writer cited by the Commissioners. The latter commented (at pp. 229-31):

This assertion appears to be incorrect. It is true corporations owe their legal existence to the public authority (royal or legislative). Once created and organized, they become artificial persons, capable of certain rights and privileges and bound by certain duties and obligations; but these rights and these duties are not in all respects those of ordinary persons; the very nature of corporations, their object and destination, are the necessary causes of several of these differences, while others

G) *L'article 356 C.c.B.-C.*

Cet article, qu'il y a lieu de reproduire ici de nouveau, rappelle que, de façon générale, le droit public régit les corps publics:

356. 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 corporations civiles étant par le fait de l'incorporation rendues personnes morales ou fictives, sont comme telles, régies par les lois affectant les individus, sauf les privilèges dont elles jouissent et les incapacités dont elles sont frappées.

Même si l'art. 356 *C.c.B.-C.* prévoit qu'en certains cas le droit public ne sera pas applicable aux corporations publiques ce même article ne fait état d'aucun critère susceptible de déterminer à quels égards le droit privé s'applique.

Cet article a été introduit lors de la codification du droit civil au Québec en 1866 et il n'a pas été modifié depuis. En règle générale, les Commissaires chargés de la codification se sont inspirés du Code Napoléon comme source principale de leurs recommandations, le modifiant et l'adaptant au besoin, selon leur mandat. Ils ont toutefois puisé à l'occasion à d'autres sources. C'est le cas du Titre Onzième de leur Rapport, titre intitulé: «Des Corporations» (*Code Civil du Bas Canada: Premier, Second et Troisième Rapports* (1865)). «Ce titre est tout nouveau; il ne se trouve pas au Code Napoléon» (p. 228), disent-ils en exorde, le Code Napoléon considérant, semble-t-il que les corporations «ne feraient pas partie du droit civil proprement dit; elles dépendraient donc de cette partie du droit public dénommé *droit administratif*» (p. 228), selon un auteur que citent les Commissaires. Ces derniers commentent (aux pp. 228 et 230):

Cette assertion a paru incorrecte. Il est vrai que les corporations doivent leur existence légale à l'autorité publique (royale ou législative). Une fois créées et organisées, elles deviennent *personnes morales et fictives*, capables de certains droits et privilèges et tenues à certains devoirs et obligations; mais ces droits et ces devoirs ne sont pas à tous égards ceux des personnes ordinaires; la nature même des corporations, leur objet et leur destination, sont les causes nécessaires de plu-

proceed from precautions which public interest has caused to be taken against the enterprises and inroads to which public bodies are generally inclined, the responsibility of which being divided among the members is less strongly felt by each of them.

It was therefore necessary, by special rules, to provide for these exceptional objects, many of which cannot fall within the direct operation of the public law. These rules tending to organise the relations of these artificial persons with the other members of society must necessarily be borrowed from the civil law, of which they form a part, as well as those which govern the rights, obligations, incapacities and privileges of minors, absentees, insane persons, etc.

The omission in the Code Napoleon of all provisions on this subject is probably due to the little attention paid formerly in France to corporations ... [Emphasis added.]

The Commissioners went on to explain (at p. 231):

To fill up the void which is thus left there, the Commissioners have prepared and submit the present title, intitled: "Of Corporations", in imitation of that to be found in the code of Louisiana, from which, however, they have obtained but little aid.

It will be felt that it was necessary to treat only of those corporations which fall under the control of the civil law, those governed by the public and administrative law not falling within the jurisdiction of the Commissioners; it was equally necessary for them to limit themselves to laying down the general rules, without entering into the details, nor into the enumeration of those which are peculiar to each corporation, which are to be found in the charter of each of them, and which vary according to the circumstances, their nature and the object for which they are destined.

It is for these objects that it is at once declared as a principle, that each corporation is above all obliged to conform to the conditions which have been imposed upon it by its charter, and also by the general laws made for the government of all kinds of corporations; and this other principle that, as artificial persons, corporations, in their relations with the other members of society, are clothed with the same powers and are bound by the same obligations as natural persons are, in so far as they are not hindered or exempted therefrom, either by the nature of their constitution, or by a special or general law.

