

La notion d'enrichissement sans cause en droit administratif québécois

Thérèse Rousseau-Houle

Volume 19, Number 4, 1978

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042284ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/042284ar>

[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

Rousseau-Houle, T. (1978). La notion d'enrichissement sans cause en droit administratif québécois. *Les Cahiers de droit*, 19(4), 1039–1060.
<https://doi.org/10.7202/042284ar>

Article abstract

The problem of unjust enrichment has often been raised in recent years with reference to litigation concerning contracts with public authorities. Many times, parties to such contracts have invoked this principle to obtain compensation for services provided under contracts later declared irregular or void. The courts have then attempted to apply in the context of administrative law the conditions laid down by civil law doctrine for unjust enrichment.

The transposition to administrative law of the civil concept of unjust enrichment does not, however, appear to have been adequate. To begin with, the principle of unjust enrichment is difficult to dissociate from the quasi-contract of *negotiorum gestio* in administrative law. Further, the material and legal conditions of unjust enrichment cannot be applied as a whole to administrative law. In this field, unjust enrichment appears as a true quasi-contract in the sense that it requires the assent of the person enriched. Furthermore, the enrichment must have resulted in a real benefit in the general interest of the administration. These special conditions require a different approach toward the notion of unjust enrichment in administrative law.

This approach may be elaborated from the Common Law notion of quantum meruit or from the theory of unjust enrichment in French administrative law.

A new concept of unjust enrichment in Quebec administrative law would lead to finding, in the field of quasi-contracts, a solution which would provide for the protection of both public finances and the individual interests of co-contractants.

La notion d'enrichissement sans cause en droit administratif québécois

Thérèse ROUSSEAU-HOULE *

The problem of unjust enrichment has often been raised in recent years with reference to litigation concerning contracts with public authorities. Many times, parties to such contracts have invoked this principle to obtain compensation for services provided under contracts later declared irregular or void. The courts have then attempted to apply in the context of administrative law the conditions laid down by civil law doctrine for unjust enrichment.

The transposition to administrative law of the civil concept of unjust enrichment does not, however, appear to have been adequate. To begin with, the principle of unjust enrichment is difficult to dissociate from the quasi-contract of negotiorum gestio in administrative law. Further, the material and legal conditions of unjust enrichment cannot be applied as a whole to administrative law. In this field, unjust enrichment appears as a true quasi-contract in the sense that it requires the assent of the person enriched. Furthermore, the enrichment must have resulted in a real benefit in the general interest of the administration. These special conditions require a different approach toward the notion of unjust enrichment in administrative law.

This approach may be elaborated from the Common Law notion of quantum meruit or from the theory of unjust enrichment in French administrative law.

A new concept of unjust enrichment in Quebec administrative law would lead to finding, in the field of quasi-contracts, a solution which would provide for the protection of both public finances and the individual interests of co-contractants.

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

	<i>Pages</i>
1. Distinction entre l'enrichissement sans cause en droit civil et en droit administratif	1041
1.1. Intégration de la notion de gestion d'affaires dans le concept de l'enrichissement sans cause en droit administratif	1042
1.2. Considération particulière des conditions matérielles et juridiques de l'enrichissement sans cause en droit administratif	1045
1.2.1. Les conditions de l'action en enrichissement sans cause	1045
1.2.2. La transposition en droit administratif des conditions de l'action en enrichissement sans cause	1046
2. Adaptation de la notion civiliste d'enrichissement sans cause au droit administratif québécois	1053
2.1. La notion de <i>quantum meruit</i> de la Common Law	1053
2.2. La notion d'enrichissement sans cause en droit administratif français ..	1056
3. Conclusion	1059

La notion d'enrichissement sans cause a été maintes fois invoquée ces dernières années en matière de contrats administratifs. Les décisions rendues récemment par la Cour suprême dans les affaires *Cie Immobilière Viger Ltée v. Lauréat Giguère Inc.*¹, *Lalonde v. Cité de Montréal-Nord*² et *Gravel v. Cité de St-Léonard*³ en témoignent éloquemment. Il appert de ces décisions, que cette notion issue de la morale ou de l'équité se met en œuvre avec beaucoup de difficultés en droit administratif québécois. Si en droit civil, la doctrine n'a pas manqué de dresser des barrières contre les effusions équitables de la théorie, en droit administratif, ces obstacles paraissent renforcés par des considérations propres à l'activité de la puissance publique. Il paraît difficile d'admettre que l'Administration puisse être engagée sans qu'aient été respectées les règles strictement formelles qui gouvernent, dans l'intérêt général, la conclusion des contrats administratifs. De plus, la protection des finances publiques paraît interdire qu'une obligation entraînant une dépense à la charge d'une collectivité publique, lorsqu'elle ne résulte pas d'une faute, puisse naître sans avoir été votée ou approuvée.

L'utilisation de la notion civiliste d'enrichissement sans cause se heurte en droit administratif à certains obstacles inhérents au souci de l'ordre public et aux nécessités du formalisme administratif. C'est pourquoi cette

1. [1977] 2 R.C.S. 67.

2. [1978] 1 R.C.S. 672.

3. [1978] 1 R.C.S. 660.

notion ne peut être accueillie qu'avec beaucoup de réserve. On peut se demander si la jurisprudence, en matière administrative, ne doit pas sortir de sa réserve et considérer la notion d'enrichissement sans cause sous une forme nouvelle qui permettrait de mieux répondre aux nécessités propres du droit administratif. On constate qu'en droit administratif, la théorie de l'enrichissement sans cause peut difficilement être dissociée de la notion de gestion d'affaire. De plus, les conditions matérielles et juridiques de l'enrichissement sans cause ne peuvent pas être appliquées d'emblée en droit administratif. Dans ce domaine, l'enrichissement sans cause apparaît comme un véritable quasi-contrat, en ce sens qu'il exige l'assentiment de la personne enrichie. Il faut en outre que l'enrichissement ait entraîné un profit réel dans l'intérêt général de la personne publique et que les dépenses qui ont motivé l'appauvrissement du cocontractant aient présenté un caractère d'utilité ou de nécessité pour l'administration⁴.

À côté, donc, des conditions générales d'exercice de l'action fondée sur l'enrichissement sans cause, on retrouve des conditions spéciales qui peuvent justifier une approche différente de la notion d'enrichissement sans cause en droit administratif.

1. Distinction entre l'enrichissement sans cause en droit civil et en droit administratif

Même si notre jurisprudence applique de façon absolue le principe d'enrichissement sans cause de droit privé au droit administratif⁵, des distinctions existent entre l'enrichissement sans cause en droit civil et l'enrichissement sans cause en droit administratif. Tandis qu'en droit civil l'enrichissement sans cause ne peut plus être considéré comme le complément de

4. Cf. G. BAYLE, *L'enrichissement sans cause en droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1973, p. 138.

5. Cf. *Cie Immobilière Viger Ltée v. Lauréat Giguère Inc.*, [1977] 2 R.C.S. 67, où le juge Beetz énumère les conditions d'existence du recours pour enrichissement injustifié en droit civil et reconnaît que toutes ces conditions existent en l'espèce; *Gravel v. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660 et *Lalonde v. Cité de Montréal-Nord*, [1978] 1 R.C.S. 672, où la Cour refuse d'appliquer le principe d'enrichissement sans cause parce qu'il y a eu violation d'une disposition impérative de la loi. Voir au même effet, *Corporation municipale de St-Romuald v. S.A.F. Construction Inc.*, [1974] C.A. 411; *Corporation municipale de Havre St-Pierre v. Brochu*, [1973] C.A. 832; *W. Somerville and Associates Management Ltd. v. Commissaires d'écoles de la Commission scolaire régionale Dollard des Ormeaux*, [1972] C.S. 876; *Clermont v. Ville de Montréal*, [1970] C.A. 956; *Beaudry v. Cité de Beauharnois*, [1962] B.R. 738; *Olivier v. Corporation de Wottonville*, [1943] R.C.S. 118. Cf. *Péloquin v. Commissaires d'écoles pour la municipalité de Sorel*, [1942] C.S. 200; *Verville v. Commissaires d'écoles de Ste-Anastasié-de-Nelson*, [1955] C.S. 114, où il a été décidé que les corporations peuvent jouir de l'action *de in rem verso*.

la gestion d'affaires mais comme une institution autonome⁶, en droit administratif les deux théories privatistes de la gestion d'affaires et de l'enrichissement sans cause sont difficilement dissociables.

