

Les Cahiers de droit

Droit administratif

Marcel Morin



Volume 11, Number 4, 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004888ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004888ar>

[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

Morin, M. (1970). Droit administratif. *Les Cahiers de droit*, 11(4), 831–834.
<https://doi.org/10.7202/1004888ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1970

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

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

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

Chronique de jurisprudence

Droit administratif

Marcel MORIN *

Contrat administratif

- L'agent administratif qui veut conclure pour le compte de l'Administration doit être spécifiquement habilité à le faire.
- Un mandat apparent ne peut lier l'État. Un texte formel est nécessaire.

Dame Simard (demanderesse) appelante v. *Le Procureur général de la province de Québec* (défendeur) intimé et *D^r Ratelle*, demandeur originaire.
(1970) C.A. 1026.

Un arrêt récent de la Cour d'appel portant sur le contrat administratif nous incite à nous interroger sur les problèmes complexes que soulève le droit administratif dans ce domaine. Cet arrêt en tout point conforme à la jurisprudence antérieure est d'une brièveté déconcertante (3 pages). Les motifs et le dispositif sont rendus sans aucune délibération. Le juge est très laconique sur les points de droit soulevés par le litige. Aussi croyons-nous opportun de nous livrer à quelques commentaires sur les problèmes soulevés par cet arrêt. Nous nous inspirerons grandement d'une étude de MM. R. Dussault et D. Carrier, le contrat administratif en droit canadien et québécois¹, étude très fouillée qui apportera certainement des éclaircissements aux juristes préoccupés par cette question. Tout l'arrêt porte sur le problème de l'habilitation de l'agent administratif qui peut conclure pour le compte de l'Administration. Nous nous demanderons quelle forme doit prendre cette habilitation ? Quels en sont les effets ? A ce problème se greffe celui de savoir si un mandat apparent peut lier l'Etat ?

A. Les faits et le droit

Dame Simard, veuve du docteur Ratelle, demanderesse en reprise d'instance, appelle d'un jugement de la Cour supérieure de Roberval rejetant la pétition de droit que son mari avait intentée au gouvernement de la province de Québec dans une requête en date du 16 octobre 1961.

Voici les faits tels qu'ils se dégagent de l'arrêt. Le docteur Ratelle était propriétaire d'un avion Cessna enregistré suivant la loi et pour lequel il détenait

* Faculté de Droit, 3^e année.

¹ [1970] *R. du B. Can.*, pp. 439 à 540.

nait les certificats de navigabilité exigés par l'autorité compétente. Le 28 décembre 1952, celui-ci signa un contrat de location de cet avion avec un nommé Lavoie, inspecteur garde-chasse au ministère de la Chasse et de la Pêche, à raison de \$35 l'heure et pour une période de temps indéterminée. Le 29 octobre 1960, Lavoie alors qu'il avait été suspendu de ses fonctions par suite du fait qu'il consommait trop de boissons alcooliques, s'envolait, comme il est mentionné dans la requête, soi-disant vers le nord de la province afin d'inspecter, dans l'exercice de ses fonctions, certains territoires de chasse et de pêche. Cependant il n'est jamais revenu et l'on n'a trouvé aucune trace de l'avion. Le demandeur conclut sa requête en demandant que le gouvernement de la province soit condamné à payer \$10,800 à titre de loyer de l'avion et de plus qu'il soit enjoint au gouvernement de lui remettre l'avion et à défaut de ce faire, qu'il lui soit enjoint d'en payer la valeur au requérant, soit \$10,000.

Les points de droit soulevés par la demanderesse sont les suivants. Le docteur Ratelle prétend avoir loué son avion au gouvernement du Québec, représenté au contrat par son mandataire Lavoie. De plus, le docteur Ratelle prétend qu'à défaut de mandat explicite de la part du gouvernement pour la location de cet avion, les agissements du ministère et de ses hauts fonctionnaires pendant huit ans, le justifiaient d'avoir cru que Lavoie était leur mandataire et qu'il avait bien l'autorisation de louer un avion pour faire les inspections que lui commandait son emploi d'inspecteur garde-chasse. Enfin, le docteur Ratelle prétend que le ministère est responsable de ne pas l'avoir averti que Lavoie était sous le coup d'une suspension.