Municipal corporations, which now hold so important a place in this province, have only been introduced here

sieurs de ces différences, tandis que d'autres procèdent des précautions que l'intérêt public a fait prendre contre les envahissements et les empiètements auxquels sont naturellement portés les corps en général, dont la responsabilité partagée entre les membres est moins fortement sentie par chacun d'eux.

Il fallait donc, par des règles particulières, pourvoir à ces objets exceptionnels, dont plusieurs ne peuvent tomber sous l'action directe du droit public. Ces règles tendant à organiser les rapports de ces êtres fictifs avec les autres membres de la société, ont dû être empruntées au droit civil, dont elles font partie tout aussi bien que celles qui régissent les droits, les obligations, les incapacités et les privilèges des mineurs, des absents, des insensés, etc.

L'omission au Code Napoléon de toutes dispositions sur le sujet est due probablement au peu de cas que l'on faisait autrefois en France des corporations ... [Je souligne.]

Plus loin, les Commissaires expliquent (à la p. 230):

Pour remédier à la lacune qui y est ainsi laissée, les Commissaires ont préparé et soumettent le présent titre intitulé: «Des Corporations», à l'instar de celui qui se trouve au Code de la Louisiane, dont, au reste, ils n'ont pu s'aider que médiocrement.

L'on sent bien qu'il a fallu se contenter de traiter uniquement des corporations qui tombent sous le contrôle du droit civil; celles régies par le droit public et administratif n'étant pas du ressort des Commissaires; l'on a dû également se restreindre à poser les règles générales, sans entrer dans les détails, ni dans l'énumération de celles qui sont particulières à chaque corporation, qui se trouvent dans le titre de création de chacune d'elles, et qui varient suivant les circonstances, la nature et l'objet de leur destination.

C'est à ces fins que l'on proclame d'abord en principe que chaque corporation est avant tout tenue de se conformer aux conditions qui lui ont été imposées par son titre de création, et aussi aux lois générales faites pour réglementer les corporations de toutes espèces, et cet autre principe, que, comme personnes morales, les corporations sont, dans leurs rapports avec les autres membres de la société, revêtues des mêmes pouvoirs et tenues aux mêmes obligations que les personnes naturelles, en autant qu'elles n'en sont pas empêchées ou exemptées, soit par la nature de leur constitution, soit par une loi particulière ou générale.

Les corporations municipales, qui jouent maintenant dans la province un si grand rôle, n'y ont été introduites

within a few years (1840); the act which gave them to us (4 Vict. ch. 4) has been frequently modified by many different laws, which are all re-united and put in order in chapter 61 of the Consolidated Statutes of Lower Canada. In this statute, which forms the charter, not of creation, but of government of all municipal corporations present and future, are to be sought the rules according to which they are formed, organized and conducted. [Emphasis added.]

The Commissioners accordingly borrowed certain material of a general nature from the *Louisiana Civil Code*. Though Title Eleventh is found to contain several articles similar to those in the *Louisiana Civil Code*, the latter contains no provision similar to art. 356 *C.C.L.C.* The comments on this article in the Report of the Commissioners, Second Report, May 22, 1862, are to the effect that (at p. 233):

The secular are divided into political and civil; the former, governed by the public law, only fall under the control of the civil law in their relations with the other members of society, while civil corporations, being persons in the enjoyment of the civil state, are governed by the laws applicable to natural persons, saving certain privileges and certain incapacities.

It will be noted that the words "in certain respects" and "individual" are not there. However, the text they proposed contains these words (p. 349). Despite intensive research, it was not possible to find any explanation by the Commissioners for this addition. One may speculate as to the authors' intention in this respect, but one thing is certain: the Commissioners did not intend by this provision to exempt public corporations from the ordinary obligations of every citizen under the civil law "in so far as they are not hindered or exempted therefrom, either by the nature of their constitution, or by a special or general law". (In order to explain the absence of a similar provision from the *Louisiana Civil Code*, Professor Archambault, loc. cit., 16 *R.G.D.*, at pp. 107-9, refers to the state of the law as it was in Louisiana at that time.)