1.1. Intégration de la notion de gestion d'affaires dans le concept de l'enrichissement sans cause en droit administratif

La gestion d'affaires et l'enrichissement sans cause participent de la même idée fondamentale que celui qui se trouve enrichi sans raison juridique valable doit rétablir l'équilibre économique ainsi compromis⁷. Sous cet aspect, les deux notions sont sources d'obligations quasi-contractuelles et, quelles que puissent être les divergences doctrinales quant au fondement juridique de la doctrine de l'enrichissement sans cause⁸, cette dernière peut être généralement considérée comme un quasi-contrat de création jurisprudentielle à fondement moral⁹. Ce rattachement à la notion de quasi-contrat, fondé sur des principes de moralité et d'équité, ne laisse pas moins subsister, en droit privé, des différences entre la gestion d'affaires et l'enrichissement sans cause. La gestion d'affaires est le fait pour une personne de s'occuper volontairement des affaires d'une autre sans qu'il soit intervenu entre elles de convention à ce sujet (art. 1043 C.C.) Le fondement des obligations découlant de la gestion d'affaires procède à la fois du sentiment

6. Voir sur le sujet : P.B. MIGNAULT, *Droit civil canadien*, Montréal, Théorêt, 1901, tome 5, pp. 314 et ss. ; le juge Mignault a d'abord considéré l'enrichissement sans cause comme un complément de la gestion d'affaires, puis comme une institution autonome : cf. « L'enrichissement sans cause », (1934) 13 *R. du D.* 157 ; A. MAYRAND, *Des quasi-contrats et de l'action de in rem verso*, Thèse, Université de Montréal, 1959 : l'enrichissement sans cause trouve son fondement dans l'équité ; G. CHALLIES, *The Doctrine of Unjustified Enrichment in the Province of Quebec*, Toronto, Carswell, 1940 : l'enrichissement sans cause constitue un troisième quasi-contrat développé par la jurisprudence ; A. MOREL, *L'enrichissement sans cause*, Thèse, Université de Montréal, col. Thémis, 1955 : le principe de l'enrichissement sans cause est l'un des principes généraux de notre droit... les obligations qui en découlent résultent de l'opération de la loi seule ; A. PERREAULT, « Des quasi-contrats et de l'action « de in rem verso », (1938) 17 *R. du D.* 449 : le fondement de l'enrichissement sans cause est purement légal ; les propos du juge Beetz sur la question dans *Immobilier Viger Ltée v. Lauréat Giguère Inc.*, *supra*, note 1 ; J.L. BAUDOIN, *Les Obligations*, Montréal, P.U.M., 1970, nos 410 et ss., p. 215 : la doctrine de l'enrichissement fait partie intégrante du droit québécois.

7. J.L. BAUDOIN, *idem*, no 377, p. 202.

8. *Supra*, note 6.

9. J.L. BAUDOIN, *idem*, no 418, p. 219. C'est la position de la doctrine française à l'heure actuelle. Cf. MAZEAUD, *Leçons de droit civil*, t. 2, par M. DE JUGLART, Paris, Montchrestien, 1969, no 715, p. 704 ; G. BAYLE, *op. cit.*, *supra*, note 4, no 104, p. 133.

altruiste qu'il est normal de rendre service à autrui chaque fois que cela est utile ou nécessaire et de l'idée que la charge d'un service rendu ne doit pas être indûment supportée par celui qui le rend, mais bien par celui qui en retire un bénéfice. De là, l'obligation pour le maître, dont l'affaire a été bien administrée, de rembourser au gérant toutes les dépenses utiles et nécessaires qu'il a faites. Dans l'enrichissement sans cause, cette volonté de s'obliger pour autrui fait défaut, tant de la part de l'enrichi que de celle de l'appauvri. L'appauvri n'a aucune intention d'enrichir autrui et l'enrichi ne peut être tenu que jusqu'à concurrence de son enrichissement. L'enrichissement sans cause apparaît donc comme un principe de justice qui fait que nul ne peut s'enrichir sans cause juridique aux dépens d'autrui et qui oblige l'enrichi à restituer le montant de l'enrichissement ou de l'appauvrissement, selon celle de ces deux valeurs qui est la moins élevée.

Malgré ces différences notables, on constate, en droit administratif, des chevauchements fréquents entre les deux institutions, parce que l'idée d'enrichissement sans cause peut alors se concevoir comme une intention de rendre service à l'Administration et être analysée comme une gestion d'affaires imparfaite¹⁰. Ainsi la collaboration spontanée et utile d'un entrepreneur à des travaux publics exécutés sans opposition et pour le bénéfice de l'Administration peut susciter l'application de la théorie de l'enrichissement sans cause parce que cette immixtion dans les affaires d'autrui ne répond pas à toutes les conditions d'exercice de la gestion d'affaires. C'est l'intérêt général qui doit dicter la collaboration occasionnelle à un service public ; or, la participation à des tâches d'intérêt général est exclusive de l'idée de gestion d'affaires au sens des dispositions du *Code civil*. En effet, cette notion n'admet pas la présence d'un élément quasi-consensuel. La gestion d'affaires ne se conçoit que si le gérant prend réellement et spontanément l'initiative de la gestion de l'affaire d'autrui, dans le but de lui rendre un service nécessaire et en l'absence de toute représentation conventionnelle, légale ou judiciaire¹¹. Or, de toute évidence, l'Administration qui poursuit une mission d'intérêt général doit être partout présente ; elle ne doit pas être dans l'ignorance de l'intervention ou de l'immixtion des particuliers dans le service. L'Administration est en droit d'exiger de tout prestataire qu'elle ait donné elle-même son accord à l'exécution des prestations qui doivent la rendre débitrice à l'égard de celui-ci. Sans cet assentiment au moins tacite ou présumé, il ne peut y avoir de quasi-contrat valable entre les parties. On constate encore, en droit administratif, qu'il n'y a pas d'intérêt à savoir si la personne à indemniser peut ou non être qualifiée de

10. Cf. G. BAYLE, *op. cit.*, *supra*, note 4, no 152, p. 183 ; R. BOUT, *La gestion d'affaires en droit français contemporain*, Paris, L.G.D.J., 1972, p. 21.

11. J.L. BAUDOUIN, *op. cit.*, *supra*, note 6, no 380, p. 204.

gérant d'affaires, car l'indemnité due au gérant d'affaires doit correspondre au profit effectivement retiré de son activité par la personne administrative dont l'affaire est gérée¹². Il s'avère donc très difficile d'appliquer strictement en droit administratif la notion de gestion d'affaires et, d'un point de vue pratique, cette notion reste strictement limitée aux hypothèses relatives aux circonstances exceptionnelles¹³.

Pourtant, maintes applications du principe de l'enrichissement sans cause sanctionnent des hypothèses de gestion d'affaires. Il y a en effet une certaine intégration, dans le concept d'enrichissement sans cause, d'éléments spécifiques de la gestion d'affaires, tels que l'utilité générale des prestations, l'urgence ou la nécessité. Ce sont ces éléments qui peuvent être retenus pour rendre applicable le principe de l'enrichissement sans cause au cocontractant qui a fourni sans cause juridique valable des prestations dans l'intérêt de l'Administration mais aussi dans son propre intérêt. Cette fusion des principes de la gestion d'affaires et de l'enrichissement sans cause contribue à créer une théorie nettement administrative de l'enrichissement sans cause, théorie qui utilise les diverses données civilistes des deux notions mais qui n'applique pas exclusivement les principes qui les dominent l'une et l'autre¹⁴.

Au niveau des conditions d'exercice de l'action en enrichissement sans cause, le besoin d'une théorie administrative de l'enrichissement sans cause se fait ressentir avec encore plus d'acuité. La transposition intégrale en droit administratif des conditions matérielles et juridiques de l'enrichissement sans cause, telles qu'élaborées en droit civil, impose aux juges des limites qui les empêchent de remédier à des situations juridiques dépourvues de cause mais qui ont été utiles et profitables à l'Administration. On peut se demander si certaines conditions élaborées en droit privé ne devraient pas être élargies pour correspondre davantage aux exigences de l'équité et aux nécessités de l'intérêt général.

