

## CHRONIQUE

# Les municipalités et le mandat apparent : L'exception qui confirme la règle

**MORENCY, SOCIÉTÉ D'AVOCATS** | Vendredi, 21 août 2015

[← Retour](#)

[Partager](#) [Envoyer](#) [Imprimer](#) [Taille du texte](#)

*Par M<sup>es</sup> Christopher-William Dufour-Gagné et Philippe Asselin, avocats en droit municipal au sein de l'équipe du cabinet **Morency, société d'avocats**.*



« Un fonctionnaire municipal ne lie pas sa municipalité », « Seul le conseil municipal peut lier la municipalité par résolution ou par règlement ». Voilà des adages qui s'appliquent au monde municipal depuis fort longtemps.

Ils résument bien le principe selon lequel une municipalité ne sera liée que dans la mesure où son conseil s'est engagé par voie d'une résolution ou d'un règlement. Mais tout principe a son exception...

En juin dernier, la Cour supérieure rendait un jugement très intéressant dans une affaire opposant l'entreprise GM développement inc. (ci-après « GM ») à la Ville de Québec. Essentiellement, GM travaille en collaboration avec la Ville sur le projet de revitalisation de la place Jacques-Cartier à Québec, et ce, sur une période de 3 ans. GM engage durant ces trois années des frais de toute sorte dans le projet, notamment des honoraires professionnels. Or, au grand désarroi de GM la Ville de Québec au terme de ces trois ans de travail ne donne pas suite au projet.

Alléguant une faute contractuelle vu la décision de la Ville de ne pas donner suite au projet, GM poursuit la Ville de Québec en dommages pour plus de 500 000 \$. Fait intéressant, aucune résolution ou règlement de la Ville de Québec n'octroie de contrat à GM et aucun appel d'offres n'a été effectué dans le cadre du projet. GM prétend malgré tout que la Ville, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, s'est engagée tacitement envers elle. D'abord, le directeur général adjoint (qui relève du Comité exécutif) aurait indiqué à GM « on a une entente, on le fait ». Ensuite, un budget a été adopté par la Ville concernant ce projet et enfin, GM travaillait sur le projet en étroite collaboration avec le Comité consultatif d'urbanisme de la Ville, avec les fonctionnaires responsables de la circulation et des aménagements paysagers. En d'autres termes, GM a plaidé qu'en apparence, la Ville s'était engagée et que ce faisant, elle s'était tacitement liée.

Juridiquement, GM a donc plaidé la théorie du mandat apparent. Cette théorie est à l'effet que l'administration peut être liée contractuellement par un fonctionnaire lorsque les agissements de ce fonctionnaire portent à croire qu'il a mandat lui permettant de lier l'administration. Cette théorie n'est normalement appliquée qu'au gouvernement à l'exception des organismes infragouvernementaux (telles les municipalités). Or, dans l'affaire *GM c. Ville de Québec*, la Cour supérieure en a décidé autrement. Ainsi, la Cour a tranché que de manière exceptionnelle, une municipalité peut, par sa conduite ou celle de ses fonctionnaires, s'engager contractuellement en exprimant tacitement son consentement. La Cour a cependant assujéti l'application de la théorie du mandat apparent à l'existence de certaines conditions ou circonstances dont faisait déjà état la jurisprudence :

- a) le contrat est légal et ne contrevient pas à l'ordre public;
- b) la municipalité a autorisé le cadre général des travaux ou déjà attribué des sommes pour l'exécution des travaux;
- c) la municipalité ou ses fonctionnaires ont approuvé implicitement ou ratifié le contrat par ses actions;
- d) des fonctionnaires autorisés fournissent des instructions ou des autorisations au demandeur ou au promoteur;
- e) la municipalité encourage le projet du demandeur ou du promoteur;
- f) les interactions entre la municipalité et le promoteur sont publiques;
- g) le demandeur ou le promoteur agit de bonne foi;
- h) le contrat est à l'avantage de la municipalité;
- i) la municipalité invoque le défaut d'accomplir des formalités administratives, mais ne plaide pas spécifiquement les fondements des exigences obligatoires.

Évidemment, cette décision n'a pas mis de côté le principe voulant que la municipalité soit normalement liée uniquement par résolution ou un règlement adopté par son conseil. Ceci étant dit, elle a certainement établi un précédent important en donnant application à la théorie du mandat apparent aux municipalités. Pour le moment, il s'agit de l'exception qui confirme la règle... La décision de la Cour supérieure ayant été portée en appel, il sera intéressant de lire ce qu'en dira la Cour d'appel lorsqu'elle se penchera sur l'affaire.