The judgment in *Langelier v. Giroux* (1932), 52 K.B. 113, referred to by Pigeon J. in the passage cited above, after finding that the immunity of a witness before a court of law came within English public law, added that [TRANSLATION] "the pre-

que depuis un petit nombre d'années (1840); l'acte qui l'en a dotée (4 Vict. ch. 4) a souvent été modifié par plusieurs lois différentes, qui toutes se trouvent réunies et mises en ordre dans le chap. 61 des Statuts Refondus du Bas Canada. C'est dans cet acte, qui est la charte non de création mais du moins de régie de toutes les corporations municipales existantes et futures, qu'il faut chercher les règles d'après lesquelles elles se forment, s'organisent et se conduisent. [Je souligne.]

<sup>b</sup> C'est donc au *Code civil de Louisiane* que les Commissaires ont emprunté certaines données de nature générale en la matière. Or, même si on retrouve au Titre Onzième plusieurs articles analogues à ceux du *Code civil de Louisiane*, celui-ci ne contient pas de disposition similaire à celle de l'art. 356 *C.c.B.-C.* Les commentaires sur cet article au Rapport des Commissaires, Second rapport, 22 mai 1862, sont les suivants (à la p. 232):

<sup>d</sup> Les séculières se subdivisent en politiques et en civiles; les premières, régies par le droit public, ne tombent sous le contrôle du droit civil que dans leurs rapports avec les autres membres de la société, tandis que les civiles, étant personnes jouissant de l'état civil, sont régies par les lois applicables aux personnes naturelles, sauf certains privilèges et certaines incapacités.

On remarque que les mots «à certains égards» et «individuellement» ne s'y trouvent pas. Toutefois le texte qu'ils proposent les contient (p. 348). Malgré des recherches intensives, il n'a pas été possible de retracer d'explication de la part des Commissaires sur cet ajout. On peut spéculer sur l'intention des auteurs à cet égard mais une chose est certaine, les Commissaires n'entendaient pas par cette disposition soustraire les corporations publiques aux obligations normales de tout citoyen en vertu du droit civil «en autant qu'elles n'en sont pas empêchées ou exemptées, soit par la nature de leur constitution, soit par une loi particulière ou générale». (Pour expliquer l'absence de disposition similaire au *Code civil de Louisiane*, le professeur Archambault, loc. cit., 16 *R.G.D.*, aux pp. 107 à 109, réfère à l'état du droit existant en Louisiane à l'époque.)

L'arrêt *Langelier c. Giroux* (1932), 52 B.R. 113, auquel réfère M<sup>e</sup> Pigeon dans l'extrait que j'ai cité plus haut, après avoir statué que l'immunité d'un témoin devant une cour de justice relevait du droit public, ajoutait que «des préceptes de la loi

cepts of English common law may have an effect . . . on the application of our art. 1053, but not so as to counteract the French theory of fault and delictual liability" (p. 126). That judgment forms part of a virtually consistent line of decided cases recognizing the authority of the civil law where the contractual and extra-contractual liability of public bodies is concerned (*Doolan, supra; Brown v. Corporation de Montréal* (1871), 4 R.L. 7 (Sup. Ct.), at p. 10).

As Professor Archambault comments, loc. cit., 41 *R. du B.*, at pp. 15-16:

[TRANSLATION] To proceed with our approach, we can say that "in certain respects" generally includes the area of the civil delictual liability of municipal corporations. In 1871 Beaudry J., referring to U.S. and common law as well as *Civil Code* sources, found that municipal corporations were covered by the "ordinary rule" of liability. In the same year, in an action brought against a municipal corporation for the acts of its employees, the Court of Appeal held that the liability of municipal corporations should be decided by French law. Since that time the courts, though occasionally hesitating, have regularly recognized the authority of the civil law in the solution of such conflicts. Academic commentators have done the same. [Emphasis added.]