12. M. WALINE, *Droit administratif*, 8^e éd., Paris, Sirey, 1963, no 1063, p. 633.

13. Un maire, par exemple, peut être obligé, dans des circonstances impérieuses et imprévues, de faire certaines dépenses ou certains travaux dans l'intérêt de la municipalité, qui devra le rembourser; cf. *Tremblay v. Ville de Baie St-Paul*, (1921) 59 C.S. 498; *Cité de Québec v. Mahoney*, (1901) 10 B.R. 378, où il s'agissait du remboursement d'un contribuable par suite de la démolition d'une maison pour arrêter un incendie. Des ingénieurs, entrepreneurs ou fournisseurs pourront plus difficilement invoquer la gestion d'affaires pour deux raisons principales: ils n'agissent pas dans le pur intérêt de l'Administration, mais aussi dans leur intérêt personnel, et ils n'exécutent pas leurs prestations en l'absence de toute défense ou opposition de la part de l'Administration, puisque nos règles de droit public prohibent les travaux non autorisés et n'admettent pas davantage l'apparence de fonctionnalité.

14. G. BAYLE, *op. cit.*, *supra*, note 4, no 24, p. 23.

1.2. Considération particulière des conditions matérielles et juridiques de l'enrichissement sans cause en droit administratif

1.2.1. Les conditions de l'action en enrichissement sans cause

La jurisprudence et la doctrine civiles ont dressé tout alentour du principe de l'enrichissement sans cause des barrières tant matérielles que juridiques qui lui laissent un champ d'action assez étroit¹⁵. L'action en enrichissement sans cause suppose, en premier lieu, l'enrichissement du défendeur. Celui qui prétend exercer l'action *de in rem verso* doit établir le fait même qui la motive soit: l'augmentation de valeur réalisée dans le patrimoine du défendeur. Il doit de plus prouver qu'à cet enrichissement d'autrui correspond son appauvrissement et que cet appauvrissement est la conséquence du fait même qui a provoqué l'enrichissement.

À ces conditions matérielles s'ajoute un élément juridique négatif: l'absence de cause. Dans le concept d'enrichissement sans cause, la cause se présente à la fois comme une notion juridique servant de fondement et de justification à l'enrichissement et comme une notion fonctionnelle qui sert à compenser le déséquilibre des situations juridiques qui ne manquerait pas de s'instaurer, en son absence, en marge du droit. Ces deux aspects de la cause rendent parfaitement compte des conditions juridiques requises à la mise en œuvre du principe, sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'absence de toute autre voie de droit. La condition de la subsidiarité du recours basé sur l'enrichissement sans cause est en effet implicitement comprise dans celle de l'absence de cause, puisque l'existence d'un autre recours démontrerait que la situation d'enrichissement-appauvrissement trouve, dans une règle de droit positif, une cause qui la légitime¹⁶. Ainsi l'enrichissement et l'appauvrissement ont une cause légitime quand ils ont lieu conformément

15. *Idem*, no 109, p. 139; P. ROUBIER, *L'enrichissement sans cause*, Travaux de l'Association Henri Capitant, Paris, Dalloz, 1949, pp. 38-56; A. MOREL, *op. cit.*, *supra*, note 6, p. 110; G. CHALLIES, *op. cit.*, *supra*, note 6, p. 89; J.D. FINE, « Cause in the Quebec Law of Enrichment Without Cause », (1973) 19 *McGill L.J.* 453-477, pp. 467-468.

16. Cf. G. CHALLIES, *op. cit.*, *supra*, note 6, p. 143; « In my opinion, in Quebec the action *de in rem verso* is not subsidiary in nature. However the action cannot be used to circumvent imperative rules of law such as Civil Code articles 806 requiring registration of gifts, 989 and 990 requiring a lawful cause or consideration for contracts, 1012 restricting annulment of contracts on the ground of lesion to incapables, the rule of proof and prescription, 1690 requiring written evidence to support any demand for extras in work by estimate and contract or 2013e requiring that a supplier of materials give notice in writing to the owner if he wish to conserve a privilege ». Cf. également J.L. BAUDOIN, *op. cit.*, *supra*, note 6, no 431 à 435, pp. 225 et ss., ainsi que la doctrine et la jurisprudence citées par cet auteur aux notes 685-698. L'arrêt récent de la Cour suprême, *Cie Immobilière*

aux stipulations d'un contrat à titre gratuit ou onéreux ou en exécution d'une obligation légale et naturelle. L'appauvrissement a également une cause quand l'appauvri a agi dans son seul intérêt ou quand il a fait des dépenses contrairement à la volonté de l'enrichi. La présence de la cause exclut alors de manière irréfutable l'action en enrichissement sans cause. Cette action est encore exclue lorsque, malgré l'existence d'un enrichissement et d'un appauvrissement corrélatif, son admission aurait pour effet de mettre en échec une règle certaine du droit positif. Il est en effet inadmissible que l'appauvri qui a encouru une prescription ou une forclusion puisse en invoquant l'enrichissement du défendeur obtenir le bénéfice de l'action qu'il avait perdue et éviter les conséquences d'une nullité¹⁷. Avec la règle *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, on assiste à un choc entre la notion d'enrichissement injuste et la notion d'ordre public. C'est la notion d'ordre public qui l'emporte en paralysant l'exercice de l'action *de in rem verso*.

1.2.2. La transposition en droit administratif des conditions de l'action en enrichissement sans cause

Ces conditions matérielles et juridiques de l'action *de in rem verso* de droit privé ont une valeur générale qui permet de les appliquer aussi bien en droit civil qu'en droit administratif. Ainsi, celui dont l'activité a amélioré la situation d'une personne administrative peut être indemnisé s'il établit les conditions générales d'appauvrissement et d'enrichissement corrélatif. Dans les rapports quasi-contractuels de droit public, les notions d'appauvrissement et d'enrichissement ne sauraient cependant être mesurées uniquement en fonction de la valeur économique de la prestation fournie mais bien en raison de la manière dont cette prestation permet de satisfaire l'intérêt général. Si l'appauvri ne fournit pas la preuve que la personne publique a retiré un profit réel des prestations d'intérêt général faites par lui avec son assentiment, il ne peut y avoir d'enrichissement sans cause. La prise en considération du but d'intérêt général poursuivi par l'Administration pourrait donc impliquer une approche différente du concept matériel d'enrichissement sans cause.

Viger Ltée v. Lauréat Giguère, *supra*, note 1, ne se prononce pas sur la question, mentionnant seulement que l'absence de cause est une condition qui peut couvrir l'absence de fraude à la loi et l'absence d'autre recours. P. DRAKIDIS, « La subsidiarité, caractère spécifique et international de l'action en enrichissement sans cause », (1961) 59 *R.T.D.C.*, 577.

17. Cf. J.L. BAUDOUIN, *idem*, no 434, p. 227; J.D. FINE, *op. cit.*, *supra*, note 15, p. 468; F. GORÉ, *L'enrichissement aux dépens d'autrui*, Paris, Dalloz, 1949, pp. 154 et ss.

Actuellement cette notion de l'intérêt général n'est considérée, en droit administratif, qu'au niveau de l'analyse du concept juridique d'enrichissement sans cause où elle contribue à limiter l'application de l'action *de in rem verso*. L'absence de cause constitue en effet un élément juridique négatif dont la preuve peut très difficilement être apportée lorsqu'il faut considérer la mission d'intérêt général que doit poursuivre l'Administration. Une telle preuve peut d'abord se heurter à l'existence d'un contrat valide entre les parties. Le moyen tiré de raisons d'équité inspirées de l'idée d'un enrichissement sans cause ne saurait alors être utilement invoqué pour réviser la force obligatoire du contrat ou introduire une action générale en rescision d'un contrat qui revêt un aspect lésionnaire¹⁸. Lorsque l'Administration s'est bornée à appliquer des dispositions contractuelles, elle n'a pas réalisé un enrichissement sans cause et elle ne saurait être condamnée à verser une indemnité pour des prestations fournies en dérogation de quelque cause contractuelle expressément prévue, même si elle profite des services rendus ou des travaux accomplis¹⁹.