B. Les conclusions de la Cour d'appel

L'opinion unanime de la Cour d'appel fut rendue par M. le juge Tasche-reau, avec le concours du juge en chef Tremblay et du juge Turgeon :

- le contrat est signé au nom personnel de Lavoie et nullement comme mandataire du ministère de la Chasse et de la Pêche, tel que le font voir les clauses pertinentes du contrat ;
- un mandat apparent (art. 1730 c.c.) ne peut lier le gouvernement du Québec car il faut un texte formel pour engager l'Etat ;
- il n'y avait aucune obligation légale de la part du gouvernement d'informer Ratelle que Lavoie avait été suspendu de ses fonctions.

C. Commentaires

- a) *L'agent administratif qui veut conclure pour le compte de l'Administration doit être spécifiquement habilité à le faire*

Avant d'aborder le problème précis qui nous occupe, il serait bon de situer le contrat administratif par rapport aux autres contrats. Un contrat est un accord de volontés susceptible de produire des effets de droit². En principe il ne diffère pas du contrat ordinaire de droit privé. Mais un certain particu-

² MIGNAULT, *Droit civil canadien*, tome 5, p. 180; R. DUSSAULT, *loc. cit.*, p. 444; Patrice GARANT, *Essai sur le Service civil au Québec*, 1966, p. 147.

larisme apparaît. En effet, « la difficulté provient de l'objet du contrat — il sert à atteindre les fins de l'Administration ainsi que de la présence à l'acte d'une personne publique »³. Ce particularisme a entraîné peu à peu la formation d'un corps de règles dérogatoires au droit commun même si en principe un même régime juridique s'applique à tous les contrats. Mais est-ce à dire que n'importe lequel agent de l'Administration puisse contracter au nom de l'Administration ? Certes non. La capacité contractuelle de l'Administration est strictement limitée par la loi et les règlements⁴. En effet, la loi du ministère de la Chasse et des Pêcheries⁵ édicte que « nul acte, contrat, document ou écrit n'engage le département, ni ne peut être attribué au ministre, s'il n'est signé par lui ou par le sous-ministre ». La loi précise donc qui détient le pouvoir contractuel et son objet mais elle détermine aussi un certain nombre de formalités que doit respecter l'agent administratif qui veut contracter. La formalité qui consiste à ce que le contrat soit rédigé par écrit⁶ et qu'il soit signé par le ministre ou son représentant autorisé par lui constitue un exemple très fréquent. Une telle exigence affecte considérablement le pouvoir contractuel de l'Administration puisqu'un contrat conclu en contravention à ces règles est considéré comme nul et sans effet⁷. Le contrat est nul pour l'Administration et aucune ratification n'est possible au cas de défaut d'habilitation préalable⁸. En plus d'exiger que le pouvoir contractuel s'exerce par un agent compétent, il faut que celui-ci soit dans l'exercice de ses fonctions⁹. Cette règle est interprétée strictement. Dans le cas sous examen, nous constatons que les conditions de validité n'ont pas été respectées, ce qui entraîne la nullité ou l'inexistence de ce contrat.

b) *Un mandat apparent ne peut lier l'État*

Au problème de l'habilitation de l'agent administratif se greffe celui du mandat apparent. En droit commun, « le mandant est responsable envers les tiers qui contractent de bonne foi avec une personne qu'ils croient son mandataire... »¹⁰. Encore une fois, le droit administratif apporte une dérogation au droit commun. Le cocontractant se voit imposer le devoir de vérifier la compétence de l'agent administratif avec qui il veut contracter¹¹. Cette règle

³ R. Dussault, *op. cit.*, p. 444; Garant, *op. cit.*, p. 147.