He cites a long list of judicial and academic authorities in support, including Mignault, Langelier, Nadeau, Tremblay and Savoie, Dussault, Garant, L'Heureux and McNicoll.

In *Le droit civil canadien* (1896), t. 2, Mignault wrote the following concerning art. 356 *C.C.L.C.* (at p. 335):

[TRANSLATION] Article 356 sets out a provision of great importance when it speaks of the control the civil law may exercise over political corporations. As a political entity, the corporation does not fall within the civil law. But political though it may be, it must nonetheless have certain relations with individuals which may be regarded as private, and those relations are covered by the civil law. Thus, a city governs its citizens and exercises legislative powers: in this respect it is covered by public law and is independent of the civil law. However, if one of its officers is guilty of fault injuring a third party, or the city itself abuses its powers and forces a citizen to pay money which he does not owe, the civil law will require it to compensate for the injury committed or to repay the money paid in error. This distinction emerges very clearly from the judgment rendered in

commune d'Angleterre peuvent intervenir [...] dans le jeu de notre article 1053, mais sans contre-carrer la doctrine française de la faute et de la responsabilité délictuelle" (p. 126). Cet arrêt s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence antérieure unanime ou presque à reconnaître l'autorité du droit civil lorsqu'il s'agit de la responsabilité civile contractuelle et extra-contractuelle des corps publics (*Doolan*, précité; *Brown c. Corporation de Montréal* (1871), 4 R.L. 7 (C.S.), à la p. 10).

Comme le mentionne le professeur Archambault, loc. cit., 41 *R. du B.*, aux pp. 15 et 16:

Nous pouvons affirmer, pour la poursuite de notre démarche, que «à certains égards» englobe généralement le champ de la responsabilité civile délictuelle des corporations municipales. Dès 1871, s'inspirant tant des sources américaines et de *Common Law* que du *Code civil*, le juge Beaudry soumettait les corporations municipales à la «règle ordinaire» de responsabilité. La même année, dans un litige engagé contre une corporation municipale pour les actes posés par des employés, la Cour d'appel statua que le droit français devait décider de la responsabilité des corporations municipales. Sauf certaines hésitations, la jurisprudence a, depuis, constamment reconnu l'autorité du droit civil dans la solution de tels conflits. La doctrine en a fait autant. [Je souligne.]

Il cite une nombreuse jurisprudence et doctrine à l'appui, dont Mignault, Langelier, Nadeau, Tremblay et Savoie, Dussault, Garant, L'Heureux et McNicoll.

Mignault, *Le droit civil canadien* (1896), t. 2, écrivait à propos de l'art. 356 *C.c.B.-C.* (à la p. 335):

L'article 356 énonce une disposition d'une grande importance en parlant du contrôle que les lois civiles peuvent exercer quant aux corporations politiques. En tant que politique, la corporation ne tombe pas sous le coup des lois civiles. Mais toute politique qu'elle est, elle ne laisse pas d'avoir certains rapports, je pourrais dire privés, avec les citoyens et ces rapports sont régis par le droit civil. Ainsi, une ville gouverne ses citoyens, exerce des pouvoirs législatifs; elle est régie en cela par le droit public, elle est indépendante du droit civil. Mais l'un de ses agents se rend coupable d'une faute au préjudice d'un tiers, la ville elle-même abuse de ses pouvoirs et force un citoyen à lui payer une somme qu'il ne lui doit pas: le droit civil lui imposera la réparation du tort commis ou le remboursement de la somme payée indûment. Cette distinction ressort très clairement de l'arrêt

*Brown v. La cité de Montréal* (4 R.L., p. 7 and 17 L.C.J., p. 46). [Emphasis added.]