-
18. Cf. *Resolute Shipping Ltd. v. Jasmin Construction*, [1978] 1 R.C.S. 907; *Penvidic Contracting Co. v. International Nickel Co.*, [1976] 1 R.C.S. 267. Dans ces deux arrêts, l'action en enrichissement sans cause ne pouvait être accueillie, car il s'agissait plutôt de réclamation en dommages-intérêts pour rupture de contrat. *Peter Kiewit Sons' Co. v. Eakins Construction Ltd.*, [1960] R.C.S. 361 : le demandeur poursuivait une corporation de la Couronne, *The British Columbia Toll Highways and Bridges Authority*, aux fins d'être indemnisé pour certains travaux additionnels ; il fut jugé : « There is no room for the application of any theory of quasi-contractual recovery by way of implied contract or by the imposition of an obligation *ex aequo et bono*, when the parties, as in this case, have made an express contract covering the very facts in litigation » (...) *Dryden Construction Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1960] R.C.S. 694 : « The plaintiff was not entitled to quantum meruit but only to contract unit prices. » Cf. également *Cité de Montréal v. Téodori*, [1970] C.A. 401 ; *Webb and Knapp (Canada) Ltd. v. City of Edmonton*, (1969) 3 D.L.R. (3d) 123 ; *Ville de Sept-Îles v. Trépanier*, [1962] B.R. 956 ; *Quantance v. Howard*, (1889) 10 O.R. (C.A.).
19. *Joe's Co. Ltd. v. The King*, [1951] R.C.E. 246 : « The rights of the parties must be determined by the provisions of the contract and the contention of suppliant that it is entitled to recover on a *quantum meruit* basis fails since the contract provided the amounts to be paid to suppliant. » *The King v. Paradis and Farley Inc.*, [1942] R.C.S. 10 ; *Dufresne Construction v. R.*, [1935] R.C.E. 77. *The Nova Scotia Construction Co. Ltd. v. The Quebec Streams Commission*, [1933] R.C.S. 220 : « We cannot, by a judgment, order a thing, which, under the contract, can be done only by mutual consent, expressed by Order in Council, according to the special statute limiting the capacity to contract of the respondent ». *Rivet v. Corporation du Village de St-Joseph*, [1932] R.C.S. p. 1, J. RINFRET, p. 9 : « Le contrat n'étant pas mis de côté, c'est lui qui doit continuer de régir les relations des parties. » *Starrs v. The Queen*, (1889) 17 R.C.S. 118 ; *Brazeau Ltée v. Ville de Pierrefonds*, [1970] C.S. 282 ; *Beaver Asphalt Paving Co. v. R.*, C.F., juin 1971, no T-61-72 (non publié).

La sécurité des contrats est « un principe primordial (...) que les tribunaux ont pour mission de maintenir, et non pas de refaire pour venir en aide à un contractant malheureux »²⁰. En permettant le recours en enrichissement sans cause pour des prestations exécutées au-delà du contrat ou en contravention du règlement qui en délimite les modalités, les tribunaux aboutiraient à faire indirectement ce que la loi ne permet pas de faire directement. Or, il est bien établi, tant par l'article 1690 du *Code civil* que par les règles de droit public relatives à la passation des marchés de l'Administration, qu'un supplément de prix ne peut être accordé que s'il est justifié par la convention des parties, convention elle-même soumise aux conditions de validité du contrat initial²¹.

L'action *de in rem verso* ne peut donc pas être admise pour suppléer à des clauses contractuelles déficientes ou litigieuses, comme elle ne peut servir à éluder une règle de droit jugée trop rigoureuse à l'égard d'un cocontractant de bonne foi. En matière de contrats administratifs, c'est particulièrement cet aspect d'entrave à l'application d'une règle de droit que nos tribunaux prennent en considération pour refuser l'action *de in rem verso* lorsqu'un cocontractant allègue l'enrichissement de l'Administration à la suite de prestations qu'il a fournies en vertu de contrats déclarés nuls ou irréguliers. Si en principe, un contrat nul ne peut être un titre légitime d'enrichissement et ne peut constituer par conséquent une cause d'enrichissement²², une telle cause sera considérée comme existante et ex-

20. Cf. *The Nova Scotia Construction Co. Ltd. v. The Quebec Streams Commission*, *supra*, note 19, p. 225.

21. Cf. entre autres: *Règlement sur les marchés de l'État*, D.O.R.S. Cod. 1955, p. 1475. *Règlement AF-1 concernant les contrats du gouvernement*, A.C. 1041, (1971) 103 G.O.Q., 2650 (no 13, 27/03/1971), *Règlement AF-2 concernant les contrats d'entreprise pour travaux exécutés pour le gouvernement*, AC-1042, (1971) 103 G.O.Q., 2623 (no 13, 27/03/1971), *Règlement AF-3 concernant l'approbation des octrois ou promesses de subventions du gouvernement*, AC-1043 (1971) 103 G.O.Q., 2655 (no 13, 27/03/1971), *Règlement AF-6 concernant les contrats d'achat du gouvernement*, AC-380-76, (1976) 108 G.O.Q. Partie II, 1749 (no 13, 03/03/1976).

J.R. Théberge Ltée v. R., [1970] R.C.E. 648, 650: « La réclamation de la requérante ne peut non plus être reçue puisqu'il s'agit d'un contrat de construction à forfait (...) suivant l'article 1690 C.c. Au surplus, l'article 47 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, S.R.C., 1952, c. 98, déclare que la Cour ne peut accorder une compensation pour le motif que le contracteur a dépensé un montant plus élevé que celui « que déterminait le contrat ». *Beaver Asphalt Paving Co. v. R.*, *supra*, note 19; *Clermont v. Cité de Montréal*, [1970] C.A. 956; *The Nova Scotia Construction Co. v. The Quebec Streams Commission*, *supra*, note 19; *Johnston v. Channel*, [1937] R.C.S. 275.

22. P. ROUBIER, *La position française en matière d'enrichissement sans cause*, Travaux de l'Association Henri Capitant, t. IV, Paris, Dalloz, 1949, pp. 38-56; *Cie Immobilière Viger Ltée v. Lauréat Giguère*, *supra*, note 1, p. 81: « La cause de cet enrichissement et de cet appauvrissement, c'est la promesse de subvention faite par Plessisville à Viger, promesse qui est radicalement nulle et dont, par conséquent, Viger ne saurait faire la cause juridique de son enrichissement. »

cluera l'action *de in rem verso*, si la nullité du contrat résulte de la violation des règles relatives à l'habilitation des agents administratifs et à l'approbation des contrats, règles qui sont considérées comme étant d'ordre public. Nos tribunaux ont maintes fois réaffirmé qu'en matière de contrats administratifs, « (...) la doctrine d'enrichissement sans cause ne peut pallier au fait qu'un justiciable s'appauvrit par suite du fait qu'il a espéré acquérir une créance en vertu d'un contrat nul parce qu'on n'a pas observé des dispositions légales d'ordre public. »²³ La faute qui tient alors lieu de fondement juridique à l'enrichissement provient généralement de cette transgression d'une disposition législative ou réglementaire, ou résulte encore de la conduite blâmable de l'appauvri qui a agi contre la volonté délibérée de l'enrichi ou unilatéralement à ses risques et périls²⁴. Ainsi que l'exprime David Fine²⁵ :

23. Cf. *Cie Immobilière Viger Ltée v. Lauréat Giguère Inc.*, C.S. Mégantic, no 5018, propos du juge Laliberté rapportés par le juge Rinfret à la page 10 du jugement intégral résumé à [1973] C.A. 867. Après avoir établi que l'entrepreneur Giguère ne pouvait exercer aucun recours en paiement contre la ville de Plessisville, même sur la base de l'enrichissement sans cause, car ni la Commission municipale ni le ministre des Affaires municipales ne pouvaient approuver le règlement d'emprunt de la ville, qui contrevenait à la *Loi de l'interdiction de subventions municipales*, la Cour suprême reconnaît cependant à l'entrepreneur le droit d'exercer ce recours en enrichissement sans cause contre le promoteur Viger qui a bénéficié des travaux de nivellement faits par l'entrepreneur : « On ne peut pas prétendre, comme le soutient Viger, (...) que Giguère cherche à contourner le droit positif par son recours, en invoquant une créance fondée sur un contrat nul. Il faudrait prendre cette objection en considération s'il s'agissait d'un recours de Giguère contre Plessisville. »

Cf. *Lalonde v. Cité de Montréal-Nord*, *supra*, note 2 et *Gravel v. Cité de St-Léonard*, *supra*, note 3. Dans ces deux arrêts, le recours en enrichissement sans cause ne pouvait être accueilli parce que le défaut de se conformer aux exigences de l'article 25 de la *Loi de la Commission municipale* faisait obstacle à la demande de paiement de la part des ingénieurs qui avaient préparé des plans pour les municipalités concernées.

