

Les Cahiers de droit

Le mandat apparent en droit public

Pierre Lemieux



Volume 24, Number 2, 1983

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042553ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042553ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lemieux, P. (1983). Le mandat apparent en droit public. *Les Cahiers de droit*, 24(2), 419–425. <https://doi.org/10.7202/042553ar>

Article abstract

A public servant's scope of authority is determined by law and not, as recent decisions would appear to say, by any notion of « apparent authority », or « apparent mandate ». Indeed, the theory of « apparent mandate », which deals only with the granting of legal capacity, does not apply on the face of legislative or statutory provisions to the contrary.

Chronique de jurisprudence

Le mandat apparent en droit public

Pierre LEMIEUX *

*Commission des droits de la personne
c. Le Procureur général de Québec,
C.S. Québec, 16 juillet 1982,
n° 200-05-004131-798, Jur.-Express, 82-764*

A public servant's scope of authority is determined by law and not, as recent decisions would appear to say, by any notion of « apparent authority », or « apparent mandate ». Indeed, the theory of « apparent mandate », which deals only with the granting of legal capacity, does not apply on the face of legislative or statutory provisions to the contrary.

	<i>Pages</i>
1. Les faits	420
2. Le droit	422
3. Commentaire	422

Dès que nous étudions le contrat de l'Administration, nous nous heurtons au problème de la compétence¹. Celle-ci conditionne, en fait, la force et la valeur juridique d'un acte accompli par une autorité publique. Vu la complexité de l'appareil gouvernemental et le formalisme qui y est de plus en plus présent, cette compétence est souvent difficile à cerner et à préciser. Ainsi peut-on considérer comme droit l'apparence du droit. Cette théorie, abordée dans l'arrêt *Verreault*², a sûrement conquis droit de cité, mais elle

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

1. P. LEMIEUX, *Les contrats de l'Administration: fédérale, provinciale et municipale*, Sherbrooke, Les Éditions de la Revue de droit de Sherbrooke, 1981, p. 73 et ss.
2. [1977] 1 R.C.S. 41.

laisse percevoir de grandes contradictions tant dans la doctrine que dans la jurisprudence. En somme, lorsque nous faisons référence à cette notion du mandat apparent en droit administratif, le problème principal est celui de ses limites.

1. Les faits

Un couple du nom de Dupuis s'est vu, en mai 1977, refuser le renouvellement d'un contrat d'emploi saisonnier pour des raisons d'ordre politique. En vertu de l'article 83 de la *Charte des droits et libertés de la personne*³, une plainte est portée auprès de la Commission des droits de la personne du Québec pour qu'elle procède à une enquête auprès des personnes concernées au Ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche. Celle-ci autorise alors son enquêteur à tenter de régler à l'amiable le différend entre les parties. L'invitation de la Commission à la médiation est acceptée par le ministre, par lettre du 21 mars 1979 signée par un haut fonctionnaire, le directeur du personnel, M. Gauvin.

Le Ministère par l'intermédiaire de son sous-ministre délègue son directeur du personnel pour le représenter dans cette médiation. Une séance de médiation a lieu à Montréal, le 7 avril 1977, en présence des époux Dupuis et les parties en viennent finalement à l'entente suivante :

Mémoire de transaction intervenu entre :

DAME MARIETTE DUPUIS, résidant et domicilié au 416 rue Principale à St-Donat, comté de Joliette-Montcalm, Québec.

ET

MONSIEUR GABRIEL DUPUIS, résidant et domicilié au 416 rue Principale à St-Donat, comté de Joliette-Montcalm, Québec,

ET

LE MINISTÈRE DU TOURISME, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, représenté par MONSIEUR MICHEL DUCHESNEAU, sous-ministre, et MONSIEUR MARC GAUVIN, directeur du personnel ;

En présence de :

MICHEL DEVOST, enquêteur-médiateur, pour la Commission des droits de la personne du Québec, organisme constitué en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre 6, L.Q. 1975), et ayant une place d'affaires au 360, rue St-Jacques, suite 611, Montréal, province de Québec, ci-après appelée la Commission.

Suite à la demande d'enquête déposée par Madame Mariette Dupuis et Monsieur Gabriel Dupuis, et à l'intervention de la Commission des droits de la

3. L.R.Q. 1977, c. C-12.

personne du Québec, les parties conviennent de régler leur litige de la façon suivante :

1. Le ministère
- 2...

EN FOI DE QUOI, les parties ont signé
à St-Donat, le 30 ième jour d'avril 1979

SIGNÉ : _____
DAME MARIETTE DUPUIS

SIGNÉ : _____
M. GABRIEL DUPUIS
et à Québec, le jour d'avril 1979, Mm. Michel Duchesneau et
Marc Gauvin, respectivement sous-ministre et directeur du per-
sonnel, dûment mandatée par le ministère du Tourisme, de la chasse
et de la pêche

SIGNÉ : _____
M. MICHEL DUCHESNEAU, SOUS-MINISTRE

M. MARC GAUVIN, DIRECTEUR DU PERSONNEL
Témoin à l'entente intervenue entre les parties.

SIGNÉ : _____
MICHEL DEVOST, ENQUÊTEUR-MÉDIATEUR POUR LA
COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC.