Ten years later Langelier stated it as follows, in *Cours de droit civil de la province de Québec* (1906), t. 2, at p. 65:

[TRANSLATION] Many corporations, like the state, fall under public rather than private law: examples are municipal corporations and school corporations. They are persons capable of having rights and obligations under civil law, but this is the least important aspect of their existence as corporations. As you will see when you study this part of public law, they are a kind of mini-state within the state, they have their independent constitutions and governments. Like the state, they only fall under civil law insofar as they are legal persons, that is, insofar as they are capable of having rights and obligations.

The last paragraph of our article states a very important rule: it is that when a corporation is created it becomes a person exactly like physical persons, and has the same rights as physical persons, unless there is legislation to the contrary or there is some inconsistency between the nature of the corporation and certain rights. [Emphasis added.]

The Privy Council (*Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96) even said (at p. 111) that citizens of the province of Quebec:

... should enjoy their property, usages and other civil rights, as they had before done, and that in all matters of controversy relative to property and civil rights resort should be had to the laws of Canada, and be determined agreeably to the said laws. In [the *Quebec Act*] the words "property" and "civil rights" are plainly used in their largest sense;

Two aspects of these consistent judicial and academic opinions seem significant. First, they are derived from art. 356 *C.C.L.C.* and contemporary writers at the time the *Civil Code* of 1866 was adopted, and they are in line with the comments of the Commissioners themselves. Second, they start with the premise that where there is no [TRANSLATION] "legislation to the contrary" (Langelier, *op. cit.*, at p. 65) or "in so far as they are not hindered or exempted therefrom, either by the nature of their constitution, or by a special or general law"

qui a été rendu dans la cause de *Brown v. La cité de Montréal* (4 R.L., p. 7 et 17 L.C.J., p. 46). [Je souligne.]

Langelier, *Cours de droit civil de la province de Québec* (1906), t. 2, dix ans plus tard, le formulait ainsi (à la p. 65):

Beaucoup de corporations tiennent, comme l'Etat, plus au droit public qu'au droit privé: telles sont les corporations municipales et les corporations scolaires. Ce sont des personnes capables d'avoir des droits et des obligations en droit civil, mais c'est là le côté le moins important de leur existence comme corporation. Comme vous le verrez lorsque vous étudierez cette partie du droit public, elles constituent comme des espèces de petits états dans l'Etat, elles ont leur constitution et leur gouvernement autonomes. Comme l'Etat, elles ne rentrent dans le droit civil qu'en tant que personnes juridiques, c'est-à-dire, en tant qu'êtres capables d'avoir des droits et des obligations.

Le dernier alinéa de notre article pose une règle très importante: c'est que, dès qu'une corporation est créée, elle devient une personne exactement comme les personnes physiques, et qu'elle a les mêmes droits que les personnes physiques, en l'absence de lois qui disent le contraire, ou d'incompatibilité entre leur nature et certains droits. [Je souligne.]

Le Conseil privé (*Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96) dira même que les citoyens de la province de Québec (à la p. 111):

[TRANSLATION] ... peuvent jouir de leur propriété, de leurs coutumes et de leurs autres droits civils comme auparavant et que, dans tous les litiges relatifs à la propriété et aux droits civils, on doit recourir aux lois du Canada pour trancher ces questions conformément à leurs dispositions. Dans [l'*Acte de Québec*], les mots «propriété» et «droits civils» sont nettement employés dans leur sens le plus large.

Deux aspects de cette jurisprudence et doctrine dominantes constantes me paraissent significatifs. D'une part, elles trouvent leur source dans l'art. 356 *C.c.B.-C.*, ainsi que chez les auteurs contemporains à l'adoption du *Code civil* de 1866 et rejoignent les commentaires des Commissaires eux-mêmes. D'autre part, elles partent du postulat qu'en «absence de lois qui disent le contraire» (Langelier, *op. cit.*, à la p. 65) ou qu'en «autant qu'elles n'en sont pas empêchées ou exemptées, soit par la nature de leur constitution, soit par une



(Report of the Commissioners, *op. cit.*, at p. 231), the civil law will be applicable to public corporations in their relations "to individual members of society". This then is what some writers have characterized as the "statutory silence" which would make the civil law applicable.