Corporation municipale de St-Romuald v. S.A.F. Construction Inc., *supra*, note 5 : (...) « La question d'enrichissement sans cause n'entre pas en ligne de compte dans ce domaine où les dispositions impératives de la loi sont de droit strict et dont la violation entraîne nullité. »

Corporation municipale de Havre St-Pierre v. Brochu, *supra*, note 5 : La théorie de l'enrichissement sans cause n'a pas d'application lorsqu'il s'agit de « travaux publics à être autorisés suivant les dispositions de la *Loi des travaux municipaux*. »

Beaudry v. Cité de Beauharnois, *supra*, note 5 : « Lorsque les prescriptions de la loi sont impératives et qu'elles n'ont pas été suivies, le contractant ne peut exiger d'être payé, même en invoquant un contrat implicite, *estoppel*, ratification ou *quantum meruit*. » *Clermont v. Ville de Montréal*, [1970] C.A. 956 ; *Olivier v. Corporation du village de Wottonville*, *supra*, note 5.

24. *Côté et Levasseur v. Curé et Marguilliers de St-Valère*, (1940) 69 B.R. 189 ; *Ninclaus v. Curé de Ste-Élizabeth*, [1945] B.R. 651.

25. J.D. FINE, *loc. cit.*, *supra*, note 15, p. 461.

The general attitude of the law in this point is in accord with that of the law of obligations generally. If principles of public order and good morals are seen to prevent the enforcement of contracts with an objectively valid cause because of the subjective motivations at play, so too would one expect the law to deny relief where the person claiming to have been impoverished without cause must plead her own illicit motivations for the course of conduct which led to that impoverishment.

Par contre, lorsque l'Administration a donné son assentiment tacite à la réalisation des faits d'enrichissement et lorsque loin de les interdire elle s'est efforcée d'en contrôler l'exécution, il est évident que l'appauvri ne saurait être regardé comme ayant agi à ses risques et périls, ni comme ayant commis des fautes²⁶. Dans ce cas, la règle *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, ne devrait-elle pas être mise de côté et l'enrichissement ne devrait-il pas être considéré comme manquant effectivement de cause juridique? L'équité et la protection des intérêts particuliers qui ont servi l'intérêt général commanderaient cette solution. Malheureusement, en l'état actuel du droit administratif québécois, le contrat déclaré nul par suite du défaut d'habilitation de l'organe contractant ou du non-respect de certaines formalités essentielles ne peut servir de fondement juridique à une action en enrichissement sans cause. Quoiqu'une distinction soit établie entre le contrat illégal et le contrat irrégulier et qu'on reconnaisse que le contrat simplement irrégulier puisse normalement donner lieu à une ratification tacite ou encore à l'application de la doctrine du *quantum meruit* ou de l'enrichissement sans cause²⁷, cette distinction ne présente pas beaucoup

26. Cf. par exemple l'arrêt *Corporation municipale de Havre St-Pierre v. Brochu*, *supra*, note 5, où le pro-maire, invoquant l'urgence, avait pris l'initiative de faire effectuer des travaux et d'en faire surveiller l'exécution par un employé de la ville; *Lalonde v. Cité de Montréal*, *supra*, note 2, où les plans exécutés par les ingénieurs avaient été faits à la suite d'ordonnances de la Régie d'épuration des eaux.

27. Cf. R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif*, Tome I, Québec, P.U.L., 1974, pp. 894-900; P. GARANT, « Les contrats des autorités publiques », (1975) 35 *R. du B.* pp. 275, 280-285, 328-336; Y. OUELLETTE, et G. PÉPIN, *Précis de contentieux administratif*, Montréal, éd. Thémis, 1974, pp. 239-245; I. Mac F. ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 2, Toronto, Carswell, 1971, no 199, pp. 1046 et ss.: « An *ultra vires* contract is void *ad initio* because of lack of capacity, and cannot be rendered legal and binding by any action on the part of the corporation; a void contract cannot be ratified. (...) a person cannot acquire any right, legal or equitable, capable of being enforced against a municipality under an *ultra vires* contract. Moreover, there can be no recovery on a *quantum meruit* where the contract was not made under conditions specified and limited by statute. Cf. E. MCQUILLIN, *The Law of Municipal Corporations*, 2^e éd., vol. 10, Mundelein (Illinois), Callaghan Co., 1966, no 29.10, pp. 251-252: « If a contract is *ultra vires*, it is wholly void and no recovery can be had against the municipality thereon; there can be no ratification, except by the legislature; the municipality cannot be estopped to deny the validity of the contract; and there can be no recovery on an implied contract, although it has been executed and the municipality has received the

d'intérêt en matière de contrats administratifs. En effet, l'analyse des décisions québécoises nous révèle que les irrégularités soulevées proviennent généralement de la violation des normes législatives et réglementaires qui déterminent de façon impérative le mode de passation et de conclusion de ces contrats. Ce sont des irrégularités substantielles rendant le contrat nul *ab initio* et excluant tout recours à la doctrine de l'enrichissement sans cause²⁸.

Cette application en droit administratif de la conception civiliste de l'absence de cause juridique à l'enrichissement semble a priori adéquate et juste. Le cocontractant qui n'a pas respecté la loi doit se voir opposer une justification à son appauvrissement et le caractère subsidiaire de l'action *de in rem verso*²⁹ ne doit pas lui permettre d'échapper aux règles de fond du droit positif. L'Administration d'autre part, ne doit pas remplacer par

benefit of the contract. ... Where irregular contracts have been performed in good faith for the benefit of the public, recovery thereon is usually permitted.»

Cf. Cie Immobilière Viger v. Lauréat Giguère, supra, note 1. Dans cet arrêt, la Cour suprême prend en considération le caractère de la nullité de l'acte accompli par l'organe représentatif d'une corporation publique pour déterminer les conséquences du défaut d'approbation. La décision permet d'induire qu'il n'est pas impossible que la Commission des affaires municipales et le ministère des Affaires municipales puissent donner, après le fait, leur approbation au règlement d'emprunt destiné à payer l'entrepreneur. Si une telle approbation tardive ne pouvait être recherchée en l'espèce, c'est que le règlement contrevenait à la *Loi de l'interdiction de subventions municipales* et était absolument illégal. *Town of Preston v. Langs*, 25 D.L.R. (3d) 430, ([1972] R.C.S. 686): validité d'un règlement imposant une taxe pour payer un réseau d'égout exécuté avant l'approbation de la Commission municipale de l'Ontario et l'adoption du règlement.

Tessier v. Corporation municipale de St-Casimir, [1976] C.S. 61; *Olivier v. Corporation du village de Wottonville, supra, note 5.* *Neville v. School Trustees of New Glasgow* (1922) 33 B.R. 140, où l'on a jugé que le contrat accordé pour la construction d'une école n'était pas radicalement nul; J. BERNIER, p. 152: «Je suis d'opinion que le défaut de publication que l'on a allégué ne constitue que des irrégularités... J'ajouterais enfin que les travaux qui ont été faits constituent pour la municipalité scolaire un enrichissement dans l'intérêt général de la municipalité, et qu'il ne peut appartenir maintenant à cette dernière de s'enrichir aux dépens de l'entrepreneur.» *Cie des Poutres Siegwart v. Deschambault*, (1912) 5 D.L.R. 395, 41 C.S. 453; *Quinlan v. Ville de St-Jean*, (1918) 41 D.L.R. 365, 24 R. de J. 321; *Bernardin v. The Municipality of North Dufferin*, (1891) 19 R.C.S. 581.

Le recours *de in rem verso* a parfois été accordé à titre subsidiaire lorsque le contrat avait été reconnu comme valide: *Trépanier v. Ville de Sept-Îles*, [1956] B.R. 878; *Charette v. Corporation du village de Pointe-Fortune*, (1917) 51 C.S. 7; *Fabrique de Ste-Julie v. Paquet*, (1869) 1 R.L. 430. Le recours a encore été justifié par l'existence d'un contrat implicite, lorsque l'irrégularité soulevée n'a pas été considérée comme substantielle: *Ville de Louiseville v. Ferron*, [1947] B.R. 438.

28. *Cf.* les arrêts cités sous la note 23.