Suite aux témoignages des époux Dupuis et de l'enquêteur-médiateur du Ministère, la preuve a été faite qu'à la fin de la médiation, l'affaire était résolue. La signature du document confirmant l'entente que l'enquêteur-médiateur pour la Commission devait faire parvenir dès qu'il serait finalisé, n'était qu'une formalité.

Le document signé par les Dupuis et transmis au Ministère ne fut jamais signé. Un mois après la date de la prescription du recours des Dupuis, le Ministère informait l'enquêteur-médiateur pour la Commission que :

Après avoir examiné sérieusement les différentes pièces au dossier, les autorités du ministère ont décidé de ne pas donner suite au mémoire de transaction qui fut l'objet de discussions à vos bureaux, le 9 avril dernier.

La décision des autorités du ministère découle de leur conviction profonde que les époux Dupuis n'ont pas été lésés par le ministère du Tourisme, de la chasse et de la pêche lorsque nous avons refusé de procéder à leur nomination à titre occasionnel en mai 1977.

2. Le droit

Même si, dans les faits, il y a eu entente entre les parties, le Tribunal doit déterminer si celle-ci peut lier le ministère du Tourisme, de la chasse et de la pêche.

La question posée est la suivante : peut-il y avoir une convention entre les parties en l'absence d'un document signé par les parties présentes ?

La réponse se trouve à l'article 81 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴ qui se lit :

La Commission doit tenter d'amener les parties à régler leur différend. Si un règlement intervient, les termes doivent en être constatés dans un écrit.

Et l'article 10 de la *Loi sur le ministère du Tourisme, de la chasse et de la pêche*⁵ :

Nul acte, document ou écrit n'engage le ministère, ni ne peut être attribué au ministre, s'il n'est signé par lui, par le sous-ministre ou un fonctionnaire mais uniquement, dans le cas de ce dernier, dans la mesure déterminée par règlement du gouvernement publié dans la Gazette officielle du Québec⁶.

3. Commentaire

La partie demanderesse invoque l'arrêt *Verreault*⁷ et allègue la théorie du mandat apparent, à l'exemple de nombreux juristes qui font incidemment référence à cette théorie développée par le juge Pigeon, mais sans en connaître les limites. On fait souvent appel à cette théorie de l'apparence qui connaît, en fait, un champ d'application relativement restreint.

En droit privé, cette théorie du mandat apparent constitue une des notions fondamentales de notre droit et revêt tout son sens. Les applications sont d'ailleurs très nombreuses⁸ et peut-être plus facile à cerner. Le problème devient tout autre lorsqu'on applique cette théorie de droit privé à l'administration gouvernementale. Le juge Pigeon mentionne : « Sa Majesté est évidemment une personne physique, et je cherche en vain le principe d'après lequel les règles générales du mandat, y compris celles du mandat apparent, ne lui seraient pas applicables »⁹. Il est vrai suite aux dires de la

4. *Ibid.*

5. L.R.Q. 1977, c. M-32.

6. Il est à noter qu'à l'époque aucun règlement n'avait été décrété relativement à la signature des documents du ministère.

7. *Supra*, note 2.

8. C. FABIEN et A.-M. MOREL, « Le mandat apparent », (1980-81) *R.J.T.* 319.

9. *Supra* note 2, p. 47.

Cour suprême que la théorie du mandat apparent en droit public est une réalité juridique. Mais son champ d'application est réduit. Cette théorie, aussi équitable qu'elle puisse paraître, s'applique seulement à la compétence.

Gaston Jèze disait... « il n'y a plus de fonctionnement régulier des services publics possible si, avant d'obéir aux autorités publiques; les individus doivent exiger autre chose que les apparences de la régularité »¹⁰. Ce principe peut sûrement nous aider à comprendre la portée de l'arrêt *Verreault*. Cet arrêt peut valider un contrat et lier ainsi le gouvernement¹¹ lorsqu'il y existe une apparence de compétence raisonnablement établie. La confusion engendrée par le juge Pigeon réside dans le fait d'insérer en droit public une théorie de droit privé. D'autant plus que l'application de cette théorie est tout à fait inutile pour arriver au résultat escompté. Si on étudie de près l'arrêt *Verreault*, il est facile d'en venir à la conclusion que le ministre du bien-être social avait par la *Loi facilitant l'établissement de foyers pour les personnes âgées*¹² et la *Loi constituant le département du bien-être social*¹³ la compétence pour accorder un contrat de construction d'un immeuble destiné à servir de foyer pour personnes âgées, sinon une apparence certaine de compétence.

En somme, la question que les juges se posent ou doivent se poser est celle de l'existence d'un pouvoir de contracter. Celui-ci peut découler d'une loi, d'un règlement ou bien d'une compétence « générale de passer des contrats (...) relatifs à cette partie de l'activité du gouvernement (...) qui est assigné à (un) ministère »¹⁴. La portée de l'arrêt *Verreault* est en fait, très restreinte. Elle ne vise qu'un problème d'habilitation légale à contracter¹⁵ et non le cas où on a violé une disposition législative ou réglementaire ou bien lorsque survient une question de délégation de pouvoir¹⁶.