The argument defended by Professor Archambault starts with the opposite premise, namely that there will only be delictual civil liability if there is a statutory provision providing for such liability (such as s. 2.1 of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13) or a statutory obligation imposed on the municipality or one which it has itself undertaken.

Professor Archambault, *loc. cit.*, 41 *R. du B.*, is right however to present the problem in these terms (at pp. 5-6):

[TRANSLATION] While municipal corporations have a definite connection with English public law by virtue of their public and political nature, delictual civil liability descends in a direct line from the Quebec *Civil Code*, itself the heir of the general principles of French civil law.

The Commissioners responsible for the codification undoubtedly visualized an idyllic union when they married the two legal systems in the same provision. Article 356 C.C. states that municipal corporations, which are political in nature, "are governed by the public law, and only fall within the control of the civil law in their relations, in certain respects, to individual members of society".

However, as we shall see, it was not long before the courts and legal literature were engaging in stormy debates as to which authority should prevail: in a matter involving municipal delictual civil liability, should the civil law be applied and to what extent can it override the often inconsistent English law? [Emphasis added.]

The words "in certain respects" and "individual" in art. 356 C.C.L.C. are the chief source of this dispute.

The meaning of these words has been discussed in doctrine and the case law. Beetz J. mentions them briefly in *Adricon Ltée v. Town of East Angus*, [1978] 1 S.C.R. 1107, in an entirely different context, where the Court had to determine the

loi particulière ou générale» (Rapport des Commissaires, *op. cit.*, à la p. 230) le droit civil sera applicable aux corporations publiques dans leurs rapports «avec les autres membres de la société individuellement». C'est donc ce que certains auteurs ont qualifié de «silence statutaire» qui rendra applicable le droit civil.

La thèse que défend le professeur Archambault part du postulat contraire, soit qu'il n'y aura de responsabilité civile délictuelle qu'en présence d'un texte législatif prévoyant telle responsabilité, (par exemple, l'art. 2.1 de la *Loi de police*, L.R.Q., chap. P-13) ou d'une obligation légale imposée à la municipalité ou qu'elle s'est elle-même imposée.

Le professeur Archambault, *loc. cit.*, 41 *R. du B.*, a par ailleurs raison de poser le problème en ces termes (aux pp. 5 et 6):

Tandis que les corporations municipales tirent de leur caractère public et politique une parenté certaine avec le droit public anglais, la responsabilité civile délictuelle descend en droite ligne du *Code civil* québécois, lui-même héritier des principes généraux du droit civil français.

Les commissaires chargés de la codification projetaient sans doute une union idyllique lorsqu'ils marièrent les deux régimes juridiques sous un même texte. L'article 356 C.C. énonce en effet que les corporations municipales, de caractère politique, «sont régies par le droit public, et ne tombent sous le contrôle du droit civil que dans le (*sic*) rapport, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement».

Il fallut bien peu de temps toutefois pour que les tribunaux et la doctrine, comme nous le verrons, ne s'engagent dans d'orageux débats sur la détermination de l'autorité prépondérante: faut-il, en matière de responsabilité civile délictuelle municipale, appliquer le droit civil et jusqu'où ce dernier peut-il faire reculer le droit anglais souvent incompatible? [Je souligne.]

Ce sont tout particulièrement les expressions «à certains égards» et «individuellement» de l'art. 356 C.C.B.-C. qui sont à l'origine de cette controverse.

La doctrine et la jurisprudence se sont penchées sur la signification de ces expressions. Le juge Beetz en parle brièvement dans l'arrêt *Adricon Ltée c. Ville d'East Angus*, [1978] 1 R.C.S. 1107, dans un contexte tout à fait différent où il s'agis-

contractual liability of the town of East Angus (at p. 1120):

A municipal corporation is a political body which falls within the control of the civil law in its relations, in certain aspects, to individual members of society: art. 356 C.C. The reservation expressed by this article in the words "in certain respects" refers to special provisions of the type found in the *Cities and Towns Act*. Section 26(1) of this Act provides that a municipal corporation, under its corporate name, shall have perpetual succession and may, *inter alia*, "enter into contracts, transact, bind and oblige itself and others to itself, within its powers". It does not specify that a municipal corporation may enter into contracts only by means of an explicit act uttered by itself, contrary to art. 988 C.C. for example. Section 26(2) of the *Cities and Towns Act* confers upon municipal corporations additional powers which they may exercise by resolution of their councils, but this is an enabling provision and these additional powers are not at issue in the case at bar.