29. L'on constate en droit administratif que la condition de subsidiarité ne peut jamais être distincte de la condition d'absence de cause et que cette dernière condition est suffisante pour atteindre le même résultat que celui auquel on parvient par le moyen de l'absence de toute autre voie de droit: *Pearson v. R.*, [1916] 16 Ex.C.R. 225. Le sous-entrepreneur qui a

décision unilatérale les règles édictées dans son intérêt. Cependant, lorsque l'Administration a donné son assentiment dans le but de faire exécuter le contrat comme s'il avait été régulièrement conclu, cet assentiment ne peut-il pas être considéré comme le lien de fait nécessaire à la mise en jeu de sa responsabilité quasi-contractuelle?

L'assentiment constitue une condition spéciale propre à différencier l'enrichissement sans cause de droit public et l'enrichissement sans cause de droit privé. Il nous place en effet devant deux nécessités contradictoires mais également impératives : d'une part, sanctionner tout ce qui a été fait en méconnaissance d'une réglementation administrative et d'autre part, accorder une juste indemnité à celui qui a apporté une collaboration efficace au service public ou qui a enrichi un patrimoine public. En droit administratif, les nécessités de la protection de l'intérêt général doivent l'emporter sur la nécessité de faire prévaloir le respect des formalités édictées dans l'intérêt de l'Administration. Dès lors que cette dernière a retiré un profit des prestations exécutées avec son assentiment, dans un but d'utilité publique, elle ne devrait pas pouvoir invoquer l'irrégularité ou l'illégalité du marché pour refuser au cocontractant le remboursement de ses dépenses jugées utiles et nécessaires. L'obligation de restituer l'enrichissement sans cause ne devrait se trouver limitée que si la nullité est fondée sur le caractère immoral du contrat, ou encore si l'enrichissement et l'appauvrissement corrélatif résultent de la conduite blâmable et intempestive de l'appauvri qui a agi contre la volonté délibérée de l'enrichi ou unilatéralement à ses risques et périls.

Le principe de l'enrichissement sans cause remplirait ainsi en droit administratif québécois un rôle utile, complémentaire en quelque sorte, qui viserait à remédier à la rétroactivité de la nullité et à l'effacement *ab initio* de certaines situations profitables à l'intérêt général de la collectivité.

effectué son contrat mais qui ne peut se faire payer par l'entrepreneur général à cause de l'inexistence ou de la nullité du contrat général ne peut exercer contre la Couronne une action *de in rem verso*. L'existence d'un fondement juridique à l'enrichissement ne lui permet pas d'invoquer l'insolvabilité de son débiteur qui n'a pas été payé, pour intenter subsidiairement une action en restitution de l'enrichissement contre la Couronne. L'assimilation de la condition de subsidiarité à celle de l'absence de cause se confirme encore par le fait que l'absence de cause n'exclut pas la possibilité de recourir directement à l'action en enrichissement sans cause avant toute action en responsabilité quasi-délictuelle : cf. *Cie Immobilière Viger Ltée v. Lauréat Giguère Inc.*, *supra*, note 1, J. BEETZ, p. 84 : « Je doute que le caractère de subsidiarité de l'action *de in rem verso*, s'il existe, aille jusqu'à imposer à la cour qui est saisie de l'action de supputer les chances de succès d'un recours en dommages que l'appauvri aurait peut-être pu intenter à un autre que l'enrichi (...) »

2. Adaptation de la notion civiliste d'enrichissement sans cause au droit administratif québécois

L'adaptation au droit public québécois de la conception jurisprudentielle proprement civiliste de l'enrichissement sans cause ne peut s'envisager sans que le mécanisme technique de l'action *de in rem verso* n'ait à subir de modifications notables. Ces modifications peuvent être élaborées à partir de la notion de *quantum meruit* de la Common Law et de la théorie française de l'enrichissement sans cause en droit administratif.

2.1. La notion de *quantum meruit* de la Common Law

Déjà dans les provinces de Common Law, on se base sur l'existence d'un quasi-contrat de nature spéciale pour accorder une rémunération à un cocontractant dont les services ont été rendus en vertu d'un contrat déclaré nul. Tant en droit public qu'en droit privé, on fait reposer de telles réclamations sur la base du *quantum meruit*³⁰. Cette théorie, d'abord issue de la théorie du contrat implicite, semble maintenant exclure en droit administratif la fiction du contrat implicite pour s'en tenir aux éléments essentiels : l'acceptation des travaux utiles ou nécessaires effectués dans l'intérêt général de l'Administration et l'enrichissement réel et direct retiré par la collectivité publique aux dépens de son partenaire. Il ne serait donc plus nécessaire, comme dans les arrêts *Wood v. R.*³¹ et *National Dock and Dredging Co. v. R.*³², de chercher à justifier le recours quasi contractuel de l'entrepreneur par l'existence d'une compétence implicite de l'Administration pour conclure le contrat ou par la preuve d'une ratification des conditions extra-contractuelles survenues en cours d'exécution ; il suffirait d'alléguer que l'Administration a retiré un profit réel des prestations qui lui ont été fournies de bonne foi.

30. Cf. R.A. SAMEK, « Unjust Enrichment, Quasi-Contract and Restitution », (1969) 47 *R du B Can*, pp. 1-31 ; S.G. MACKINNON, « The Contractual Liability of the State in Common Law Canada », Ottawa, 2^e Colloque Int. Dr. Comp., 1964, p. 117 ; Y. QUELLETTE et G. PÉPIN, *op. cit.*, *supra*, note 27, p. 244 ; I.F.G. BAXTER, « Unjust Enrichment in the Canadian Common Law and in Quebec Law: Frustration of Contract », (1954) 32 *R du B Can*, 855.

31. (1877) 7 R.C.S. 634 : « If, however, it could be shown that Parliament had made appropriations for the work, and that the work was of such a character that it might have been executed by the department's servants, then suppliant would be entitled to recover payment for such work. » *R. v. Henderson*, (1898) 28 R.C.S. 425 ; *Hall v. R.*, (1893) 3 Ex.C.R., p. 373 ; *Gresham Blank Book Co. v. R.*, (1912) 14 Ex.C.R. 236.

32. [1929] Ex.C.R. 41.

Cette conclusion se dégage de l'arrêt *Walsh Advertising Co. v. R.*³³, où la Cour de l'Échiquier a reconnu le devoir pour la Couronne d'indemniser sur la base du *quantum meruit* les requérants qui avaient organisé un programme de propagande gouvernementale alors que leur contrat n'avait pas reçu les approbations budgétaires requises. L'admission du recours fondé sur le *quantum meruit* dans des circonstances où le contrat a été passé en violation des formalités substantielles prescrites par la loi³⁴ distingue ce recours de celui en enrichissement sans cause. Tout en retenant les règles civilistes du principe de l'enrichissement sans cause, la théorie du *quantum meruit* ne s'en inspire que dans la mesure où leur application est compatible avec les nécessités de la vie collective. Des éléments particuliers qui sont les éléments propres de la définition de l'enrichissement sans cause en droit administratif, à savoir, l'assentiment de la personne publique, une dépense utile d'intérêt général, l'absence d'un fondement juridique susceptible de justifier l'enrichissement, constituent la véritable justification de l'application de la théorie du *quantum meruit*. Celle-ci apparaît donc comme une conception originale du principe de l'enrichissement sans cause, revêtant des modalités autonomes d'exercice et destinée à préserver l'harmonie et l'équilibre entre l'Administration et ses cocontractants.

En matière de marchés de travaux publics, le recours fondé sur le *quantum meruit* n'est toutefois encore reçu qu'avec beaucoup d'hésitation et dans des circonstances où l'organe contractant est présumé avoir agi dans les limites de ses attributions³⁵. Lorsqu'il y a défaut d'habilitation ou inobservance des formalités essentielles, un tel recours est généralement

33. [1962] Ex.C.R. 115; cf. encore *May v. R.*, (1913) 14 Ex.C.R. 341; *R. v. Woodburn*, (1898) 29 R.C.S. 112; *Nihon v. R.*, [1970] R.C.É. 92: aucun contrat de bail n'avait pu se former, néanmoins la Couronne a dû payer une compensation pour les deux mois d'occupation du local.

34. *Walsh Advertising v. R.*, *id.*; *May v. R.*, *id.*; *Hall v. R.*, *supra*, note 31.