10. G. JÈZE, *Cours de droit public*, Paris, Giard, 1927, p. 10.

11. Il est important de le préciser à nouveau, la théorie du mandat apparent avancé dans l'arrêt *Verreault* ne s'applique qu'à une autorité gouvernementale mais non à une administration décentralisée: Voir, *J.E. Verreault & Fils c. P.G. du Québec*, *supra* note 2, p. 47.

12. L.Q. 1958-59, c. 6, a. 1.

13. L.Q. 1958-59, c. 27, a. 8.

14. *La Reine c. Transworld Shipping Co.* [1976] 1 C.F. 159, 163.

15. *Clark v. The Queen in Right of British Columbia* (1979) 99 D.L.R. (3d) 454. Dans cet arrêt, un problème de compétence s'est présenté après avoir fait référence à l'arrêt *Verreault*. Le juge, n'appliquant pas comme tel le mandat apparent, en a conclu à l'existence d'une compétence de contracter. Voir aussi William J. ATKINSON et Marie-Claude LEVESQUE, « Délégation de pouvoirs et délégation de signature: l'exercice des fonctionnaires des pouvoirs confiés à leur ministre », (1982) 42 *R. du B.* 327, 362.

16. Pierre LEMIEUX, *supra* note 1, p. 93.

Il est possible de conclure qu'après une certaine époque de confusion jurisprudentielle¹⁷, les juges ont maintenant bien cerné les limites de l'arrêt *Verreault*.

Il semble bien établi depuis l'arrêt *Inter-ex Inc. c. Procureur général de la province de Québec*¹⁸ qu'un contrat passé en l'absence de formalités essentielles ne peut être valide et lier le gouvernement. Dans cet arrêt, une entente est intervenue entre la Compagnie *Inter-ex Inc.* et le Ministre des travaux publics pour l'achat d'un terrain. Un projet de vente conforme à l'entente fut présenté au sous-ministre des travaux publics et celui-ci refusa de signer l'acte. Une action en passation de titre enjoignant le procureur général de signer l'acte de vente fut alors intentée. Le procureur général alléguait en défense que l'offre d'achat ne le liait pas parce qu'elle n'avait été signée ni par le ministre ni par le sous-ministre tel qu'exigé par l'article 2 de la *Loi du ministère des Travaux publics* en vigueur à l'époque¹⁹ mais par le directeur des expropriations pour le ministère.

Le tribunal fit le raisonnement suivant :

(L'article 2 de la Loi du ministère des Travaux publics) déroge de façon importante au droit commun des obligations. Le citoyen ordinaire peut s'engager par son consentement verbal. Il peut aussi être engagé par son mandataire, même apparent. Ici les règles sont changées. Nul « acte » ou « écrit » donc nulle offre d'achat, n'engage le ministère, à moins d'être signé par le ministre ou le sous-ministre. Ce formalisme rigoureux ne peut être contourné par un mandat ou une délégation de pouvoir, car seule la signature du ministre ou du sous-ministre confère à l'acte ou au contrat une forme obligatoire. — Seule la signature du ministre ou le sous-ministre aurait pu engager la Couronne et elle n'apparaît nulle part.

Cet arrêt ferme alors la porte à l'application de l'arrêt *Verreault pour une absence de formalité*. Le juge Richard, de la Cour supérieure dans la présente affaire fait référence à l'arrêt *Inter-ex Inc.* et est d'avis « que la présente instance diffère considérablement de l'affaire *Verreault* où la Cour suprême n'avait pas à se prononcer sur la portée très contraignante de l'article 81 de la Charte des droits de la personne qui vient s'ajouter à la contrainte déjà existante de l'article 10 de la *Loi constituante du ministère* — ». Ainsi le défaut d'accomplir les formalités prescrites par les textes législatifs ou réglementaires entraîne la nullité absolue de l'acte. Le gouvernement ne peut alors être lié.

17. *Câblvision Baie St-Paul Inc. c. Procureur général de la province de Québec*, C.S. Québec, 4 août 1978, n° 200-05-002529-779 ; *Sunross Richelieu c. Le procureur général de la province de Québec*, [1979] R.P. 369.

18. [1980] C.A. 18.

19. S.R.Q. 1964, 137 ; l'article se lit : « Nul acte, contrat, document ou écrit n'est censé obligatoire pour le ministère, ni ne peut être attribué au ministre, s'il n'est signé par lui ou par le sous-ministre ».

Les applications de la notion d'apparence créée par l'arrêt *Verreault* sont en somme limitées. Seules les questions de compétence se rattachent à la théorie du mandat apparent. Elle existe lorsque certaines ambiguïtés en rapport avec l'habilitation légale pour accomplir des actes apparaissent. Si on déborde ce cadre, on revient à la règle de la nullité de l'acte. C'est pourquoi, il serait certainement plus justifié de parler de compétence apparente.