⁴ Dussault, *op. cit.*, p. 447.

⁵ [1941] S.R.Q., c. 152, art. 7, remplacé par le c. 40 des Statuts 10-11 El. II, (1962) et par [1964] S.R.Q., c. 199.

⁶ « La jurisprudence a décidé que la signature n'est obligatoire que si le contrat est constaté dans un écrit ». En effet la loi dit bien « nul titre, contrat, document ou écrit ». Dussault, *op. cit.*, p. 504; A. GARON, *les contrats administratifs en droit canadien et québécois*, dans *Droit administratif canadien et québécois* (1969) sous la direction de R.-P. Barbe, p. 282, énonce que « premièrement ces articles ne s'appliquent qu'à des contrats écrits et non pas à des contrats verbaux. Deuxièmement, ces articles ne s'appliquent à des contrats écrits que lorsqu'il est prévu qu'un document quelconque doit être signé au nom de la Couronne pour compléter le contrat mais non autrement ».

⁷ R. Dussault, *op. cit.*, p. 458 et notes 66 et 240; *Wood v. R.*, (1877), 7 R.C.S. 634, p. 645; *Palmer v. R.*, [1959] R.C.S. 401.

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*, p. 459.

¹⁰ Art. 1730 c.c.

¹¹ R. Dussault, *op. cit.*, p. 459.

découle de l'adage « nul n'est censé ignorer la loi ». Dans leur étude, MM. Dussault et Carrier retracent l'historique de la théorie du mandat apparent, depuis un très vieil arrêt anglais, *Macbeath v. Haldimand*¹² où l'on avait décidé que l'agent administratif est présumé contracter au nom de l'Etat. Ce tempérament à la règle n'a jamais été accepté au Canada par la doctrine et la jurisprudence. En effet, quand le texte d'une loi est clair, un agent administratif ne peut passer outre et se donner une compétence que les textes de loi ne lui reconnaissent pas. La règle semble maintenant bien fixée et la sanction qui s'en suit ne fait plus de doute ; le contrat est nul, de nullité absolue.

Quoique logique pour le service public, cette solution apparaît quelque peu sévère pour l'administré cocontractant. Existe-t-il une procédure d'indemnisation ? Nous avons vu que le contrat est nul de nullité absolue ; ce n'est sûrement pas sur cette base que s'établira l'indemnisation¹³. C'est alors qu'il faut recourir à la théorie de l'enrichissement sans cause du droit commun¹⁴ pour le travail déjà accompli. Mais peut-on exercer un recours personnel contre l'agent administratif non habilité qui a induit le cocontractant en erreur ? MM. Dussault et Carrier¹⁵ énoncent que « le recours n'est pas possible sur une base contractuelle, car l'agent ne contracte pas en son nom et le contrat ne lui profite aucunement ». De même croyons-nous qu'il serait possible de mettre en cause la responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle de l'agent¹⁶ pour la faute qu'il aurait commise dans ou à l'occasion de l'exécution de ses fonctions.

Certes une faute a été commise par l'agent, qui donne ouverture à une action en dommages-intérêts. Par contre si la victime intente son action contre le commettant, soit l'Administration, on lui objectera que l'agent-préposé n'était pas dans l'exécution de ses fonctions parce qu'il était suspendu. Cependant ne pourrait-on pas faire admettre par les tribunaux que c'est à « l'occasion de l'exécution de ses fonctions ». Il appartiendrait alors à l'Administration de se retourner vers son préposé, mais la victime aurait l'assurance d'avoir devant elle une personne solvable.

¹² (1786), 1 T.R. 172 in *op. cit.*, p. 460.

¹³ R. Dussault, *op. cit.*, note 78.

¹⁴ *Idem.*, note 79.

¹⁵ *Idem.*, note 80.

¹⁶ R. Dussault et T. Duperré, *La responsabilité de l'administration canadienne et québécoise*, 1970, 11 C. de D., p. 199.