35. Cf. *Wood v. R.*, *supra*, note 31; *Hall v. R.*, *supra*, note 31: « Where the Crown has received the benefit of work and labour done for it, or of goods or materials supplied to it or of services rendered to it by the subject at the instance and request of its officer acting within the scope of his duties, the law implies a promise on the part of the Crown to pay the fair value of the same. » *R. v. Waterous Engine Works Co.*, (1894) 3 B.R. 222, J. LACOSTE, p. 226: « Il me semble qu'une cour de justice devra accorder jugement en faveur de celui qui réclamera la valeur d'ouvrages faits et acceptés par le département, (...) bien qu'il n'y aura eu aucune convention revêtue des formalités requises pour la validité d'un contrat. (...) Cependant ce recours me paraît restreint au cas où le ministre agit dans les limites de ses attributions. »

jugé inadmissible³⁶. Il en est de même lorsque le *quantum meruit* est intenté dans le but de suppléer à des clauses contractuelles onéreuses ou déficientes³⁷. Afin d'éviter de faire subir au cocontractant un préjudice irréparable, les tribunaux ne peuvent alors que s'en rapporter au bon vouloir de la Couronne et recommander un paiement *ex gratia*³⁸.

Vu l'incertitude de la jurisprudence, la théorie du *quantum meruit* ne peut donc actuellement être considérée dans le domaine des contrats publics comme le fondement d'un droit à l'indemnisation et nous ne pouvons que constater une fréquente analogie d'interprétation entre les principes du *quantum meruit* et ceux de l'enrichissement sans cause de droit civil³⁹. De par leur caractère subsidiaire, ces deux actions rendent en définitive assez aléatoire le recours d'un cocontractant lorsqu'il y a eu violation d'une disposition légale d'ordre public ou lorsque l'on tente de suppléer par ce moyen aux clauses déficientes d'un contrat. Seul le bon plaisir de la Couronne ou le sentiment équitable qu'il est injuste de s'enrichir aux dépens d'autrui peut dans les faits servir de justification au versement d'une indemnité. Cette seule considération de la situation d'enrichissement ne peut constituer qu'une justification précaire du droit à l'indemnité et ne peut fonder que des décisions d'espèce comme celles rendues notamment en matière de prêts d'argent⁴⁰, parce que nos tribunaux vont généralement

36. Cf. *Cie Immobilière Viger Ltée v. Lauréat Giguère Inc.*, *supra*, note 1; *Lord and Cie Ltée v. R.*, [1960] R.C.E. 185; *Joe's and Co. Ltd. v. R.*, *supra*, note 19; *Starrs v. R.*, *supra*, note 19; *Nova Scotia Construction Co. Ltd. v. The Quebec Streams Commission*, *supra*, note 19; *contra*: *National Dock and Dredging Corporation v. R.*, *supra*, note 32; *R. v. Wallberg*, (1910) 44 R.C.S. 208, où la Cour déclare inadmissible le recours basé sur le *quantum meruit*, mais confirme qu'une indemnité représentant la juste valeur des travaux pour la Couronne doit être versée à l'entrepreneur.

37. Cf. les arrêts cités à la note 19.

38. *Théberge v. R.*, *supra*, note 21; *R. v. The Waterous Engine Works Co. Ltd.*, *supra*, note 35; *Joe's Co. Ltd. v. R.*, *supra*, note 19; *Canadian Domestic Engineering Co. v. R.*, (1919) 2 W.W.R. 762; *De Galindez v. R.*, (1907) 39 R.C.S. 682: « (...) Such payment was a matter of grace and was not obligatory upon the Crown. »

39. Cf. *Webb v. Knapp (Canada) Ltd. v. City of Edmonton*, *supra*, note 18; *Joe's and Co. Ltd. v. R.*, *supra*, note 19; *R. v. Wallberg*, *supra*, note 36; *Starrs v. R.*, *supra*, note 19. Lorsque la cause d'action a pris naissance au Québec, ce sont en fait les principes de l'enrichissement sans cause qui s'appliquent même si les termes *quantum meruit* sont alors utilisés; cf. *Waterous Engine Works Co. v. R.*, *supra*, note 35; *The Nova Scotia Construction Co. Ltd. v. The Quebec Streams Commission*, *supra*, note 19; *Lord and Cie Ltée v. R.*, *supra*, note 36.

40. Nos tribunaux québécois ont été davantage enclins à admettre l'action *de in rem verso* lorsque la somme prêtée de façon irrégulière a été utilisée par la collectivité publique dans l'intérêt du contribuable: *Péloquin v. Commissaires d'écoles pour la municipalité de la cité de Sorel*, et *Verville v. Commissaires d'écoles de la municipalité de Ste-Anastasia-de-Nelson*, *supra*, note 5.

refuser d'envisager la situation d'enrichissement indépendamment des conditions de validité du contrat. Si ces conditions n'ont pas été observées, ils vont considérer « qu'il serait de mauvais principe (...) de légitimer une dérogation à la loi ou de lui donner effet, par le seul motif qu'elle a été profitable à l'administration »⁴¹.

La théorie du *quantum meruit*, à cause de son analogie avec la théorie civiliste de l'enrichissement sans cause, ne peut adéquatement servir de fondement juridique à l'action en enrichissement sans cause en droit administratif. Pour que cette théorie réponde aux exigences du droit administratif, il faudrait se résoudre à abandonner les conceptions civilistes de l'enrichissement sans cause. C'est cette constatation qui a conduit la jurisprudence administrative française à élaborer ces dernières années une théorie spécifique de l'enrichissement sans cause en droit administratif.

2.2. La notion d'enrichissement sans cause en droit administratif français

D'importantes décisions du Conseil d'État, dont les arrêts *Sud-Aviation*⁴², *Ministre de la construction c. Ville de Bordeaux*⁴³ et *Société-France-*

41. *Commissaires d'écoles pour la municipalité de St-Augustin de Demaures v. Quezel*, (1938) 64 B.R. 193, J. TELLIER, p. 211 ; cf. encore en matière de prêt d'argent : *Saindon v. Commissaires d'écoles pour la municipalité de St-Modeste*, (1938) 44 R. de J. 145 (C.S.). On a jugé qu'une action où le demandeur allègue l'enrichissement injuste d'une corporation scolaire ne peut être maintenue quand les formalités de rigueur n'ont pas été respectées : *Mailloux v. Commissaires d'écoles de la municipalité de St-Césaire*, [1960] R.P. 104 (B.R.), J. PRATTE p. 111 : « Une commission scolaire n'est pas liée par des engagements qu'un ou plusieurs commissaires auraient pris en son nom, si ces engagements ne sont pas autorisés en la manière prescrite par la loi. » *Corporation municipale de la Visitation-de-Champlain v. Sauvageau*, [1961] B.R. 147, J. ST-JACQUES, p. 153 : « Je répète qu'il est regrettable pour le demandeur qui a agi de bonne foi et s'en est rapporté aux signatures apparaissant aux billets, sans s'enquérir de l'autorisation que le secrétaire-trésorier et le maire pouvaient avoir de faire de tels emprunts. »

42. *Société Sud-Aviation v. Ministre de la Reconstruction*, C.E., 14 avril 1961, note J. DE LANVERSIN, J.C.P. 1961.11.12255. Le Conseil d'État français utilise explicitement la notion d'enrichissement sans cause comme fondement d'un droit à l'indemnisation en faveur de la Société Sud-Aviation, qui a été contrainte par l'autorité allemande de faire d'importants travaux de gros œuvre à une caserne de l'État.

43. C.E., 14 octobre 1966, commentée par GALMOT, (1967) R.D.P. 159 et par LECAT et MASSOT, (1967) A.J.D.A. 160. L'État s'était substitué à la ville de Bordeaux, dont la carence empêchait l'achèvement d'un groupe d'immeubles H.L.M. L'État obtint ensuite le remboursement des dépenses qu'il avait engagées, même si l'acte qui servait de base à la demande de remboursement était entaché de nullité.

*Reconstruction-Plan*⁴⁴, ont contribué depuis 1961 à ériger le principe de l'enrichissement sans cause au rang de principe général du droit « applicable même sans texte à la matière des contrats publics ». Ces décisions ont consacré la réception en droit administratif français d'une théorie de l'enrichissement sans cause dotée d'une certaine spécificité. Jusque-là, la notion de l'enrichissement sans cause s'était heurtée à certains obstacles inhérents au souci de l'ordre juridique et aux nécessités du formalisme administratif. Les juges refusaient de soumettre les rapports de collaboration qui s'instauraient, en marge des règles normales, entre l'Administration et son partenaire, aux règles des quasi-contrats de droit privé. Malgré une certaine évolution de la doctrine et de la jurisprudence françaises qui s'employaient à faire pénétrer en droit administratif une théorie inspirée des principes généraux communs à la gestion d'affaires et à l'enrichissement sans cause, il manquait à cette théorie une assise solide⁴⁵. La consécration de la notion au rang de principe général du droit, applicable même sans texte, est venue combler cette lacune.