In the past, commentators at once concluded, as I have already indicated, that by "certain respects" must be understood those which were not covered by public law or by the particular statutes, charters and by-laws of public bodies. Undoubtedly, as Nichols J.A. points out, the Report of the Commissioners mention these limitations; but what of the "statutory silence"? Should it be given the weight suggested by Professor Archambault or should this silence be regarded as giving the civil law overriding effect? The latter position is the one taken by McNicoll, *loc. cit.*, 24 *C. de D.*, at p. 401:

[TRANSLATION] On the other hand, where there is "statutory silence" it is the civil law which applies. In the cases under consideration all the powers exercised by municipal authorities are those described as "discretionary", as no statutory obligation has been imposed on them; moreover, the silence is most complete on the possible liability that the municipality may incur in choosing to exercise certain powers.

Professor Patrice Garant, *loc. cit.*, expands on the phrase "in certain respects" in this comment on the Court of Appeal judgment in the case at bar (at p. 265):

[TRANSLATION] First, art. 356 contrasts "public law" with "civil law", but as we have shown above, in the

sait de déterminer la responsabilité de la ville d'East Angus en matière contractuelle (à la p. 1120):

Une municipalité est un corps politique qui tombe sous le contrôle du droit civil dans ses rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement: article 356 C.c. La réserve faite par cet article et exprimée par les mots «à certains égards» réfère à des dispositions particulières comme celles que l'on peut trouver dans la *Loi des cités et villes*. Le paragraphe 26(1) de cette loi porte qu'une municipalité a, sous son nom corporatif, succession perpétuelle et qu'elle peut, entre autres «contracter, transiger, s'obliger et obliger les autres envers elle dans les limites de ses attributions». Il ne prescrit pas qu'elle ne peut contracter que par un acte explicite émanant d'elle-même, contrairement par exemple à l'art. 988 C.c. Le paragraphe 26(2) de la *Loi des cités et villes* confère aux municipalités des pouvoirs additionnels qu'elles peuvent exercer par résolution de leur conseil. Mais c'est là une disposition habilitante et, il ne s'agit pas de ces pouvoirs additionnels dans la présente cause.

Les anciens auteurs ont d'emblée conclu, comme je l'ai déjà mentionné, que par «certains égards» il fallait entendre ceux qui n'étaient pas couverts par le droit public ou les lois, chartes et statuts particuliers des corps publics. Certes, comme le souligne le juge Nichols, le Rapport des Commissaires fait état de ces restrictions. *Quid* toutefois du «silence statutaire»? Doit-on lui attribuer le poids que lui donne le professeur Archambault ou plutôt considérer que ce silence établit la prépondérance du droit civil? C'est cette dernière thèse que défend M<sup>e</sup> McNicoll, *loc. cit.*, 24 *C. de D.*, à la p. 401:

Par contre, face au «silence statutaire», c'est le droit civil qui s'applique. Dans les cas qui nous occupent, tous les pouvoirs exercés par les autorités municipales, sont de ceux que l'on qualifie de «discrétionnaires», aucune obligation statutaire ne leur étant imposée; de plus, le silence est le plus total sur l'éventualité de la responsabilité que la municipalité pourrait encourir en choisissant d'exercer certains pouvoirs.

Le professeur Garant, *loc. cit.*, commente sur l'expression «à certains égards» dans cette note sur l'arrêt de la Cour d'appel en l'espèce (à la p. 265):

D'abord l'article 356 oppose «droit public» à «droit civil», mais suivant le sens qu'avaient ces concepts en