Cette reconnaissance d'une notion administrative originale d'enrichissement sans cause comme fondement d'un droit à l'indemnité présente de nombreux avantages. N'étant pas, comme en droit privé, antinomique de la notion de contrat, cette notion d'enrichissement sans cause de droit administratif apparaît plutôt comme accrochée au contrat. Elle permet, à l'intérieur même du cadre contractuel, de consolider l'exécution des contrats administratifs et d'atténuer les effets de leur nullité lorsque l'accord de volonté est rendu inefficace par suite d'un défaut d'existence ou de validité du contrat. L'extrême complexité des formalités administratives et le morcellement des pouvoirs de décision et d'exécution de l'Administration créent un terrain très propice aux déséquilibres inhérents aux obligations sans cause juridique ; l'action en enrichissement sans cause sert à rééquilibrer les situations juridiques qui, malgré leur nullité, n'en sont pas moins utiles et profitables à l'intérêt général.

Le quasi-contrat d'enrichissement sans cause agit donc comme une

44. C.E., 2 décembre 1966, concl. FOURNIER, (1967) *A.J.D.A.* 183-189. Le Conseil d'État, dans cette affaire de fournitures dont avait bénéficié l'armée française, a préconisé une indemnisation sur la base des dépenses utiles engagées par la société, à l'exclusion de tout bénéfice.

45. G. BAYLE, *op. cit.*, *supra*, note 4, no 6, p. 4 ; F. BOUDET, « La théorie de l'enrichissement sans cause en droit administratif », (1959) *A.J.D.A.* 1, 77 ; A. DE LAUBADÈRE, *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, Tome I, Paris, L.G.D.J., 1956, no 5, pp. 15-19 ; M.F. FURET, *L'enrichissement sans cause d'après la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 1967, pp. 265-272.

technique d'harmonisation palliant les aléas consécutifs à la formation du contrat administratif, qu'il s'agisse de défaut d'habilitation ou de défaut d'approbation. Il peut encore être utilisé pour réduire les distorsions consécutives à des situations imprévues résultant de l'exécution de travaux non conformes aux stipulations contractuelles, mais profitables à la collectivité publique. Il permet à court terme de résoudre une difficulté bien précise dans les hypothèses où un contrat est exécuté en fait, alors qu'il n'est pas exécutoire en droit, et à plus ou moins long terme il permet d'établir une harmonisation et un climat de confiance dans les rapports du cocontractant en puissance et de l'Administration. L'idée qui anime le principe général de l'enrichissement sans cause est le souci de prohiber les engagements léonins : l'Administration ne doit pas s'enrichir volontairement aux dépens d'autrui, car cela constituerait, en même temps qu'une atteinte à l'ordre juridique, une véritable spoliation. Cependant, le désir de ne pas spolier les intérêts privés ou publics ne saurait pour autant remplacer les procédures normalement organisées pour la passation et la conclusion des contrats publics.

Le souci de ne pas permettre à l'Administration de remplacer, par décision unilatérale, les procédures édictées dans son intérêt constitue la principale limite à l'engagement résultant d'un quasi-contrat d'enrichissement sans cause en droit administratif français. Le cocontractant qui exécute un contrat non conclu ou non approuvé le fait à ses risques et périls, à moins que l'Administration n'ait donné son assentiment à l'exécution des prestations qui doivent la rendre débitrice. S'il n'y a pas cette manifestation de volonté de l'Administration de faire suite à l'offre du particulier d'exécuter l'accord projeté ou de collaborer à l'exécution d'un service public, l'enrichissement sans cause ne peut être invoqué.

Cet assentiment de l'Administration peut toutefois être simplement tacite, en particulier dans les hypothèses de contrats conclus mais non définitivement approuvés. Quoique juridiquement imparfait, il n'en constitue pas moins le lien de fait nécessaire à la mise en jeu de sa responsabilité quasi-contractuelle. Expression d'un consentement donné en fait dans le but de faire exécuter le contrat comme s'il avait été régulièrement conclu, l'assentiment équivaut à une acceptation de la part de l'Administration d'assurer le remboursement des dépenses utiles et nécessaires. Il est un élément d'adaptation aux nécessités de la vie administrative et constitue une condition spéciale propre à différencier l'enrichissement sans cause de droit public de l'enrichissement sans cause de droit privé.

Le principe d'enrichissement sans cause remplit en droit français un rôle utile et nécessaire. Il serait normal que ce principe qui répond « aux objectifs d'ordre juridique et d'équité qui sont à la base du contentieux de

la responsabilité de la puissance publique » connaisse en droit québécois un développement conforme à ces objectifs⁴⁶.

3. Conclusion

Jusqu'à présent une conception originale de l'enrichissement sans cause n'a pas encore été envisagée en droit administratif québécois. L'on peut rechercher dans la source même des régimes juridiques des contrats de droit public et de droit privé la raison profonde de ce refus d'une notion administrative de l'enrichissement sans cause. La soumission au régime contractuel du droit civil de tout contrat administratif explique essentiellement cette conception civiliste unique en matière de quasi-contrat. Cependant deux raisons bien déterminées sont généralement invoquées pour justifier la transposition radicale des conditions d'exercice de l'action *de in rem verso* en droit administratif. La première consiste dans la distinction que l'on veut maintenir entre la gestion d'affaires et l'enrichissement sans cause et dans le refus de sanctionner par un enrichissement sans cause des actes qui ne peuvent être considérés comme une gestion d'affaires parce qu'ils constituent une immixtion injustifiée d'un particulier dans le service public, dans un but d'intérêt proprement personnel. La jurisprudence québécoise exclut toute possibilité pour l'Administration d'être obligée par un quasi-contrat de gestion d'affaires, même lorsque les actes qui occasionnent l'enrichissement sans cause, peuvent, en raison de leur caractère indispensable ou de l'urgence, être présumés accomplis avec l'assentiment de l'Administration. Certains éléments spécifiques de la gestion d'affaires, tels que l'utilité générale des prestations, l'urgence ou la nécessité de collaborer au service public ne sont pas pris en considération pour remédier aux situations juridiques manquant de cause. Cette ferme tendance de la jurisprudence à écarter, à défaut de convention parfaitement établie, la collaboration des particuliers aux tâches d'intérêt général lorsque ces particuliers poursuivent un but de lucre ne peut être contournée par la voie de l'enrichissement sans cause.

L'interprétation très restrictive que donnent nos tribunaux des conditions d'ordre juridique de l'enrichissement sans cause constitue le deuxième obstacle majeur à toute implantation d'un concept administratif de l'enrichissement sans cause. Entendant subordonner, de la façon la plus formelle, toute obligation quasi contractuelle de l'Administration à l'autorisation

46. Concl. HEUMANN, (1961) *A.J.D.A.*, n° 170, p. 372; *Société Sud-Aviation v. Ministre de la Reconstruction*, *supra*, note 42.

préalable des autorités compétentes et à l'observation des règles de compétence et de forme, nos juges invoquent le caractère subsidiaire de l'action *de in rem verso* comme motif de refus lorsque la réception de cette action aurait pour effet d'éviter l'application d'une disposition impérative de la loi. La transgression d'une règle déterminée constitue en effet une faute qui donne à l'enrichissement un élément causal, un fondement juridique. Cette assimilation de la cause à la règle juridique violée, invoquée soit comme obstacle à la condition d'absence de justification ou à la condition d'absence de tout autre recours, justifie en bonne logique le rejet de l'action *de in rem verso* en droit administratif.

Ces explications causalistes ne rendent pas compte des nécessités de la vie administrative et sont inadaptées aux préoccupations d'intérêt général poursuivies par l'Administration. La stricte observation des conditions civilistes aboutit à consacrer des situations injustes entraînant une véritable spoliation au détriment du patrimoine de l'appauvri. Seule une conception nettement administrative du principe de l'enrichissement sans cause, fondée sur l'assentiment de l'Administration et le profit qu'elle en a retiré, peut permettre de trouver, sur le terrain du quasi-contrat, une solution qui opère un compromis équitable entre la protection des finances publiques et les intérêts particuliers des cocontractants qui ont accompli de bonne foi des prestations utiles et profitables à l'Administration.